

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

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50649-1>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-10-30 13:18:45
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

***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.

Duisburg/Mürtenbach im Juli 2001

Klaus Tiepelmann

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 brillanten 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 sehn 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 Aufgabenbereichen 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 NichtökonomInnen 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 Tiepelmann 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 Tiepelmann (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-ökonomien 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.

Versuch“ der Untersuchung eine Vorstellung der künstlerischen Inhalte der Kulturlandschaft in Deutschland suchen; eine solche Beschreibung liegt offensichtlich jenseits des Sachverständes von Ökonomen. (Obschon vielleicht Vertreter der Sichtweise von „economics as a discipline“ hier anderer Meinung sein werden und auch die inhaltlich-künstlerische Dimension des Kulturbetriebs auf ökonomische Renseignements zurückgehend beschreiben werden; im weiteren Verlauf der Untersuchung werden bisweilen solche Tendenzen feststellbar sein.)

Ist der zu untersuchende Gegenstand „Kulturbetrieb in Deutschland“ beschrieben, so werden in dem sich dann anschließenden Kapitel C („Normativer Versuch“) die in der Ökonomik üblichen Argumente für und gegen ein ökonomisches Engagement der öffentlichen Hand in einer grundsätzlich privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnung daraufhin befragt, ob sie auf den Kulturbetrieb im allgemeinen und auf Museen und Theater im speziellen anwendbar sind. Dabei werden unter den allokativ orientierten Argumenten produktionstechnische und gutspezifische Begründungen für eine Staatsintervention konsultiert, um dann meritorische und verteilungspolitische Rechtfertigungen zu befragen. Dieses Kapitel abschließend, wird diskutiert, ob sich die genannten ökonomischen Argumente – oder zumindest Bruchstücke davon – auch in den von den Kulturschaffenden selbst vorgebrachten Gründen für ein Engagement der öffentlichen Hand in den Kultursektor finden.

An das normativ-theoretisch angelegte Kapitel schließt sich ein weiteres Theoriekapitel an, welches stärker politökonomisch ausgerichtet ist: Kapitel D („Positiv-wirkungsanalytischer Versuch“). Hier wird zu fragen sein, wie sich verschiedene konkrete institutionell-organisatorische Ausgestaltungen der Theater- und Museumslandschaft („institutionelle Arrangements“) auf unterschiedliche Dimensionen der Kulturgüterproduktion auswirken. Es wird dabei auch nach den Wirkungen verschiedenster Formen und Typen des staatlichen Engagements gefragt (unter anderem z. B. nach denen eines föderalstaatlichen bzw. eines direktdemokratischen Verfassungssystems oder auch nach denen der Subventionierung eines privaten Kulturbetriebs) sowie nach den Wirkungen eines intermediär-parafiskalischen Kulturbetriebs.

Bei der Frage, auf welche Dimensionen der Kulturgüterproduktion diese institutionellen Arrangements wirken, wird zwischen allokativen, technischen und qualitativen Effizienzaspekten sowie zwischen einem fiskalischen und einem verteilungspolitischen Aspekt unterschieden. Im Rahmen dieser Wirkungsanalyse, werden teils vorliegende, teils aber auch neu zu entwickelnde politökonomische Modelle auf den Museums- und Theatersektor angewendet.

In diesem Kapitel finden sich zudem ein kurzer Exkurs zur Behandlung von Qualitätsmerkmalen in der Ökonomik und ein kurzer ökonomischer Exkurs zu dem rechtswissenschaftlichen Begriff der „Freiheit der Kunst“.

Vor dem Hintergrund der normativ-theoretischen und der wirkungsanalytischen Überlegungen kann dann schließlich diskutiert werden, welche Reformen für die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland in Erwägung zu ziehen sind und vor allem mit welchen Implikationen diese Reformen einhergehen; dies erfolgt in Kapitel E („Pragmatisch-reformorientierter Versuch“). Hier findet sich sozusagen die anwendungsorientiert-pragmatische Wendung der in den beiden vorhergehenden Theoriekapiteln diskutierten Argumente.

Die Untersuchung endet mit einer Zusammenschau der wichtigsten Diskussionspunkte und Ergebnisse im Kapitel F („Zusammenfassung und Schlußbemerkung“).

Angesichts der eingangs angesprochenen Scheu von Nichtökonomern, sich auf eine ökonomische Diskussion über Kunst und Kultur einzulassen, wird – wenn immer möglich – versucht, die Diskussionen, die Modelle und die Ergebnisse so zu präsentieren, daß sie auch für Fachfremde verständlich bleiben. Der ökonomischen Komplexität der Argumente geschuldet, ist dies jedoch nicht immer möglich; die Stringenz der Argumentation sollte hierunter natürlich nicht leiden, so daß sich der Gang der Untersuchung oft nur mit einer Fachausbildung nachvollziehen läßt. In solchen Fällen sei der Nichtökonom auf die zusammenfassenden Ergebnisse der jeweiligen Passagen verwiesen.

Trotzdem ist die vorliegende Untersuchung in der Hoffnung verfaßt, daß ihre Lektüre auch für solche Kulturschaffenden und Kulturinteressierten, die sich normalerweise nicht mit Volkswirtschaftslehre beschäftigen, zugänglich ist. Um eine vorurteilsfreie Herangehensweise der Nichtökonomern wird gebeten: es ist gerade nicht so, daß „die Propagandisten des Materiellen den Hütern des Ideellen den Kampf ansagen wollen“; es geht hier vielmehr darum, darüber nachzudenken, wie die materiellen Grundlagen von Theatern und Museen auch langfristig gewährleistet und ausgestaltet werden können.

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

In diesem „Deskriptiven Versuch“ wird zunächst eine kurze geschichtliche Skizze der Entwicklung des Kulturbetriebs und insbesondere des Theater- und Museumsbetriebs in Deutschland gegeben, wobei aus Vergleichsgründen an einigen Stellen ein kursorischer Blick auf die Kulturlandschaft anderer Länder geworfen wird. Der zweite Teil dieses Kapitels widmet sich der Finanzierung und der Trägerschaft von Kultureinrichtungen, wobei wiederum ein Schwerpunkt auf Museen und Theater gelegt wird. Nach einer knappen Darstellung der rechtlichen Grundlagen eines staatlichen Engagements in den Kulturbereich gilt dem Engagement und der Förderungsintensität der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen ein besonderes Augenmerk.

Dieser Darstellung der öffentlichen Förderungskulisse folgt alsdann der Blick auf die Kultureinrichtungen selbst. Dabei wird die strukturelle, wirtschaftliche und fiskalische Situation der öffentlichen Theater und Museen nachgezeichnet. Vor dem Hintergrund dieser Situationsbeschreibung kann am Ende dieses Kapitels gefragt werden, ob das in der publizistischen Öffentlichkeit existierende Bild von einer eklatanten Krise der Theater und Museumslandschaft auch durch die ökonomischen Fakten begründet ist.

I. Die gewachsenen institutionellen Arrangements des Kulturbetriebs – Wirtschaftshistorische Skizzen zur Theater- und Museumslandschaft in Deutschland

In Deutschland wie auch im gesamten Kontinentaleuropa entsteht der Kulturbetrieb und insbesondere die Vorläufer der heutigen öffentlichen Theater und Museen im Absolutismus durch Förderung und im Schatten der Herrschenden. In der Tat sind einige der absolutistischen Fürsten und Könige – so prominenterweise der Sonnenkönig Ludwig in Frankreich – der Nachwelt noch am ehesten in ihrer Eigenschaft als Kunstförderer bekannt. Da diese auch den Staat repräsentierten, handelte es sich also um „Staatskunst“, die jedoch, ganz im Zeichen der Aufklärung, mit großer Toleranz behandelt wurde. Es wäre

jedoch verfehlt, diese staatlichen Kunsträgerschaften als öffentliche Angelegenheiten zu betrachten, denn die zu Beginn der Neuzeit bestehenden Hofensembles oder Kunstsammlungen waren für die Öffentlichkeit nicht, oder wenn, dann nur sehr eingeschränkt, zugänglich und dieser auch in keiner Weise verpflichtet. Diese Einrichtungen, welche, sofern es um Theater geht, oft Wanderbühnen waren, dienten vielmehr höfischen Repräsentationszwecken, und sie waren ein integraler Bestandteil des höfischen Lebens.¹ Die Inhalte der Repertoires und Sammlungen waren damit auch durch eine völlige Anpassung an den höfischen Geschmack gekennzeichnet. Erst im auslaufenden 18. Jahrhundert wurden sie einem breiteren Publikum geöffnet.

Neben den höfischen Theatern entstanden im 19. Jahrhundert dann in Deutschland Stadttheater. „Die Organisation der Stadttheater, die im 19. Jahrhundert entstanden, ist ungleich: die Stadt erteilt, sofern sie überhaupt mehr als den Titel verleiht, in manchen Fällen lediglich ein Theaterprivilegium an einen Privatmann, ... oder sie verpachtete ein vorhandenes städtisches Theatergebäude an einen Direktor, behält sich dabei aber zumeist weitgehenden Einfluß auf Kassenwesen und Theatergesetze, ja sogar auf den Spielplan und die Besetzung vor.“² Die skizzierte Entwicklung der höfischen Kulturinstitution und der Städtetheater, wie Stadttheater, städtische Kunstsammlungen und Kunstvereine, prägen bis heute die Struktur der Kulturlandschaft in Deutschland.³

Diese Einrichtungen der „Staatskunst“ wurden als solche im Zuge der Auflösung absolutistischer politischer Systeme von den neu entstehenden demokratischen Systemen schlicht übernommen. In der Tat sind viele der heute bestehenden Theater und Museen – gerade auch renommierte Einrichtungen – Gründungen bzw. Übernahmen aus dieser Zeit. Die Übernahme der höfischen Einrichtungen durch den Staat und die Kommunen war zu Beginn der Weimarer Republik weitgehend abgeschlossen.

Parallel zu diesen staatlichen Kulturträgern existierte jedoch bis zu Beginn der 30er Jahre in deutschen Großstädten eine nennenswerte private Kulturlandschaft. Mit der Weltwirtschaftskrise verschwand diese jedoch. Im Nationalsozialismus erlebten die von den Machthabern präferierten Bühnen- und Kunstrichtungen eine zweifelhafte Blüte in dem Sinne, daß für die diesen Richtungen verpflichteten Theater und Museen umfangreiche Mittel zur Verfügung standen, aber eben nur für diese. Viele Vertreter der seinerzeit neuen und kreativen Richtungen, welche später kulturgeschichtlich von Bedeutung wurden, mußten jedoch ins (innere) Exil gehen, oder sie wurden sogar von den Machthabern umgebracht.

¹ Vgl. hierzu *Bahn* (1972), S. 12 f.

² *Michael/Daiber* (1989), S. 66.

³ Vgl. z. B. *Toepler* (1991).

Eine aus dem Absolutismus übernommene „Staatskunst“ widerspricht jedoch eklatant dem mit der neuen demokratischen Staatsform eng verbundenen liberalistisch-demokratischen Ideal der „Freiheit der Künste“. Insofern wurde – optimistisch formuliert – Staatskunst transformiert in „freie Kunst in staatlicher Trägerschaft“⁴, was jedoch durch die relative Liberalität der Kunstblüte im Absolutismus begünstigt wurde. Wie später bei der Skizze der juristischen Grundlagen noch zu sehen sein wird, soll der demokratische Staat sich nicht nur jeder Bevormundung des Kulturbetriebs enthalten, sondern ihm kommt dabei die Rolle zu, die Freiheit der Kunst aktiv zu gewährleisten.⁵

Die heute noch vorfindbare räumliche Streuung der Kulturpolitik in Deutschland v. a. als Kommunal- oder Länder- und weniger als Bundes- bzw. Nationalaufgabe ist damit Ergebnis der deutschen Kleinstaaterei, während z. B. Frankreichs politischer Zentralismus die Konzentration des Kulturbereichs determinierte, denn auch die französische Revolution führte nicht etwa zu einer Abschaffung der „Absolutistischen Kunst“ – obwohl dies zunächst beabsichtigt war –, sondern zu deren Übernahme.

Ganz anders verläuft die Entwicklung in der „Neuen Welt“.⁶ Die Kulturpolitik ist in den USA und in Kanada ein sehr junges Politikfeld, die da ansetzt, wozu es mit der Französischen Revolution in Europa fast gekommen wäre. Hier gab es – mangels Tradition dieser Länder – kein „eigenes“ kulturelles Erbe aus dem Absolutismus zu übernehmen, nur das Erbe aus Europa. Die USA sind jedoch eine Gründung von Menschen, die aus Europa vor dem Absolutismus geflohen sind. Für diese war Kulturbetrieb gleichbedeutend mit Absolutismus, entsprechend „antikulturell“ war der Zeitgeist. Insofern gibt es bis zum Ende des 19. Jahrhunderts praktisch kein „seriöses“ Kulturleben – im „gängigen“ Sinne verstanden als Kunstmuseen, Opern und Theater –, sondern nur Volks- und Populärtheater. Erst das im Zuge der Industrialisierung entstehende wohlhabende Großbürgertum legt sich um die Wende zum 20. Jahrhundert eigene Kultureinrichtungen – wie Opern und Theater – zu.

Diese neue amerikanische Oberschicht knüpft also an die Gewohnheiten der traditionellen europäischen Oberschichten an, indem sie sich mit „Kultiviertheit“ umgibt; die Kultureinrichtungen sind jedoch hier nicht staatlich, sondern in privater – wenn auch oft in „Non-Profit“ – Trägerschaft, da diese neue Oberschicht nicht „automatisch“ den „Staat“ repräsentierte wie zuvor die absolutistische Oberschicht in Europa. Die in ihrer Trägerschaft geführten Theater und

⁴ Und – wie später noch zu sehen sein wird – nicht nur die Trägerschaft, sondern damit aufs engste verknüpft auch die staatliche Finanzierung; letztere selbst dann, wenn die Trägerschaft nicht in staatlicher Hand liegt.

⁵ Dieser Spagat zwischen staatlicher Trägerschaft aber ohne Staatskunst ist bis heute kennzeichnend für den europäischen Kulturbetrieb, und er gelingt nicht immer, wie z. B. beim Bau der neuen Pariser Oper immer wieder moniert wurde: So wurde bisweilen scherzhaft formuliert, daß dabei Francois Mitterand die Nachfolge des Sonnenkönigs Ludwig antrat.

⁶ Vgl. z. B. *Toepler* (1991).

Museen dienten der industriellen Oberschicht als repräsentatives Unterscheidungsmerkmal gegenüber breiten Volksschichten; diese Funktion von Kultur gibt es bis heute: Wer „etwas auf sich hält“, ist Mitglied in einem kulturellen Non-Profit, die anderen fahren ins Disneyland.

Jedoch nicht nur diese hausgemachte Funktion als Elitenmerkmal mag bei dieser Entwicklung eine Rolle gespielt haben, sondern auch das neue Gesicht der USA in der Welt, v. a. der Wettbewerb mit Europa.⁷ So feierte Puccini seinen wohl größten Uraufführungserfolg mit der Oper „Das Mädchen aus dem goldenen Westen“ im Jahre 1910 in New York, bezeichnenderweise mit einer Oper, die – will man „Experten“ glauben schenken – nicht zu seinen besten gehört. „Zwar wurde der Meister nie so gefeiert wie bei der Uraufführung des ‚Mädchens aus dem goldenen Westen‘ vor Dollarkönigen, aber für die deutschen Bühnen ist die Oper ein Nebenwerk geblieben.“⁸ Daß die Uraufführung so gefeiert wurde, mag auch daran gelegen haben, daß sie nicht in der Heimat des Maestros stattfand, sondern im „goldenen Westen“ und zwar vor denen, die direkt darüber entschieden hatten (und nicht über den Umweg des kulturpolitischen Entscheidungsprozesses), daß sie dort – und nicht anderswo – stattfinden sollte, und die gleichzeitig direkt – und nicht über den Umweg der Steuergelder – dafür bezahlt hatten.

Angesichts dieser Entstehungsgeschichte finden sich Theater und Museen in Nordamerika v. a. in den wirtschaftlichen und industriellen Zentren, und sie sind natürlich weniger an der Zahl als in Europa. Gemeinsam haben die Entwicklung in Nordamerika und Europa, daß Theater und Museen als politische bzw. wirtschaftliche Elitenkunst entstehen, trennend ist v. a. die staatliche bzw. nicht-staatliche Trägerschaft und Finanzierung, die bis heute fortbesteht.

II. Eine Skizze der rechtlichen Grundlagen staatlicher Kulturfinanzierung und -trägerschaft in Deutschland

Die folgend betrachteten rechtlichen Bestimmungen treffen Aussagen zur Rechtmäßigkeit staatlicher Kulturpolitik und zur Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. Den Ausgangspunkt für diese knappe Skizze der rechtlichen Grundlagen eines staatlichen Engagements in den deutschen Kulturbereich und speziell in die Theater- und Museumslandschaft stellt Artikel 5, Absatz 3 des Grundgesetzes dar: „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche den Artikel 5, Absatz 3 Grundgesetz berührt, wird der Charakter der Rechtsbestimmungen deutlich, welche einerseits als Abwehrrechte gegen den Staat interpretierbar

⁷ Vgl. Toepler (1991), S. 9 f.

⁸ Schumann (1992), S. 497.

sind und andererseits als Anspruchsrechte auf Beteiligung an staatlichen Leistungen. „Als objektive Werteinschätzung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kulturleben zu erhalten und zu fördern.“⁹ Einerseits soll also eine staatliche Mitsprache bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Kunst in engen Grenzen gehalten werden, auf der anderen Seite ist eine Verpflichtung des Staates zur finanziellen Unterstützung kultureller Institutionen ableitbar. „Verfassungsrechtlich wird dieses ‚Sowohl-als-auch‘-Konzept – öffentliche Kulturverantwortung und gleichwohl Freiheitlichkeit des Kulturlebens – dadurch ermöglicht, daß alle öffentlichen Kulturförderungsträger auf das Gebot der Neutralität und das Verbot der Identifikation festgelegt werden. Öffentliche Kulturförderung darf nicht aus einer verbindlichen materiellen Kunst- und Kulturidee heraus erfolgen.“¹⁰ In dieser Interpretation der juristischen Grundlagen wird also Kulturförderung eindeutig als öffentliche Aufgabe angesehen, die, wie andere budgetwirksame staatliche Aufgaben auch, der Finanz- und Leistungskontrolle unterliegt. Im Unterschied zu vielen anderen Aufgaben ist sie jedoch hinsichtlich der Beurteilung inhaltlicher Dimensionen auf Zurückhaltung festgelegt; die Freiheit der Kunst soll also auch durch ein staatliches Engagement gewährleistet werden. Der auffälligste Unterschied zur „Staatskunst“ wäre also, daß dies auch und gerade in demokratischen Verfassungen gilt: Auch nicht das Volk soll durch seine Vertreter die Kunst inhaltlich bestimmen.

Ist damit aus rein juristischer Sicht ein öffentlicher Kulturauftrag klar erkennbar, so bleibt zu fragen, auf welcher gebietskörperschaftlichen Ebene dieser wahrzunehmen ist. Die Kulturhoheit liegt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland zunächst bei den Ländern, da sie nicht ausdrücklich als Bundesaufgabe verankert ist.¹¹ Trotzdem wird sie gemeinhin als kommunale Aufgabe angesehen, was sich auch in der oft kommunalen Trägerschaft von Theatern und Museen äußert. Der Artikel 28, Absatz 2 Grundgesetz, wonach die Gemeinden das Recht haben, „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“, bildet den rechtlichen Hintergrund für diesen Umstand. Zusätzlich regeln entsprechende Bestimmungen in den Landesverfassungen die Zuständigkeiten in der Kulturpolitik, so etwa Artikel 18, Absatz 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen: „Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu fördern.“ Nähere Konkretisierung findet sich dann in der Gemeindeordnung: „Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen

⁹ Bundesverfassungsgericht 36 vom 5.3.1974, zitiert in Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1985), S. 12.

¹⁰ Steiner (1986), S. 513; vgl. auch Pieroth/Schlink (1994), S. 168 ff.

¹¹ Vgl. z. B. Geis (1992).

Einrichtungen.“¹² In grosso modo findet somit eine Zuständigkeit sowohl auf kommunaler wie auf Landesebene statt.

Innerhalb der kommunalen Aufgaben gehört Kulturpolitik, so auch Theater- und Museumspolitik, zu den originären, aber freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Bei diesen fallen die Gemeinden selbst die konkreten Entscheidungen über Ziele, Umfang und Art der Aufgabenerfüllung. Deren Erfüllung ist den Kommunen anheim gestellt und hängt stark von der jeweiligen Finanzkraft ab.¹³ Die Entscheidung, ein Museum oder ein Theater zu betreiben, ist somit nicht durch juristische Vorgaben determiniert, sondern auf historische Entwicklung zurückführbar.¹⁴

Die Skizze der juristischen Grundlagen resümierend, ergibt sich, daß die Förderung und Finanzierung von Kultureinrichtungen, wie Theater und Museen, aus rechtswissenschaftlicher Perspektive grundsätzlich als ein Auftrag an den Staat angesehen wird, wobei dies primär in die Zuständigkeit der Bundesländer und der Kommunen sowie deren Zweckverbände fällt. Ob sich dieser aus juristischer Perspektive eindeutige Befund auch ökonomisch rechtfertigen läßt, wird später noch eingehend diskutiert.¹⁵

III. Einige Probleme bei der Erfassung des öffentlichen Engagements im Kulturbereich

Will man ein Bild des öffentlichen Engagements im Kulturbereich entwerfen, so stellen sich primär zwei verfahrenstechnische Probleme. Zum einen ist zu klären, wodurch eine öffentliche Trägerschaft von Kulturinstitutionen gekennzeichnet ist, und zum anderen stellt sich die Frage nach einer sinnvollen Abgrenzung des Kulturbereichs. Beide Probleme werden folgend kurz skizziert.

1. Kulturfinanzierung und Produktion auf verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen – Eine Typologie der Kulturträgerschaft zwischen Privatheit und Staatlichkeit

Zunächst stellt sich die Frage, was die öffentliche Trägerschaft von Kulturinstitutionen ausmacht. Dabei kann Kulturträgerschaft als Kombination von

¹² Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 13.08.1984, § 18, Abs. 1.

¹³ Zu den unterschiedlichen Typen kommunaler Aufgaben vgl. auch *Junkern-Heinrich* (1991), S. 131 ff.

¹⁴ *Toepler* (1991), S. 8 f. Allerdings gibt es Diskussionen, die Kulturaufgaben in den Kanon der Pflichtaufgaben aufzunehmen, vgl. hierzu *Papermann* (1982), S. 442 und (1985) sowie *Gau* (1990), S. 66 f, sowie verschiedene Beiträge in *Hesse* (1987).

¹⁵ Siehe hierzu den „Normativen Versuch“ dieser Untersuchung.

Kulturfinanzierung einerseits und Kulturproduktion andererseits verstanden werden, wobei beide in drei Ausprägungen vorliegen können: privat, intermediär und staatlich. Aus den drei Formen der Kulturfinanzierung und den drei Ausprägungen von Kulturproduzenten läßt sich dann eine Typologie der Trägerschaft (als Synopse aus Finanzierung und Produktion) mit neun Fällen bilden.

Tabelle B-1

Kulturträgerschaft als Kombination aus Produktion und Finanzierung

Die finanzierende Institution ist:	Die das Kulturgut anbietende Institution ist:		
	privat	intermediär	staatlich
privat	A	B	C
intermediär	D	E	F
staatlich	G	H	J

Für alle der hier zu unterscheidenden Fälle lassen sich Beispiele finden, wobei einige Fälle als typisch für den Kulturbetrieb in unterschiedlichen Ländern angesehen werden können. Vor der systematischen Darlegung der Kulturträgerschaft in Deutschland seien einige dieser Beispiele zur Illustration genannt. Typisch bundesdeutsch ist der Fall J: Ein staatliches Museum zeigt von Steuergeldern gekaufte Kunst bzw. ein Stadttheater macht staatlich finanziert eine Aufführung (z. B. Kunstsammlung NRW, Düsseldorf oder Haus der Kunst, Bonn, Deutsche Oper am Rhein). Typisch US-amerikanisch erscheint hingegen der Fall B als Mischform mit E: Ein intermediärer, nicht profitorientierter „Verein“ oder Club lebt von Eintrittsgeldern und Clubbeiträgen (z. B. Museum of Modern Arts, New York oder die New Yorker Philharmoniker).¹⁶ Ein außergewöhnlicher Fall A ist die „Museumsinsel Hambroich“: Ein privates Museum zeigt privat finanzierte Kunst. Ein Beispiel für Fall C ist Museum Ludwig, Köln: Ein staatliches Museum zeigt privat beschaffte Kunst. Kunstvereine sind oft Fall H, seltener Fall E, also echte Intermediäre.

Die dargestellte Synopse ist nur ein Aufriß der möglichen Unterscheidungen, offensichtlich wären noch weitere Differenzierungen möglich: So könnte innerhalb der intermediären Kulturinstitutionen zwischen Gruppen- und Hilfs-

¹⁶ Zum Teil jedoch mit Steuerprivilegien ausgestattet und insofern mit einer indirekten staatlichen Finanzierungskomponente.

fiski unterschieden werden.¹⁷ Innerhalb der staatlichen Institutionen wäre die Betrachtung verschiedener gebietskörperschaftlicher Ebenen möglich. Insbesondere könnte der kommunale Bereich als gesondertes, nicht im engeren Sinne staatliches Kollektiv aufgeführt werden, welches die eigenen Angelegenheiten sozusagen „selbstorganisiert“ wahrnimmt; damit würde der kommunale Bereich jedoch in die Nähe der Intermediären rücken.¹⁸ Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll es hier jedoch bei den oben genannten neun Grundtypen belassen werden.

Auch mit dieser Synopse zeigt sich bereits, daß es zu kurz gegriffen ist, Kulturträgerschaft rein in der Dichotomie „privat – staatlich“ zu begreifen; wenn hier von öffentlichen Theatern gesprochen wird, so ist meist der Fall J betrachtet (also staatliche Produktion und staatliche Finanzierung); teilweise sind aber auch die Fälle C, F, G, oder H angesprochen (in denen also nur eine der beiden Komponenten rein staatlich ist).

2. Unterschiede in den bei der Analyse der Kulturfinanzierung verwendeten Kulturbegriffen – Zum Abgrenzungsproblem bei den öffentlichen Kulturausgaben

Schon ein erster Blick auf die öffentlichen Ausgaben für Kultur eines beliebigen Jahres,¹⁹ welcher noch nicht nach Gebietskörperschaften unterscheidet, zeigt, daß neben dem Problem der Trägerschaft auch die geblockte Quantifizierung der Ausgaben problematisch erscheint.

Statistisches Bundesamt	8,5 Mrd. DM
Kultusministerkonferenz	9,7 Mrd. DM
Deutscher Städtetag	11,4 Mrd. DM
UNESCO	20,5 Mrd. DM

Quelle: Darstellung nach Daten von Kreißig (1994).

Abbildung B-1: Öffentliche Kulturausgaben 1989 nach verschiedenen Abgrenzungen

Wie Abbildung B-1 zeigt, besteht bereits bei dieser, noch nicht differenzierten Betrachtungsweise ein erhebliches statistisches Abgrenzungsproblem. Je nach Abgrenzung der kulturellen Aktivität differieren die genannten Werte

¹⁷ Vgl. z. B. *Smekal* (1992) oder *Gelbhaar* (1998).

¹⁸ Vgl. z. B. *Tiepelmann/van der Beek* (1992b).

¹⁹ Hier wurde das Jahr 1989 gewählt, da hierzu eine Veröffentlichung aus dem Jahre 1994 – *Söndermann* (1994) – vorliegt; zu aktuellen Daten vgl. die Ausführungen des folgenden Punktes.

erheblich. Diese Abweichungen ergeben sich primär durch Hinzurechnung bzw. Weglassen bestimmter Grenzbereiche des Kultursektors wie der Volkshochschulbildung und der Erwachsenenbildung. Der hervorstechend abweichende Wert der UNESCO beinhaltet auch die sogenannte „Körperkultur“, das heißt den Sport, der in keiner der anderen Kennziffern berücksichtigt wird. Von Söndermann wurden die verschiedenen Kulturbegriffe, die bei Analysen der Kulturfinanzierung verwendet werden, systematisch gegenübergestellt (siehe die folgende Abbildung B-2).

Zentrum für Kulturforschung

Datenquellen:

Archiv des ZFKF/Arbeitskreis Kulturstatistik (ARKStat)

Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte (StBA)

Gemeindliche Kulturausgaben (DST)

Originalstatistiken der Sparten-Organisationen/Verbände

- Theater (Oper, Schauspiel, etc.)
- Musik (Orchester, Chöre, etc.)
- Naturschutz- und Landschaftspflege
- Denkmalschutz und -pflege
- Kunsthochschulen
- VHS und sonstige Volks- und Weiterbildung
- Kulturverwaltung
- Bibliothekswesen
- Wissenschaftliche Bibliotheken
- Sonstige Kunst- und Kulturpflege
- Soziokultur
- Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- Wissenschaftliche Museen
- Übergeordnete bundesweite Kunst-/Kulturinstitutionen

UNESCO-StBA

Orientierte Abgrenzung

Datenquellen:

Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte (StBA)

Statistisches Bundesamt

- Naturschutz- und Landschaftspflege
- Denkmalschutz- und -pflege
- Rundfunkanstalten und TV
- Kulturelle Angelegenheiten im Ausland
- Wissenschaftliche Bibliotheken
- Kirchliche Angelegenheiten
- Kulturverwaltung
- Bibliothekswesen
- Sonstige Kunst- und Kulturpflege
- Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- Theater (Oper, Schauspiel, etc.)
- Musik (Orchester, Chöre, etc.)

UNESCO-Paris

komplette Begriffsbestimmung

Datenquellen:

Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte (StBA)

UNESCO, Paris (Framework)

- Naturschutz- und Landschaftspflege
- Denkmalschutz- und -pflege
- Rundfunkanstalten und TV
- Kulturelle Angelegenheiten im Ausland
- Kirchliche Angelegenheiten
- Kulturverwaltung

- Bibliothekswesen
- Sonstige Kunst- und Kulturpflege
- Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- Theater (Oper, Schauspiel, etc.)
- Musik (Orchester, Chöre, etc.)
- Sport und Erholung
- Reinerhaltung von Luft, Wasser und Erde

Kommunale Ebene

Datenquellen:

Gemeindliche Kulturausgaben (DST)

Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte (StBA)

Haushaltsansätze der Bundesländer (KMK)

- Naturschutz- und Landschaftspflege
- Denkmalschutz- und -pflege
- Wissenschaftliche Bibliotheken
- Sonst. Wissenschaft und Forschung
- Kirchliche Angelegenheiten
- Sonstige Volks- u. Weiterbildung
- Wissenschaftliche Museen
- Kulturverwaltung
- Volkshochschulen
- Bibliothekswesen
- Sonstige Kunst- und Kulturpflege
- Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- Theater (Oper, Schauspiel, etc.)
- Musik (Orchester, Chöre, etc.)

Länderebene

Datenquellen:

Rechnungsergebnisse der staatlichen Haushalte (StBA)

Haushaltsansätze der Bundesländer (KMK)

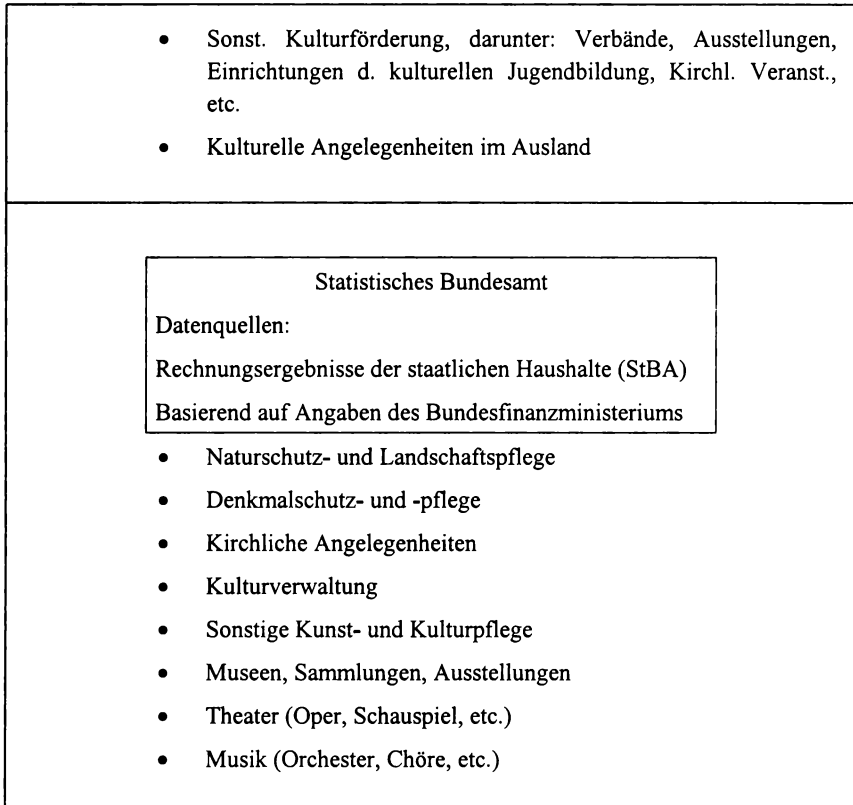
- Denkmalschutz und -pflege
- Kunsthochschulen
- Sonstige Volks- u. Weiterbildung
- Kulturverwaltung
- Volkshochschulen
- Bibliothekswesen
- Sonstige Kunst- und Kulturpflege
- Museen, Sammlungen, Ausstellungen
- Theater (Oper, Schauspiel, etc.)
- Musik (Orchester, Chöre, etc.)

Deutscher Bundestag

Datenquellen:

Jährliche Bundeshaushaltspläne

- Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin
- Deutsche Bibliothek, Frankfurt
- Bundesarchiv, Koblenz
- Kulturelle Zwecke der Bundeshauptstadt Berlin
- Festspiele (vorw. Musik und Theater)
- Weitere zentrale Museen, Bibliotheken, Archive
- Denkmalpflege, Sicherung von Kulturgut
- „Versorgung heimatvertriebener Seelsorger“/ etc.
- Individuelle Künstler- und Autorenförderung/Kulturprojekte/
Filmförderung/Ankäufe/Preise, Wettbewerbe



Quelle: Söndermann (1994), S. 192.

Abbildung B-2: Strukturierungsansatz der verschiedenen Kulturbegriffe in der Kulturfinanzierung – Verschiedene Kulturbegriffe in der Kulturfinanzierung

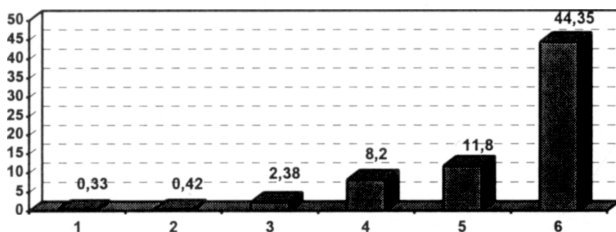
Die Übersicht verdeutlicht die Spielräume, welche bei der Abgrenzung bestehen. Für die hier vorgenommene Analyse von öffentlichen Theatern und Museen ist jedoch hervorzuheben, daß diese beiden Institutionen in allen verwendeten Kulturbegriffen berücksichtigt werden. Im folgenden werden, wenn nicht ausdrücklich anders hervorgehoben, Daten, die auf Angaben des Statistischen Bundesamtes rekurrieren, verwendet.²⁰

²⁰ Die in der Literatur vorfindbaren Daten stimmen in der Tat nicht immer überein; so werden bei Betrachtungen von Theatern häufig auch die – in dieser Untersuchung ebenfalls oft angegebenen – Daten des Deutschen Bühnenvereins, die sogenannte Theaterstatistik verwendet, siehe: Deutscher Bühnenverein (verschiedene Jahrgänge); vgl. auch *Kreißig/Grabbe* (1989) sowie für eine internationale Perspektive des Abgrenzungsproblems *Trimarchi* (1994).

IV. Theater- und Museumsfinanzierung durch die verschiedenen staatlichen Ebenen

Ohne Zweifel sind die öffentlichen Hände maßgeblich an der Finanzierung der Kultur in Deutschland beteiligt, so verausgabten sie hierfür in der Mitte der neunziger Jahre ca. 20 Mrd. DM pro Jahr.²¹ Wie diese Ausgaben auf die verschiedenen kulturellen Bereiche aufgeteilt werden, von welcher Gebietskörperschaft sie getragen werden und wie die Kulturausgaben hier abgegrenzt werden, verdeutlicht die Tabelle B-2.

Angeichts der in Tabelle B-3 genannten Beträge könnte man nun auf den Gedanken kommen, der gesamte Kulturbereich sei in finanzieller Hinsicht vom öffentlichen Sektor getragen, dies ist jedoch nicht der Fall wie die nächste Abbildung B-3 zeigt.²²



Erläuterung:

- (1) Private Stifter / Sponsoren
- (2) „Eingesparter“ Wert ehrenamtlicher Tätigkeiten
- (3) Umsätze Künstler / Autoren
- (4) Ausgaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten
- (5) Öffentliche Kulturetats
- (6) Umsätze Kulturwirtschaft i.e.S. (Buchverlage, Film, Galerien, privater Kulturkonsum) und sonstige in der USt.-Statistik nicht erfaßte Branchen.

Alle Angaben beziehen sich nach Wiesand (1994) auf das Jahr 1990, und zwar angesichts der Größenordnungen scheinbar (da nicht explizit) in der Abgrenzung des Deutschen Städtetages.

Quelle: Darstellung nach Wiesand (1994), S. 31.

Abbildung B-3: Öffentliche und private Finanzierungsbeiträge
im Kulturbetrieb in Mrd. DM für Deutschland-West

²¹ Institut für Museumskunde (1996), S. 24 ff. mit Daten des Statistischen Bundesamtes, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Fachserie 14, verschiedene Jahrgänge. Hier wird wiederum das eklatante Problem der Verlässlichkeit von Daten deutlich, denn die hier genannte Abgrenzung nach dem Statistischen Bundesamt weicht offenbar von der im vorhergehenden Schaubild verwendeten ab.

Tabelle B-2

**Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur nach Aufgabenbereichen und
Körperschaftsgruppen im Jahr 1993^{a)}**

Aufgabenbereich	Ausgaben (in Mio. DM)			
	Insgesamt	Bund, LAF, ERP ^{c)}	Länder	Gemeinden einschl. Zweckver- bänden
Verwaltung kultureller Angelegenheiten	996	-	525	470
Theater und Musik	6241	43	2430	3768
Museen, Sammlungen, Ausstellungen (ohne wiss. Museen)	2085	26	792	1267
Denkmalschutz und Denkmalpflege ^{b)}	660	61	599	-
Sonstige Kunst- und Kulturpflege	2655	877	606	1172
Wissenschaftliche Bibliotheken, wiss. Museen	1653	777	596	280
VHS, sonstige Weiterbildung, Bibliothekswesen	2898	30	845	2023
Kunsthochschule	656	34	622	-
Kulturelle Angelegen- heiten im Ausland ^{c)}	710	689	21	-
Rundfunkanstalten und Fernsehen	825	817	8	-
Insgesamt	19379	3354	7044	8980
^{a)} Abgrenzung nach Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.4. ^{b)} Kommunale Ausgaben sind im Aufgabenbereich „Sonstige Kunst- und Kulturpflege“ enthalten. ^{c)} Ohne Förderung des Deutschen Schulwesens im Ausland und Schulfonds.				

Quelle: Darstellung auf der Grundlage von Daten aus Institut für Museumskunde (1996), S. 25.

²² Für die internationale Förderpraxis vgl. z. B. *Andreae/Smekal* (1992); *Jenkins/Austen-Smith* (1987) oder *Osculati* (1993).

Je nach Abgrenzung werden also nur 17 bis 18 % des Kulturbetriebs in Deutschland in finanzieller Hinsicht von der öffentlichen Hand bestritten (das heißt von Gebietskörperschaften – Säule 5 – und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – Säule 4). Weit mehr als die öffentliche Hand trägt die private Kulturwirtschaft, das heißt vor allem Buchverlage, Filmwirtschaft, Galerien und privates Fernsehen, zum Gesamtaufkommen des Kulturbetriebs bei. Von großer Bedeutung sind auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF, die jedoch ebenfalls von der öffentlichen Hand – und speziell vom Bund – weitgehend finanziell getragen werden; sie erhielten z. B. im Jahre 1993 ca. 825 Mio. DM.²³ Wenn im folgenden lediglich das Segment öffentliche Museen und Theater betrachtet wird, so ist grundlegend zu bedenken, daß dies, verglichen mit dem privat getragenen Kulturbereich in Deutschland, das kleinere ist.

1. Kaum Theater- und Museumsfinanzierung durch die EU

Die europäische Union verfügt nicht explizit über eine kulturpolitische Kompetenz, wie aus der Skizze der Rechtsgrundlagen bereits zu vermuten ist.²⁴ Trotzdem finden sich in den EU-Verträgen Bestimmungen über die Kultur: „Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.“²⁵ Zudem verfügt sie über ein – wenn auch geringes – kulturpolitisches Budget; so wurden im Jahre 1993 ca. 8,6 Mio. ECU und im Jahre 1995 ca. 15,2 Mio. ECU hierfür verausgabt.²⁶ Trotz steigender Tendenz bleiben diese Ausgaben somit kaum beachtenswert.

Erwähnenswert sind dabei, weniger was den Umfang der finanziellen Förderung als vielmehr die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit angeht, die Initiativen zur Förderung des „kulturellen Erbes mit europäischer Bedeutung“ (im Jahre 1995 ca. 6,9 Mio. ECU)²⁷ und hier insbesondere die Auslobung einer europäischen Kulturhauptstadt (in der Vergangenheit z. B. Florenz, Athen und Weimar), was ganz am Rande auch die Theater- und Museumsförderung betrifft. Die anderen beiden Maßnahmenbündel betreffen die innergemeinschaftliche und internationale kulturelle Zusammenarbeit (im Jahre 1995 ca. 7,8 Mio. ECU)²⁸ sowie den Bereich „Buch und Lektüre“ (im Jahre 1995 ca. 0,5 Mio.

²³ Institut für Museumskunde (1996).

²⁴ Vgl. z. B. *Sparr* (1991) oder *Niedobitek* (1992).

²⁵ Art. 128, Abs. 1 EGV, siehe auch *Krings* (1989).

²⁶ Daten aus: Haushalt der Europäischen Union, Titel 3-2 „Kultur und audiovisueller Bereich“, für die Jahre 1993 und 1995. Hier und im folgenden werden immer die Zahlungsermächtigungen und nicht die Verpflichtungsermächtigungen genannt.

²⁷ Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 1995, Titel 3-2000.

²⁸ Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 1995, Titel 3-2001 und 2003.

ECU)²⁹; sie sind für die Segmente Theater und Museen ebenfalls kaum von Bedeutung.

Beim Ausweis der Kulturausgaben der EU ist bisweilen verwirrend, daß neben den genannten Ausgabenposten auch der „audiovisuelle Bereich“ (im Jahre 1995 ca. 114,5 Mio. ECU³⁰) – und hier insbesondere die auch in der Öffentlichkeit wahrgenommene Förderung von „Breitbandfernsehen“ – im selben Titel 2-3 aufgeführt wird, was das kulturelle Engagement der EU erheblich verzerrt wiedergibt.

Mit diesem, verglichen mit dem Engagement der anderen Gebietskörperschaften, nicht erwähnenswerten Förderungsvolumen bleibt die EU als Museums- und Theaterförderer ein zu vernachlässigender Faktor.

2. Vereinigungsbedingt vorübergehende Theater- und Museumsförderung durch den Bund

Wie ebenfalls bereits aus den gesetzlichen Grundlagen zu vermuten war, trägt der Bund nur einen sehr geringen Anteil an den öffentlichen Kulturausgaben. Je nach Abgrenzung liegt der Anteil zwischen 2 und 13 Prozent.³¹ Nach der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes verausgabte der Bund im Jahre 1993 ca. 43 Mio. DM für Theater und Musik sowie ca. 26 Mio. DM für Museen, Sammlungen und Ausstellungen³²; wobei für 1995 und 1996 für beide Bereiche zusammen nur noch 1 Mio. bzw. 3 Mio. DM angesetzt waren,³³ was bei den Gesamtkulturausgaben aller öffentlichen Hände von ca. 20 Mrd. DM offensichtlich kaum der Rede wert ist.

Anfang der 90er Jahre stiegen die kulturpolitischen Ausgaben des Bundes vorübergehend an. Die für die Kulturpolitik primär zuständigen Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR waren finanziell noch nicht in der Lage eine kulturelle Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Im Artikel 35 des Einigungsvertrages wurde daher die Verantwortung für das Überleben der kulturellen Institution in den neuen Ländern vorübergehend dem Bund übertragen.³⁴ Lag die Bundesförderung innerstaatlicher Projekte vor der Vereinigung unter 10 Mio. DM, so erreichte sie im Jahre 1992 mit 136 Mio. DM ihren vorläufigen Höhe-

²⁹ Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 1995, Titel 3-2004.

³⁰ Haushalt der Europäischen Union für das Jahr 1995, Titel 3-2010 bis 2014.

³¹ Vgl. nochmals *Söndermann* (1994), S. 192 f. Vgl. auch Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1985).

³² Institut für Museumskunde (1996), S. 24 ff., mit Daten des Statistischen Bundesamtes, Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur für das Jahr 1993.

³³ Institut für Museumskunde (1996), S. 29, mit Daten des Statistischen Bundesamtes.

³⁴ So zumindest nach einer verbreiteten Interpretation des Artikels 35 Einigungsvertrag, vgl. hierzu auch *Deutscher Kulturrat* (1994), S. 13 ff.

punkt.³⁵ In noch stärkerem Maße war hiervon jedoch der Denkmalschutz betroffen. Seit 1993 zieht sich der Bund – wie bereits für Theater und Museen belegt – wieder aus diesem Engagement zurück.

Kulturpolitisch ausgabenwirksam ist auf Bundesebene einerseits die auswärtige Kulturpolitik. So unterhält der Bund z. B. als deutsche Kulturinstitute die Goethe-Institute. Andererseits werden die öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten in erster Linie vom Bund finanziert. Für erstere wendete der Bund im Jahre 1993 ca. 817 Mio. DM, für letztere ca. 689 Mio. DM auf.³⁶

Angesichts der quantitativ nur sehr geringen Bedeutung des Bundes an den öffentlichen Kulturausgaben und speziell an den Ausgaben für Theater und Museen, kann dieser folgend – wie schon die Europäische Union – vernachlässigt werden.

3. Die wichtige Rolle der Länder bei der Theater- und Museumsförderung

Nach den im nächsten Unterpunkt näher vorgestellten Gemeinden sind die Länder die Hauptträger von Kulturpolitik und speziell von Museums- und Theaterpolitik. Wie oben vorgestellt, liegt verfassungsmäßig die Kulturkompetenz bei den Ländern, und sie wird zumindest partiell auch de facto von ihnen wahrgenommen.³⁷

Im Jahre 1993 verausgabten die Länder etwas mehr als 7 Mrd. DM³⁸ für kulturelle Zwecke; hiervon entfiel ein Gutteil auf Theater – nämlich ca. 2,4 Mrd. DM – und Museen – nämlich 0,8 Mrd. DM. Diese Ausgaben sind bis zu Beginn der 90er Jahre immer angestiegen, wie hier exemplarisch für den Bereich Museen belegt: Sie stiegen von 441 Mio. DM im Jahre 1985 über 670 Mio. DM im Jahre 1990 auf den oben genannten Wert. Ein Rückgang findet sich lediglich zu Beginn der 90er Jahre (von 1992 auf 1993 von 893 Mio. DM auf 876 Mio. DM). Seither stagnieren diese Ausgaben der Länder auf gleichbleibend hohem Niveau bzw. sie wachsen nur noch wesentlich langsamer als in den 80er Jahren; so wurden für das Jahr 1996 ca. 2,5 Mrd. DM für Theater und ca. 0,95 Mrd. DM für Museen in den Länderhaushalten angesetzt.

Wie Tabelle B-3 zeigt, differiert jedoch der Landesanteil an den Kulturausgaben erheblich, wobei über die neuen Bundesländer bislang noch keine klaren Aussagen getroffen werden, da angesichts der temporären Mitverant-

³⁵ Deutscher Bühnenverein (verschiedene Jahrgänge).

³⁶ Institut für Museumskunde (1996), S. 25, mit Daten des Statistischen Bundesamtes.

³⁷ Siehe nochmals Punkt B.I. zu den entsprechenden Bestimmungen im Grundgesetz und den folgenden Punkt zu den Hauptförderern, den Gemeinden.

³⁸ Die Daten dieses Absatzes folgen der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes und sind entnommen: Institut für Museumskunde (1996), S. 24 ff.

wortung des Bundes für die Kultur die diesbetreffenden Findungsprozesse immer noch nicht abgeschlossen sind.

Tabelle B-3

Kommunal- und Länderanteil an den öffentlichen Kulturausgaben im Jahre 1990

Land	Anteil in Prozent	
	Kommunen	Land
Baden-Württemberg	52,2	47,0
Bayern	49,9	49,4
Hessen	64,6	35,4
Niedersachsen	55,7	42,3
Nordrhein-Westfalen	73,5	25,7
Rheinland-Pfalz	52,5	47,5
Saarland	44,7	55,3
Schleswig-Holstein	42,1	57,9
Insgesamt	58,7	40,6

Quelle: Kommunalverband Ruhrgebiet (1995), S. 22.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern ergeben sich aufgrund unterschiedlicher politischer Traditionen. So ist etwa kulturpolitisch Bayern mit seiner seit jeher bestehenden Hauptstadt München intern stärker zentralistisch als z. B. Nordrhein-Westfalen als Nachkriegsschöpfung ohne gewachsenes Zentrum mit der Landeshauptstadt Düsseldorf. Bayern betreibt verschiedene (z. T. auch über den Freistaat verteilte) Staatsmuseen und Staatsbühnen in Landesregie. Zwar verfügt auch Nordrhein-Westfalen über eine landeseigene Kunstsammlung und über Landestheater, doch sind diese weniger zahlreich, verglichen mit den nicht nur in München ansässigen Kultureinrichtungen des Freistaates. Insgesamt wurden die höfischen Kultureinrichtungen in Süddeutschland stärker in Landesregie weitergeführt, während sie in Norddeutschland häufiger in eine kommunale Verantwortung überführt wurden.³⁹

Das kulturpolitische Engagement der Länder erschöpft sich jedoch nicht nur in der Unterhaltung eigener Institutionen. Neben diesen landes- bzw. staats-eigenen Bühnen und Sammlungen vergeben sie auch Zuschüsse an kommu-

³⁹ Vgl. nochmals Punkt B.I. in diesem Kapitel.

nale, private und freie Einrichtungen sowie an spezielle Ereignisse, wie z. B. im Rahmen des Kultursommers Rheinland-Pfalz oder an das Musikfestival Schleswig-Holstein. Über alle Bundesländer beträgt – je nach Abgrenzung – der Landesanteil an der Gesamtfinanzierung der Theater zwischen 22 % und 31 % und derjenige der Museen zwischen 9 % und 12 %. Die stärkere Gewichtung bei den Theatern ergibt sich primär aus der Unterhaltung der Landesbühnen.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich zusammenfassend: Nach einem starken Wachstum der hier betrachteten Ausgaben in den Ländern in den 80er Jahren, findet sich seit Anfang der 90er Jahre⁴⁰ ein Verharren der Museums- und Theaterausgaben der Länder auf hohem Niveau. Diese Tendenz wird sich durch die folgenden Ausführungen zu den Gemeinden noch verstärken. Der Landesanteil an den öffentlichen Kulturausgaben liegt in den Flächenländern je nach politischer Tradition zwischen ca. 25 % in Nordrhein-Westfalen und ca. 50 % in Bayern.

4. Die Hauptverantwortung für die Theater- und Museumsförderung bei den Kommunen

Wie bereits aus Tabelle B-3 ersichtlich tragen die Kommunen in finanzieller Hinsicht die Hauptverantwortung für die Kulturpolitik, was in der Tat dem Selbstverständnis der Gemeinden entspricht. Dies belegt auch das folgende Statement des Deutschen Städtetages: „Kulturpolitik ist in der Bundesrepublik in erster Linie Kommunalpolitik. Sie ist es unbeschadet der den Ländern zugesprochenen Kulturhoheit, unbeschadet wichtiger kulturpolitischer Initiativen des Bundes, unbeschadet der zunehmenden Aktivitäten großer gesellschaftlicher Organisationen.“⁴¹ Die Kommunen sind „traditionell ... die Träger der großen Mehrheit von Theatern, Museen, Bibliotheken und Volkshochschulen. Sie schaffen damit die Basis der kulturellen Infrastruktur.“⁴² Bezugnehmend auf Tabelle B-1⁴³, sind die Gemeinden damit regelmäßig die die Kulturgüter anbietende Institution und (neben den Ländern) zudem auch die den Großteil der Kulturgüter finanzierende Institution.⁴⁴

Angesichts des Gewichtes der kommunalen Kulturausgaben soll ihre zeitliche Entwicklung, ihre Struktur und ihre Einbettung in die kommunalen Ge-

⁴⁰ Lediglich für die Kulturverwaltung wurden zu Beginn der 90er Jahre von den Ländern die Mittel in der Tat reduziert.

⁴¹ Deutscher Städtetag (1986) zitiert in *Klein* (1993), S. 6.

⁴² Institut für Museumskunde (1996), S. 24.

⁴³ Siehe nochmals Punkt B.III.1. in diesem Kapitel.

⁴⁴ Für die verschiedenen Facetten der kommunalen Kulturarbeit vgl. z. B. den Sammelband von *Papermann/Mombaur* (1991), siehe beispielsweise auch Deutscher Städtetag (1992), *Erny/Godde/Richter* (1988) und *Pohlmann* (1994).

samthaushalte etwas näher beleuchtet werden; siehe hierzu die folgende Tabellen B-4a und B-4b.⁴⁵

Tabelle B-4a

Kulturausgaben westdeutscher Kommunen 1975-1993

Haushalts-jahr	Kulturausgaben insgesamt in Tsd. DM	Veränderung geg. Vorperiode in %	Anteil am Gesamthaushalt in %	Kulturausgaben pro Einw. in DM
1975	2.079.548			64,32
1977	2.442.784	17,5	3,4	75,58
1979	3.089.981	25,5	3,9	96,00
1981	3.818.496	23,5	3,8	117,10
1983	3.875.716	1,5	3,9	120,06
1985	4.404.687	13,6	4,0	138,04
1987	5.103.283	15,8	4,2	159,08
1989	5.607.073	9,8	4,2	168,96
1991	6.376.077	13,7	4,2	189,88
1993	6.792.599	6,5	4,0	196,37

Quelle: Darstellung mit Daten aus: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden (verschiedene Jahrgänge).

Die in der Tabelle B-4 aufgeführten „Kulturausgaben insgesamt“ unterscheiden sich von den „laufenden Kulturausgaben“ dadurch, daß erstere auch einmalige und eher außergewöhnlicherweise anfallende Ausgaben, und hier besonders solche für Bautätigkeit und ähnliche Investitionen in den Kulturbereich, inkludieren.

Betrachtet man die Entwicklung der kommunalen Kulturausgaben in den 70er und 80er Jahren, so wird ein regelrechter Boom deutlich.⁴⁶ Diese Ausgaben stiegen z. B. im Zeitraum von 1975 bis 1989 von knapp 2,1 Mrd. DM auf 5,6 Mrd. DM. Vor allem in den 70er Jahren verzeichneten sie Zuwachs-

⁴⁵ Die Daten sind der Erhebung entnommen, die der Deutsche Städtetag bei Gemeinden von über 200.000 Einwohnern durchführt und im Statistischen Jahrbuch deutscher Gemeinden veröffentlicht. Die Angaben der befragten Städte decken ca. 4/5 der gemeindlichen Kulturausgaben ab. Stadtstaaten sind hier nicht berücksichtigt.

⁴⁶ Obschon auch damals bisweilen schon von Krisen geredet wurde, siehe z. B. Köhler (1983) und (1984).

raten um 20 %, in den 80er Jahren immerhin noch von 10 %. Desgleichen wuchsen die kommunalen Kulturausgaben schneller als die kommunalen Gesamtausgaben.⁴⁷

Tabelle B-4b

Kulturausgaben westdeutscher Kommunen 1975-1993

Haushalts- jahr	Laufende Kulturaus- gaben in Tsd. DM	Laufende Theateraus- gaben in Tsd. DM	Veränderung geg. Vor- periode in %	Anteil der Theaterausgaben an lfd. KA in %
1975	1.811.392	859.942		47,5
1977	2.125.103	940.160	9,3	44,2
1979	2.580.583	1.066.878	13,5	41,3
1981	3.136.043	1.291.357	21,0	41,2
1983	3.276.157	1.443.571	11,8	44,1
1985	3.690.122	1.553.078	7,6	42,1
1987	4.341.414	1.808.385	16,4	41,6
1989	4.699.375	1.910.993	5,7	40,7
1991	5.442.126	2.126.261	11,3	39,1
1993	5.920.243	2.215.905	4,2	37,4

Quelle: Darstellung mit Daten aus: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden (verschiedene Jahrgänge).

Erst in den frühen 90er Jahren verlangsamt sich ihr Wachstum erheblicher;⁴⁸ auch hier finden sich jedoch noch keine absoluten Kürzungen. Eine Stagnation auf hohem Niveau setzt sich auch in der nicht in der Tabelle dokumentierten Zeit fort, wie andere eher exemplarisch ausgerichtete Quellen betonen.⁴⁹ Die Ausgaben für Theater und Museen machen traditionell den Großteil der gemeindlichen Ausgaben für Kultur aus; je nach Abgrenzung beträgt der Anteil

⁴⁷ Vgl. Näheres z. B. bei *Kreißig* (1990), S. 459 ff., *Klein* (1987) und (1993); *Köhler* (1984).

⁴⁸ Siehe auch *Hofecker/Söndermann/Wiesand* (1994), S. 198.

⁴⁹ Umfassende jüngere Daten liegen in systematischer Form nicht vor, so daß eine exemplarische Vorgehensweise notwendig ist; vgl. dafür z. B. *Heinrichs* (1997) und die in Punkt B.V. angegebenen Presseartikel.

für Museen 14 % bis 17 % an den kommunalen Kulturausgaben und der für Theater 29 % bis 38 % an den kommunalen Kulturausgaben.⁵⁰

Die Entwicklung der Ausgaben für Theater- und Museen verläuft parallel zur Entwicklung der Gesamtkulturausgaben, auch hier findet sich bis in die frühen 90er Jahre ein stetiges Wachstum, wie in der Tabelle exemplarisch für die Theater belegt.⁵¹ Allerdings fällt das Wachstum der Theater- und Museumsausgaben ein wenig geringer aus als das der gesamten Kulturausgaben, was mit einer zunehmenden Rezeption der Vorstellungen der sogenannten „neuen Kulturpolitik“ zusammenhängen mag.⁵² „Maßgebliche Kulturpolitiker der Länder und Gemeinden haben zunehmend die Stellung der Theater (und man mag anfügen: und der traditionellen Museen, G.v.d.B.) in der kulturellen Landschaft für saturiert erachtet und den Standpunkt vertreten, die Schwerpunkte ihres persönlichen Einsatzes müßten nunmehr auf die Bereiche der kulturellen Bildung (Volkshoch- und Musikschulen) sowie der kulturellen Breitenwirkung (Förderung des Stadtteil- und Vereinslebens) verlagert werden.“⁵³ Der Anteil der kommunalen Ausgaben für die hier betrachteten Museen und Theater an den kommunalen Kulturausgaben hat sich somit über die Jahre verringert.

Zusammenfassend ergibt sich: Die Theaterausgaben bleiben die Nummer 1 und Museumsausgaben die Nummer 2 bei den kommunalen Kulturausgaben – mit zusammen etwa der Hälfte der Kulturausgaben –, gleichgültig welche Abgrenzung auch immer zugrunde gelegt wird. Daß Kulturpolitik – und speziell die Museums- und Theaterpolitik – dezentralisierte Finanzpolitik ist, zeigt sich somit bei der Betrachtung der Gemeinden noch deutlicher als bei der Analyse der Länder. Auch bei den Gemeindeausgaben für Kultur zeigt sich nach hohen Wachstumsraten in den vergangenen Jahrzehnten ein Verharren auf hohem Niveau seit Anfang der 90er Jahre.

V. Die strukturelle, wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung der öffentlichen Theater- und Museumslandschaft in Deutschland

Nachdem im vorhergehenden Unterpunkt die verschiedenen Gebietskörperschaften und deren Ausgaben für Museen und Theater vorgestellt wurden, gilt nun den öffentlichen Theatern und Museen selbst das Augenmerk. Dabei wird zunächst deren strukturelle Entwicklung und dann deren finanzwirtschaftliche Lage erläutert.

⁵⁰ Nach Berechnungen des Zentrums für Kulturforschung Bonn, siehe hierzu die Tabelle in Söndermann (1994), S.193 f.

⁵¹ Wie bereits oben erwähnt findet sich für Museen keine vergleichbare Datenbasis.

⁵² Vgl. z. B. Bigge/Strüder (1994); Brüse (1988); Frank (1990); Röbbke (1993) oder Sievers/Wagner (1994).

⁵³ Köhler (1983), S. 653.

1. Angebotsseitige, nachfrageseitige und strukturelle Entwicklungen der öffentlichen Theater und Museen

Die wirtschaftliche und finanzielle Situation der öffentlichen Theater und Museen wird offensichtlich nicht nur von den gerade beschriebenen Zuwendungen der öffentlichen Hände bestimmt, sondern auch von den Aufführungs- bzw. Ausstellungszahlen – also sozusagen von der angebotsseitigen Entwicklung – und von der Entwicklung der Besucherzahlen – sozusagen von der nachfrageseitigen Situation.

a) Zur Lage der öffentlichen Theater

Zunächst zur Situation der öffentlichen Theater; hierzu liegt in Form der Theaterstatistik⁵⁴ des Deutschen Bühnenvereins eine umfangreiche Datenbasis vor. In der Spielzeit 1993/94⁵⁵ verzeichnete das Theater über alle Sparten ca. 16,2 Mio. Besucher. Aufgefächert über die verschiedenen Sparten des Theaters ergibt sich bei den öffentlichen Theatern die folgende Abbildung B-4.

Es zeigt sich, daß das traditionelle Schauspiel und die Oper die dominierenden Sparten sind, was die Besucherzahl angeht. Die Anteile der verschiedenen Sparten des öffentlichen Theaters an der Gesamtzahl der Veranstaltung weicht von den Anteilen der Besucherzahlen hingegen ab wie die folgende Abbildung B-5 verdeutlicht.

Es zeigen sich hierbei vor allem Unterschiede zwischen dem Sprech- und Musiktheater. Das Sprechtheater macht 42 % aller Veranstaltungen aus, jedoch entfallen nur 31 % der Gesamtzahl der Zuschauer hierauf. Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich beim Kinder- und Jugendtheater. Hingegen liegen bei der Oper genau umgekehrte Verhältnisse vor: Ihr Veranstaltungsanteil beträgt nur 14 %, aber mit 30 % Besucheranteil liegt dieser mehr als doppelt so hoch.⁵⁶

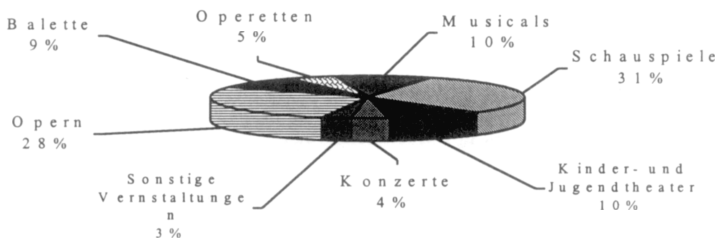
⁵⁴ Siehe hierzu Deutscher Bühnenverein (verschiedene Jahrgänge).

⁵⁵ Im Gegensatz zu den sonst hier verwendeten jährlichen Daten operiert die Theaterstatistik auf der Grundlage von Spielzeiten, hier wird dieser Abgrenzung gefolgt.

⁵⁶ In diesem Zusammenhang spielt auch der sogenannte „Auslastungsgrad“ eine Rolle. Dieser kann bei gleicher Veranstaltungszahl und sinkender Besucherzahl durchaus konstant bleiben, wenn nämlich die Aufführungen in Spielstätten mit geringerer Platzzahl aufgeführt werden; obschon der Auslastungsgrad dadurch nur einen geringen Aussagegehalt hat, spielt er in der öffentlichen Auseinandersetzung um Theater durchaus eine Rolle. Insgesamt ist die Auslastung des Schauspiels mit ca. 75 % niedriger als die der Oper, der Operette und des Musicals, wo die Auslastung ca. 80 % beträgt. Dabei ist zu bedenken, daß die Schauspiele oft in Spielstätten mit geringerer Kapazität angeboten werden als Vorstellungen des Musiktheaters. Für die Spielzeit 1993/94 läßt sich z. B. feststellen, daß durchschnittlich auf eine Opernveranstaltung 812 Besucher entfielen, was einer Auslastung von 78 % entspricht, während durchschnittlich auf eine Schauspielveranstaltung 280 Besucher entfielen, was einer Auslastung von 72 % entspricht. Auch dies mag den geringen Aussagegehalt der Kennziffer Auslastungsgrad noch mal belegen.

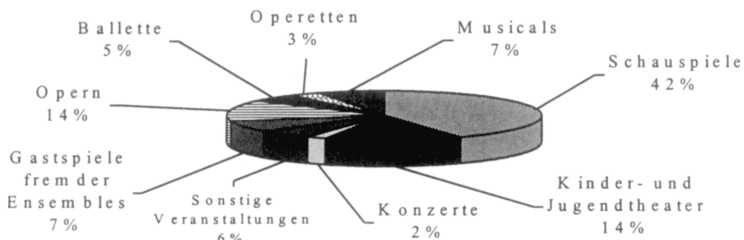
Insgesamt sind die Besucherzahlen der Theater seit geraumer Zeit rückläufig, worin eines ihrer Hauptprobleme zu sehen ist. Verzeichnete man Mitte der 60er Jahre noch gut 20 Mio. Zuschauer, so waren es Mitte der 70er Jahre nur noch ca. 17,5 Mio. Zuschauer. Die geringste Besucherzahl lag in der Spielzeit 1990/91 mit 15,6 Mio. Besucher vor.⁵⁷ Der Besucherrückgang ist um so bemerkenswerter, als gleichzeitig seit Mitte der 70er Jahre die Veranstaltungszahl um ca. 30 % gestiegen ist; sie liegt Mitte der 90er Jahre bei ca. 31.000 Veranstaltungen.

In der nach Sparten differenzierten Betrachtung ergibt sich jedoch ein durchaus heterogenes Bild. Auch hier sei wieder die Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre skizziert. Die Zahl der Opernbesucher stieg seither um 13 % an, während die Vorstellungen um 2 % sanken; hier zeigt sich also ein der Gesamtentwicklung gegenläufiger Trend. Bei der Operette sank die Zahl der Besucher um 57 %, die Zahl der Veranstaltungen um 51 %. Hingegen verzeichnet das Musical einen Besucheranstieg um 120 %, dies jedoch bei einem Veranstaltungsanstieg um 152 %. Trotz dieser Steigerungen findet der regelrechte Musi-calboom also außerhalb der öffentlichen Theater statt.



Quelle: Darstellung mit Daten aus Deutscher Bühnenverein (1995).

Abbildung B-4: Besucher von öffentlichen Theatern nach Sparten



Quelle: Darstellung mit Daten aus: Deutscher Bühnenverein (1995).

Abbildung B-5: Veranstaltungen an öffentlichen Theatern nach Sparten

⁵⁷ Daß der Wert mit heute ca. 16,2 Mio. wieder höher liegt, mag auch mit der rein statistischen Einbeziehung Ost-Berlins in die Erhebung der Theaterstatistik zusammenhängen.

Die nahezu die Hälfte der Veranstaltungen umfassenden Schauspielaufführungen mußten einen Besucherrückgang um 28 % hinnehmen, dies jedoch bei einem Veranstaltungsanstieg von 9 %. Sowohl einen Veranstaltungs- als auch einen Besucheranstieg verzeichneten lediglich Konzerte, Ballette sowie das Kinder- und Jugendtheater.

Bezüglich des Theaters ist insgesamt festzuhalten, daß trotz tendenziell steigender Veranstaltungszahlen die Besucherzahlen insgesamt rückläufig sind.

b) Zur Lage der öffentlichen Museen

Bei Museen sind in der Tendenz ähnliche Entwicklungen festzustellen wie beim Theater, obschon diese Entwicklung schlechter dokumentiert ist, da keine der Theaterstatistik vergleichbare Datenbasis für Museen vorliegt. Für Museen wird hier auf die erst seit 1987 vom Institut für Museumskunde durchgeführten Erhebungen rekuriert;⁵⁸ sie stellen für Museen die bislang breiteste Datenbasis dar.

Im Jahre 1996 verzeichneten Museen hiernach 90,5 Mio. Besucher. Aufgefächert über die verschiedenen Museumsarten⁵⁹ ergibt sich das folgende Bild der Besucherzahlen (siehe Abbildung B-6).

Es wird ersichtlich, daß noch keine Dominanz einer bestimmten Museumsart besteht. Die Anteile der verschiedenen Museumsarten an der Gesamtzahl der Museen weicht jedoch wiederum von den Anteilen an der Besucherzahl erheblich ab (siehe hierzu Abbildung B-7).

Hierbei zeigt sich ein starkes Übergewicht der Volkskunde und Heimatmuseen – sie machen fast die Hälfte der Museen aus –, wobei es sich jedoch oft um sehr kleine Häuser handelt, was ihr geringeres Gewicht bei den Besucherzahlen erklären mag. Es zeigt sich auch, daß Kunstmuseen, gemessen an der Besucherzahl, eine größere Bedeutung haben als ihre absolute Zahl vermuten läßt. Sind ca. 48 % aller Museen Volkskunde und Heimatmuseen, so entfallen auf sie nur knappe 21 % der Besucher. Nur gut 10 % aller Museen sind Kunstmuseen, während sie 16 % der Besucher auf sich ziehen.

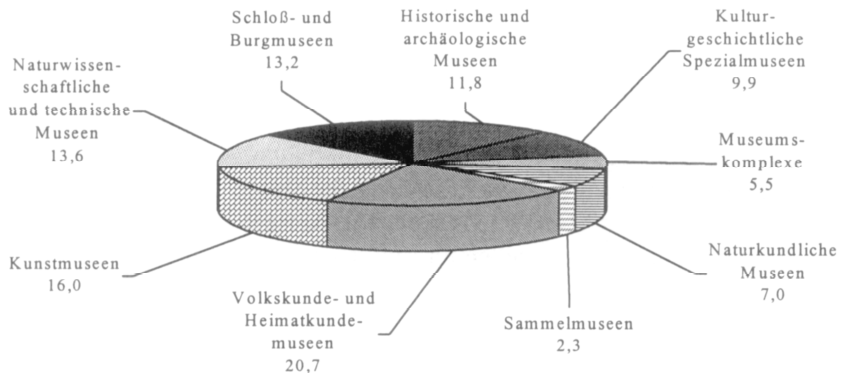
Auch die Besucherzahlen der Museen sind seit Jahren rückläufig.⁶⁰ Während für das Jahr 1990 noch 97 Mio. Besucher registriert wurden, so waren es in den

⁵⁸ Institut für Museumskunde (verschiedene Jahrgänge).

⁵⁹ Die folgende Unterscheidung der Museen orientiert sich dabei an der UNESCO-Klassifikation der Museen.

⁶⁰ Die Besucher werden systematisch erst seit Ende der 80er Jahre vom Institut für Museumskunde erhoben; da jedoch erst seit Beginn der 90er Jahre die Zahl der erhobenen Museen einigermaßen konstant ist, werden hier aus Vergleichsgründen nur die Daten der 90er Jahre betrachtet.

darauffolgenden Jahren kontinuierlich weniger, bis zu der oben referierten Besucherzahl von ca. 90 Mio. Diese Entwicklung ist um so bemerkenswerter, als die Zahl der vom Institut für Museumskunde erfaßten Museen in diesem Zeitraum ausgeweitet wurde. Auch bezüglich der Museen ist somit zusammenfassend festzuhalten, daß in den vergangenen Jahren die Besucherzahlen stark rückläufig sind.



Quelle: Institut für Museumskunde (1997), S. 24.

Abbildung B-6: Verteilung der Besucher nach Museumsarten



Quelle: Institut für Museumskunde (1997), S. 24.

Abbildung B-7: Verteilung der Museen nach Museumsarten

Für die Besucherentwicklung außerhalb Deutschlands vgl. z. B. *Hendon* (1979) und (1990) sowie *Hendon/Costal/Rosenberg* (1989).

c) Zum Flächendeckungsgrad der Kulturinstitutionen

Abschließend sei noch kurz die räumliche Verteilung des Angebots an Museen und Theater skizziert. Für beide Typen von Kultureinrichtungen läßt sich feststellen, daß eine breite räumliche Streuung, flächendeckend über das gesamte Bundesgebiet, vorhanden ist wie auch das folgende Abbildung B-8 am Beispiel der Museen illustriert.

Die Dichte der Theater illustriert z. B. die vom Deutschen Städtetag durchgeführte Erhebung zu Theatern in Städten über 200.000 Einwohner, die eindrucksvoll den hohen Flächendeckungsgrad belegt.⁶¹

Insgesamt verfügt die Bundesrepublik Deutschland damit über eine Dichte an Theatern und Museen, die im internationalen Vergleich ihresgleichen sucht.

2. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung

Mit den bisherigen Ausführungen – und insbesondere durch die Skizze der öffentlichen Aufwendungen für Theater und Museen sowie mit der Skizze der Bevölkerungs- und Veranstaltungsentwicklung – sind auch schon die Determinanten der finanzwirtschaftlichen Situation der öffentlichen Theater und Museen weitgehend beschrieben; insofern können die Ausführungen dieses Unterpunktes pointiert erfolgen.

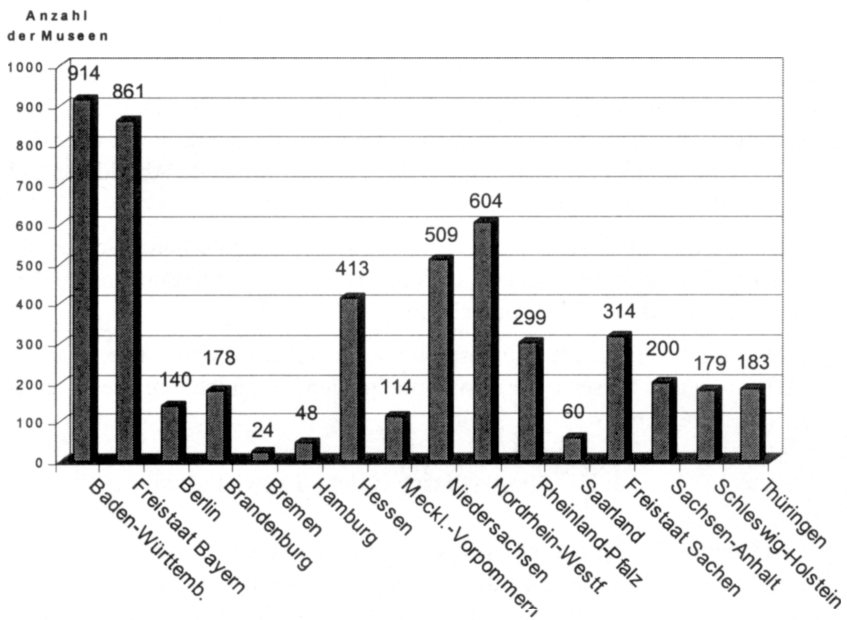
Der Blick richtet sich dabei auf die „eigenen Einnahmen“ der Theater und Museen, welche im Verwaltungsjargon oft „Betriebseinnahmen“ genannt werden, auf deren Ausgaben („Betriebsausgaben“ genannt) sowie auf die sich aus ihrer Differenz ergebenden öffentlichen Zuwendungen, wie sie aus Sicht der Geber (also der öffentlichen Haushalte) bereits vorgestellt wurden und welche „Betriebszuschuß“ genannt werden.

Zunächst zu den Betriebseinnahmen; für Theater beliefen sich diese in der hier wiederum betrachteten Spielzeit 1993/94 auf 454 Mio. DM,⁶² für Museen lagen sie im Jahre 1993 bei 266 Mio. DM.⁶³ Der weit überwiegende Teil dieser Einnahmen stammt aus dem Erlös des Verkaufs von Eintrittskarten, nämlich im Falle der Theater ca. 337 Mio. DM – was ca. 75 % entspricht – und im Falle

⁶¹ Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, z. B. für das Jahr (1995).

⁶² Wiederum wird Bezug genommen auf die Daten der Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins; vgl. für diese Zeit mit einem weitaus höheren Wert von 983 Mio. DM die Angaben des Instituts für Museumskunde (1996), S. 25, welche wiederum auf die Daten des Statistischen Bundesamtes rekurrieren.

⁶³ Institut für Museumskunde (1996), S. 25; zu den bisweilen erheblichen Abweichungen in den Daten siehe nochmals Punkt B.III. in diesem Kapitel.



Quelle: Institut für Museumskunde (1997), S. 30.

Abbildung B-8: Verteilung der Museen nach Bundesländern

der Museen ca. 106 Mio. DM – was immerhin noch ca. 40 % entspricht.⁶⁴ Die Betriebseinnahmen beider Typen von Kulturinstitutionen sind in den letzten Jahren durchaus gestiegen; so lagen sie z. B. für Museen in der Mitte der 80er Jahre noch bei 123 Mio. DM und bei Theatern bei 319 Mio. DM. Trotz dieses steigenden Trends der Betriebseinnahmen ist ihr Anteil an den Gesamteinnahmen sehr gering wie die Gegenüberstellung mit den nun vorzustellenden Betriebsausgaben deutlich macht.

Die Betriebsausgaben beliefen sich bei Museen im Jahre 1993 auf 2.491 Mio. DM⁶⁵ und bei Theatern in der Spielzeit 1993/94 auf 3.052 Mio. DM.⁶⁶ Das Gros dieser Ausgaben entfällt bei beiden Typen von Kulturinstitutionen auf den Personalbereich: So beliefen sich bei Museen die Personalausgaben auf ca. 1.035 Mio. DM, was gut 41 % der Gesamtausgaben entspricht.

⁶⁴ Bei einer anders als oben abgegrenzten Basis von 334 Mio. DM Gesamteinnahmen entstammen ca. 126 Mio. DM aus dem Ticketverkauf, siehe Institut für Museumskunde (1996), S. 30.

⁶⁵ Institut für Museumskunde (1996), S. 25.

⁶⁶ Wiederum werden Zahlen der Theaterstatistik verwendet, siehe Deutscher Bühnenverein (verschiedene Jahrgänge); die auf den Angaben des Statistischen Bundesamtes basierende Erhebung des Instituts für Museumskunde (1996), S. 25, nennt wiederum weitaus höhere Werte.

Bei Theatern fällt dies noch eklatanter aus: Die Personalausgaben beliefen sich auf 2.521 Mio. DM, was gut 82 % der Gesamtausgaben entspricht.⁶⁷

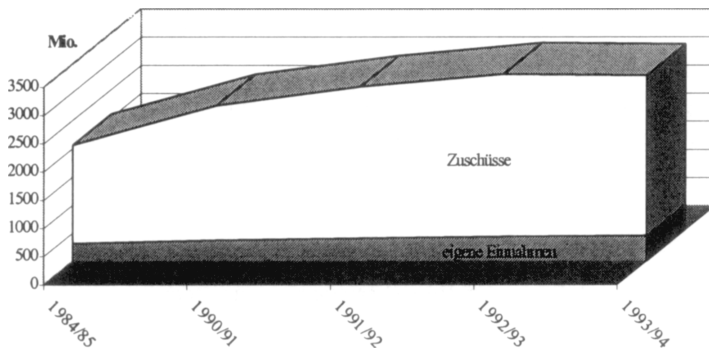
Die Betriebsausgaben sind für beide Typen von Kulturinstitutionen in den letzten Jahren und Jahrzehnten ebenfalls gestiegen; sie lagen für das Theater z. B. Mitte der 80er Jahre noch bei ca. 1.600 Mio. DM und für Museen bei ca. 1.200 Mio. DM. Bei dieser Entwicklung spielt vor allem der Anstieg der Personalkosten eine hervorgehobene Rolle.

Die Gegenüberstellung von Betriebsausgaben und Betriebseinnahmen ergibt den sogenannten Betriebszuschuß, also die Nettozuweisung aus den Haushalten der Gebietskörperschaften. Für Museen liegt der Betriebszuschuß bei ca. 2.100 Mio. DM, für Theater bei ca. 2.600 Mio. DM.⁶⁸ Diese „fremden Einnahmen“ von Theatern und Museen – im Gegensatz zu den „eigenen Einnahmen“ – sind bis Anfang der 90er Jahre angewachsen wie auch die folgenden Abbildungen B-9 und B-10 verdeutlichen; Stagnation oder sogar leichte Minderungen sind jedoch seither zu verzeichnen, was durchaus korrespondiert mit der in Punkt B.IV. dargelegten Stagnation der öffentlichen Ausgaben für Kultur.

Der Eigenanteil der Einnahmen, also in erster Linie Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten, aber auch aus dem Verkauf von Programmen und anderen Merchandising-Aktivitäten sowie Einnahmen aus Sponsoring oder der Unterhaltung von eigenen Gastronomiebetrieben bzw. deren Verpachtung, ist somit letztlich doch nur gering, vergleicht man ihn mit den Zuwendungen der öffentlichen Hand (siehe nochmals die Abbildungen B-9 und B-10). Diese eigenen Einnahmen machen im Falle der Theater nur ca. 14 bis 16 % und im Falle der Museen sogar nur 8 bis 12 % aus, und ihr Anteil ist in der Vergangenheit meist gefallen.

⁶⁷ Das künstlerische Personal hat mit 43 % nur einen geringfügig höheren Anteil als das technische Personal, welcher bei ca. 40 % liegt und dem entspricht auch ungefähr die Struktur der Personalausgaben. Die Ausgaben für Verwaltungs- und Hauspersonal liegen hingegen nur bei 8 %. Auf den ersten Blick bestätigt sich somit die These eines überdimensionierten Verwaltungsapparates kaum. Auch diese Angaben folgen der Theaterstatistik 1993/94 des Deutschen Bühnenvereins.

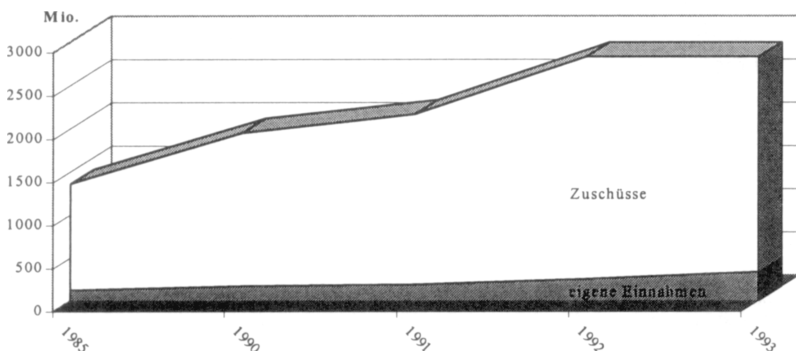
⁶⁸ Andere Bezugsgrößen ergeben eine Höhe von 5.228 Mio. DM – vgl. z. B. Institut für Museumskunde (1996), S. 25 –, was nochmals auf die oben diskutierten Probleme einer genauen Erfassung und Abgrenzung verweist. Hier wurden wiederum die Abgrenzungen des Deutschen Bühnenvereins und des Institutes für Museumskunde gewählt. Vgl. in Bezug auf Theater auch Lutz (1992), mit wiederum abweichenden Daten.



Quelle: Quelle: Institut für Museumskunde (1996), S. 30.

Abbildung B-9: Finanzierungsformen der Museen

Es zeigt sich also nicht nur, daß Theater und Museen einen recht großen Anteil an den öffentlichen Kulturausgaben für sich gewinnen können – dies wurde bereits im Punkt B.IV. belegt –, sondern auch, daß sie zum überwiegenden Teil von der öffentlichen Hand leben. Im Sinne der oben im Punkt B.III.1. aufgestellten Typologie der Trägerschaften sind sie somit nicht nur in der Produktionsdimension öffentliche Institutionen, sondern auch in der Finanzierungsdimension. Dies macht nochmals deutlich, daß Theater und Museen in Deutschland integraler Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft sind.



Quelle: Deutscher Bühnenverein (verschiedene Jahrgänge).

Abbildung B-10: Finanzierungsformen der Theater

VI. Die „Krise“ der Theater- und Museumslandschaft im Lichte der Entwicklung der öffentlichen Kulturfinanzierung sowie der strukturellen und finanzwirtschaftlichen Entwicklung von Theatern und Museen

Die Ausführungen dieses Kapitels pointiert zusammenfassend, sind Theater und Museen in Deutschland zunächst einmal Gegenstand der „normalen“ Finanzpolitik der dezentralen Gebietskörperschaften Länder und Gemeinden.

Verfolgt man anhand der Presse die wirtschaftliche Lage dieser Museen und Theater, so gewinnt man zwangsläufig den Eindruck, daß eine Krise das bestimmende Lebensgefühl von Kulturschaffenden in Deutschland sein müßte: Dort entsteht das Bild drastischer Kürzungen der öffentlichen Ausgaben für Kultur, begleitet vom Sterben der Theater und Museen.⁶⁹ In der Tat sind spektakuläre „Schließungen“, „Fusionen“ oder „Reformen“ in den letzten Jahren an der Tagesordnung, die natürlich regelmäßig und auch berechtigterweise von einem kritischen Journalismus kommentiert werden: Ob es – nur als Beispiele – um die Deckelung der Ausgaben für Museen in Köln, die Schließung des Schillertheaters in Berlin, die Fusion von Spielstätten wie in Thüringen oder die Schließung einzelner Schauspielsparten wie in Frankfurt/Oder oder in Oberhausen geht, immer heißt es: „Als erstes stirbt die Kunst“⁷⁰ oder – nahezu gleichlautend in TAZ und FAZ – „Tod einer Oper“⁷¹ und „Opernmord“⁷².

Ein Blick auf die Zahlen des Punktes B.IV. dieses „Deskriptiven Versuchs“ scheint auf den ersten Blick die in der Presse vermittelten Horrorvisionen zu relativieren: Zwar steigen die öffentlichen Ausgaben für Theater und Museen nicht mehr kontinuierlich und kräftig an wie noch in den 70er und 80er Jahren, aber immerhin stagnieren sie seit Anfang der 90er Jahre auf hohem Niveau. Das heißt, den mit den oben erwähnten Schließungen und Reformen verbundenen Kürzungen stehen also zumindest teilweise Ausweitungen der Kulturausgaben an anderer Stelle gegenüber, was man natürlich noch als sinnvollen Strukturwandel innerhalb des öffentlichen Theater- und Museumsbereich auffassen könnte. Ist also die ökonomische Krise der Theater und Museen nur herbeigeredet?

Diese These erweist sich bei näherem Hinschauen jedoch als allzu optimistisch, denn betrachtet man die gerade nochmals zusammengefaßte Entwicklung der öffentlichen Kulturausgaben vor dem Hintergrund der strukturellen und finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Theater und Museen ins-

⁶⁹ Vgl. z. B. die Rede von *Everding* (1993) aus Anlaß der Schließung des Schillertheaters, Berlin.

⁷⁰ *Meissner* (1998).

⁷¹ *Reininghaus* (1991).

⁷² *Rossmann* (1991).

gesamt – wie sie in Punkt B.V. dieses „Deskriptiven Versuchs“ dargelegt wurde –, so ergibt sich ein anderes Bild.

Wie gesehen, ist die Entwicklung der Besucherzahlen seit einiger Zeit rückläufig, was sich dauerhaft negativ auf die eigenen Einnahmen auswirken muß.⁷³ Zudem stiegen und steigen die Kosten der Theater und Museen, und hier insbesondere die Personalkosten. Daß diese Kombination aus den genannten strukturellen sowie finanzwirtschaftlichen Entwicklungen und dem seit Beginn der 90er Jahre stagnierendem Niveau der öffentlichen Zuwendungen Probleme für die Theater und Museen ergibt, ist augenscheinlich. Beide Entwicklungen zusammengenommen, muß man die in der Presse diskutierten Einzelfälle nicht mehr unbedingt als kulturellen Strukturwandel interpretieren, sondern sie können dann auch als erste Vorboten einer längeren Entwicklung interpretiert werden.

Wie steht es also um die Zukunft der in diesem Kapitel beschriebenen Theater- und Museumslandschaft angesichts der skizzierten Probleme? Diese Frage wird den Hintergrund für die in den nächsten Kapiteln geführten Diskussionen bilden.

⁷³ Der Rückgang der Besucherzahlen hat bislang nur durch auf Dauer kaum mehr „durchsetzbare Preiserhöhungen“ noch nicht zu Einbrüchen bei den eigenen Einnahmen geführt, wobei allerdings keine genauen Studien über die Preiselastizität der Nachfrage und die optimale Preispolitik von diesen Institutionen vorliegen. Vgl. jedoch *Kirchberg* (1998).

C. Normativer Versuch

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

Wie die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels eindeutig belegen, ist der Kulturbereich in der Bundesrepublik Deutschland – wie auch in den meisten anderen Nationen Westeuropas – zu einem erheblichen Teil durch eine Kulturpolitik mit öffentlichen Einnahmen und vor allem mit öffentlichen Ausgaben geprägt; in diesen Teilen ist der Kulturbereich somit ein Feld der Finanzpolitik. Als Spezifikum der deutschen Kulturlandschaft wurde zudem ihre starke räumliche Dezentralisierung deutlich. Kulturpolitik ist somit oft Finanzpolitik der Länder und Gemeinden.

Daß der Kulturbereich in Deutschland nun faktisch als Terrain „öffentlicher Aufgaben und Ausgaben“ behandelt wird, sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob es im Sinne der Ökonomik auch rational ist, Kultur – oder auch nur Kulturförderung – so weitgehend in die Hand des Staates zu legen, oder anders gewendet, ob es sinnvoll ist, Kultur gerade als Finanzpolitik zu organisieren. Dieses Hauptkapitel widmet sich dieser normativen Fragestellung.

I. Die ökonomische Ausgangsvermutung: Primat des Marktes

„Ökonomisch gesehen, ist der moderne demokratische Staat ja nur eine bestimmte notwendige Organisationsform der Wahrung und Entwicklung solcher ökonomischer Bedürfnisse der Individuen, die nicht – oder nicht besser – über andere Institutionen, wie Familien und Gruppenbildung, Gemeinden oder über arbeitsteilig organisierte Märkte, befriedigt werden können.“¹ Die Ausgangsvermutung der Ökonomen ist somit also ein Primat des Marktes bei der Allokation von Ressourcen, was konsequenterweise natürlich auch für die Allokation von Ressourcen im Kulturbereich gilt. Schon die in dem Zitat hervortretenden, sehr grundsätzlichen Erwägungen mögen also vor einem allzu schnellen Schluß vom Sein auf das Sollen warnen. Es ist aus ökonomischer Sicht vielmehr zu prüfen, ob bei Theatern und Museen Gründe vorliegen, die es rechtfertigen, von diesem Primat des Marktes abzuweichen.

¹ *Tiepelmann* (1992), S. 273.

Wenn es um die Identifizierung der Fälle geht, in denen ökonomische Bedürfnisse durch keine andere Institution als den Staat besser zu befriedigen sind, so bietet die ökonomische Theorie ein erprobtes Rüstzeug für eine erste, vorläufige Annäherung, die sogenannte „Theorie des Marktversagens“. Die Rechtfertigung staatlicher Intervention – so auch finanzpolitischer Intervention wie in dem hier betrachteten Fall – erfolgt dabei in einem ersten Schritt durch die Herausarbeitung von Bedingungen, in denen die Abwicklung einer ökonomischen Aktivität über den Markt keine befriedigenden Ergebnisse zeigt.² Insofern soll mit Hilfe dieser Theorie zunächst einmal nicht gezeigt werden, weshalb sich der Staat so verhält, wie wir es faktisch vorfinden, obschon natürlich auch Teile des faktisch vorfindbaren Staatshandels mit der Theorie des Marktversagens erfaßt werden können, was sozusagen eine positiv-ökonomische oder zumindest eine beschreibende Facette dieser Theorie darstellt.³

Im Rahmen dieses „Normativen Versuchs“ soll jedoch die Theorie des Marktversagens primär dafür verwendet werden, die ökonomische Legitimation einer potentiellen Rolle für den Staat im Kulturbereich zu diskutieren, oder in den Worten des Vaters dieser Theorie: „Es können Situationen entstehen, bei denen der Markt keine optimalen Ergebnisse zu erzielen vermag. Dann stehen wir vor der Frage, wie der Staat intervenieren kann, um eine wirksamere Aufteilung der Ressourcen zu erzielen.“⁴

Hier wird – durchaus vorsichtig – nur von „einer potentiellen Rolle“ des Staates und nur von „einem ersten Schritt“ in Richtung der Identifikation von Staatsaufgaben gesprochen, da mit dem Vorliegen von Marktversagensfällen noch nicht gesagt ist, ob der Staat die betrachtete Aufgabe besser bewältigen würde als der Markt. Es kann ja durchaus sein, daß nicht nur der Markt, sondern auch der Staat bei der Bewältigung bestimmter Aufgaben versagt. Die negativen Folgen der spezifischen Formen des Staatsversagens – welche erst im folgenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ breiten Raum einnehmen werden⁵ – sind dann vielmehr mit den negativen Folgen des Marktversagens zu vergleichen⁶, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob die betrachtete Aufgabe marktlich, staatlich oder auch in einer institutionellen Form zwischen

² Welche Operationalisierungen für „befriedigende Ergebnisse“ möglich sind, wird folgend noch im einzelnen zu zeigen sein.

³ Wie strittig die Frage des normativen bzw. positiv-deskriptiven Charakter dieser Theorie ist, wird etwa im Anschluß an *Bator* (1960) deutlich, der der Theorie des Marktversagens starke Aussagekraft zur Erklärung des Staatshandels zuspricht. Vgl. zu dieser Diskussion näher auch *Blankart* (1994), S. 65-67 und *Fritsch/Wein/Ewers* (1996).

⁴ *Musgrave* (1959), zitiert nach der deutschen Ausgabe (1966), S. 7.

⁵ Zu den Formen des Staatsversagens vergleiche umfangreicher die Punkte D.II. bis D.VI. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

⁶ Es ist somit also eine vergleichende institutionelle Analyse durchzuführen; vgl. zu diesem „new comparative institutional approach“ auch den stilbildenden Beitrag von *Demsetz* (1969) und allgemeiner für die Entwicklung der „Neuen Institutionenökonomik“ z. B. *Alchian/Demsetz* (1972) oder *Alchian/Woodward* (1987).

Markt und Staat⁷ wahrgenommen werden soll, was jedoch erst später im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ und vor allem im „Pragmatisch-reformorientierten Versuch“ erfolgen wird.

Dem mit den angesprochenen Theorien vertrauten Leser ist sicherlich nicht entgangen, daß bisher implizit nur auf die Formen „allokativ motivierten Marktversagens“ rekurriert wurde. Wenn folgend gefragt werden soll, ob die staatlich-finanzpolitische Intervention des Staates in den Kulturbereich ökonomisch begründbar ist, so werden jedoch nicht nur diese streng ökonomisch-wohlfahrtstheoretischen Argumente konsultiert, sondern auch andere, wie distributive oder meritorische Argumente für Marktversagen werden zu Rate gezogen. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich aus dem „Stand und dem Charakter der Debatte“ um die staatliche Bereitstellung und Unterstützung von Kultur, wie sie nicht nur unter Ökonomen, sondern auch gerade außerhalb der Ökonomik geführt wird; in dieser Debatte spielen solche nicht allokativen – aber sehr wohl ökonomischen – Argumente eine besondere Rolle. Aus dem gleichen Grunde sind bei der Behandlung der allokativen Argumente nicht nur die auf Musgrave zurückgehenden Standardfälle zu berücksichtigen.⁸ Neben diesen werden vielmehr auch neuere Entwicklungen, wie die Theorien der Options- und Vermächtnisgüter oder auch Argumente der Transaktions- und Informationsökonomik, konsultiert.

Bei der Behandlung der verschiedenen Argumente erscheint es jedoch meist nicht erforderlich, die hier bereits stichwortartig genannten Theoriegebäude grundlegend nachzuzeichnen, da sie heute bereits weitestgehend Einzug in die ökonomische Standardliteratur gefunden haben.⁹ Folgend wird es vielmehr darum gehen, zu prüfen, ob und wie diese erprobten Teile der ökonomischen Theorie auf den Kulturbereich angewendet werden können. Nur in Ausnahmefällen werden umfangreichere rein theoretische Ausführungen notwendig sein.

Angesichts der verbreiteten und folgend noch näher zu belegenden Aversion von Nichtökonomern und speziell von Kulturschaffenden bzw. Kulturkritikern gegenüber ökonomischen Argumenten erscheint es im Rahmen dieses Kapitels jedoch geboten, nicht ausschließlich die den Ökonomen vertrauten Argumente zu befragen; es sollen auch einige nichtökonomische Argumente für einen Kulturbereich als Feld der Finanzpolitik aufgegriffen werden. Dabei wird der Versuch unternommen, diese außerökonomischen Argumente unter Zuhilfenahme der Terminologie und der Theorie der Wirtschaftswissenschaft zu reformulieren.

⁷ Vgl. *Tiepelmann/van der Beek* (1992a).

⁸ *Musgrave* (1959).

⁹ Vgl. für einen fundierten und umfassenden Lehrbuchüberblick z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (1996); für einen knapperen zusammenfassenden Überblick der Argumente siehe z. B. *Tiepelmann/Dick* (1995).

Folgend wird zunächst ein außerökonomisches Argument betrachtet, wonach Kunst- und Kulturgüter keine ökonomischen Güter seien (vgl. Punkt C.II.). Dann folgen die allokativen und nichtallokativen Argumente für und gegen Staatsintervention in den Kulturbereich (vgl. Punkt C.III.). Daran schließen sich einige Statements von Kulturschaffenden an, welche im Lichte der ökonomischen Theorie betrachtet werden (vgl. Punkt C.IV.). Am Schluß dieses Kapitels findet sich ein kurzes Zwischenresümee (vgl. Punkt C.V.).

II. Ein außerökonomisches Mißverständnis – Kultur als nicht wirtschaftliches Gut

Eine unter Nichtökonomien und teilweise auch unter Ökonomen verbreitet anzutreffende Meinung lautet etwa wie folgt: Schon der Versuch, mit Hilfe des ökonomischen Instrumentariums Gründe für oder gegen ein staatliches Engagement im Kulturbereich zu suchen, ist völlig verfehlt, da eine Bewertung von Kunst und Kultur nicht den üblichen ökonomischen Kategorien gehorcht, ja, eine solche Perspektive den wahren Charakter von Kunst und Kultur verfälscht oder sogar pervertiert. Kunst und Kultur existierten vielmehr – jenseits aller ökonomischen Kalküle – um ihrer selbst willen wie sprichwörtlich geworden in dem Ausdruck „l’art pour l’art“. Ökonomie – beschäftigt mit den materiellen Dingen dieser Welt – sei blind für das immaterielle Wesen von Kunst und Kultur. Selbst Individuen, die in Kunst investieren oder mit ihr spekulieren, behaupten stetig, daß der rein investive Charakter nicht „alles“ sei. Der genannte Charakter der Künste mache auch den Vergleich von Kunstprodukten mit anderen, profaneren Dingen unmöglich. In groben Zügen klassifizieren solche Argumente somit Kunst- und Kulturgüter bzw. Leistungen als nicht wirtschaftliche Güter.

Eigentümlicherweise wird mit dieser Klassifizierung dann eo ipso auch die Notwendigkeit einer öffentlichen Förderung oder gar Bereitstellung von Kunst und Kultur durch den Staat postuliert. Demnach lautet das verbreitete Vorurteil zusammengefaßt: Die Kunst um ihrer selbst willen – sozusagen als immaterielles Phänomen – ist eine öffentliche Angelegenheit, gerade auch in finanzieller Hinsicht.

Am Ende dieses „Normativen Versuchs“ wird anhand konkreter Statements führender Kulturschaffender in Deutschland die gerade skizzierte Auffassung illustriert und der Versuch unternommen, diese Statements ökonomisch zu reformulieren.¹⁰ Zuvor sei jedoch allgemeiner auf einige solchen Auffassungen zugrundeliegenden Mißverständnisse hingewiesen, die zusammengenommen zeigen, daß die These von Kunst und Kultur als nicht wirtschaftlichem Gut schon abstrakt verfehlt ist.

¹⁰ Siehe Punkt C.IV. in diesem Kapitel.

Grundlegend wird ein Gut zu einem wirtschaftlichen, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

- Knappheit,
- Ressourcenzehrung der Produktion und Bereitstellung sowie
- Nutzenstiftung bei zumindest einigen Individuen.

Offensichtlich liegen all diese Merkmale bei Kunst und Kultur vor: Kunst- und Kulturgüter stehen nicht allen potentiellen Konsumenten bis zur Sättigungsgrenze zur Verfügung, „Mensch und Material“ sind erforderlich, um sie zu erstellen, und viele Menschen „erfreuen“ sich daran. „Artistic achievements produce utility for individuals and are therefore in demand. Their production requires the input of scarce resources.“¹¹

Das nun die Definitionsmerkmale für normale wirtschaftliche Güter hier erfüllt sind, sagt nun jedoch noch gar nichts darüber aus, ob das Gut über marktlich-private oder staatlich-öffentliche Mechanismen angeboten werden sollte; schon gar nicht folgt daraus die Forderung nach „Kommerzialisierung“ von solchen Gütern – was immer dies auch bedeuten mag. Es heißt nicht mehr – aber eben auch nicht weniger –, als daß sich die normalen ökonomischen Probleme stellen: In welchem Grade sollte die Beseitigung der Knappheit stattfinden? Bei welchem Ressourceneinsatz und zu welchen monetären und nichtmonetären Bewertungen? Treten solche Probleme auf, so ist die Einnahme einer ökonomischen Perspektive geradezu zwingend, aber: Über das Für und Wider einer staatlichen Unterstützung ist damit noch keine Aussage möglich.

Auf ein zweites Mißverständnis der skizzierten populären Auffassung sei hingewiesen. Wäre Kunst und Kultur kein wirtschaftliches Gut wie dort behauptet, so würde daraus gerade nicht folgen, daß der Staat bzw. die Öffentlichkeit hier tätig werden muß; gerade dann wäre es vielmehr nicht notwendig. Stellen wir uns einen Moment vor, Kultur und Kunst seien in der Tat nicht knapp und für ihre Bereitstellung wäre nur Luft und Liebe erforderlich, und nicht etwa Arbeit und sonstige Hilfsmittel (Bühnen, Farben etc., also Kapital).¹² In dieser Situation wären Kunst- und Kulturgüter „gratis“ für jedermann bis zur Sättigungsmenge – also bis nun wirklich jeder genug davon hat – vorhanden. Würden Kunst- und Kulturgüter in diesem Sinne „vom Himmel fallen“, wo wäre dann noch die Notwendigkeit von seiten des Staates, aktiv zu werden? Gibt es Kultur ohne den Staat bereits im Überfluß, so kommt ihm offensichtlich keine Rolle als Bereitsteller mehr zu.

Schon abstrakt scheint die These von den nicht wirtschaftlichen Gütern im Kunst- und Kulturbereich als Grund für Staatsintervention an zwei Stellen nicht haltbar: Erstens ist es sehr wohl ein wirtschaftliches Gut, mit den üblichen öko-

¹¹ Frey/Pommerehne (1989), S. 7.

¹² Das dritte Kriterium ist hier von geringerer Bedeutung.

nomischen Problemen, und zweitens wäre, selbst wenn es kein wirtschaftliches Gut wäre, eine Staatsintervention nicht von Nöten.

Aber auch, wenn dem so ist, so erfreut sich die genannte These von Kunst und Kultur als nicht wirtschaftliches Gut, doch gerade unter den Kulturschaffenden einer besonderen Beliebtheit wie später noch deutlicher werden wird.¹³

III. Ökonomische Argumente für Staatsinterventionen und ihre Bedeutung für den Kunst- und Kulturbereich

In diesem Unterpunkt werden die in der Ökonomik gemeinhin betrachteten Argumente auf Kunst und Kultur – und speziell auf Theater und Museen – angewendet. Dabei werden zunächst produktionstechnische Gründe für eine staatliche Intervention in den genannten Bereich diskutiert, daran schließt sich die Erörterung der wohlfahrtstheoretisch-allokativen Argumente an. Diesen Punkt abschließend, werden dann verteilungspolitische und meritorische Gründe vorgestellt.

1. Produktionstechnische Begründungen für eine Staatsintervention in den Kulturbereich

Bei den produktionstechnischen Begründungen für eine staatliche Intervention bei Theatern und Museen ist zum einen das Argument der „Baumolschen Kostenkrankheit“ und zum anderen das der „sinkenden Durchschnittskosten“ zu betrachten.

a) Baumols und Bowens klassisches Kostenkrankheitsargument

In ihrer heute teilweise schon als „klassisch“ bezeichneten Studie von Baumol und Bowen aus dem Jahre 1966 entwickeln sie das Argument von der „Produktivitätslücke“ des Kunst- und Kultursektors, was zu einer Kostenkrankheit und damit zu einem Dilemma der „life performing arts“ führe.¹⁴ Mit dieser Begründung wird bis heute immer wieder versucht, die ökonomische Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung von Kunst und Kultur zu begründen. Ob diese Versuche überzeugend sein können, soll folgend geprüft werden. Hierzu erscheint es notwendig, das Argument selbst zunächst in seinen

¹³ Siehe die Äußerungen prominenter Kulturschaffender am Ende dieses „Normativen Versuchs“.

¹⁴ Etwa Heilbrun/Gray (1993) sprechen von einer „classic study“; Baumol/Bowen (1966) beziehen sich in der Tat stärker auf die darstellenden Künste als auf den Kunst- und Kultursektor im allgemeinen, hiervon wird später noch zu reden sein.

Grundzügen darzustellen und dann nach seiner legitimatorischen Kraft für Staatsinterventionen zu fragen.

Im Überblick lautet die Argumentation von Baumol und Bowen etwa wie folgt: Die Kosten im Kulturbereich werden im Vergleich zu den Kosten der Volkswirtschaft insgesamt stärker steigen, weil die Entwicklung der Löhne im Kulturbereich mit der Entwicklung insgesamt Schritt halten wird, obwohl im Kunst- und Kulturbereich die Produktivitätsfortschritte geringer ausfallen. Die höheren Löhne in der Gesamtwirtschaft werden sozusagen durch die Produktivitätsfortschritte aufgefangen und führen dort nicht zu einer Erhöhung der Stückkosten. Anders im Kulturbereich: In Ermangelung von Produktivitätsfortschritten führen die Lohnerhöhungen dort sehr wohl zur Erhöhung der Stückkosten. Es entsteht eine „Kostenexplosion“ infolge einer „Produktivitätslücke“. Die vergleichsweise höheren Kosten im Kulturbereich werden zu vergleichsweise höheren Preisen und damit verbunden zu einem Rückgang der Nachfrage führen, was zu einer kontinuierlichen Verkleinerung des Kunst- und Kultursektors und im Extremfall zu seinem langfristigen Aussterben führt.¹⁵

Einige Schritte der skizzierten Argumentation seien etwas näher betrachtet: Zunächst zu den Möglichkeiten einer Produktivitätssteigerung in verschiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft. Es erscheint zumindest plausibel, daß solche Produktivitätssteigerungen in typisch industriellen Sektoren mit hohem, von Innovationen geprägtem Kapitaleinsatz und stark substitutionalen Verhältnissen zwischen den Produktionsfaktoren am ehesten möglich sind. Gerade diese Bedingungen finden sich jedoch im Kunst- und Kulturbereich und insbesondere in den live-darstellenden Künsten offensichtlich nicht. Wie in anderen privaten und vor allem staatlichen Dienstleistungsbereichen auch,¹⁶ sei es somit nicht möglich, die Lohnkostensteigerungen durch entsprechende Produktivitätssteigerungen aufzufangen. Daß die Lohnentwicklungen durch den produktiveren Teil der Volkswirtschaft determiniert werden und sie in den produktiven und weniger produktiven Sektoren analog verläuft, ist durch die plausible Annahme einer gewissen Mobilität des Faktors Arbeit gerechtfertigt.¹⁷

Produktivitätslücke und Kostensteigerungen seien anhand einiger vielleicht überzeugender Beispiele illustriert. Offensichtlich ist es nicht möglich (oder es macht zumindest wenig Sinn) den Text von Schillers Räufern in doppeltem Sprechtempo als normalerweise von den Schauspielern vortragen zu lassen oder, wie die Väter der Kostenkrankheit selbst illustrieren: „The output per man-hour of the violinist playing a Schubert quartet in a standard concert hall

¹⁵ Zuletzt wurde das Argument nochmals dargelegt in *Baumol* (1997) S. 2-7.

¹⁶ *Baumol* weitet seine zunächst am Kunstmarkt entwickelten Überlegungen später auf allgemeine Dienstleistungen aus, vgl. hierzu *Baumol* (1967).

¹⁷ Mit *Schnabl* (1992), S. 142, könnte man die gleichverlaufende Lohnentwicklung im produktiven und unproduktiven Sektor der Volkswirtschaft z. B. auch auf eine entsprechende Aktivität der Tarifpartner zurückführen.

is relatively fixed, and it is fairly difficult to reduce the number of actors necessary for a performance of Henry IV, part II.“¹⁸

Neuerlich wird von Baumol selbst sein vielzitiertes „Haydn string quartet, written in 1796 for a half-hour performance“ als Beispiel nochmals angeführt.¹⁹ „Simple arithmetic tells us that the performance itself required two musician-hours of performance (and investment in four musical instruments) in that year, and it *requires* exactly the same amount of labor today, two centuries later (as well as investment in the same set of instruments). Meanwhile, productivity in the US-economy has been rising at an average rate something like 2 percent per year, compounded.“²⁰

Diese Beispiele aufgreifend, sind Produktivitätszuwächse letztlich nicht möglich, da der Produktionsfaktor Arbeit sowohl Input als auch Output darstellt, das heißt, die Arbeit des Tänzers, die Arbeit des Sängers oder die Arbeit des Violinisten ist selbst auch der Output. „The work of the performer is an end in itself, not a means for the production of some good.“²¹ Von der allgemeinen Produktivitätsentwicklung abgekoppelt, aber mit der allgemeinen Lohnentwicklung konfrontiert, explodieren im Kunst- und Kulturbereich die Kosten oder genauer die Stückkosten. Daß sich die Kostensteigerungen – ohne staatliche Intervention – in höheren Preisen niederschlagen, erscheint ebenfalls unvermeidlich; gleiches gilt – abgesehen vom unrealistischen Fall einer vollkommen starren Nachfrage – für die Nachfragereduktion und damit für das Schrumpfen dieses Sektors. Die stetige Verteuerung des Outputs führt letztlich, d. h. über einen unendlichen Zeithorizont, zu seinem Verschwinden.²²

Soweit zum Argument der Baumolschen Kostenkrankheit selbst, dessen Existenz und Bedeutung für den Kultursektor und speziell für die darstellenden Künste weitgehend unbestritten ist. Fraglich bleibt jedoch, inwiefern ist dieses geeignet, eine staatliche Intervention in den Kunst- und Kulturmarkt zu rechtfertigen. Baumol selbst scheint es als hinreichende Grundlage anzusehen: „The nation will then have to decide whether culture really is a priority, or whether it

¹⁸ Baumol/Bowen (1976), S. 218 ff. Vgl. für ein weiteres Beispiele z. B. auch Gapinski (1984).

¹⁹ Daß sich im Falle von Musikaufführungen – wie im genannten Haydn Quartett – durch „technische Innovationen“ ein Produktivitätsfortschritt erzielen ließe, wenn z. B. bestimmte Instrumente durch einen Musikcomputer ersetzt werden, sei hier vernachlässigt, da sich die Beschaffenheit des Produktes hierdurch doch sehr verändern würde. Diese Möglichkeit ist in der Tat aber weniger absurd, als sie auf den ersten Blick erscheinen mag; von ihr wurde im übrigen auch bereits durch die „Tschechischen Philharmoniker“ Gebrauch gemacht.

²⁰ Baumol (1997), S. 4.

²¹ Baumol/Bowen (1966), S. 164.

²² Auf die üblichen formalen Darstellungen der Baumolschen Kostenkrankheit kann hier verzichtet werden, da sie gegenüber der obigen verbalen Darstellung keine für den hier geforderten Zusammenhang neuen Einsichten vermittelt. Vgl. für diese verschiedenen formalen Darstellungen z. B. Wahl-Ziegler (1978), S. 160 ff.; Peacock (1976), S. 71 ff.; Throsby/Withers (1979), S. 50 ff.; Baumol/Bowen (1976), S. 42 ff. und Heilbrun/Gray (1993), S. 128 f.; die hier gewählte Darstellung folgt weitgehend Heilbrun/Gray (1993).

is willing to undergo cumulative deterioration in quality and decrease in quantity, reducing artistic to an amateur endeavor provided by uncompensated non professionals.“²³ Sein Verweis auf eine „gesellschaftliche Entscheidung“ stellt jedoch eine gewisse Einschränkung dar, so bestätigt er angesichts der Kostenkrankheit: „The case for government support almost speaks for itself – almost, but not quite.“²⁴

In der Tat räumt er dann auch ein, daß sich ohne zusätzliche Annahmen kaum Argumente dagegen finden lassen werden, daß die Veränderung der Preise die Veränderung der Kosten widerspiegelt und entsprechende sektorale Verschiebungen stattfinden. Im Gegenteil: Die Veränderungen der Nachfrage sind – im Sinne der Wohlfahrtstheorie – nicht mehr als der Ausdruck eines sinnvollen Strukturwandels. Insofern scheinen die Argumente Baumols auch eher positiv erklärender Natur zu sein, die zeigen, weshalb der Staatsanteil wächst; für sich genommen, haben sie jedoch kaum rechtfertigende Kraft. Für Frisöre oder sagen wir ambulante Schuhputzer gilt das gleiche. Selbst wenn die Argumentation der Kostenkrankheit ohne Einschränkung gilt, entspräche das damit skizzierte marktliche Prozedere nach gängigem ökonomischen Kriterium einer wohlfahrtstheoretisch optimalen Entwicklung. Staatliche Interventionen würden dieses Optimum stören und zu einer pareto-inferioren Situation führen.

So muß die normative Einschätzung mit Hilfe der normalen Standardökonomie lauten: Sinnvoll selektierende Marktkräfte werden Kunst und Kultur langsam aber stetig ausblenden, bis sie schließlich im „off“ verschwunden sind. So vordergründig plausibel und vielleicht schockierend die These vom langsamen Verschwinden des Kultursektors auch sein mag, so wenig bietet sie Argumente für eine staatliche Intervention, wenn man der Standardökonomik glauben will. Vor diesem Hintergrund müßten weitere Bedingungen, wie sie im folgenden zu diskutieren sind, vorliegen. Will man sich jedoch – aus welchen durchaus berechtigten Gründen auch immer – dem genannten radikalen Werturteil der Standardökonomik nicht anschließen, welches besagt, daß es aus Gründen der Effizienz sinnvoll ist, der Kostenkrankheit ihren Lauf zu lassen, so bleibt der wirkungsanalytische Befund natürlich bestehen: Auch wenn man die normativen Implikate nicht teilt, zeigt die These von Kostenkrankheit eine Gefahr für Kunst und Kultur auf. Will man dieser Gefahr etwas entgegensetzen – was, wie gesagt, aus rein wohlfahrtstheoretisch-allokativer Perspektive keine Rechtfertigung erfährt –, so ist offensichtlich Staatshandeln erforderlich.

Angemerkt sei lediglich, daß sich natürlich schon am Baumol- und Bowen-Argument selbst einige kritische Einwände finden lassen. So zeigt sich, daß sehr wohl Produktivitätsfortschritte im Kunst- und Kultursektor und auch in den darstellenden Künsten möglich sind²⁵ und daß dem Absterben des Kultur-

²³ Baumol (1997), S. 6.

²⁴ Baumol (1997), S. 7.

²⁵ Vgl. z. B. Brooks (1997) und Wahl-Ziegler (1978), S. 179.

sektors durch den beschriebenen Kostendruck ein positiv wirkender Einkommenseffekt (durch die Produktivitätsfortschritte steigen die Lohneinkommen der Bevölkerung und durch die höheren Einkommen kann sich die Bevölkerung nun die höheren Preise für Kunst- und Kulturgüter zumindest partiell „leisten“²⁶) entgegenstehen kann.²⁷ Empirische Studien, vor allem von Baumol und Bowen selbst, scheinen jedoch die These der Kostenkrankheit trotz der angedeuteten Gegenargumente zu stützen.

Abschließend sei nochmals darauf hingewiesen, daß selbst bei Geltung des beschriebenen Dilemmas eine Intervention des Staates in den Kunst- und Kulturbereich aus rein wohlfahrtsökonomischen Gründen mit dem Argument der Kostenkrankheit allein noch nicht herleitbar ist. Nur, wenn man die normativen Implikate der rein allokativ orientierten Wohlfahrtstheorie nicht teilt und wenn man aus anderen Gründen für den Erhalt der darstellenden Künste plädiert, wird angesichts der dargestellten Argumente eine staatliche Intervention in diesen Bereich der Kultur erforderlich.

b) Sinkende Durchschnittskosten als Begründung für staatliche Intervention in den Kulturbereich

Neben dem gerade diskutierten Argument der Baumolschen Kostenkrankheit wird – v. a. bezogen auf Museen – noch ein weiteres produktionstechnisches Argument für Staatsintervention angeführt, nämlich das der sinkenden Durchschnittskosten und des damit verbundenen „natürlichen Monopols“.²⁸ Wie folgend näher erläutert, wird in der ökonomischen Standardliteratur davon ausgegangen, daß beim Vorliegen einer Situation, in der die durchschnittlichen Stückkosten der Produktion kontinuierlich im Bereich der relevanten Nachfrage fallen, eine Staatsintervention in dem betreffenden Markt angebracht ist. Umfangreiche Diskussionen ergeben sich hingegen um die Frage, wann eine solche Situation als stabil gegeben ist.²⁹

Ohne daß eingehendere empirische Studien über die Kostenfunktion von Museen vorlägen, wird jedoch bisweilen davon ausgegangen, daß diese spezifischen Kostenverläufe typischerweise bei Museen vorliegen: „Since there have been no empirical studies of the short-run cost curves of art museums, the shapes of the curves shown ... (vgl. Abbildung C-1, GvdB) are deduced from

²⁶ Dieser Einkommenseffekt wird den durch die höheren Preise ausgelösten Substitutionseffekt jedoch nur bei recht starrer Nachfrage kompensieren können, so daß er die beschriebene Entwicklung kaum aufhalten wird.

²⁷ Vgl. hierzu *Throsby/Withers* (1979), S. 52 und S. 36.

²⁸ Vgl. hierzu etwa *Heilbrun/Gray* (1993), S. 175 ff. und *Krieger* (1996), S. 109 ff.

²⁹ Vgl. für einen Überblick *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 37 ff. sowie *Kruse* (1985), S. 19 ff., *Dick* (1993) und *Blankart* (1980) für eine detailliertere Diskussion.

what we know about the way museums operate.“³⁰ Folgt man dieser Auffassung, so läßt sich das entstehende Dilemma anhand der folgenden Standarddarstellung illustrieren.³¹

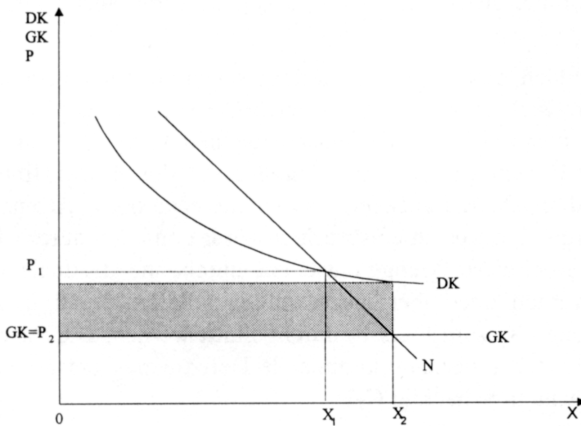


Abbildung C-1: Museen als Sektor mit sinkenden Durchschnittskosten

Auf der Ordinate seien die durchschnittlichen Stückkosten (DK), die Grenzkosten (GK) und Preise (P) bewertet in Geldeinheiten abgetragen, auf der Abszisse hingegen die Menge des Museums-Outputs, z. B. gemessen in der täglichen Anzahl von Besuchern oder in anderen geeigneten Kennziffern (wie die Menge der Exponate oder die Häufigkeit der Aufführungen). Die Funktion der durchschnittlichen Stückkosten hat den schon erwähnten Verlauf. Diese berücksichtigt auch die laufenden Kosten für Heizung, Licht, Versicherungen, Personal usw., sozusagen also den Fixkostenblock pro Stück, womit sie mit steigender Quantität deutlich sinkt. Neben diesen wird eine als konstant angenommene Grenzkostenfunktion abgetragen. Diese seien als sehr niedrig unterstellt, was in der Tat eine gewisse Plausibilität hat, da ein weiterer Besucher, zumindest innerhalb bestimmter Kapazitätsgrenzen, kaum weitere Kosten verursacht. Die dritte abgetragene Funktion ist die Nachfragefunktion (N), die aus Vereinfachungsgründen als linear und normal verlaufend unterstellt sei.

³⁰ Heilbrun/Gray (1993), S. 176. Siehe jedoch zur Kostenstruktur von Museen auch Krebs (1996), S.123 und Blau/Newman/Schwartz (1986).

³¹ Wobei es für die Diskussion des Marktversagens in diesem Kapitel genügt, zunächst das im natürlichen Monopol auftretende Defizitproblem zu behandeln und die Probleme der monopolistischen Preisbildung zu vernachlässigen; vgl. zu letzteren jedoch die Ausführungen zum Monopol und zum Monopson in den Punkten D.II.2.a) sowie D.VI. und D.VII. des „Wirkungsanalytisch-positiven Versuchs“.

Solange die durchschnittlichen Kosten sinken, liegen die marginalen Kosten notwendigerweise unter ersteren (denn wenn die Durchschnittskosten abnehmen, so muß die Erstellung einer zusätzlichen Einheit des Gutes weniger Aufwand – GK – erfordern, als für die bereits produzierte Menge pro Stück – DK – bereits anfiel). Um Kostendeckung zu erzielen, müßte das Museum offensichtlich einen Eintrittspreis verlangen, der den Durchschnittskosten entspricht (also mindestens den Preis P_1), welcher somit aber höher ist als die Grenzkosten.³²

Damit ist jedoch eine typische Marktversagenssituation gegeben, da die wohlfahrtstheoretisch optimale Preis-gleich-Grenzkosten-Regel verletzt ist. Dieser Grenzkostenpreis P_2 mit der entsprechenden Menge X_2 würde jedoch – wie gesagt – die Kosten des Museums nicht decken. Vor diesem Hintergrund ist staatlicher Handlungsbedarf angezeigt; so könnte etwa der Differenzbetrag aus P_2 (der den marginalen Kosten entsprechen würde) und den durchschnittlichen Stückkosten, die bei dieser Menge entstehen, durch eine staatliche Subvention ausgeglichen werden oder aber insgesamt eine defizitäre staatliche Bereitstellung der Menge X_2 zum Preis P_2 durchgeführt werden. Die staatliche Subvention bzw. der dabei zustande kommende Defizitbetrag entspricht dann der schraffierten Fläche in Schaubild C-1.

Daß es beim stabilen Vorliegen der beschriebenen Situation staatlichen Handlungsbedarf gibt, erscheint weitgehend unstrittig. Strittig könnte hingegen sein, ob diese in der Tat die Kostensituation von Museen kennzeichnet. Wie gerade skizziert, sprechen einige Plausibilitätsüberlegungen dafür, zumindest solange die Kapazitätsgrenze der entsprechenden Einrichtung nicht überschritten ist; um genauere Aussagen treffen zu können, wären hingegen detailliertere empirische Studien über die Kostensituation von Kultureinrichtungen notwendig. Ausgehend vom bisherigen Stand der Museumsforschung, erscheint somit das Argument sinkender Durchschnittskosten zwar kein empirisch hartes, jedoch ein zumindest plausibles für staatliche Intervention in den Museumsbereich, wenn auch nicht in den Bereich von Kunst und Kultur insgesamt.

³² Daß ein „normaler“ und zudem „stabil geschützter“ natürlicher Monopolist vom „Typ Cournot“ natürlich keinerlei Anreiz hat, weder den Preis P_1 noch den P_2 zu nehmen, sei hier nur angedeutet; es geht hier in der Tat nur um das Gedankenexperiment, welches das Defizitproblem aufzeigt, siehe auch die Hinweise der vorhergehenden Fußnote. Zur Plausibilisierung des Gedankenexperiments stelle man sich z. B. einen Moment lang vor, der betrachtete Markt sei „contestable“, was den Anbieter auf die „second-best“ Lösung P_2 festlege, oder es gebe eine hoheitliche Regelungsinanz, die diesen Preis erzwingt.

2. Öffentliche Gutsmerkmale und Externalitäten als Begründung für eine staatliche Intervention in den Kulturbereich

Ganz allgemein ist heute das wichtigste allokativ-wohlfahrtsökonomische Argument für ein Aktivwerden des Staates innerhalb eines prinzipiell marktwirtschaftlich orientierten ökonomischen Systems das Vorliegen von öffentlichen Gutsmerkmalen bzw. das Auftreten von Externalitäten. Liegt eines dieser beiden Phänomene vor, so führt der freiwillige Tauschprozeß auf privaten Märkten nur zu einer suboptimalen Allokation der Ressourcen.³³ Leistungen und Gütern des Kultur- und Kunstbereichs werden gängigerweise Externalitäten positiver Natur und öffentliche Gutskomponenten nachgesagt; deren Existenz und Intensität soll im folgenden näher diskutiert werden. Folgt man dieser Auffassung, so ist es privaten Anbietern von Kunst und Kultur aufgrund dieser charakteristischen Eigenschaften ihres Produkts oder zumindest von Komponenten ihres Produktes nicht möglich, den gesamten Nutzengewinn über den Markt an sich zu ziehen.³⁴ Schon vor dem Vorliegen der eigentlichen Pionierleistungen auf dem Gebiet der Kulturökonomik fanden sich in der allgemein ökonomischen Literatur derlei Argumente, so sei der Kunstgenuß „not restricted to those immediately prepared to pay cash but diffuse themselves to the benefit of much wider sections of the community“³⁵.

War bislang nur von Externalitäten oder öffentlichen Gutskomponenten im allgemeinen die Rede,³⁶ so wurde im Rahmen der Kunst- und Kulturökonomik versucht, die externen Effekte bzw. öffentlichen Gutskomponenten in diesem speziellen Markt näher zu spezifizieren, um daraus konkretere Handlungsanforderungen an den Staat abzuleiten. Unterschieden nach einem externen Erziehungs-, Kreativitäts- und Innovationswert, einem Options- bzw. Existenzwert, einem Vermächtniswert und einem externen Integrations- bzw. Prestigewert sollen die Externalitäten der Tätigkeit von Theatern und Museen im folgenden konkretisiert werden. Bei diesen handelt es sich um Externalitäten in einem engeren Sinne. Der Externalitätenbegriff selbst wird jedoch innerhalb der Ökonomik sehr unterschiedlich und schillernd verwendet; bei breiterer Definition des Externalitätsbegriffes lassen sich weitere Effekte feststellen, die im Anschluß daran unter dem Stichwort einer Wirtschaftsförderungsfunktion von Kunst und Kultur diskutiert werden.

³³ Vgl. zum pareto-optimalen Ergebnis beim Nichtvorliegen von öffentlichen Gutsmerkmalen und Externalitäten Punkt D.I.2. und bei ihrem Vorliegen Punkt D.VIII. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

³⁴ Vgl. hierzu etwa *Pommerehne/Frey* (1987), S. 262.

³⁵ *Robbins* (1963), S. 58; zitiert nach *Krieger* (1996), S. 91.

³⁶ Auf die allgemeine Herleitung der Optimalitätsbedingungen und die Darstellung der Abweichung von den Optimalitätsbedingungen beim Vorliegen von Externalitäten und öffentlichen Gutskomponenten kann hier verzichtet werden; vgl. hierzu allgemein z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (1996) und v. a. Punkt D.VIII. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

*a) Externer Erziehungs-, Kreativitäts- und Innovationswert
von Kunst und Kultur*

Bisweilen findet sich das Argument, daß der Existenz und dem Gebrauch kultureller Dienste und Leistungen ein Nutzwert zuzuordnen sei, der den privaten individuellen Nutzen des Konsumenten übersteigt, da von ihnen ein externer Erziehungswert ausgehe. „This rationale appears to be based on the proposition that the arts are educational, that they improve the quality of citizenship, that they make the citizen more thoughtful, and that they teach him about the world. It is undoubtedly true that there is something to this position – that attending a good play or a good opera may in fact improve the quality of citizens.“³⁷

Dem individuell erworbenen Humankapital werden somit also positive externe Effekte unterstellt. „Die individuelle Kapitalakkumulation erlaubt nicht nur ihrem Besitzer, aus seinem Güterkonsum einen höheren Nutzen zu ziehen, sondern führt auch zu einer Steigerung der Konsum- und Produktionsfähigkeiten anderer Personen.“³⁸ Die Transmission der Externalitäten über den individuellen Nutzer hinaus geschehe primär über Gespräche.³⁹ Museen und Theater wären demnach Bildungseinrichtungen auch für diejenigen, die sie nicht direkt besuchen. „The arts can be taken to generate external benefits through their contribution to education.“⁴⁰

Dem externen Erziehungswert von Kunst und Kultur ist ein bisweilen diskutierter Kreativitäts- und Innovationswert sehr verwandt. „Educated people are more productive, more creative ... and those results of education and others are benefits that devolve upon the entire population ...“⁴¹ Während der Erziehungswert sich auf den externen Nutzen von Konsumenten bezieht, beziehen sich der externe Kreativitäts- und Innovationswert auf den Unternehmenssektor. Die Tätigkeit von Museen und Theatern wäre dann ein Input im Produktionsprozeß sektorfremder Unternehmen, der jedoch nicht entlohnt wird. „Meist wird das kreative Potential als positiver externer Effekt außerhalb des Tauschprozesses zur Vorleistung.“⁴² Damit stellen sich im Unternehmenssektor analoge Probleme wie bei den eben diskutierten Erziehungsfunktionen im Haushaltssektor: Die im Unternehmenssektor entstehenden zusätzlichen Nutzen – welche sich letztlich in höheren Gewinnen niederschlagen – werden marktlich nicht abgegolten.⁴³

³⁷ Moore (1976), S. 26 f.

³⁸ Krieger (1996), S. 99.

³⁹ Siehe hierzu auch Wahl-Ziegler (1978), S.227 und Solf (1993), S. 88 f. sowie Krieger (1996), S. 99.

⁴⁰ Baumol (1997), S. 19.

⁴¹ Baumol (1997), S. 18.

⁴² Krieger (1996), S. 101.

⁴³ Vgl. auch Abbing (1980), Horlacher (1984) und O'Hagan/Duffy (1987).

Bei einer Messung der Intensität von externen Nutzen ergeben sich offensichtliche Probleme, da die Bewertung dieser Nutzen mit Hilfe ihres Marktwertes gerade nicht möglich ist. Diese Probleme gelten hier uneingeschränkt und machen die empirische Erfassung der Externalitäten des Museums- und Theaterbetriebs schwierig. Betreffend den externen Kreativitäts- und Innovationswert für Unternehmen, liegen bislang keine detaillierten empirischen Untersuchungen vor, diesbezüglich werden lediglich die Wechselwirkungen zwischen Kunstsektor und anderen Bereichen der Ökonomie diskutiert, was im folgenden noch geschehen wird.⁴⁴ Abgesehen von diesen, scheinen jedoch die Versuche, mit Hilfe von Befragungen die Stärke des Erziehungswertes von Kunst und Kultur zu quantifizieren, das Vorliegen eines solchen zu bestätigen.⁴⁵ Allerdings unterscheiden sich die Ergebnisse der Befragungen bisweilen signifikant. In einer Studie von Throsby und Withers aus dem Jahre 1983 beantworteten immerhin 96,4 % der Befragten das folgende Statement zustimmend.⁴⁶ „It is important for school children to learn music, painting, drama, etc., as part of their education.“ Auf die direkte Frage nach dem Erziehungswert von Kunst erkannten in der in Kanada durchgeführten Befragung von Morrison und West aus dem Jahre 1986 jedoch nur 7 % der Befragten dem Kunstbereich erzieherische Bedeutung zu. Die Art der Fragestellung hat hier offenbar großen Einfluß auf das Ergebnis.

Der theoretisch vielleicht einleuchtende externe Erziehungswert von Kunst und Kultur erscheint empirisch somit eher umstritten. Um selbst bei Vorliegen des Erziehungswertes hieraus eine öffentliche Förderung abzuleiten, müßte jedoch verglichen werden, ob der Erziehungswert von Kunst und Kultur höher ist als der anderer Güter. Diese Frage quantifizieren zu wollen, ist jedoch beim heutigen Stand der empirischen Untersuchungen des Kulturbereichs zum Scheitern verurteilt. Insofern bleibt also die öffentliche Förderung von Museen und Theatern mit Hilfe des Externalitätenargumentes „Erziehungswert“ zwar plausibel, aber sicherlich nicht zwingend.

b) Externer Options- und Existenzwert

Ein weiterer Versuch, die öffentliche Gutskomponente bzw. die Externalität von Kunst und Kultur zu konkretisieren, findet sich in ihrem Options- bzw. Existenzwert. Der Optionswert von Kunst und Kultur ergibt sich aus der bloßen Möglichkeit, Kunst nachfragen zu können. Insofern wird also der Bereitstel-

⁴⁴ Fohrbeck (1982), S. 226, nennt lediglich einige Beispiele dafür, daß die künstlerischen Vorleistungen von Unternehmen in der Tat abgegolten werden.

⁴⁵ Vgl. hierzu die aufgrund von Befragungen gewonnenen Ergebnisse von Throsby/Withers (1983), S. 184, Wijnberg (1994), S. 105, vgl. auch Throsby/Withers (1979), S. 176 sowie Morrison/West (1986), S. 68.

⁴⁶ Vgl. hierzu auch die Rezeption bei Frey/Pommerehne (1989), S. 20.

lung eines Potentials, welches jederzeit Kunsterlebnisse hervorbringen kann, ein eigener Wert zugemessen.⁴⁷ Da es also um die bloße Möglichkeit der Konsumtion geht, bleibt diese unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage nach Theater- und Museumsleistungen. Diese Anbieter von Kulturgütern stellen die genannte Option also ohne marktliche Gegenleistung bereit, sie sind somit als positive Externalitäten zu bewerten.⁴⁸ Daß zumindest in qualitativer Hinsicht der Optionswert von Kunst und Kultur als Externalität zu bewerten ist, erscheint somit durchaus nachvollziehbar.

Dem Optionswert ist der sogenannte Existenzwert von Kunst und Kultur sehr verwandt.⁴⁹ „Etwas subtiler (als der Optionswert, G.v.d.B.) ist der Wunsch nach Erhaltung eines Kunstwerks, das man gar nicht zu nutzen gedenkt, aber dessen bloße Existenz einem am Herzen liegt.“⁵⁰ Insofern mag ein Existenzwert darin bestehen, daß bestimmte, einmalige Kulturgüter bei Zerstörung oder Verlust unwiederbringlich verloren gehen und auch nicht durch die marktliche Bereitstellung in den ursprünglichen Zustand wieder zurückversetzt werden können. In Analogie zu dem positiven Optionswert tangiert der Nutzenzuwachs aus der bloßen Existenz eines solchen Gutes auch diejenigen Bürger, die es nicht direkt nachfragen. Analog zum Optionswert erscheint die Klassifizierung des Existenzwertes als Externalität also durchaus plausibel.

Die Quantifizierung des Options- und Existenzwertes mit Hilfe empirischer Methoden ist wiederum ein schwieriges Unterfangen. In der schon erwähnten Studie von Throsby und Withers aus dem Jahre 1983 wird Kunst und Kultur allgemein ein sehr hoher Existenz- und Optionswert zugesprochen.⁵¹ Wesentlich geringer fällt er in der ebenfalls schon erwähnten Studie von Morrison und West aus dem Jahre 1986 aus, in der nur 20 % der Nichtnutzer von Kulturgütern einen Existenz- und Optionswert angaben.⁵² Die empirische Evidenz und vor allem die Versuche einer Quantifizierung des Options- und Existenzwertes bleiben somit ebenfalls ambivalent.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Gäfgen (1992), S. 180 f.; Solf (1993), S. 86 ff.; Throsby/Withers (1979), S. 173 f.; Krieger (1996), S. 92 ff.; Attenhofer (1997a), S. 37 ff und (1997b), S. 69 ff.

⁴⁸ Bisweilen wird diskutiert, ob sich für einen Optionswert ganz allgemein, und speziell für Kunst und Kultur, nicht ein Markt herausbilden könne; dieser Markt wäre ähnlich einer Versicherung organisiert. Da die Möglichkeit eines solchen Versicherungsmarktes für Optionen jedoch hier allgemein verneint wird, bedarf es seiner näheren Diskussion nicht. Vgl. hierzu jedoch Krieger (1996), S. 93 f. und Bishop (1982), S. 1 ff.

⁴⁹ Vgl. hierzu etwa Pommerehne/Frey (1987), S. 263 und (1990), Gäfgen (1992), S. 181 und speziell bezogen auf die Denkmalpflege Siegel (1985), S. 83 ff. und Tiepelmann (1992), S. 174 ff.

⁵⁰ Gäfgen (1992), S. 181.

⁵¹ Siehe Throsby/Withers (1983), S. 184.

⁵² Siehe Morrison/West (1986), S. 68.

c) Der Vermächtniswert von Kunst und Kultur

Ein bedeutsamer Versuch der Konkretisierung der Externalitäten von Kunst und Kultur ist der, die Möglichkeit des Konsums für zukünftige Generationen zu erhalten. Die Nachfrage nach solchen Gütern von zukünftigen Generationen wird offensichtlich in der Gegenwart nicht wirksam und findet insofern im aktuellen marktlichen Geschehen keine Berücksichtigung. Zu fragen ist jedoch, inwiefern das rein marktliche Geschehen der Gegenwart den Konsum zukünftiger Generationen einschränken soll. Hierzu muß die Annahme getroffen werden, daß auch „kulturelles Kapital“ einer Abschreibung unterliegt, respektive verloren geht.⁵³ „Also of great importance is the contribution the arts promise to quality of life for future generations. If the arts are allowed to wither today they will not readily be resuscitated tomorrow, and it is our heirs who will suffer the consequences.“⁵⁴

Eine weitere Annahme ist die, daß zukünftige Generationen bezüglich der Kunst- und Kulturprodukte zumindest ähnliche Präferenzen besitzen wie die Gegenwartsgeneration.⁵⁵ Da zwangsläufig Unsicherheit über die Präferenzen zukünftiger Generationen besteht, ist der Vermächtniswert als eigenständige Legitimationskategorie bestritten worden: „Die generationsüberschreitenden Externalitäten haben somit keinen Vermächtniswert, sondern höchstens einen Optionswert, indem den späteren Generationen die Möglichkeit (Option) erhalten bleibt.“⁵⁶

Erst bei Zugrundelegung dieser beiden Annahmen – der von der Abnutzung des kulturellen Kapitalstocks und der von der Identität bzw. Verwandtschaft der Präferenzen zukünftiger Generationen – erscheint strenggenommen die These vom Vermächtniswert der von Museen und Theatern bereitgestellten Leistungen als externer Effekt konsistent. Trotz dieser theoretisch restriktiven Annahme gehört die These vom Vermächtniswert zu den ältesten, um einen staatlichen Eingriff in diesen Sektor zu rechtfertigen,⁵⁷ gleichzeitig hat sie nichts an Aktualität verloren wie das obige Zitat Baumols zeigt.

Die empirische Evidenz und die Quantifizierung einer Nachfrage zukünftiger Generationen und somit eines Vermächtniswertes erscheint ebenfalls strittig. In der oben bereits mehrfach erwähnten Studie von Throsby und Withers aus dem Jahre 1983 findet z. B. eine klare Trennung zwischen dem eben dis-

⁵³ Vgl. zur Notwendigkeit der Abschreibung auf kulturelles Kapital *Krieger* (1996), S. 73 ff.

⁵⁴ *Baumol* (1997), S. 19.

⁵⁵ Vgl. hierzu, detaillierter und intertemporale Verteilungsfragen berücksichtigend, *CWI* (1980), S. 45 ff.

⁵⁶ *Attenhofer* (1997), S. 39.

⁵⁷ Schon *Baumol/Bowen* (1966), S. 384 ff. führen es als zentrales Argument an, vgl. hierzu auch *Peacock* (1969), S. 330 ff.; *Netzer* (1978), S. 19 ff.; *Frey/Pommerehne* (1989), S. 20 ff.; *Wahl-Ziegler* (1978), S. 229 f.; *Solf* (1993), S. 92 f.; *Gäpfen* (1992), S. 181 und *Krieger* (1996), S. 96 ff.

kutierten Bildungswert und dem Vermächtniswert statt.⁵⁸ Aber auch ohne eine exakte Quantifizierung erscheint unter Berücksichtigung der genannten Annahmen die These vom Vermächtniswert als Externalität von Kunst und Kultur durchaus plausibel. Es ist somit durchaus naheliegend, mit ihr einen potentiellen Eingriff des Staates in den Kultursektor zu rechtfertigen.

d) Externer Identitäts- und Prestigewert von Kunst und Kultur

Als letzte Konkretisierung der von Kunst und Kultur ausgehenden positiven Externalitäten im engeren Sinne wird bisweilen eine identitätsstiftende bzw. prestigegebende Funktion betont, die ebenfalls nicht durch die rein marktliche Nachfrage berücksichtigt wird. Dabei wird der Identitätsstiftung primär eine nach innen gerichtete, den eigenen Standort bestimmende Funktion zugewiesen, während der Prestigewert auf die nach außen gerichtete Anerkennung zielt.⁵⁹ Diese beiden Komponenten gewinnen ihren Charakter als Externalität dadurch, daß er anfalle „even for those who do not use their services, or who are not interested in art at all. Examples are the Paris Opera or the Scala in Milan, which provide a sense of national pride and help to maintain the national cultural entity“.⁶⁰ Weitere Beispiele für Prestige- und Identitätswert von Kunst und Kultur werden etwa von Krieger genannt: „Der gemeinsame Stolz auf die europäische Literatur, auf den bayerischen Barock und auf die gotischen Kirchen der Nürnberger Innenstadt sind Beispiele für räumliche Identitätsbildung. ... Niemand wird von der Teilnahme am ‚Stolz‘ auf seine räumliche Einheit ausgeschlossen, so daß der Effekt extern wirkt.“⁶¹

Bezogen auf sein Heimatland proklamiert etwa jüngst Baumol: „The loss in respect for the United States in other countries ... that will be threatened by loss of support for the arts.“⁶² Angesichts der Instrumentalisierung von Theatern und Museen im Nationalsozialismus in Deutschland und im Faschismus in Italien bleibt jedoch zu beachten, daß diese Externalität des „Stiftens nationaler Identität“ keinesfalls zwangsläufig positiver Natur sein muß. Daher sei betont, daß Identitäts- und Prestigewert hier wohl zu unterscheiden sind von einem Effekt, der überzogenen Nationalismus unterstützt.

Die wenigen empirischen Studien zum Integrations- und Prestigewert von Kunst und Kultur kommen zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen und lassen keine zusammenfassenden Aussagen zu.⁶³ Der eben schon für andere Formen der Externalitäten gemachte Hinweis, daß Kunst und Kultur in ihrer externen

⁵⁸ Throsby/Withers (1983), S. 184.

⁵⁹ Diese Unterscheidung trifft etwa Duffy (1992), S. 42 f.

⁶⁰ Frey/Pommerehne (1989), S. 19.

⁶¹ Krieger (1996), S. 104.

⁶² Baumol (1997), S. 19.

⁶³ Siehe hierzu Throsby/Withers (1983), S. 184 und Morrison/West (1986), S. 68 f.

Prestige- und Integrationsfunktion mit anderen nicht kulturellen Gütern konkurrieren, ist hier ebenfalls zu beachten. Ohne eine genauere empirische Überprüfung erscheint es zumindest plausibel, daß Erfolge bei sportlichen Großereignissen, wie z. B. die Tour de France, Fußballweltmeisterschaften oder Wimbledon, oder auch verschiedene „normale“ Konsumgüter, wie Luxuskarossen vom Typ Ferrari, Mercedes oder BMW, mindestens vergleichbare Effekte hervorrufen. Fraglich bleibt, ob solchen Externalitäten durch den Theater- und Museumsbetrieb demgegenüber besondere Bedeutung zukommen. Bezogen auf die deutschen Verhältnisse, muß diese These der Identitätsstiftung am Einzelfall überprüft werden; so wird sie für Traditionshäuser mit lokaler Verwurzelung und überregionalem Renommee stärker gelten als für ein beliebiges Allerwelthaus. Ob sich angesichts dieser Diffusität von prestige- und integrationsschaffenden Effekten verschiedenster Produkte hieraus ein staatlicher Handlungsbedarf für Theater und Museen ableiten läßt, erscheint insofern nicht ausgeschlossen, aber dennoch wenig zwingend.

e) „Wirtschaftsförderungsexternalitäten“

In jüngerer Zeit findet sich eine umfangreiche Literatur zum Thema „Verflechtungsbeziehungen und Wechselwirkungen zwischen Kunst und Gesamtökonomie“. Bisweilen wird aus dem Umstand, daß solche vorliegen, der Schluß gezogen, daß Kunst einer besonderen öffentlichen Förderung bedarf.⁶⁴ Somit zerfällt das nun zu diskutierende Argument in zwei Teilargumente. Erstens müßte geprüft werden, ob solche Beziehungen in der Tat vorliegen, und erst dann wäre zu diskutieren, ob sich daraus ein öffentlicher Handlungsbedarf ergibt.

Zunächst zum ersten Teilargument. In den Ausführungen des ersten Hauptteils wurden lediglich die budgetwirksamen Ausgaben der unterschiedlichen Gebietskörperschaften für Kunst und Kultur aufgeführt. Der Kunst- und Kultursektor bedient sich jedoch in aller Regel vor- und nachgelagerter Sektoren im Wirtschaftsprozess; beispielsweise ist die Bereitstellung und der Erwerb von Rohstoffen und Werkzeugen eine Vorleistung einer künstlerischen Leistung, während oft Galerien und ähnliches die Distribution von Kulturprodukten übernehmen. Mit Krieger⁶⁵ lassen sich somit nicht nur Verflechtungsbeziehungen innerhalb des (eigenen oder fremden) Kunstsektors, z. B. zwischen verschiedenen Kunstsparten, und Verflechtungsbeziehungen mit der Kunstwirtschaft wie z. B. Malerbedarf und Galerien oder Musikinstrumentenherstellern,

⁶⁴ Vgl. zu diesem Thema allgemein *Hummel/Berger* (1988) und *Hummel/Waldkircher* (1992); *Hummel/Brodbeck* (1991); *Pappermann* (1988); *Myerscough* (1988); *Ertel* (1993); *Brosio/Santagata* (1992); *Brosio* (1994); wobei sich die Studien sich auf verschiedene Länder oder auch Regionen beziehen.

⁶⁵ Siehe *Krieger* (1996), S. 48 f.

unterscheiden, sondern auch Verflechtungen mit sektorfremden Produzenten. Zudem werden Verflechtungsbeziehungen mit der Gesamtwirtschaft dergestalt diskutiert, daß von den öffentlichen Kulturausgaben Multiplikatoreffekte ausgehen. Somit lassen sich fünf Typen von Verflechtungsbeziehungen feststellen (vgl. Tabelle C-1).

Tabelle C-1

**Verflechtungsbeziehungen zwischen Künstlern und Produzenten
unterschiedlicher Stufen**

Verflechtungsbeziehungen der				
1. Stufe:	2. Stufe:	3. Stufe:	4. Stufe:	5. Stufe:
Innerhalb des Kunstsektors i.e.S.		„Kunstwirtschaft“	Sektorfremde Produzenten	Die gesamte Volkswirtschaft, die durch Multiplikatoreffekte profitiert
Künstler derselben Sparte	Künstler unterschiedlicher Sparten	Produzenten, die Kunstgüter vermarkten, spezifische Vorleistungen herstellen, komplementäre Konsumgüter herstellen	Produzenten, die Kunstgüter indirekt nutzen und (meist) nicht auf sie angewiesen sind	Von der Wiederverausgabung des von der 1. bis zur 4. Stufe erzielten Einkommensbegünstigte Sektoren
Beispiel: Anregung durch die Arbeit anderer Künstler		Beispiel: Musikinstrumentenbauer, Tonträgerindustrie, Verlagswesen, Spezialpapiererzeugung	Beispiel: Nutzung von Prestige oder Image etc. für Verkauf anderer Produkte, Anwerbung von Arbeitskräften	Beispiel: Nach einer kulturellen Veranstaltung wird ein Restaurant besucht. Das damit in der Gastronomie erzielte Einkommen wird an anderer Stelle verausgabt.

Quelle: Krieger (1996), S. 48.

Daß Verflechtungen innerhalb des Kunstsektors und der Kunstwirtschaft bestehen, erscheint auch ohne nähere Erläuterung plausibel. Innerhalb dieses Sektors werden von einschlägigen Untersuchungen des Ifo-Instituts als Verflechtung mit vorgelagerten Sektoren 26.086 Mio. DM Umsatz und mit nachgelagerten Sektoren 43.498 Mio. DM Umsatz genannt. Ähnliche Untersuchungen des Musikmarktes bestätigen ein nicht zu vernachlässigendes Ausmaß von derlei Verflechtungen.⁶⁶

Weniger leicht erfaßbar sind die indirekten Verflechtungen mit sektorfremden Unternehmungen.⁶⁷ Solche Verflechtungen bestehen primär über den oben diskutierten Kreativitäts- und Innovationswert von Unternehmen, wonach sie eine Quelle neuer Ideen sind.⁶⁸ Die solche Verflechtungsbeziehungen aufzeigenden Untersuchungen bleiben jedoch eher exemplarisch, indem sie z. B. durch Kunst induzierte Verfahrensinnovation in anderen Sektoren diskutieren.⁶⁹ Ein spezieller Fall solcher Verflechtung ist der in der Betriebswirtschaftslehre stark diskutierte, imageschaffende Wert von Kunst und Kultur bei der Werbung von Produkten. Unter dem Stichwort Kunst-Sponsoring erfreut sich dieses Argument im Marketing neuerlich einer besonderen Beliebtheit.⁷⁰ Angesichts der beschriebenen Situation scheinen jedoch lediglich qualitative und keine quantitativen Aussagen über diese Form der Verflechtung möglich.

Zuletzt sei erwähnt, daß Verflechtungsbeziehungen des Kunst- und Kultursektors mit der Gesamtwirtschaft über „normale“ keynesianische Multiplikatorwirkungen stark diskutiert werden.⁷¹ Wie bei anderen öffentlichen Ausgabenprogrammen auch lassen sich im Lichte dieses Paradigmas natürlich Multiplikatorwirkungen feststellen.⁷² Insofern erscheint es wenig sinnvoll, die technischen Details hier im einzelnen zu entfalten.

Damit zum zweiten Teilargument: Wichtiger als der Umstand, daß sich zumindest in qualitativer Hinsicht die genannten fünf Formen der Verflechtungen vorfinden lassen, ist die Frage, ob sich hieraus ein öffentlicher Handlungsbedarf ableiten läßt.

Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive kann darüber Konsens herrschen, daß dies nicht der Fall ist. Die genannten und diskutierten Formen der Verflechtung mit anderen Wirtschaftszweigen existieren für alle anderen Wirtschaftssektoren ebenso, ohne daß daraus ein Auftrag an den Staat erwachsen würde, diese besonders zu fördern. Kein Wirtschaftszweig ist autark, immer bestehen Verflechtungen und Beziehungen innerhalb des Sektors und zu nach-

⁶⁶ Vgl. Hierzu etwa *Peacock* (1993), S. 47; *Hummel/Waldkircher* (1992), S. 39 ff. und allgemein *Krieger* (1996), S. 49 ff.

⁶⁷ Vgl. hierzu etwa *Myerscough* (1988), S. 50.

⁶⁸ Vgl. hierzu etwa *Abbing* (1980), S. 38 f.

⁶⁹ Vgl. hierzu etwa *Hutter* (1986), S. 231 ff. und (1991) oder *Myerscough* (1988), S. 50 ff.

⁷⁰ Vgl. z. B. *Rauhe/Demmer* (1994).

⁷¹ Vgl. etwa *Pöhl* (1983) und *Solf* (1993).

⁷² Siehe näher und mit weiteren Literaturangaben *Krieger* (1996), S. 60 ff.

sowie vorgelagerten Sektoren. Insofern handelt es sich um ein normales Phänomen innerhalb einer arbeitsteilig organisierten komplexen Ökonomie. Ob-
schon immer wieder von Nichtökonomern angeführt,⁷³ bleibt Verflechtung und
Arbeitsteilung kein Argument für Staatsintervention.

3. Begründungen mit Hilfe der Theorie meritorischer Güter

Ein immer wieder angeführtes und zudem höchst strittiges Argument für die
Förderung und/oder Bereitstellung von Kulturgütern durch die öffentliche
Hand – und hier speziell durch öffentliche Museen und Theater – besagt, daß es
sich bei diesen Aktivitäten um besonders förderungswürdige – oder in der
Sprache der Ökonomik – um meritorische Güter handelt. Besonderer Belieb-
theit erfreut sich dieses Argument bei Nichtökonomern, wie im Punkt 3.4 noch
eingehender gezeigt werden wird. Für diese Nichtökonomern scheint es auf der
Grundlage wie auch immer zustande gekommener Werturteile unmittelbar auf
der Hand zu liegen, daß z. B. Opernhausaufführungen oder moderne Kunst-
werte „höherwertige“ oder „verdienstvollere“ (um eine unbeholfene Über-
setzung des gemeinhin nicht wirklich übersetzten Begriffes „merit“ zu wagen)
Dinge sind als andere „normale“ Konsumgüter, wie z. B. Kühlschränke oder
Sofakissen, was dann meist schon als hinreichendes Argument für die staatliche
Intervention erachtet wird.⁷⁴

Für den Ökonomen – fachlich eingebunden in einen engen Analyserahmen
mit strenger Axiomatik, zumindest sofern er (unter anderem auch!) der Wohl-
fahrts-theorie und ihren institutionenökonomischen Weiterentwicklungen ver-
pflichtet ist – sind derlei Urteile über die Wertigkeit und den Verdienst be-
stimmter Güter – so auch von den hier zu betrachtenden Kulturgütern – hin-
gegen wesentlich problematischer. Dies spiegelt sich auch in den fachinternen
Kontroversen um die solche Eingriffe propagierende „Theorie“ (oder genauer
„Konzeption“), der Theorie der meritorischen Güter. Wie schon die Theorie
des allokativen Marktversagens geht auch diese Kategorie des meritorischen
Marktversagens auf Überlegungen Musgraves in den späten 50er Jahren zu-
rück.⁷⁵

Um mit dem noch einfachsten zu beginnen, mit der Definition von dem, was
meritorische Güter überhaupt sind, so ist festzustellen, daß darüber keine Ei-
nigkeit besteht. Fast 30 Jahre nach dem Entwurf dieser Guts-kategorie konsta-
tiert Musgrave selbst zum Begriff der Meritorik: „In all, it seems difficult to
assign a unique meaning to the term.“⁷⁶ Die Heterogenität der Definitorik hat

⁷³ Vgl. hierzu die Ausführungen den Punkt C.IV. dieses Kapitels und z. B. *CWI* (1980).

⁷⁴ Vgl. für diese Diskussion von Nichtökonomern z. B. *Göschel* (1994).

⁷⁵ *Musgrave* (1959).

⁷⁶ *Musgrave* (1987), S. 453.

Folgen für die Vorgehensweise innerhalb dieses Absatzes. Fallen schon die Definitionen vielschichtig aus, so müssen die vermeintlichen oder echten Rechtfertigungen einer Intervention des Staates in den Kulturbereich den Definitionen folgend ebenfalls unterschiedlich ausfallen. Für jede Definition von Meritorik ist somit separat zu prüfen, ob auf ihrer Grundlage die genannte Intervention herleitbar ist. Die Definitionen⁷⁷ lassen sich grob in drei Kategorien fassen:

- meritorische Güter als Mischgüter mit privaten und öffentlichen Komponenten,
- meritorische Güter als Phänomen der Umverteilung,
- meritorische Güter als Phänomen verzerrter Präferenzen,

wobei im letzten Fall nochmals vier Unterfälle (nämlich Informationsmängel, Irrationalität, Gemeinschaftsbedürfnisse und Willensschwäche) zu unterscheiden sind. Wenn also mit Hilfe des Konzeptes der Meritorik gerechtfertigt werden soll, daß der Staat in den Kultursektor interveniert und speziell Museen und Theater in eigener Verantwortung betreibt, sollte man angesichts der skizzierten Heterogenität zunächst die Begrifflichkeiten klar benennen, um überhaupt zu erfassen, wovon die Rede ist. Daher wird in den folgenden Absätzen immer zunächst das zugrundegelegte Verständnis von Meritorik definiert, und erst dann findet die Anwendung der jeweiligen Definitiorik auf Theater und Museen statt.

a) Meritorische Güter als Mischgüter

Bisweilen findet sich eine Definition von meritorischen Gütern als „Mischgüter“, sowohl mit Merkmalen von privaten als auch mit denen öffentlicher Güter, so etwa in den Lehrbüchern von Dickertmann und Diller und von Tiepelmann und Dick.⁷⁸ Hiernach sind meritorische Güter grundsätzlich private, also marktgängige Güter, deren Produktion oder Konsumtion jedoch mit einem Kuppelprodukt verbunden ist, für das das Ausschlußprinzip nicht durchgesetzt werden kann. Zur Illustration dient häufig das Beispiel einer Impfung, die den individuell zurechenbaren Nutzen eines Schutzes vor Ansteckung hat, welche aber ab einer bestimmten Anzahl von individuellen Impfungen auch mit einem allgemeinen Schutz vor Epidemien verbunden ist. Bei einem privaten Angebot käme die für die Epidemiebekämpfung notwendige Zahl von Impfungen kaum zustande, da sich jeder im Prinzip als Freifahrer verhalten kann.⁷⁹ Für den Öko-

⁷⁷ Wobei die Definitionen bereits bestimmte theoretische Rechtfertigungsarten beinhalten, wie noch zu sehen sein wird.

⁷⁸ Dickertmann/Diller (1986), S. 221 und Tiepelmann/Dick (1995), S. 43.

⁷⁹ Vgl. z. B. Tiepelmann/Dick (1995), S. 43 f.

nomen hat eine solche Definition des meritorischen Gutes als Mischgut einen großen Vorteil, aber auch zumindest zwei große Nachteile.

Der Vorteil liegt darin, daß sich mit ihr die Theorie der meritorischen Gütern nahtlos in die wohlfahrtstheoretischen Begründungen für Marktversagen bzw. für Staatstätigkeit einfügt, ohne methodologische Probleme aufzuwerfen. Meritorische Güter sind demnach nur ein Unterfall der Theorie öffentlicher Güter, gleichgültig, ob man sich diesen mit den Kriterien der Nichtgeltung des Ausschlußprinzips sowie der Nichtrivalität des Konsums oder mit dem Kriterium der positiven Externalitäten annähert. Denn der Unterschied zwischen öffentlichen Gütern und meritorischen Gütern wäre kein prinzipieller, sondern nur ein gradueller: die Nichtgeltung des Ausschlußprinzips bzw. die Nichtrivalität des Konsums wäre nur für die eine Komponente des Gutes vorfindbar (in unserem Beispiel für die Epidemieprävention), nicht aber für die andere Komponente (in unserem Beispiel für den individuellen Impfschutz). Oder, um das Argument der Externalitäten zu bemühen: Eine primäre Aktivität hat einen nicht intendierten Nebeneffekt, wobei der Nebeneffekt die Eigenschaft hat, daß seine „Nutzen oder Kosten bei jemand anderem anfallen als bei dem Käufer und/oder Produzenten des in Frage stehenden Gutes. Was impliziert, daß diese Nutzen und Kosten nicht im Preise wiedergegeben werden.“⁸⁰ Beide Argumentationslinien sind durch die oben bereits genannten Fälle „öffentliche Güter“ und „Externalitäten“ grundsätzlich voll abgedeckt; sie treten hier aber eben nur in abgeschwächter Form auf, was jedoch theoretisch keine weiteren Probleme aufwirft.

Das Gesagte leitet auch bereits über zum ersten Nachteil dieser Definitorik. Spätestens seit der Einführung des Begriffs des „Öffentlichkeitsgrades von Gütern“, ⁸¹ ist eine solche Definition von meritorischen Gütern als eigenständige Kategorie wenig hilfreich, denn seitdem es in der Ökonomik gemeinhin akzeptiert ist, daß die Merkmale für öffentliche Güter nicht zwingend „total“ auftreten müssen (ja, daß sie dies in den seltensten Fällen tun), verliert die oben genannte Definitorik des meritorischen Gutes ihre eigenständige, Phänomene abgrenzende Kraft. Die Theorie der meritorischen Güter würde vielmehr in der Theorie der öffentlichen Güter aufgehen; sie wären nicht mehr als Güter mit einem begrenzten Öffentlichkeitsgrad bzw. mit partiellem externen Effekt.

Betrachten wir also die Frage, ob auf der Grundlage dieser Definition von Meritorik eine Intervention in den Kulturbereich gerechtfertigt erscheint – und speziell eine staatliche Bereitstellung von Theatern und Museen –, so ergibt sich, daß alle Argumente des vorhergehenden Kapitels, in dem die Externalitäten von Kunst und Kultur diskutiert wurden und somit ihr Öffentlichkeitsgrad, auch hier Anwendung finden. Oder anders bzw. negativ gewendet: Gegenüber den Rechtfertigungsversuchen im vorhergehenden Kapitel bietet diese Defini-

⁸⁰ Tiepelmann/van der Beek (1992a), S. 85.

⁸¹ Zuerst bei Bonus (1980), siehe auch Grosseckttler (1995), S. 496 ff.

tion von Meritorik nichts Neues, alle dort genannten Argumente gelten hier uneingeschränkt.

Der zweite gewichtige Nachteil der genannten Definition ist, daß sie sich von der ursprünglichen Intension des von Musgrave eingeführten Begriffs – nämlich ein Präferenzproblem zu erfassen – entfernt, sie also das ursprüngliche Konzept teilweise umdefiniert und mit einer neuen Bedeutung versieht.

b) Meritorik als Phänomen der Umverteilung

Nach Musgrave sind Umverteilungsmaßnahmen, sofern sie „in kind“ – also als Sachleistung – geschehen, ein originärer Fall von Meritorik.⁸² Mit dieser Definition verwischen sich jedoch die Grenzen zwischen den Kategorien der Meritorik und der Umverteilung innerhalb der Musgraveschen multiplen Theorie des Haushalts doch sehr; Musgrave selbst hält also die von ihm entworfene Trennung hier nicht konsequent durch. Da Umverteilungsaspekte, auch gerade solche in Form von Sachleistungen, die mit einem bestimmten Versorgungszweck verbunden sind, im Rahmen der Umverteilungskategorie als Rechtfertigung eines Staatseingriffs in den Kunst- und Kulturbereich gesondert diskutiert werden sollen, bedarf es hier im Rahmen des Meritorik-konzepts keiner eingehenden Diskussion. Es sei vielmehr auf das dort Gesagte verwiesen.⁸³

c) Meritorik als Phänomen verzerrter Präferenzen

Damit ist auch bereits die dritte Definition des meritorischen Gutes, die als ursprüngliche angesehen werden kann, angesprochen, welche sich jedoch bei genauerem Hinsehen als aus vier Subdefinitionen bestehend erweist. Zwar kann diese als eine einzige Definition des meritorischen Gutes aufgefaßt werden, da hier – aus sogenannten „übergeordneten“ Gründen, wobei zunächst offen bleibt, wie diese hergeleitet werden – Güter gemeint sind, bei denen die Konsumentensouveränität der Individuen nicht als Maßstab für die bereitgestellte Menge (und bisweilen auch des Preises) dienen soll. Konstitutiv für meritorische Güter wäre somit die Außerkraftsetzung der Konsumentensouveränität, weil bei deren Geltung die Bürger bzw. die Individuen die Nützlichkeit des betrachteten Gutes verkennen würden. Es bietet sich jedoch an, diese Defi-

⁸² Vgl. hierzu *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1994), S. 90 f. und zu einer kritischen Diskussion des Umverteilungsphänomens im Rahmen der Meritorikdebatte *Tietzel/Müller* (1998).

⁸³ Siehe den folgenden Unterpunkt C.III.4.

dition in vier Subdefinitionen zu zerlegen, da gemeinhin auch vier Gründe für die Außerkraftsetzung der Konsumentensouveränität unterschieden werden:

- Informationsmängel,
- Irrationalität,
- Gemeinschaftsbedürfnisse und
- Willensschwäche.

Da alle diese Subdefinitionen von Meritorik als Phänomen verzerrter Präferenzen anschaulich an einer neuerlich von Tietzel und Müller entworfenen Grafik erläutert werden können, sei diese zunächst vorangestellt (vgl. Abbildung C-2).⁸⁴

Die Autoren betrachten mikroökonomisch die Entscheidung eines Haushalts.⁸⁵ Sie bilden auf der Abzisse ein vom Staat meritorisiertes Gut ab; sie selbst nennen als Beispiel das für den hier betrachteten Zusammenhang treffende Gut „Anzahl von Opern- und Museumsbesuchen“. Auf der Ordinate werden alle sonstig konsumierten Güter als Korb – also behandelt wie ein Gut – abgebildet. Der üblichen mikroökonomischen Modellierung folgend, geben I_1 und I_2 die Indifferenzkurven als aktuelle Präferenz des Haushaltes und Z_1 und Z_2 die Bilanzgeraden des Haushalts wider, wobei Z_2 gegenüber Z_1 eine Erhöhung des relativen Preises von x_i bedeutet. Die Punkte A und B stellen die optimalen Konsumpläne vor und nach Veränderung des relativen Preises dar.

Aus der Variation des relativen Preises von x_i leiten Tietzel und Müller die Nachfragekurve D im Preis-Mengendiagramm ab.⁸⁶ Eine gegebene Angebotskurve S angenommen, besteht ein Gleichgewicht im Punkt G mit der Gleichgewichtsmenge x_i^G und dem Gleichgewichtspreis P_i^G .

Nun wird von Tietzel und Müller angenommen, der Staat wolle die Präferenzen des Haushalts „korrigieren“ und ein Konsumniveau in Höhe von x_i^m veranlassen. Freiwillig wird diese Menge nur zum Preis P_i^m nachgefragt und zum Preis P_i^1 angeboten. Der Staat muß x_i also subventionieren, wobei angenommen ist, daß diese Subvention aus dem allgemeinen Steueraufkommen getragen wird.⁸⁷ Die Bilanzgerade dreht sich von Z_1 auf Z_3 ; das neue Konsumoptimum liegt auf der höheren Indifferenzkurve I_3 im Punkt C.

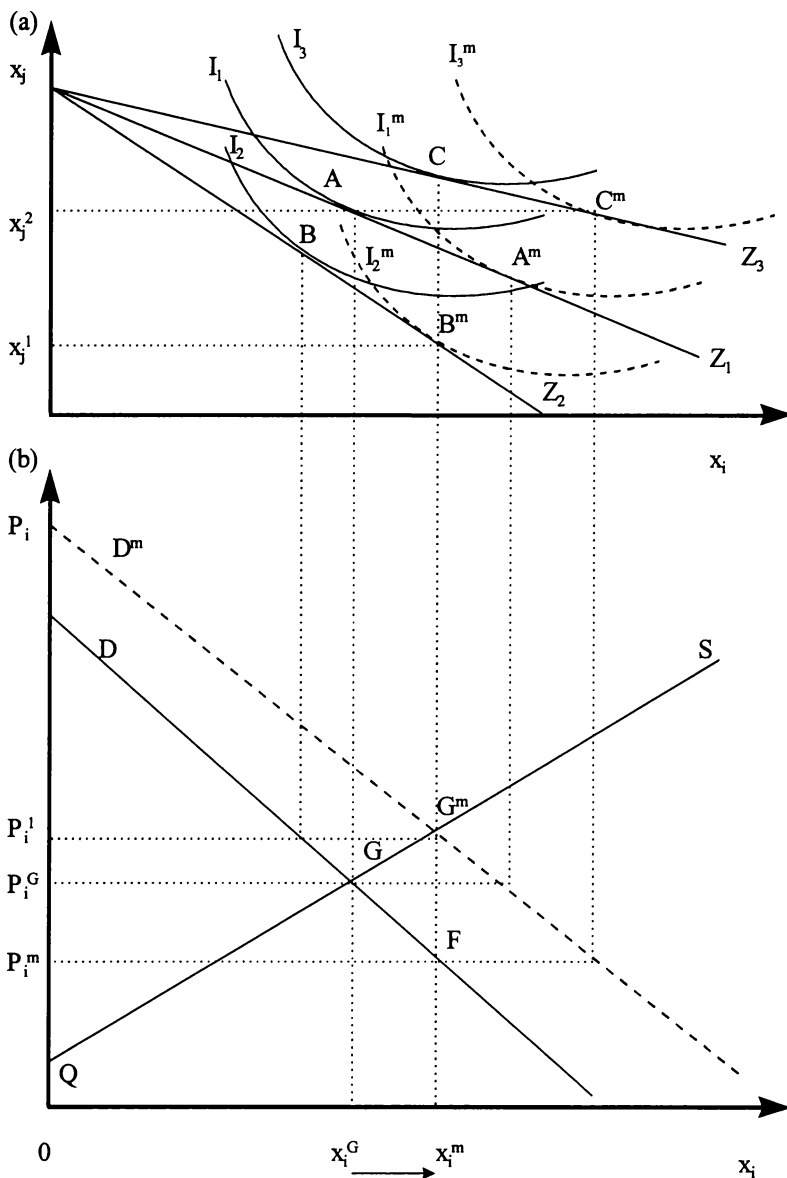
„Wir können nun verdeutlichen, was gemeint ist, wenn in etwas vager Terminologie davon die Rede ist, daß der Staat die Präferenzen der Haushalte ‚korrigiert‘: Durch Subventionierung des meritorischen Gutes x_i wird der Haushalt zu einem Nachfrageverhalten nach x_i veranlaßt, als ob er Präferenzen

⁸⁴ Tietzel/Müller (1998), S. 90 ff.

⁸⁵ Siehe hierzu Abbildung C-2.

⁸⁶ Vgl. den unteren Teil der Abbildung C-2.

⁸⁷ Tietzel/Müller (1998) diskutieren auch den Fall, daß die Subvention vom Haushalt selbst getragen werden muß. Dieser Fall ist für die hier betrachteten Theater- und Museumsgüter jedoch nicht von Bedeutung, da es dabei keinen Zwangskonsum – wie etwa bei der Schulpflicht – gibt.



Quelle: Tietzel/Müller (1998), S. 90; geringfügig modifiziert.

Abbildung C-2: Wohlfahrts- und Verteilungswirkungen
(de-)meritorischer Staatseingriffe

für die Güter x_i und x_j hätte, wie sie in den Indifferenzkurven I_1^m und I_2^m zum Ausdruck kommen. Hätte der Haushalt diese Präferenzen, dann wäre für x_i

seine Nachfragekurve D^m .⁸⁸ Dies wird aus den neuen Konsumoptima C^m , A^m , B^m abgeleitet. In diesem Fall würde der Meritorisierte freiwillig die Menge x_i^m zum Preis von P_i^1 nachfragen. Der Kern der Argumentation liegt also – um dies nochmals hervorzuheben – in der Durchsetzung der „Als-ob-Präferenzen“.

Aus Sicht des Haushalts liegt also eine Verbesserung der Situation vor, da er ein höheres Nutzenniveau I_3 erreicht. Wie Tietzel und Müller betonen, liegt jedoch gesamtwirtschaftlich eine pareto-Verschlechterung vor: Denn zwar gewinnt der Haushalt mehr Konsumentenrente in Höhe von $P_i^m FGP_i^G$, aber die von allen Steuerzahlern zu zahlende Subvention in Höhe von $P_i^m FG^m P_i^1$ ist größer. „Der Steuerzahler verzichtet also auf einen höheren Nutzenbetrag als er dem Haushalt zuwächst.“⁸⁹

Die von Tietzel und Müller entworfene Grafik verdeutlicht insofern also zweierlei,

1. daß der Staat die Individuen auf „Als-ob-Präferenzen“ festlegt und daß dies
2. mit einem Nettowohlfahrtsverlust verbunden ist.

Auf diese Grafik wird bei der folgenden Vorstellung der verschiedenen Sichtweisen von verzerrten Präferenzen immer wieder Bezug genommen.

Betrachten wir die erste Subdefinition: Informationsmängel. Hier läge die Notwendigkeit zu staatlicher Intervention (in Form einer Förderung von Mehrbereitstellung) vor, weil die Individuen, welche die Güter nachfragen, über bestimmte Charakteristika dieser Güter, welche ihnen jedoch Nutzen stiften, nicht bzw. unvollständig informiert sind. Hier würde also das Fehlen von Informationen über Eigenschaften von Kunst- und Kulturprodukten vorliegen.⁹⁰ Da man sich den Geschmack erst aneignen müsse, um Kunst zu genießen, diese Aneignung jedoch Informationen voraussetze, die wiederum nicht jedem potentiellen Konsumenten zugänglich sind, müsse der Staat für ein höheres Konsumniveau Sorge tragen.

Dabei habe das Fehlen von relevanten Informationen über Produkteigenschaften zwei Komponenten:

Zum einen würden potentielle Nutzer vom Konsum ausgeschlossen und damit zusammenhängend sei zum anderen die Angebotsmenge zu klein (verglichen mit einer Situation vollständig informierter Marktteilnehmer). Insgesamt würde es also bei gegebenem unvollständigen Informationsstand und gegebenen Präferenzen zu einer suboptimalen, zu geringen Bereitstellung der Güter kommen; oder bezogen auf Abbildung C-2: nicht auf der Grundlage der Präferenzen bei vollständiger Information (repräsentiert durch die Indifferenzkurvenschar I), sondern aufgrund mangelnder Information

⁸⁸ Tietzel/Müller (1998), S. 91.

⁸⁹ Tietzel/Müller (1998), S. 91.

⁹⁰ Vgl. etwa Heilbrun/Gray (1993), S. 214 und Netzer (1978), S. 26.

verzerrter Präferenzen (repräsentiert durch die Indifferenzkurvenschar I^m) würde entschieden.

Nun ist argumentiert worden, daß daraus ja noch keine Notwendigkeit der staatlichen Förderung in dem Sinne einer staatlichen Mehrbereitstellung erwachse. Fehlen nur Informationen über die Charakteristika des Gutes, so brauche der Staat lediglich Informationen bereitzustellen, um auf das „gewünschte“ Nachfrageniveau zu gelangen.⁹¹ Über Wert und Eigenschaften der von Theatern und Museen bereitgestellten Güter zu informieren, wäre also bis hierhin eine staatliche Aufgabe.

Auch dieser These ist widersprochen worden; zunächst stellt sich die Frage, weshalb staatliche Akteure über die relevanten Charakteristika bessere Informationen besitzen sollten als die, die die betreffenden Güter Nachfragenden.⁹² In der Tat bleibt ein solcher staatlicher Wissensvorsprung zweifelhaft. Aber auch die Kosten der Informationsvermittlung vom Staat zum Konsumenten seien zu „hoch“, wurde angeführt.⁹³

An anderer Stelle werden einige Probleme, die mit unvollständiger Information über die Charakteristika von Produkten verbunden sind, nochmals aufgegriffen werden.⁹⁴ Im Vorgriff darauf bleibt zu bedenken, daß sich bei Vorliegen von Informationsasymmetrien auch marktliche Institutionen herausbilden können, die diese bis zu einem „optimalen Grade“ bewältigen werden.⁹⁵ Wie die folgende Abbildung C-3 illustriert, werden entweder Informationen eingeholt (Screening) oder aber übertragen (Signaling), und zwar so lange, wie die Kosten von Informationsübertragung bzw. -einholung geringer sind als deren Nutzen.

Diese Überlegungen sind hier in vollem Maße von Bedeutung: Fehlen Informationen über relevante Produktmerkmale, so ist daraus nicht nur kein Plädoyer für eine direkte staatliche Förderung des entsprechenden Produktes ableitbar (wie ja traditionell schon immer bezweifelt wurde), sondern auch kein Auftrag an den Staat, über die Produktmerkmale zu informieren. Es liegt vielmehr ein „normales“ ökonomisches Informationsproblem vor, wie es heute im Rahmen der Informationsökonomik üblicherweise behandelt wird. Kritisch eingewendet wurde jedoch, daß das gängigste marktliche Instrument zur Abmilderung von Informationsasymmetrien – nämlich Werbung – hier, wo es um Kunst und Kulturprodukte geht, nicht funktioniere. „The market for most art

⁹¹ Vgl. Schmidt (1970), S. 25; Molitor (1982), S. 178 und Timm (1981), S. 155 f., für einen Überblick über diese Diskussion siehe Brümmerhoff (1996), S. 95 f.

⁹² Vgl. Molitor (1982), S. 178.

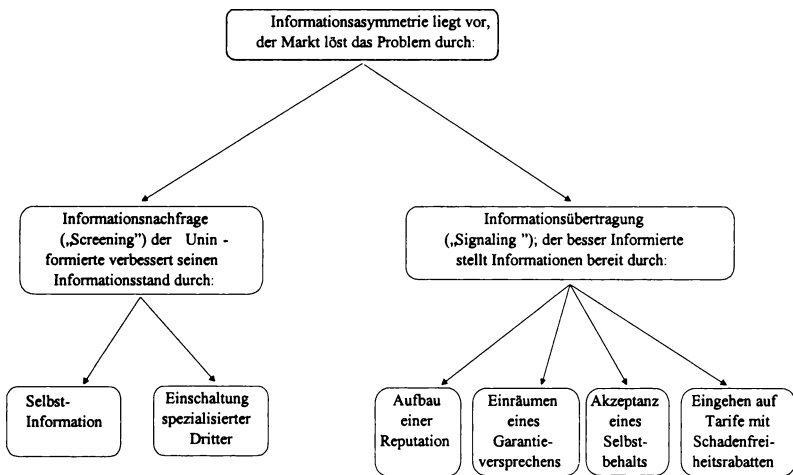
⁹³ Vgl. Brümmerhoff (1996), S. 95.

⁹⁴ Zur Frage des Vorliegens von Informationsasymmetrien über Produkteigenschaften in Zusammenhang mit Qualitätsmerkmalen siehe Punkt D.I.3. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

⁹⁵ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (1996), S. 219 für einen umfassenden Lehrbuchüberblick.

forms are segmented, specialized, and too modest in size to make mass advertising campaigns profitable.“⁹⁶

Trotz dieser Bedenken scheint das diskutierte Phänomen der Informationsasymmetrien selbst noch kein hinreichender Grund für Staatsintervention zu sein; auf den allermeisten Märkten liegen ähnliche Phänomene vor, ja, es wäre



Quelle: Fritsch/Wein/Ewers (1996), S. 219.

Abbildung C-3: Marktliche Lösungen für das Problem der Informationsasymmetrie

ökonomisch irrational für alle Marktteilnehmer, sich über jedwede Eigenschaft des Produktes zu informieren. Für sich genommen, erscheint somit das Vorliegen nicht vollständiger Informationen über Kunst- und Kulturprodukte noch kein Grund für Staatsintervention.

Im übrigen macht es im Rahmen dieser Definition von Meritorik somit wenig Sinn, von „verzerrten Präferenzen wegen Informationsproblemen“ zu sprechen.⁹⁷ In der hier betrachteten Definitiorik sind die Präferenzen schon „in Ordnung“; in diese braucht nicht eingegriffen zu werden oder in der meritorischen Terminologie: Sie brauchen nicht entzerrt zu werden. Ein Problem entsteht nicht wegen der Präferenzen, sondern wegen bestimmter Informations-

⁹⁶ Netzer (1978), S. 26.

⁹⁷ Vgl. etwa Brümmerhoff (1996), S. 95.

beschaffenheiten, wobei offensichtlich Präferenzen und Information wohl zu unterscheiden sind. Hervorzuheben ist, daß, wenn letztere und nicht erstere das Problem sind, kein Eingriff in die Konsumentensouveränität vorliegt, und Brümmerhoff ist – obschon er auch von verzerrten Präferenzen wegen Informationsproblemen spricht – zuzustimmen, wenn er konstatiert, daß das Konzept der meritorischen Güter in dieser Ausprägung überflüssig ist.⁹⁸ Wie schon in der im letzten Punkt diskutierten Definitiorik von meritorischen Gütern so geht auch hier diese in der Theorie des allokativen Marktversagens auf, insofern ist es wenig sinnvoll, sie in diesem Sinne als eigenständige Kategorie zu begreifen.⁹⁹

Damit zur zweiten Subdefinition, welche mit dem Vorliegen einer Irrationalität der Konsumententscheidung einen Eingriff in die Konsumentensouveränität zu rechtfertigen versucht. Hierbei ist jedoch zunächst zu konkretisieren, in welchem Sinne Irrationalität zu verstehen ist.¹⁰⁰ Handelt es sich dabei um Irrationalität verstanden als nicht vollständig rational, etwa im Sinne der „bounded rationality“¹⁰¹, so entsteht ökonomisch gesehen wiederum kein größeres Problem: Andere Konzepte von Rationalität als die vollständiger Rationalität werden meist als auf Informations- und sonstige Transaktionskosten zurückführbar modelliert, womit auf den vorhergehenden Absatz verwiesen ist. Wird Irrationalität jedoch im Sinne von „chaotisch“ und damit nur einem Zufallsverfahren gehorchend interpretiert, so erweist sich dies als überaus sperrig für den Ökonomen. Das Verhalten des Akteurs würde dann keine nachvollziehbare Regelmäßigkeit aufweisen. Solche als pathologisch zu bezeichnenden Phänomene berücksichtigt die gängige Theorie nicht, und sie verletzen die Grundaxiomatik ökonomischer Theoriebildung.

Auch hier ist anzumerken, daß es sich wiederum nicht um ein Problem der Deformation von Präferenzen handelt (diese sind vielmehr wiederum „in Ordnung“); es wird lediglich nicht danach gehandelt, diese zu befriedigen. Ebenfalls anzumerken bleibt, daß bei einem solchen pathologischen Sinne von Irrationalität auch die Senkung des Preises für den Nachfrager kein Signal für vermehrte Nachfrage darstellt, da dies wiederum eine gewisse Rationalität voraussetzen würde.

Daß solche Fälle von „chaotischer“ Irrationalität in der tatsächlichen Welt vorzufinden sind, so etwa bei unmündigen Kindern oder geistig Verwirrten, ist sicherlich nicht zu bestreiten, auch wenn die normale Wohlfahrtsökonomik sie nicht berücksichtigt.¹⁰² In dem genannten Schaubild optimieren also in diesem

⁹⁸ Brümmerhoff (1996), S. 95.

⁹⁹ Wobei jedoch die Lehre von der Meritorik die ältere ist, als die asymmetrischer Information, insofern bleibt zu fragen, welche Theorie in welcher aufgeht.

¹⁰⁰ Vgl. kritisch zur Irrationalität als Begründung für Meritorik auch Müller/Tietzel (1998), S. 105-107.

¹⁰¹ Vgl. hierzu z. B. Selten (1990).

¹⁰² Solche Beispiele benennt bereits Head (1988), S. 5.

Sinne irrationale Individuen anhand der durch die Indifferenzkurvenschar I symbolisierten Nutzenfunktion ihre Konsumententscheidung, obschon sie tatsächlich eine Präferenzfunktion haben, die durch die Indifferenzkurvenschar I^m symbolisiert ist.¹⁰³

Nun mag es in der Tat Individuen geben, die auf der Grundlage solch chaotischer Irrationalität die „falsche“ Menge von Kulturgütern nachfragen oder konkret zu wenig Museen und Theater besuchen.¹⁰⁴ Innerhalb der Gesamtheit der Kunst- und Kulturnachfrager wird dies jedoch ein verschwindend geringer Anteil sein. Den Kultur- und Kunstbereich im ganzen zu fördern, damit diese verschwindende Minderheit ihr optimales Konsumniveau erreicht, erscheint indes selbst unter der Bedingung absurd, daß der Staat informationell und technisch hierzu in der Lage wäre. Selbst unter dieser unwahrscheinlichen Bedingung wäre dann eine direkte Unterstützung der (theater- und museumsmäßig) Irrationalen sicher der kostengünstigere und effizientere Weg.¹⁰⁵ Auf der Grundlage dieser Subdefinition von Meritorik läßt sich zusammenfassend also kein Förderungsbedarf des Staates für den gesamten Museums- und Theaterbereich herleiten, höchsten eine Unterstützung bestimmter kultureller Ignoranten.

Damit zur dritten Subdefinition von Meritorik innerhalb der Kategorie „verzerrte Präferenzen“, den sogenannten „Gemeinschaftswerten“ oder „Gemeinschaftspräferenzen“. Nach Tietzel und Müller hält Musgrave diese Form der kollektiven Werte für einen „weiteren wesentlichen Anwendungsfall meritorischer Staatseingriffe“.¹⁰⁶ Innerhalb des ökonomischen Paradigmas ist jedoch hervorzuheben, daß solche Gemeinschaftsbedürfnisse nicht etwa die einfache Aggregation individueller Bedürfnisse darstellen können oder sollen, denn dann würde der weiter oben diskutierte Fall von Gütern mit Kollektivguteigenschaften bzw. mit positiven Externalitäten vorliegen. Es seien vielmehr bestimmte Gemeinschaftswerte, die von persönlichen und individuellen Präferenzen durchaus verschieden sind.¹⁰⁷ „Without resorting to the notion of an ‚organic community‘, common values may be taken to reflect the outcome of a historical process of interaction among individuals, leading to the formation of

¹⁰³ Streng genommen werden sie sogar nicht einmal eine Orientierung an der „falschen“ Indifferenzkurvenschar vornehmen, sondern unsystematisch irgendwelche Punkte chaotisch „auswählen“.

¹⁰⁴ Nochmals sei darauf hingewiesen, daß diese „falsche“ Menge nicht auf der Grundlage eines mangelnden Humankapitalstocks oder auf der Grundlage mangelnder Informationen geschieht, dieser Fall wäre durch den zuvor besprochenen Informationsmängelzugang zur Meritorik abgedeckt.

¹⁰⁵ Daß aus dem Vorliegen von Irrationalität im hier diskutierten Sinne selbst noch nicht eo ipso ein Handlungsauftrag an den Staat erfolgt, vertreten unter Zuhilfenahme von konstitutionen-ökonomischen Argumenten Tietzel/Müller (1998), S. 107 f.

¹⁰⁶ Tietzel/Müller (1998), S. 113.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu Musgrave 1987), S. 452.

common values or preferences which are transmitted thereafter.“¹⁰⁸ Solche auf der Grundlage des methodologischen Individualismus nicht herleitbaren Gemeinschaftspräferenzen scheint auch Priddat in seiner evolutorischen Sicht meritorischer Staatsaufgaben zu befürworten.¹⁰⁹ Dies ganz im Gegensatz zu Tietzel und Müller, die in ihnen die „klassische Domäne paternalistischen Staatshandelns“ sehen, die der Tyrannei durch die Mehrheit alle Tore öffnet.¹¹⁰

Bezogen auf das obige Abbildung C-2 wären die Gemeinschaftsbedürfnisse durch die Indifferenzkurven I^m abgebildet, während Indifferenzkurvenschar I die individualistischen Präferenzen widerspiegelt. Würde man den Befürwortern dieser Begründung von Meritorik glauben, so wäre es nunmehr die Aufgabe des Staates, den Gemeinschaftspräferenzen – also der Schar I^m – zum Durchbruch zu verhelfen.

Ob man in dem hier diskutierten Rahmen staatlichen Handlungsbedarf im allgemeinen, und hier speziell im Museums- und Theatersektor, akzeptiert oder nicht, steht und fällt mit der Akzeptanz solcher Gemeinschaftsbedürfnisse; oder konkreter: Gibt es ein Gemeinschaftsbedürfnis nach Kunst und Kultur, welches nicht aus persönlichen individuellen Präferenzen deduzierbar ist, sondern sozusagen über ihnen steht – und unterstellt man zusätzlich, daß der Staat technisch in der Lage ist, diese einerseits zu kennen und diese andererseits zur Geltung zu bringen –, dann ließe sich auf der Grundlage der gerade diskutierten Definitorik die Rechtfertigung einer staatlichen Intervention herleiten. Darüber, ob ein solches Gemeinschaftsbedürfnis nun tatsächlich besteht oder nicht, mag man lange streiten; für den hier geforderten Zusammenhang einer ökonomischen Rechtfertigung staatlicher Intervention in den Kunst- und Kultursektor ist wichtiger, daß sie innerhalb des individualistischen ökonomischen Paradigmas nicht herleitbar sind. Meritorische Gemeinschaftsbedürfnisse per se, unabhängig von den Bedürfnissen der einzelnen, kennt die wohlfahrtstheoretisch orientierte Ökonomik in einem strengen Sinne nicht.

Damit ergibt sich: Innerhalb des wohlfahrtsökonomischen Paradigmas sind meritorische Gemeinschaftspräferenzen nicht herleitbar, und insofern ist auch kein staatlicher Auftrag zur Intervention in den Kunst- und Kulturbereich auf der Grundlage dieser Subdefinition von Meritorik statthaft. Ob sich nun mit Hilfe eines anderen Instrumentariums als des individualistisch-ökonomischen Gemeinschaftspräferenzen herleiten lassen oder nicht, bleibt davon unberührt.

Die letzte Subdefinition, die hier in der Kategorie „verzerrte Präferenzen“ als Begründung für meritorische Eingriffe behandelt werden soll, thematisiert die Korrektur von „Willensschwächen“ als Form des meritorischen Eingriffs. Diese Perspektive wurde erst neuerlich von Tietzel und Müller in die Diskussion um meritorische Güter eingebracht. Sie modellieren „Willensschwäche“ in

¹⁰⁸ *Musgrave* (1987), S. 452.

¹⁰⁹ Vgl. *Priddat* (1992).

¹¹⁰ *Tietzel/Müller* (1998), S. 115.

der Art, daß eine Person zugleich mehrere Präferenzsysteme hat. Unter Berufung auf ein Modell von Thaler und Shefrin¹¹¹ sei „in jeder Person eine zweistufige Hierarchie von (jeweils gegebenen) Präferenzsystemen (unterschieden, GvdB), wobei die unmittelbar handlungsleitenden Präferenzen erster Ordnung (doer), die sie sich als kurzfristig orientiert, strikt egoistisch und kurzfristig vorstellen, der Formung durch übergeordneter Präferenzen (planner) unterliegen, die das langfristige ‚aufgeklärte Eigeninteresse‘ des Handelnden reflektieren. Beispielsweise mag der ‚planner‘ im Motorradfahrer wünschen, daß bei jeder Motorradfahrt ein Helm aufgesetzt wird; der ‚doer‘, der eine Motorradfahrt antritt, findet das lästig und verzichtet darauf“.¹¹²

In der oben vorgestellten Grafik mögen diese beiden Präferenzsysteme durch die Indifferenzkurvenscharen I bzw. I^m dargestellt sein. „Man könnte sich etwa vorstellen, daß die (de)meritorischen Eingriffe des Staates genau dem aufgeklärten Eigeninteresse des Planners zum Durchbruch verhelfen.“¹¹³ Unter den Bedingungen, daß der Staat tatsächlich die langfristigen aufgeklärten Präferenzen kennt und vor allem diesen auch zum Durchbruch verhelfen kann – zwei sicher sehr restriktive, hier jedoch nicht weiter zu diskutierende Bedingungen –, ließe sich also durchaus eine allgemeine Begründung für einen meritorischen Eingriff herleiten.

In bezug auf eine Intervention in den Kunst- und Kultursektor scheint dies jedoch nur in eher exotischen Ausnahmefällen möglich. So könnte man sich vielleicht vorstellen, daß es Individuen gibt mit einem langfristigen aufgeklärten Interesse für Opernbesuche, die kurzfristig jedoch das schnöde Vergnügen eines Freitagabend-Krimis lockt, wobei annahmegemäß die kurzfristige Präferenz handlungsleitend ist. Selbst wenn man solche zugegebenermaßen etwas konstruierten Fälle einer Überwindung des „inneren Schweinehundes“ für relevant hält, so stellt sich doch die Frage, mit welchen Mitteln der Staat zur Überwindung desselben beitragen könnte und ob überhaupt der Staat und nicht z. B. der Ehemann bzw. die Ehefrau hier gefordert ist. „Zwangsopernbesuche“ für Leute mit „innerem Schweinehund“ scheitern im übrigen schon an einem Identifikationsproblem desselben; die Einrichtung einer freiwilligen Meldestelle für solche Individuen erscheint absurd. Aber auch Preissenkungen würden wenig Sinn haben, da konstruktionsgemäß nicht der hohe Preis von der Befolgung der langfristigen Präferenzen abhält. Bezogen auf den hier zu betrachtenden Kunst- und Kulturbereich erscheint ein meritorischer Eingriff im Sinne einer Überwindung von Willensschwäche somit wenig relevant, wenig sinnvoll und zudem kaum implementierbar.

Insgesamt scheinen Begründungen einer staatlichen Aktivität im Museums- und Theaterbereich mit Hilfe der Theorie der meritorischen Güter nur sehr

¹¹¹ Vgl. Thaler/Shefrin (1981).

¹¹² Tietzel/Müller (1998), S. 116 f.

¹¹³ Tietzel/Müller 1998), S. 117.

bedingt möglich. Dies scheitert einerseits an den methodologischen Schwächen der Theorie selbst¹¹⁴ und andererseits daran, daß selbst dann, wenn zumindest plausible Rechtfertigungen für meritorische Eingriffe im allgemeinen vorliegen, diese Rechtfertigungen für den Kunst- und Kulturbereich irrelevant sind oder ihre Anwendung nicht sinnvoll erscheint. Die außerökonomisch so beliebte Argumentationsfigur von der besonderen Verdienstwürdigkeit von Kunst und Kultur läßt sich somit bei Zugrundelegung der ökonomischen Standardkategorien nur sehr bedingt rechtfertigen. Im großen und ganzen steht und fällt eine Begründung der öffentlichen Kunstförderung via Meritorik mit dem Konzept der Meritorik selbst.

4. Kulturförderung aus distributionspolitischer Sicht

Alle bis hierhin diskutierten Argumente für und gegen ein staatliches Engagement im Kunst- und Kulturbereich bezogen sich entweder auf gutspezifische Merkmale oder auf produktionstechnische Besonderheiten von Kunst- und Kulturgütern. Das Für und Wider einer staatlichen Intervention in den Theater- und Museumsbereich wurde somit primär aus allokatons-theoretischen Überlegungen heraus betrachtet.

Folgt man der von Musgrave in seiner multiplen Theorie des öffentlichen Haushalts entworfenen Aufteilung der öffentlichen Finanzwirtschaft in sogenannte Abteilungen, so wird ein staatlicher Handlungsbedarf nicht nur aus allokativen Motiven, sondern vor allem auch aus distributiven Motiven nahegelegt. In der Tat finden sich auch Begründungen für eine staatliche Intervention in den Kulturbereich, die eher eine verteilungspolitische Zielsetzung verfolgen. Dabei werden die divergierenden Zugangsvoraussetzungen der Nachfrager zu den Märkten für Kulturgüter problematisiert.¹¹⁵ Ausgangspunkt der Betrachtung ist also, daß die Erhebung kostendeckender Preise – also konkret kostendeckender Eintrittspreise – bei Museen und Theatern Geringerverdienenden den (regelmäßigen) Zugang zu diesen Kulturinstitutionen unmöglich machen würde.

Es sei vielmehr „verteilungspolitisch angestrebt, eine Art *spezifische Egalität* des Zugangs zum Kunsterlebnis auch für diejenigen Schichten, die wegen geringen Einkommens, mangelnder Bildung oder ungünstiger Wohnlage Kunst nicht verstehen oder Kunstveranstaltungen nicht besuchen“.¹¹⁶ Auch die einschlägige kunstökonomische Studie von Dick Netzer aus dem Jahre 1978 widmet sich diesem Argument: „There is something intrinsically abhorrent about a

¹¹⁴ Vgl. hierzu nochmal jüngst zusammenfassend Tietzel/Müller (1998).

¹¹⁵ Vgl. für eine Diskussion dieser Argumente z. B. Moore (1976), S. 28 f.; Cummings/Schuster (1989); auch Heilbrun/Gray (1993), S. 216 ff.

¹¹⁶ Gäfgen (1992), S. 196 f.

policy of making the cultural and artistic heritage of our civilization available to only, say, the richest 20 or 30 percent of our population, the group to which enjoyment of the arts would be limited in the absence of all support outside the marketplace.“¹¹⁷

Der Wunsch, durch die staatliche Allokation von Kunst und Kultur das Egalitätsargument der Ermöglichung eines gleichen Zugangs zu verwirklichen, ist nun jedoch nur die eine Sache. Ob durch die staatliche Allokation nun auch de facto eine gleichere Verteilung erzielt wird, ist eine ganz andere. Denn wenn eine so distributionstheoretisch begründete Subventionierung des künstlerischen Angebots aus dem gesamten Steueraufkommen erfolgt, sich gleichzeitig aber der überwiegende Teil der Nachfrage lediglich aus Personen aus höheren Einkommens- und Bildungsschichten zusammensetzt, besteht die Gefahr einer eventuell regressiven Umverteilungswirkung. Ob solche Phänomene auftreten, soll folgend näher geprüft werden.

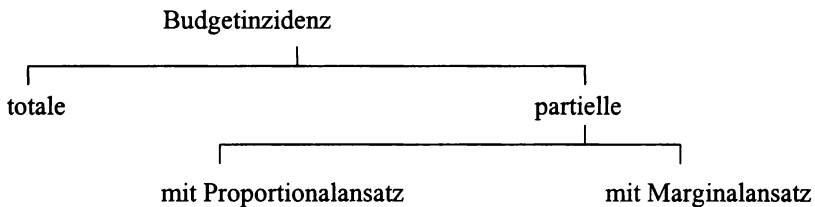
Zunächst sei darauf hingewiesen, daß Distribution dabei im Sinne von staatlicher Umverteilung verstanden wird, und zwar Umverteilung durch die aus- und einnahmenwirksame Aktivität des Staates, wobei es unerheblich ist, ob eine solche intendiert ist oder nicht. Das heißt, es sei eine Primärverteilung, verstanden als Verteilungssituation ohne die betrachtete ausgaben- und einnahmenwirksame kulturpolitische Aktivität des Staates, verglichen mit einer Sekundärverteilung mit dieser Aktivität.¹¹⁸ Um in diesem Sinne Primär- und Sekundärverteilung vergleichen zu können, sind simultan Einnahmen- und Ausgabenwirkungen zu betrachten; das heißt in der Diktion der finanzwissenschaftlichen Wirkungslehre finanzpolitischer Instrumente: Es ist eine Budgetinzidenzanalyse durchzuführen. Insofern muß einerseits betrachtet werden, wer die Finanzierung der kulturpolitischen Aktivitäten trägt oder einfacher, wer die Steuern, deren Erhebung zur Finanzierung der Aktivität notwendig ist, letztlich schultert. Andererseits muß gezeigt werden, wer von den Ausgaben profitiert, das heißt, die Ausgabeninzidenz muß eingegrenzt werden. Um den Nettoverteilungseffekt im Sinne der Budgetinzidenz zu erfassen, muß alsdann eine Saldierung von Einnahmen- und Ausgabeneffekten vorgenommen werden. Der üblichen finanzwissenschaftlichen Diktion folgend, ist hier somit eine partielle (keine totale) Budgetinzidenz zu betrachten (vgl. hierzu Abbildung C-4).

Die Analyse der partiellen Budgetinzidenz von Theater- und Museumspolitik wirft auf der Ausgabenseite weniger Probleme auf. Wie bereits im deskriptiven Teil gesehen, gehören die Konsumenten der hier betrachteten traditionellen Kultureinrichtungen im großen und ganzen zum gehobenen bis oberen Einkommenssegment, und dies ganz unabhängig von der Preisgestaltung der Eintrittsgelder und offensichtlich auch unabhängig davon, ob der Kulturbetrieb

¹¹⁷ Netzer (1978), S. 19.

¹¹⁸ Es sei darauf hingewiesen, daß die Begriffe Primär- und Sekundärverteilung zum Teil in unterschiedlicher Weise verwendet werden, vgl. z. B. Bohnet (1989), S. 22 ff.

staatlich oder nicht staatlich organisiert ist, wie ein Blick in die USA zeigt.¹¹⁹ Ausgehend von diesem empirischen Befund, wirkt die Ausgabenseite der kulturpolitischen Aktivität des Staates also in dem Sinne „regressiv“, als faktisch primär die „Reicheren“ von ihr profitieren. Damit ergibt sich für die Ausgabenseite im Rahmen der partiellen Budgetinzidenz: Verglichen mit einer Situation ohne diese kulturpolitische Aktivität des Staates, vergrößert sich die Ungleichverteilung in personeller Hinsicht.



Quelle: Zimmermann/Henke (1994), S. 275.

Abbildung C-4: Formen der Budgetinzidenzanalyse

Bei der Analyse der Verteilungseffekte auf der Einnahmenseite muß zunächst geprüft werden, ob diese sinnvoller unter Zuhilfenahme des Proportionalansatzes oder des Marginalansatzes zu untersuchen sind (vgl. nochmals Abbildung C-4). Bei dem Proportionalansatz wird davon ausgegangen, daß die Finanzierungsinzidenz des speziell betrachteten Ausgabenprogramms – hier also der Kulturausgaben – der Inzidenz aller Deckungsmittel entspricht. Die steuerliche Belastung durch Kulturausgaben würde somit als proportional zur Gesamtsteuerbelastung angesehen.¹²⁰ Beim Marginalansatz wird hingegen unterstellt, daß eine bestimmte Steuer (oder auch ein bestimmtes Ensemble von Steuern) erhöht wurde, um das betrachtete Ausgabenprogramm zu finanzieren.

Bezogen auf die hier betrachteten Kulturausgaben erscheint es sinniger, die Finanzierungsinzidenz im Rahmen des Proportionalansatzes zu untersuchen, da keine speziellen zweckgebundenen Steuern der Kulturfinanzierung dienen oder solche zu diesem Zweck eingeführt wurden. Durch die Geltung des Nonaffektationsprinzips erfolgt die Kulturfinanzierung vielmehr aus dem allgemeinen Steueraufkommen und folgt somit dessen Inzidenz.

Gegen die Verwendung des Proportionalansatzes könnte sprechen, daß in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland Kulturausgaben von einzelnen Gebietskörperschaften mit möglicherweise unterschiedlicher

¹¹⁹ Vgl. auch Kirchberg (1998).

¹²⁰ Vgl. Zimmermann/Henke (1994), S. 275.

Inzidenz der Deckungsmittel erfolgen und daher gebietskörperschafts-spezifische Deckungsmittelinzidenzen zu berücksichtigen wären. Dieser gebietskörperschaftliche Effekt erscheint im kooperativen Föderalismus vor allem angesichts des starken Verbundsystems der Besteuerung und angesichts eines umfangreichen Systems von Finanzzuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften von zu vernachlässigender Bedeutung. Verbundsystem und Finanzzuweisungen lassen es zumindest näherungsweise zu, von im großen und ganzen sehr ähnlicher Inzidenz der Deckungsmittel in den verschiedenen Gebietskörperschaften auszugehen.

Ein weiterer Einwand gegen die Verwendung des Proportionalansatzes könnte darin bestehen, daß neben der Finanzierung aus dem Budget spezielle „Gebühren“ für den Kulturbereich – nämlich Eintrittsgelder – erhoben werden. Auch dieser Einwand kann jedoch nicht treffen, da erstens diese Gebühren ebenfalls gemäß des Nonaffektationsprinzips in die allgemeinen Deckungsmittel fließen und zweitens – und dies erscheint noch wichtiger – diese nur einen sehr geringen Teil der Kulturfinanzierung ausmachen, wie im deskriptiven Teil gezeigt wurde.¹²¹ Trotz der beiden Einwände ist es insofern sinnvoll, davon auszugehen, daß die Finanzierungsinzidenz der Kulturausgaben der der allgemeinen Deckungsmittel zumindest näherungsweise folgt, weshalb folgend bei der Betrachtung der Verteilungseffekte immer der Proportionalansatz verwendet werden wird.

Damit bleibt zur Beantwortung der Frage, wie die Verteilungseffekte der Kulturausgaben auf der Einnahmenseite sind, „nur“ noch zu analysieren, ob das gesamte Steuersystem regressiv, proportional oder progressiv wirkt.¹²² Hierzu sei auf die Ergebnisse einschlägiger empirischer Untersuchungen dieser Frage verwiesen.¹²³ So unterschiedlich die Überwälzungshypothesen und damit der Schritt von der formalen zur hier relevanten effektiven Inzidenz auch sind, so uneindeutig sind die Aussagen bezüglich der Verteilungswirkung des deutschen Steuersystems. Tendenziell diagnostizieren sie jedoch einen nur sehr schwach ausgeprägten progressiven Effekt oder einen eher proportionalen. Dieser Gesamteffekt ergibt sich primär aus der (auch nur tendenziellen) Regressivität der Verbrauchssteuern (also vor allem von Mehrwertsteuer und Steuern auf spezielle Güter)¹²⁴ und der (ebenfalls nur tendenziellen) Progressivität der direkten Besteuerung (vor allem der Einkommensteuer).¹²⁵ Diesbezüglich faßt z. B. Peters zusammen: „Insgesamt gesehen, nimmt man die

¹²¹ Vgl. auch nochmals *Kirchberg* (1998).

¹²² Siehe zu den grundlegenden methodischen Problemen bei dieser Fragestellung auch die neuere Untersuchungen von *Petersen* (1992) und *Hüther* (1992).

¹²³ Vgl. z. B. *Grüske* (1978); *Grüske* (1985); *Recktenwald/Grüske* (1980); *Blankart* (1994), S. 499 f.; *Recktenwald* (1971); *Wartenberg* (1979); *Zimmermann/Henke* (1994), S. 290 ff.; *Zeitell* (1959); *Bohnet* (1989), S. 22 ff.

¹²⁴ Vgl. hierzu *Kitterer* (1981); *Huppertz/Wartenberg* (1978); *Bohnet* (1989), S. 263 f.

¹²⁵ Vgl. auch *Nagel/Müller* (1992).

Umverteilungseffekte von direkten und indirekten Steuern, deutet einiges darauf hin, daß das deutsche Steuersystem eher einen proportionalen, denn progressiven Belastungsverlauf hervorbringt, und das trotz eines durchaus scharf progressiven Einkommensteuertarifs.¹²⁶

Zwar genügt es hier, die Ergebnisse dieser Untersuchungen, nicht diese selbst, vorzustellen, nicht verschwiegen sei jedoch, daß empirische Untersuchungen der Gesamtinzidenz des Steuersystems zum Teil harter Kritik unterzogen worden sind, die primär an der grundsätzlichen Unmöglichkeit des Versuchs ansetzt, eine Situation ohne Steuern als Vergleichsmaßstab zu konstruieren.¹²⁷ In der ihm eigenen Art schreibt etwa D. Schneider hierzu: „Bildlich gesprochen wird hier versucht, ein Wildpferd vom Schwanz her aufzuzäumen, bevor man es auch nur eingefangen hat. Theoretisches Arbeiten heißt eben gerade nicht, alle Abhängigkeiten auf einmal berücksichtigen zu wollen, sondern es heißt: Bewußt zu abstrahieren, um Einzelabhängigkeiten zu erkennen.“¹²⁸ Konsequenz einer solchen Fundamentalkritik wäre jedoch, auf solche Untersuchungen gänzlich zu verzichten. Damit wären jedoch keinerlei Aussagen über die Wirkungen mehr möglich, das heißt bezogen auf die hier verfolgte Fragestellung, daß die Diskussion von Verteilungsfragen der Kulturpolitik mit Ausgaben und Einnahmen unterbleiben müßte. Angesichts des Stellenwertes der Verteilungsdimension von Kulturpolitik kann dieser Weg jedoch nicht sinnvoll sein, weshalb bei aller Kritik der „state of the art“ folgend zugrunde gelegt wird.

Sind somit Ausgaben- und Einnahmeninzidenz näherungsweise beschrieben, so bleibt nun, diese zu einem Gesamtbudgeteffekt zusammenzuführen. Angesichts der nur geringfügigen Progressivität der Finanzierungsseite (oder gar einer Proportionalität) und dem eindeutig regressiven Effekt der Ausgaben-seite ergibt sich – ohne die Möglichkeit, den Saldo der gegenläufigen Effekte zu quantifizieren – ein klar regressiver Effekt öffentlicher Kulturpolitik; oder anders gewendet: Das Engagement der öffentlichen Hand in der Museums- und Theaterlandschaft verstärkt, bezogen auf das Einkommen, bestehende Verteilungsunterschiede. Dieser Befund mag der öffentlichen Diskussion teilweise diametral entgegenstehen, er ist jedoch auf der Grundlage des Standes der finanzwissenschaftlichen Verteilungsdebatte, insbesondere der Budgetinzidenzforschung, der allein plausibel.

Die verteilungspolitischen Argumente für eine staatliche Intervention im Theater- und Museumsbereich resümierend, ergibt sich somit ein höchst ambivalentes Bild. Grundsätzlich besteht die verteilungspolitisch motivierte Intervention in einem Angebot von Theater- und Museumsleistungen zu nicht

¹²⁶ Petersen (1988), S. 83.

¹²⁷ Vgl. z. B. Shoup (1969), S. 11 oder Bird (1980), S. 80.

¹²⁸ Schneider (1985), S. 12.

kostendeckenden Preisen, das heißt hier konkret, nicht kostendeckenden Eintrittsgeldern. Dies hat zwei verteilungsrelevante Effekte:

- Auf der einen Seite hat diese Form der Intervention faktisch eine starke Regressionswirkung, dies wenn die Zahlungsströme und deren Gewinner und Verlierer betrachtet werden. Insofern wird also genau das Nichterwünschte bewirkt.
- Auf der anderen Seite ist dem Ziel einer egalitären Offenhaltung des Theater- und Museumsbetriebs durch die Erhebung nicht kostendeckender Preise natürlich Genüge getan. Denn dieses Ziel scheint unabhängig davon erreicht, ob Theater- und Museumsgüter auch de facto von weiten Bevölkerungskreisen angenommen werden oder nicht; offen gehalten für diese ärmeren Kreise ist das Theater und das Museum allemal.

Innerhalb der Verteilungsdiskussion könnte man somit feststellen: Es erfolgt eine Offenhaltung des Theaters und des Museums für breite Schichten in der Bevölkerung um den Preis einer massiven Umverteilung von unten nach oben.

Ob man angesichts eines solch ambivalenten Befundes die genannte verteilungspolitisch motivierte Intervention in den Kultursektor befürwortet oder nicht, sei dahingestellt. Angemerkt sei lediglich für den Fall, daß man zu einer Befürwortung kommt, daß es natürlich fiskalisch günstigere Möglichkeiten gibt, auch ärmeren Schichten den Zugang zu Museen und Theatern zu ermöglichen. Denkbar wären etwa Gutscheine oder freier Eintritt für weniger bemittelte Interessenten für Museen und Theater. Solche Lösungen, die spezifisch auf die ärmeren Kunstinteressierten zugeschnitten wären, wären fiskalisch der flächendeckenden Verbilligung der Eintrittspreise allemal überlegen.

Bedenkt man diese alternativen Instrumente zur Förderung von Kunst und Kultur für ärmere Bevölkerungskreise, muß die hier diskutierte Intervention des Staates doch sehr kritisch betrachtet werden. Auch ohne die Offenhaltung für breitere Kreise der Bevölkerung zum Museum und zum Theater zu gefährden, könnte angesichts dieser Instrumente die erhebliche Regressionswirkung der derzeitigen Finanzierung vermieden werden. Verteilungspolitisch kann man insofern Interventionen, die spezifisch auf den Zugang von Ärmern zum Kunst- und Kulturbereich gerichtet sind, sicherlich rechtfertigen; die derzeitige flächendeckende Bereitstellung zu nicht kostendeckenden Preisen, von der ja auch und vor allem die „Reichen“ profitieren, ist – obschon sie die Offenhaltung der Theater und Museen sicherstellt – allerdings kritisch zu betrachten.

IV. Anmerkungen aus ökonomischer Sicht zu einigen Argumenten von Kulturschaffenden für eine staatliche Bereitstellung von Kunst- und Kulturgütern

Nachdem in den 80er Jahren öffentliche Theater und Museen eine finanzielle Blüte erlebten – wie im deskriptiven Teil auch nachgezeichnet wurde –, gerieten sie Anfang bis Mitte der 90er Jahre zum ersten Mal unter Legitimationsdruck im Hinblick auf die ihnen zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder. Zwar fand insgesamt noch keine Kürzung der öffentlichen Mittel statt, aber spektakuläre Einzelfälle der Kürzung oder Schließung wurden stark in der Öffentlichkeit diskutiert; bisheriger Höhepunkt hiervon war die Schließung des Schillertheaters in Berlin.

Im Rahmen dieser sogenannten „Krise“ der öffentlichen Theater- und Museumsförderung fand dann auch unter den Kulturschaffenden und allgemeiner in der Kulturszene eine Debatte um die Notwendigkeit öffentlicher Kulturfinanzierung statt. Ein kompaktes Zeugnis dieser Debatte in der Kulturszene ist der von Peter Iden – selbst Ressortleiter des Feuilletons der Frankfurter Rundschau – herausgegebene Sammelband „Warum wir das Theater brauchen“.¹²⁹ Die dort und anderswo gemachten Statements von Mitgliedern der Kulturszene zu der Frage, weshalb eine öffentliche Förderung und Bereitstellung von Museen und Theatern notwendig ist, sollen folgend betrachtet werden.

Dem gängigen Vorurteil zufolge liegen jedoch zwischen der Betrachtungsweise von Kulturschaffenden und der bis hierhin referierten Sichtweise der Ökonomik Welten. Um so reizvoller erscheint es, die Statements aus der Kulturszene vor dem Hintergrund der referierten ökonomischen Argumente des „Für und Wider“ einer staatlichen Intervention in den Kunst- und Kulturbereich zu diskutieren. Konkreter soll gefragt werden, ob diese Statements nun in der Tat so grundverschieden von den ökonomischen Argumenten sind, dies indem die dort vorgebrachten Argumente in der Diktion und in dem Analysegerüst der ökonomischen Theorie reformuliert werden. Dieser Versuch der ökonomischen Reformulierung soll kein Beitrag zum Imperialismus der Ökonomik darstellen, sondern lediglich der Versuch eines Brückenschlags zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Argumenten sein.

Beliebt bei den Kulturschaffenden ist vor allem das Argument von Kunst und Kultur als nichtwirtschaftlichem Gut, dessen öffentliche Förderungswürdigkeit keiner weiteren Begründung bedarf, sondern a priori außer Diskussion steht. „Ist es wirklich so weit gekommen, daß das Theater seine kulturelle und soziale Unersetzlichkeit lautstark gegen diejenigen verteidigen muß, die sein gesellschaftliches Bewußtsein am nötigsten hätten?... Wachsamkeit ist gebo-

¹²⁹ Iden (1995a).

ten!“¹³⁰ fragt rhetorisch Peter Eschberg, Intendant des Schauspiels Frankfurt am Main. Dabei seien die Kulturschaffenden „motiviert und angetrieben von der Überzeugung, daß es der Geist sei, der sich die Staaten schafft, und nicht das Bruttosozialprodukt“, wie Peter Stolzenberg, langjähriger Intendant und Regisseur des Theaters der Stadt Heidelberg, bemerkt.¹³¹ In oft emphatischer Form wird sich gegen eine Betrachtung aus ökonomischer Perspektive gerichtet: „Wer sind die Feinde des Theaters? Geld und Profit als Maß aller Dinge“¹³², behauptet Christoph Schroth, Leiter des Theaters Cottbus/Brandenburgische Staatsbühne; oder auch Michael Leinert, Intendant des Kasseler Staatstheaters, bemerkt empört: „Die Sparkommissare haben jetzt mit ihren marktwirtschaftlichen Strategien in der Kultur das Sagen.“¹³³

Diese Statements stehen stellvertretend für den Unwillen von weiten Teilen der Kulturszene, sich überhaupt, und speziell mit ökonomischen Argumenten, für öffentliche Subventionen legitimieren zu wollen. Geradezu programmatisch formuliert der Chefdramaturg am Deutschen Theater Berlin, Michael Eberth: „Das (öffentliche G.v.d.B.) Theater braucht um seine Legitimation niemals bange zu sein.“¹³⁴ Die Liste von derlei Argumenten ließe sich fortsetzen. Selbst Kulturschaffende mit einer durchaus kritischen Position zur aktuellen Ausprägung des subventionierten Kulturbetriebs – wie z. B. der Bühnenbildner Johannes Schütz¹³⁵ – sehen dann doch keinen ausdrücklichen Legitimationsbedarf der Kulturschaffenden selbst: „Käme eine Gesellschaft zu dem Schluß, sie benötige keine (öffentlichen G.v.d.B.) Theater mehr, müßte sie dieses selber begründen; es kann nicht die Aufgabe der Theaterleute sein, sich selbst zu legitimieren.“¹³⁶ Wie oben gezeigt, erscheinen jedoch solche Behauptungen der Unantastbarkeit aus ökonomischer Perspektive keinesfalls als ein Argument für die öffentliche Bereitstellung von Theatern oder auch Museen.¹³⁷ An dieser Stelle reiben sich meist also in der Tat die Argumente der Kulturschaffenden mit denen der Ökonomik.

Die Erkenntnis, „daß sich die Künstler mehr als bisher daran gewöhnen müssen, die für ihre künstlerische Arbeit notwendige öffentliche Finanzierung auch politisch zu legitimieren“ – wie etwa der Direktor des deutschen Bühnenvereins Rolf Bolwin formuliert –, bleibt da eher die Ausnahme.¹³⁸ Daß die ausdrückliche Aufforderung zu einer Selbstlegitimation eher von Vertretern der dem öffentlichen Theater kritisch gegenüberstehenden freien Theaterszene

¹³⁰ Eschberg (1995), S. 76.

¹³¹ Stolzenberg (1995), S. 60.

¹³² Schroth (1995), S. 68.

¹³³ Leinert (1995) S. 62.

¹³⁴ Eberth (1995), S. 48.

¹³⁵ Schütz (1995), z. B. S. 33 f.

¹³⁶ Schütz (1995), S. 37.

¹³⁷ Siehe Punkt C.II in diesem Kapitel.

¹³⁸ Bolwin (1995), S. 53.

kommt – wie etwa von Ulrich Greb –, erscheint symptomatisch: „Die Diskussion um die Existenzberechtigung der Theater aber von Finanzpolitikern bestimmen zu lassen, käme einem Offenbarungseid gleich. Die Notwendigkeit des Theaters muß von der Bühne herunter wieder behauptet werden, und zwar jeden Abend neu, an jedem Theater.“¹³⁹

Doch nicht immer stehen die Argumente der Kulturschaffenden außerhalb der ökonomischen Begründungen. Vor allem die in der Ökonomik gängigen öffentlichen Guts- und Externalitätenargumente finden sich auch bei Kulturschaffenden und in der Kulturszene, wenn auch in zum Teil ganz anderer Diktion.

Noch eher semantischer Natur bleibt dabei der immer wieder gemachte Verweis auf die Kollektivität bzw. die Öffentlichkeit von Theatern bzw. der von ihnen bereitgestellten Leistungen. Theater sei der „unabhängige öffentliche Raum“, der „bewußt die Zersplitterung der Öffentlichkeit in der modernen Medienlandschaft“ kontrastiere.¹⁴⁰ So wird auch immer wieder das „Zusammen-Erleben“¹⁴¹ des Publikums betont. In einer vielleicht überzogenen weiten Interpretation könnte man diese Verweise auf die Kollektivität im Sinne einer „Joint Consumption“ von Clubgütern interpretieren, was also auf Kollektivguteigenschaften innerhalb des „Clubs“ der Theaterbesucher einer speziellen Aufführung aufmerksam machen würde. Keinesfalls werden jedoch damit die Kollektivguteigenschaften, welche unter Umständen eine öffentliche Intervention in den Kunstbereich rechtfertigen mögen, wie sie im Punkt C.II. dieser Untersuchung diskutiert wurden, angesprochen.

Doch ein anderes weitaus klareres der oben diskutierten Externalitäts- bzw. öffentlichen Gutsargumente findet sich bisweilen in der Argumentation der Kulturschaffenden wieder: Es ist dies das Argument des Vermächtnisgutscharakters von Kunst und Kultur. „Für uns ergibt sich schon aus dem Generationenvertrag die Verpflichtung, diese Meisterwerke uns und unseren Kindern zu erhalten. Umsonst ist das natürlich nicht zu haben. Wir gehen ja auch nicht in den Louvre, packen die *Mona Lisa* und schmeißen sie in den Müll, weil die Versicherungsprämie so hoch ist“¹⁴², konstatiert etwa Alexander Pereira, Intendant des Opernhauses in Zürich. Mit ähnlichem Tenor behauptet etwa Christoph Schroth: „In jeder Zeit hat das Theater die moralische Pflicht, die große Weltkultur von Aischylos über Shakespeare, Molière, Goethe, Schiller, Brecht zu bewahren, aufzuheben, den Umgang mit diesen Werken produktiv zu erhalten.“¹⁴³ Unter Umständen könnte man auch die prosaische Formulierung von Peter Iden: „Das Theater bewahrt Sprache als den verbindlichen Ausdruck

¹³⁹ Greb (1995), S. 95.

¹⁴⁰ Raddatz/Schirmer (1995), S. 23.

¹⁴¹ Schroth (1995), S. 67.

¹⁴² Pereira (1995), S. 89.

¹⁴³ Schroth (1995), S. 68.

von Geschichte¹⁴⁴ im Sinne des Vermächtnisgutsarguments und damit im Sinne des Kollektivgutargumentes interpretieren.

Ein weiteres, von den Kulturschaffenden benutztes Argument aus der Abteilung Kollektivgutcharakter und Externalitäten ist der unter Punkt C.III.2.d) diskutierte externe Identitäts- und Prestigewert. So konstatiert etwa Bolwin, bezogen auf das geteilte Deutschland: „Beide deutsche Staaten wetteiferten miteinander bei der Pflege und Weiterentwicklung deutscher Kultur.“¹⁴⁵ Oder der Intendant des Bonner Schauspiels Beilharz zitiert den russischen Dramatiker Viktor Slawkin, bezogen auf die Frage nach der Rolle des Theaters für die russische Seele: „Welchen anderen Weg gibt es, angeschlagenes kollektives Selbstbewußtsein und verlorengegangene Würde wiederzufinden?“¹⁴⁶

Auch findet sich das in Punkt C.III.2.a) skizzierte Argument des externen Innovationswertes von Kunst und Theater zumindest in Andeutungen: „Theater als Spiel-Raum des Innehaltens ... ist ein Forum für neue Ideen und Sichtweisen.“¹⁴⁷ Das Theater „läßt das Verdrängte, das Ausgeschiedene, das Ohnmächtige und Ausgegrenzte nicht nur zu, sondern es wird ausdrücklich gewünscht.“¹⁴⁸ Es sei kein Ort „an dem sich Altbekanntes zur Erbauung aller unaufhörlich wiederholt“, sondern einer zum „Nachdenken über sich selbst“.¹⁴⁹

Neben dem Argument des externen Identitäts- und Innovationswertes von Kunst und Kultur findet sich auch das Argument der in Punkt C.III.2.e) diskutierten Wirtschaftsförderungsexternalitäten. So zeige sich, „daß die Kultur ein viel wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft ist, als viele heute wahrhaben wollen.“¹⁵⁰ Auch Leinert behauptet, daß Kultur dazu beitrage, „die Wirtschaft zu stärken und Arbeitsplätze zu erhalten.“¹⁵¹

Daß das Argument der Wirtschaftsförderungsexternalitäten als eine Begründung für die staatliche Unterstützung von Theatern und Museen als äußerst kritisch zu betrachten ist, wurde oben bereits näher erläutert. Die Argumente von Ökonomen und Kulturschaffenden treffen sich dann eher beim Argument des externen Identitäts- sowie Innovationswertes und des Vermächtnisgutcharakters.

Immer wieder hervorgehoben von Kulturschaffenden werden auch einige produktionstechnische Argumente, die für die öffentliche Förderung und Bereitstellung von Theatern sprechen, wobei das meistgenannte Argument jedoch bei den produktionstechnischen Argumenten der Ökonomik – wie sie

¹⁴⁴ Iden (1995 b), S. 18.

¹⁴⁵ Bolwin (1995), S. 49.

¹⁴⁶ Beilharz (1995), S. 42.

¹⁴⁷ Beilharz (1995), S. 38.

¹⁴⁸ Raddatz/Schirmer (1995), S. 22.

¹⁴⁹ Eschberg (1995), S. 78.

¹⁵⁰ Beilharz (1995), S. 40.

¹⁵¹ Leinert (1995), S. 62.

oben vorgestellt wurden – nicht genannt wird: Es ist das Argument des „kollektiven Arbeitens“.

„Wo anders als am Theater basiert Produktion auf dem hier unbedingt notwendigen Zusammenwirken von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Interessenlagen? Vom Dichter bis zum Frisör, vom Dramaturgen, Regisseur, Bühnenbildner über die Darsteller bis zum Techniker, der den abendlichen Szenenumbau verantwortet – wird die Orientierung auf das eine Produkt der Aufführung verlangt, an der sie alle nach Begabung und Fertigkeit jedes Einzelnen, sich beteiligt wissen und beteiligt sind.“¹⁵² Das, was da beschrieben wird, ist in ökonomischer Diktion schlicht Arbeitsteilung bei der Produktion eines Produktes, in der modernen Industriegesellschaft also eher die Regel als die Ausnahme. Trotzdem wird der „einzigartige Gruppenprozeß“, in dem „Kunst entsteht“¹⁵³, hervorgehoben, sowie das Zusammen-Arbeiten-und-Erarbeiten.¹⁵⁴

Vieles an dieser Beschreibung der Kunst- und speziell der Theaterproduktion als arbeitsteiliger Prozeß mag sicher zutreffend sein – Arbeitsteilung und „gemeinsames Produzieren“ rechtfertigt aus ökonomischer Sicht jedoch noch keine Staatsintervention, was scheinbar die Kulturschaffenden anders sehen. Christoph Schroth versteigt sich sogar zu der Behauptung: „Im schauspielerischen Prozeß gibt es keine Arbeitsteilung“¹⁵⁵, obwohl er eigentlich genau diese – die Arbeitsteilung – in dem gesamten zitierten Text beschreibt, wie man aus ökonomischer Sicht sagen würde; scheinbar ist Arbeitsteilung für ihn jedoch sehr negativ assoziiert mit Begriffen wie Entfremdung. Faktisch beschreibt auch gerade er die Theaterproduktion als arbeitsteiligen Prozeß. So stark die zitierten Autoren aus der Kulturszene auch den Aspekt der Arbeitsteiligkeit und des Zusammenarbeitens betonen, so wenig ist dies ein ökonomisches Argument für Staatsintervention.

Weniger häufig anzutreffen ist hingegen das Argument der Möglichkeit und der Notwendigkeit für private Theater, Größenvorteile auszunutzen, die hingegen mit einem Ensemble, welches ein Repertoire spielt, weit weniger zu realisieren sind. „Die Abschaffung des Repertoires ist die konsequente Folge jener Beschlüsse, die Theater unter rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu Rentabilität zu bringen.“¹⁵⁶ Diesem Statement von Völker und Witt – tätig am Residenztheater in München – ist auch aus ökonomischer Perspektive, wenn auch unter bestimmten Bedingungen, zuzustimmen.

Ebenfalls weniger verbreitet ist der Rekurs auf die „Baumolsche Kostenkrankheit“. Ob Statements wie das von Steckel – dem früheren Leiter des

¹⁵² *Iden* (1995b), S. 15f.

¹⁵³ *Greb* (1995), S. 98.

¹⁵⁴ Siehe z. B. *Jendreyko* (1995), S. 85 oder auch *Flimm* (1995), S. 54.

¹⁵⁵ *Schroth* (1995), S. 76.

¹⁵⁶ *Völker/Witt* (1995), S. 71.

Schauspielhauses Bochum –, wonach Theater „den Steuerungsmechanismen des Marktes tunlichst entzogen werden müssen, sofern ihr Überleben auf dem Spiel steht“, nun in der Tat im Sinne Baumols zu interpretieren sind (oder ob sie einer schlichten Marktaversion entspringen), muß zweifelhaft bleiben.¹⁵⁷

Neben den genannten produktionstechnischen Begründungen und den oben angeführten öffentlichen Gutskomponenten bzw. Externalitäten werden natürlich von den Kulturschaffenden auch viele Güter genannt, die aus ökonomischer Perspektive rein privaten Charakter haben, auch wenn die Begeisterung der Autoren für diese Güter grenzenlos zu sein scheint. Hier wird von der „Gegenwartserfahrung“¹⁵⁸, „Lustgewinn“, „Klarheit im Kopf“, „Schutz vor Verletzung des Geistes“¹⁵⁹ bis zu überschwenglich Schwärmerischem¹⁶⁰ vieles genannt, was zwar Theater und Kunst bereitstellen mag, was aber weder positive Externalitäten noch öffentliche Gutskomponenten hat. Insofern könnte man zunächst davon ausgehen, daß es hierbei auch im Sinne der Kulturszene rein private Güter sind.

Will man jedoch dem schwärmerischen Impetus der Kulturschaffenden trauen, so scheint es, daß sie in all diesen Gütern und Leistungen besonders verdienstvolle Dinge sehen, daß hier also meritorische Aspekte eine ganz besondere Rolle spielen. Ob solche meritorischen Aspekte von der ökonomischen Theorie gedeckt sind, war, wie in Punkt C.III.3. gezeigt, besonders kontrovers. Für die Kulturschaffenden scheint Meritorik jedoch in ganz besonderer Weise legitimatorische Kraft zu haben für eine Intervention des Staates in den Theater und Kulturbereich allgemein.

Viele des Statements der Kulturschaffenden, welche Ökonomen vielleicht noch am ehesten mit der Abteilung Privatgut bzw. Meritorik fassen würden, bleibt in einem ökonomisch strengen Sinne jedoch sehr sperrig: Oder wie sollte die Ökonomik die Etikettierung des Theaters als „schwierige, unberechenbare Liebesgeschichte, die jeden Abend stattfindet“¹⁶¹ mit seinen Kategorien begreifen?

Gerade in solch euphorischen Statements zeigt sich – trotz mancher Gemeinsamkeit – dann doch die Kluft zwischen den Argumenten von Ökonomen und von Kulturschaffenden, wenn es um die Begründung einer öffentlichen Förderung und Bereitstellung von Kunst und Kultur geht. Stellvertretend dafür sei nochmals der Frankfurter Theaterintendant Peter Eschberg zitiert:

„Die Theaterleute – das liegt in ihrer Funktion und muß daher unumwunden zugegeben werden – kümmern sich um keine irdischen Widerstände“, und was

¹⁵⁷ *Steckel* (1995), S. 29.

¹⁵⁸ *Jendreyko* (1995), S. 87.

¹⁵⁹ *Eschberg* (1995), S. 74 f.

¹⁶⁰ *Khuon* (1995).

¹⁶¹ *Eschberg* (1995), S. 79.

gäbe es Irdischeres als ökonomische Restriktionen, wird seinerseits der Ökonom unumwunden zugeben.

V. Zusammenschau der normativen Argumente

Die vorstehenden Ausführungen dieses normativen Versuchs zusammenfassend, sind grob vier Argumentationslinien des ökonomischen Für und Widers einer staatlichen Intervention in den Kulturbereich zu unterscheiden:

1. produktionstechnische Argumente,
2. allokativen Argumente der Externalitäten und Kollektivgutmerkmale,
3. Meritorik und
4. Distributionsargumente.

Bei den produktionstechnischen Argumenten ist das Vorliegen der sogenannten „Baumolschen Kostenkrankheit“ für den Bereich öffentlicher Theater plausibel. Argumentiert man von dem Ergebnis her, daß ein Verschwinden des Theatersektors – oder zumindest eine drastische Verkleinerung – nicht gewollt ist, so läge hier eine Begründung für staatliche Förderung oder auch Bereitstellung vor. Rein wohlfahrtsökonomisch läßt sich aus dem bloßen Vorliegen dieses Phänomens jedoch kein Interventionsbedarf herleiten; im Gegenteil: Die stete Verkleinerung des Kultursektors wäre dann vielmehr Ausdruck eines „ökonomisch sinnvollen“ Strukturwandels. Bezogen auf Museen, begründet das zweite produktionstechnische Argument der sinkenden Durchschnittskosten hingegen eine staatlich fördernde Intervention.

Die allokativ orientierten Argumente der Externalitäten und des Kollektivgutcharakters legen ebenfalls ein staatliches Engagement nahe, wobei verschiedene Formen von Externalitäten diskutiert wurden. Obschon es kaum möglich erscheint, die Intensität der Externalitäten bzw. des Kollektivgutcharakters quantitativ zu erfassen, so ist qualitativ deren Vorliegen jedoch unzweifelhaft.

Die Begründung einer Intervention in den Kunst- und Kulturbereich mit Hilfe des Konzeptes der meritorischen Güter ist kritisch. Dies hat weniger mit der Zurechnung dieser Kulturgüter zu den meritorischen zu tun als vielmehr mit dem Konzept selbst. Seine Rechtfertigung auf der Grundlage der wohlfahrts- und institutionenökonomischen Tradition erscheint höchst fragwürdig. Akzeptiert man das Konzept der Meritorik trotz dieser Bedenken, so ist hiermit staatlicher Handlungsbedarf angezeigt, tut man dies nicht, bleibt offenbar hiermit keine Begründung für Staatshandeln.

Vor dem Hintergrund der distributiven Argumentationslinie ergibt sich, daß eine flächendeckende Förderung von Theatern und Museen eher kritisch zu

betrachten ist, wohingegen eine gezielt bei den verteilungspolitisch Bedürftigen anzusetzende Förderung von Kunst und Kultur besser zu rechtfertigen ist. Beide distributiven Maßnahmen gewährleisten das Ziel einer Offenhaltung der Museen und Theater für breite Bevölkerungskreise, wobei erstere dies mit und letztere dies ohne regressiv wirkende Zahlungsströme sicherstellen.

Läßt sich also mit den bisherigen Argumenten durchaus eine staatliche Intervention in den Kunst- und Kulturbereich begründen,¹⁶² so stellt sich jedoch die Frage, ob damit auch bereits die staatliche Bereitstellung von Kulturgütern und insbesondere von Theatern und Museen begründet ist. Um diese Frage zu entscheiden, müßten die hier aufgezeigten Mängel einer freien marktlichen Allokation den Mängeln, die sich bei staatlicher Allokation ergeben, abwägend gegenübergestellt werden. Wenn im folgenden wirkungsanalytisch-politökonomisch orientierten Kapitel verschiedene staatliche Arrangements zur Bereitstellung von Kunst- und Kulturgütern vorgestellt werden, so werden auch die Mängel einer solch staatlichen Allokation indirekt deutlich. Die abwägende Gegenüberstellung der jeweiligen Mängel kann also erst nach diesen Ausführungen erfolgen. Insofern sollte die Beantwortung der Frage, ob aus dem hier diagnostizierten staatlichen Handlungsbedarf auch schon die Forderung nach staatlicher Bereitstellung von Museen und Theatern resultiert, auf den „Reformorientierten Versuch“ dieser Untersuchung verschoben werden.

Hier ist festzuhalten, daß es sehr wohl auch ökonomische Argumente für die staatliche Förderung von Theatern und Museen gibt. Es zeigt sich auch, daß diese ökonomischen Argumente durchaus Berührungspunkte haben mit den von den Kulturschaffenden selbst angeführten Argumenten für eine öffentliche Förderung von Kunst und Kultur.

¹⁶² Bisweilen findet sich jedoch in der Tat auch eine Verneinung aller Argumente für Staatshandeln, vgl. z. B. *Grampp* (1984), (1989a) und (1989b). Diese Position muß nach den oben diskutierten Argumenten als unhaltbar gelten.

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

In allgemeiner Form lautet die in diesem Hauptkapitel untersuchte Frage: Unterscheidet sich das Werk und die Erzeugnisse des Kulturbetriebs in Abhängigkeit davon, wie der Kulturbetrieb organisiert ist, und variiert somit die Performance dieses Wirtschaftssektors in unterschiedlichen institutionellen Arrangements? Die allgemeine ökonomische Theorie, und insbesondere die Institutionenökonomik, legt es nahe, diese Frage zu bejahen; betont sie doch heute wieder verstärkt die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für das Ergebnis wirtschaftlicher Tätigkeit! Die hier verfolgte These soll also lauten: Die institutionelle Ausgestaltung (das „institutionelle Arrangement“) bewirkt eine bestimmte Beschaffenheit des Outputs (eine bestimmte „Performance“) des Kulturbereichs.¹ Insofern ist diese Fragestellung wirkungsanalytischer Natur.

Um die Zielrichtung der aufgeworfenen Frage zu konkretisieren, seien ihre beiden Komponenten schon hier ein wenig näher erläutert:

- a) Was soll „die Performance“ bzw. „das Werk und die Erzeugnisse“ des Kulturbetriebs bedeuten? Diese Komponente der Frage bezieht sich auf verschiedene Dimensionen, speziell wird zu betrachten sein: wieviel an Theater- und Museumsleistungen erzeugt wird, zu welchen Kosten bei verschiedenen technischen Produktionsverfahren, zu welchem Preis für die privaten Haushalte bzw. bei welchen fiskalischen Lasten für die öffentlichen Haushalte, in welcher Qualität und mit welchen Verteilungseffekten. Da die genannten Dimensionen der Performance zum Teil ökonomisch nur heikel zu interpretieren sind, sollen sie im folgenden Unterpunkt eigens diskutiert werden.

¹ Es liegen bislang nur erste sehr grobe Untersuchungen des Kulturbereichs (und speziell von Theatern) zu dieser Frage vor, die diese These zu bestätigen scheinen *Frey/Pommerehne* (1989) und nahezu identisch *Pommerehne/Frey* (1990a) und (1980b), doch diese arbeiten wirklich mit einem allzu groben Raster.

- b) Was soll das „institutionelle Arrangement“ bzw. das „Szenario, wie der Kulturbetrieb organisiert ist“ bedeuten? Mit dieser Komponente der Frage wird versucht, verschiedene kulturpolitische Szenarien nebeneinander zu stellen: So wird etwa von der Vorstellung eines rein privaten Kulturbetriebs ausgegangen, dieser wird neben einen rein staatlich-zentralistisch organisierten gestellt. Weitere Unterscheidungen der „Verfassung“ des Kulturbetriebs werden z. B. sein: ein staatlich-dezentralisierter, ein staatlicher mit monopolistischer bzw. nicht monopolistischer Anbieterstruktur, einer mit „plebiszitären“ Elementen und einer in privat-staatlicher Kooperation.

Wenn sich die These bestätigt, daß die unter b) genannten „Arrangements“ die unter a) genannten „Dimensionen der Performance“ determinieren, so kann in einem weiteren Schritt nach der wünschenswerten Performance des Theater- und Museumsbetriebs gefragt werden, um dann die Arrangements entsprechend zu gestalten. Diese normative Wendung der positiv-politökonomischen Betrachtung soll jedoch erst im nächsten Hauptkapitel erfolgen; hier soll zunächst die Performance selbst – und direkt folgend deren Dimensionen – betrachtet werden oder mit anderen Worten: „It becomes necessary to translate the effects of institutions on individual behavior into effects on political results.“²

I. Die Dimensionen der Performance der Museums- und Theaterlandschaft – Die Entwicklung multipler ökonomischer Kriterien

Wenn im folgenden gefragt werden soll, wie die Performance von Kulturbetrieben in unterschiedlichen institutionellen Arrangements in ökonomischer Formulierung ist, so ist zunächst zu klären, welche Dimensionen der Performance des Museums- und Theaterbetriebs im einzelnen zu diskutieren sind. Bei Betrachtungen von normalen Gütermärkten – nehmen wir z. B. den Markt für Bleistifte – werden gängigerweise nur zwei Dimensionen unterschieden: der Preis und die Menge. Ausgehend von gegebenen Angebots- und Nachfragefunktionen und gegebener Marktform (so wird aus Vereinfachungsgründen z. B. das Modell der vollständigen Konkurrenz oder des Monopols zugrunde gelegt) ergibt sich ein Marktpreis („Preisdimension“), der den Markt räumt, d. h., der alle Nachfrage- und Angebotsüberhänge mengenmäßig beseitigt („Mengendimension“). Natürlich sind diese beiden Elementardimensionen auch bei einer Betrachtung der Performance der Kulturlandschaft zu berücksichtigen, wobei allerdings einige Differenzierungen und Modifikationen vorzunehmen sind. Verglichen mit den Dimensionen der Performance auf

² Buchanan (1967), S. 144.

normalen Gütermärkten sind die des Museums- und Theaterbetriebs jedoch vielgestaltiger. Die Dimensionen, welche benötigt werden, um später als Bewertungskriterien für die einzelnen institutionellen Arrangements zu dienen, seien folgend vorgestellt.

1. Paretianische Effizienz – Zur optimalen Allokation von Kulturgütern

Die Berücksichtigung dieser Dimension erscheint elementar in einer ökonomischen Betrachtung und ist ohne größere Probleme möglich: Es handelt sich dabei um die ökonomische Standarddimension schlechthin, sozusagen um die „Mengenkomponente“³. Wie bei der Betrachtung normaler Gütermärkte auch, kann hier das paretianische Optimalitätskriterium als normativer Bezugspunkt gewählt werden.⁴ Der üblichen Definition folgend, wird unter Allokation die Verwendung knapper Ressourcen auf konkurrierende Produktions- und Konsumtionszwecke verstanden. Eine bestimmte Allokation wird nach dem Paretokriterium dann als optimal (und synonym auch als effizient) betrachtet, wenn kein Individuum in seiner Nutzenposition mehr besser gestellt werden kann, ohne die Nutzenposition eines anderen Individuums zu verschlechtern. Bezogen auf den hier betrachteten Gegenstand müssen somit so lange Ressourcen in die Produktion und Konsumtion von Theater- und Museumsgütern fließen, bis kein Individuum mehr besser zu stellen ist, ohne ein anderes Individuum schlechter zu stellen.⁵

Zu interessanten Ergebnissen könnte es bei dieser ökonomischen Elementarkategorie durch die im „Normativen Versuch“ beschriebenen besonderen Gutsmerkmale von Kultur – vor allem durch die Anerkennung von Kollektivgutsmerkmalen – kommen. In einem ersten Schritt wird daher unter Abstraktion von Externalitäten die allokalationseffiziente Menge zu bestimmen sein, die dann in den weiteren Schritten zu diskutieren ist.

2. Technische Effizienz – Zum Produktionsverfahren von Museen und Theatern

Auch die Formulierung dieser für Ökonomen elementaren Dimension der technischen Effizienz erscheint für Kulturgüter ohne größere Probleme mög-

³ Vgl. auch die diesen Mengenaspekt besonders hervorhebende Definition von optimaler Allokation bei *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 33. Siehe auch den diese Dimension im Kultursektor betonenden Sammelband von *Grant/Hendon/Owen* (1987).

⁴ Siehe für einen Lehrbuchüberblick zum Paretokriterium z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (1996), S. 14 ff.; *Weimann* (1996), S. 72 ff. oder *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1994), S. 92 ff.

⁵ Genauer handelt es sich dabei um das sogenannte „weiche Paretokriterium“; von der Verwendung anderer Wohlfahrtsmaße wird hier wie üblicherweise abgesehen.

lich. Es ist dabei zu fragen, mit welchem Ressourcenverzehr eine gegebene Menge an Kulturgütern produziert wird. Als normativer Fluchtpunkt für dieses Kriterium wird hier – wie üblicherweise – die Abweichung von der Minimalkostenkombination bei der Produktion verwendet werden; es ist also zu problematisieren, ob von den Produzenten das Ziel der Kostenminimierung verfolgt wird.

Wird von der Kostenminimierung abgewichen, so liegt keine technisch effiziente Produktion vor, oder – der von Leibenstein geprägten Diktion folgend – es liegt X-Ineffizienz vor.⁶ X-Ineffizienz ist somit die Differenz zwischen den geringstmöglichen und den tatsächlichen Kosten einer Produktionsmenge. Die Beachtung dieser Dimension scheint auch geboten (also das Verlassen der Annahme, daß zur Minimalkostenkombination produziert wird), weil sie seit Migué und Bélanger von entscheidender Bedeutung in den ökonomischen Modellen der staatlichen Bereitstellung von Gütern ist.⁷

Wenn in der Ökonomik Effizienzgesichtspunkte thematisiert werden, so sind meist nur alloкатive und technische Effizienz berücksichtigt. Für den hier betrachteten Gegenstand ist jedoch noch eine dritte Effizienzdimension zu betrachten.

3. Qualitative Effizienz - Die Qualitätsdimension von Theater- und Museumsgütern; zugleich ein kurzer Exkurs zur Behandlung von Qualität in der Volkswirtschaftslehre

Die Operationalisierung dieser Dimension mit ökonomischen Kategorien erscheint für Kulturgüter, wie sie von Theatern und Museen bereitgestellt werden, als überaus heikel. Gleichzeitig ist dieser Punkt jedoch zentral, nicht nur, weil er mit Hilfe der ökonomischen Theorie nicht so leicht zu „handhaben“ ist, sondern auch, weil er in der politischen Diskussion um die Kürzung der öffentlichen Kulturausgaben so sehr hervorgehoben wird; da erscheint er unter dem Motto: Wenn der Staat die Gelder kürzt, werden nur noch Kulturprodukte minderer Qualität bereitgestellt, dann seien – so die verbreitete These – die „gebotenen“ Qualitätsstandards nicht mehr zu halten.

Um die so simpel erscheinende Frage „Was macht die Qualität von Theatern und Museen aus?“ in ökonomische Kategorien zu fassen, geschweige denn sie zu beantworten, wird die Diskussion der verschiedensten Qualitätsbegriffe, wie sie in (und außerhalb) der Wirtschaftswissenschaft verwendet werden, zu skizzieren sein. Wie noch zu sehen sein wird, erscheint die Behandlung der Qualität von Kulturgütern, wie sie sich in der einschlägigen Literatur findet, für die

⁶ *Leibenstein* (1966) und (1978), vgl. für einen Lehrbuchüberblick z. B. *Schuhmann* (1992), S. 373 ff.

⁷ Vgl. *Migué/Bélanger* (1974), siehe hierzu näher das Szenario in Punkt D.II.2.

mit dieser Dimension verfolgte Fragestellung „Wie entwickelt sich der Kulturbetrieb qualitativ?“ zu kurz gegriffen.

a) Die nur skizzenhafte Behandlung von Qualität als Kosten, Zahlungsbereitschaft und Nachfrage in der Kulturökonomik

In kulturökonomischen Standardmodellierungen wird die Qualitätsdimension von Kunst- und Kulturgütern meist nur kurz und skizzenhaft behandelt, trotz der enormen Bedeutung, die ihr in der öffentlichen Debatte zukommt. Nach einem für diese Vorgehensweise typischen Satz von Pommerehne und Frey ist Qualität nicht mehr als die (marginale) Zahlungsbereitschaft für ein Kulturprodukt: „Economists, however, use another yardstick for ‚quality‘: the willingness to pay.“⁸ Die gleiche Vorgehensweise von der anderen Marktseite (der Angebotsseite) her betrachtet – zumindest unter informationell „neoklassischen“ Bedingungen – bedeutet: Qualität sind Kosten. „Cela signifie que le gain de qualité recherché par l’organisme non marchand ne peut être financé que par des surcoûts.“⁹ Ganz ähnlich verfährt auch Virginia Lee Owen, wenn sie versucht, die Qualität angebotener Kunstwerke in Abhängigkeit von der Größe der Nachfrage zu erklären.¹⁰

Unmittelbare Folge einer solchen Definitiorik von Qualität als Zahlungsbereitschaft oder auch Nachfrage ist, daß z. B. der „ZDF-Musikantenstadl“ von höherer Qualität wäre als z. B. eine in der Opernkritik gefeierte Aufführung des Don Giovanni in der Mailänder Scala. Dies ist sicherlich nur ein beispielhafter Einwand, und die genannte Einschätzung mag vielleicht auch einen reinen Ökonomen nicht stören; zu bedenken bleibt jedoch, daß sie sich doch allzusehr mit der gängigen Alltagseinschätzung von Qualität reibt.

Gängigerweise wird in der Kulturökonomik lediglich skizzenhaft darauf verwiesen, daß Qualität mit den genannten Kategorien abzubilden ist, ohne daß genauer behandelt würde, wie dies zu geschehen hat. Wie nun zu zeigen ist, greift die Kulturökonomik mit ihrer Vorgehensweise jedoch auf die explizite Behandlung von Qualität in anderen Teilbereichen der Standardökonomik zurück. Wie dies geschieht, wird folgend gezeigt.

⁸ Frey/Pommerehne (1989) S. 38.

⁹ Dupuis (1983).

¹⁰ Owen (1979); vgl. auch z. B. Abbè-Decarroux (1994) und Throsby (1983).

*b) Die explizite Behandlung von Qualität in Teilbereichen
der Standardökonomik*

In einigen Teilbereichen der Standardökonomik – so etwa in der Wettbewerbs- und Regulierungstheorie oder in der Industrieökonomik – wird heute – wenn auch nicht in erster Linie – die Qualitätsdimension beachtet. Da die Vorgehensweise dabei grundsätzlich identisch ist, wird diese anhand der Debatte um die Regulierung öffentlicher Unternehmen aufgezeigt. In dieser spielte der Begriff der Qualität bis zur Mitte der 70er Jahre keine Rolle. Bis dahin konzentrierte sich die Regulierungsdebatte primär auf die Frage der Existenz von sogenannten natürlichen Monopolen und auf die davon ausgehenden Abweichungen von allokatationseffizienten Marktergebnissen, wobei diese Betrachtungen primär mit Hilfe des neoklassischen Instrumentariums durchgeführt wurden. Wie oben bereits erwähnt, erschließen sich einer neoklassischen Welt qualitative Aspekte von Gütern nicht, so daß es nicht verwundern kann, daß in ihrer Anwendung auf die Frage der Regulierung von Unternehmen diese nicht beachtet wurden.¹¹

Diese neoklassisch orientierte Regulierungsdebatte, die auch „Regulierung alten Stils I“ genannt wird,¹² wurde mit Hilfe der Theorie der Verfügungsrechte – oder allgemeiner mit Hilfe der Neuen Institutionenökonomie – aufgegriffen und fortentwickelt. Obschon die Befunde der Neuen Institutionenökonomie im Hinblick auf die Notwendigkeit der Regulierung sogenannter natürlicher Monopole weitaus differenzierter sind als die der traditionellen neoklassischen Analyse, rückt auch dabei das Kriterium der Qualität noch nicht ins Blickfeld. Auch hier bleibt das vorherrschende Bewertungskriterium das der allokativen Effizienz (teilweise gepaart mit Verteilungsgesichtspunkten).¹³ In der gesamten „älteren Regulierungsdebatte“ wurde die Qualität der Güter und Dienstleistungen also nicht berücksichtigt bzw. sie wurde implizit als konstant unterstellt. „Quality has received relatively little attention in both the theoretical literature and empirical literature on regulation.“¹⁴

Erste Versuche, diese unglückliche Situation der Deregulierungsdebatte zu beseitigen, wurden von Spence und Sheshinski in der Mitte der 70er Jahre unternommen.¹⁵ Generell läßt sich die theoretische Berücksichtigung von Qualität wie folgt beschreiben: „The theoretical treatments of product quality have mostly addressed questions of how differing market structures and information

¹¹ Vgl. *Kruse* (1989), S. 15 für einen Überblick.

¹² Vgl. *Dick* (1993).

¹³ Vgl. zur Regulierung älteren Stils II auch *Richter* (1990).

¹⁴ *Berg/Tschirhart* (1988), S. 488.

¹⁵ *Spence* (1975) und *Sheshinski* (1976).

can effect quality.“¹⁶ Die Modellierung der Dimension „Qualität von Produkten“, wie sie sich in den in der Fußnote genannten Untersuchungen der Regulierung natürlicher Monopole findet, ist der von Spence im Jahre 1975 bereits verwandten sehr ähnlich, weshalb deren Vorstellung hier genügen soll. Zunächst ist für das hier verfolgte Anliegen das Ergebnis dieser Debatte weniger von Bedeutung, daß die Regulierung bzw. Nichtregulierung bestimmter Märkte die Produktqualität entscheidend beeinflusst (also nicht nur Mengen und Preise Gegenstand der Regulierung sein können, wovon in den verschiedenen Szenarien dieses Kapitels noch die Rede sein wird)¹⁷; hier ist es zunächst interessanter, zu erfragen, wie die Qualitätsdimension operationalisiert wird.¹⁸

Die Qualität eines Produktes ist hiernach die Gesamtheit sämtlicher relevanter Merkmale dieses Produktes, wobei ein Qualitätsmerkmal relevant genannt wird, wenn „es die Nutzenfunktion einer nennenswerten Anzahl von Kunden merklich beeinflusst“.¹⁹ Einfacher ausgedrückt ist „Qualität“ aus dieser Theoriesicht also jedes Merkmal, das in die Nutzenfunktion von potentiellen Nachfragern einfließt.²⁰

Entscheidend ist nun, daß dabei von einer einzigen kontinuierlichen Qualitätsdimension ausgegangen wird. Insofern stellt sich also das Problem, die Vielzahl von Produktmerkmalen – welche die Qualität des Produktes ausmachen – zu einer kontinuierlichen Dimension zu verdichten. In welcher Weise diese Verdichtung erfolgen soll, bleibt dabei offen; es wird vielmehr angenommen, daß sie möglich ist, was wiederum erlaubt, einen einfachen Qualitätsindex X als Qualitätsdimension so zu behandeln wie die Preisdimension P oder die Mengendimension Q .²¹

Wenn X , wie gerade gesagt, ein kontinuierliches Maß für die Qualität eines Produktes darstellt, so ist die Nachfrage N nicht nur vom Preis P , sondern auch von diesem Qualitätsindex abhängig. Der Preis ist nun wiederum nicht nur von der quantitativen Nachfrage, sondern auch von der Qualität abhängig. Damit variieren also Preis und Nachfrage mit den Qualitätsmerkmalen (wobei sowohl der Preis als auch die Nachfrage positiv mit der Qualität korreliert sind).

Innerhalb dieser Modellierung wird zudem die Annahme getroffen, daß die Stückkosten mit wachsender Qualität steigen; die Kostenfunktion der Produzenten ist also darstellbar als abhängig von der Qualität X und der Menge Q , welche die Kosten der Produktion von Q Einheiten von der Qualität X angibt.

¹⁶ *Berg/Tschirhart* (1988), S. 491. Vgl. hierzu auch die zu Beginn der 80er Jahre im *Bell Journal* vorliegende Debatte mit den Beiträgen von *Nakao* (1982); *Shapiro* (1982); *Kambhu* (1982), *Rogerson* (1983) und *Gal-Or* (1983).

¹⁷ Vgl. für einen kurzen Überblick *Berg/Tschirhart* (1988), S. 491 ff.

¹⁸ Vgl. auch *Kruse* (1985), S. 119 ff.

¹⁹ *Dick* (1993), S. 107 f.; *Kruse* (1985), S. 120.

²⁰ Schon hier sei darauf hingewiesen, daß sie damit Affinitäten zu der von *Lancaster* entworfene Theorie des Konsums hat, von der später noch eingehender die Rede sein wird.

²¹ *Berg/Tschirhart* (1988), S. 491 ff.

Die Gesamtwohlfahrt aus einem Produkt – dargestellt als Summe der Konsumentenrente und Produzentenrente – ist somit ebenfalls durch die Qualität des Produktes mitbestimmt, da diese sowohl die Konsumentenrente als auch die Produzentenrente beeinflusst.

Diese Konstruktion zusammenfassend, ergibt sich: Da vorausgesetzt wird, daß mit wachsender Qualität des Produktes die Stückkosten ansteigen und zudem das Nutzenniveau der Nachfrager bei Qualitätserhöhung steigt, existiert „erstens eine Qualitätstransformationskurve, die für jedes Qualitätsniveau diejenigen Durchschnittskosten angibt, die ein Unternehmen bei technisch effizienter Bereitstellung dieser Qualität tragen muß, und zweitens für jeden Kunden eine Nutzenfunktion, die die Präferenzen des Kunden hinsichtlich Qualität und Preis angibt“.²² Hieraus läßt sich dann angeben, welche Qualität ein jeder Nachfrager unter Berücksichtigung der Preise wählen würde, wenn sämtliche Qualitätsstufen angeboten würden, und alle Angebotspunkte auf der Qualitätstransformationskurve lägen.²³ Eine „Situation, bei der die angebotenen Qualitäten für eine gegebene Zahl von Produkten der Präferenzverteilung bestmöglich entsprechen, nennen wir hier „qualitative Effizienz““.²⁴

Die kurze Darstellung der Bedeutung des Qualitätsbegriffs in der Regulierungsdebatte mag verdeutlichen, daß er – von den Implikationen her betrachtet – sehr verwandt ist mit dem bereits in Kapitel D.I.3.a) dargestellten Qualitätsbegriff als Kosten-, Nachfrage- oder Zahlungsbereitschaft. Die Verwandtschaft der Qualitätsbegriffe, wie wir sie hier bei der De-Regulierungsdebatte und weiter oben in der kulturökonomischen Literatur vorfanden, mag zunächst überraschen: Die De-Regulierungsdebatte arbeitet mit einem inhaltlich eindeutig konkretisierbaren Qualitätsbegriff trotz aller Probleme seiner soliden Operationalisierung. In der Tat erfüllen die in diesem Zusammenhang angeführten Beispiele das Kriterium einer „objektiven Handhabbarkeit“. So nennt etwa Bös ein öffentliches Nahverkehrssystem mit einer Busfrequenz im 4-Minuten-Takt einem mit einem 10-Minuten-Takt überlegen²⁵ oder Dick Kühlschränke mit FCKW solchen ohne FCKW für qualitativ unterlegen oder Waterson saubere Wasserver- bzw. -entsorgung einer weniger sauberen für qualitativ überlegen.²⁶

Im ausdrücklichen Gegensatz dazu wollen hingegen die in Kapitel D.I.3.a) vorgestellten KulturökonomInnen keine „objektivierte“ Qualitätsbestimmung

²² Dick (1993), S. 108.

²³ Vgl. Dick (1993), S. 108.

²⁴ Kruse (1985), S. 130.

²⁵ Bös (1986), S. 37 ff., wobei gerade dieses Beispiel die Schwierigkeiten, die qualitative Dimension von der quantitativen abzugrenzen, deutlich macht; denn ist ein Nahverkehrssystem mit höherer Busfrequenz wirklich qualitativ überlegen, oder geht es dabei nicht eher um die quantitative Komponente einer größeren Menge an Transportleistungen?

²⁶ Dick (1993), S. 105 f.; Waterson (1988), S. 92.

durchführen, da sich diese dem Blickwinkel des Ökonomen entzöge.²⁷ Auf den ersten Blick könnte der Gegensatz nicht größer sein. Hier klare „objektivierbare“ Qualitätsbestimmung, da keinerlei inhaltliche Bestimmung von Qualität. Die Auflösung dieses Gegensatzes ergibt sich offensichtlich daraus, daß die oben genannte Kulturökonomik zwar die inhaltliche Konkretisierung von Qualität vermeidet, aber trotzdem alle Implikationen, die objektive Qualitätsmerkmale hätten – zumindest was Nachfrage, Kosten und Preise angeht –, komplett übernimmt. Oder mit anderen Worten: Kulturökonomik verfährt heute (wohlgemerkt von den Implikationen her) so, als ob es objektive Qualitätskriterien gäbe. Das, was in der Regulierungsdebatte explizit gemacht wird – die objektivierbare Qualitätsbestimmung –, bleibt in der Kulturökonomie nur implizit. Dies mag man als positiv betrachten, da man eine inhaltliche Konkretisierung vermeidet; man könnte es negativ interpretieren, da die Implikationen für Kosten, Nachfrage und Preise eigentlich eine inhaltliche Konkretisierung von Qualität voraussetzen, was aber unterbleibt.

Für den hier geforderten Zusammenhang ist festzuhalten, daß in der De-Regulierungsdebatte unter dem Stichwort „Regulierung neuen Typs“ der Qualitätsbegriff durchaus verwendet wird, dieser jedoch durch konkrete objektive Kriterien konkretisiert wird. Die Brauchbarkeit des Qualitätsbegriffs der De-Regulierungsdebatte für den hier geforderten Zusammenhang würde also voraussetzen, daß solche objektivierbaren Bestimmungen möglich sind. Es bestehen jedoch auch bestimmte Affinitäten zum Verständnis von Qualität im Sinne einer Expertenqualität. Die Brauchbarkeit des skizzierten Qualitätsverständnisses zu überprüfen, wird erst nach Vorstellung der anderen Begriffe von Qualität in der Ökonomie möglich sein.²⁸

c) Die zentrale Rolle von Qualität in der Institutionen- und speziell in der Informationsökonomik

In der Informationsökonomie spielt Qualität eine herausragende Rolle. Man könnte sogar behaupten, daß Qualitätsunterschiede und Qualitätsunsicherheit bei bzw. von Produkten erst der Anlaß für die Ausbildung dieser ökonomischen Teildisziplin waren. Die kritische Auseinandersetzung mit der Vernachlässigung von Qualität oder Qualitätsunterschieden der betrachteten Güter innerhalb der standardneoklassischen Theorie – und die damit verbundenen zum Teil unplausiblen Ergebnisse – lenkte sie auf das Problem der Informiertheit über Produktqualitäten. „Qualitativ voneinander abweichende Güter werden (im neoklassischen Ansatz, GvdB) als Güter verschiedener Art behandelt, innerhalb jeder Güterart gibt es aber keine Qualitätsunsicherheit. Die neoklassische Homogenitätsannahme macht eine adäquate Behandlung der Qualitäts-

²⁷ Frey/Pommerehne (1989).

²⁸ Vgl. hierzu Punkt D.I.3.e).

eigenschaften von Gütern und Faktoren unmöglich.“²⁹ Qualitätsmerkmale rücken also ins Zentrum der Informationsökonomie.

Zentral für diese Forschungsrichtung ist nun, daß von Informationsunsicherheiten oder Informationsdefiziten über die objektiven Qualitätsmerkmale von Produkten bei einer der beiden Marktseiten ausgegangen wird, wobei jeweils die informiertere Marktseite Produzenten- respektive Konsumentenrente der schlechter informierten Marktseite abschöpfen kann. Diese Situation „asymmetrischer Information“ wurde von Arrow für unvollständige Informationen auf seiten der Anbieter am Beispiel von Versicherungsmärkten entwickelt (der Versicherungsgeber ist über die Risikostruktur – also über die Qualität des Versicherungsgegenstandes – schlechter informiert als der Versicherungsnehmer) und von Akerlof für unvollständige Informationen von Nachfragern am Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes (The market of lemons) entwickelt (der Käufer ist über die Qualität des Gebrauchtwagens schlechter informiert als der Verkäufer).³⁰ Seither hat eine umfangreiche Diskussion über die Frage stattgefunden, ob und unter welchen Bedingungen auf Märkten mit asymmetrischer Informationsverteilung Transaktionen zustande kommen.³¹ Bei dieser Diskussion standen die bereits im „Normativen Versuch“ skizzierten Fragen der adversen Selektion (Negativauslese) und des Moral Hazard (Moralisches Risiko) im Vordergrund. Zudem fand eine Diskussion über die marktlichen Vehikel zur Reduktion der qualitätsspezifischen Informationsasymmetrien statt, wie sie in Abbildung C-3 in Punkt C.III.3.c) des „Normativen Versuchs“ bereits vorgestellt wurden.³²

Im Rahmen der Diskussion dieser Vehikel wurde auch die Rolle von Dritten (also von Akteuren, die weder Anbieter noch Nachfrager auf dem betrachteten Markt sind) diskutiert, die auf einem „Informationsmarkt“ Informationen über die Qualität der mit Qualitätsunsicherheit behafteten Produkte anbieten; als solche Dritte kommen primär der Staat oder auch Beraterberufe in Frage. In der Sprache der Neuen Institutionenökonomie sind diese Dritten Institutionen, die dem Schutz der schlechter informierten Marktseite dienen, indem sie die Transaktionskosten – sozusagen als Kosten der Betreibung des Wirtschaftens³³ – desjenigen, der sich über die Produktqualität informiert, herabsetzen. Die Leistungen dieser Institutionen werden so lange nachgefragt, bis die Grenzkosten der Beratung (welche dem Preis für die Beratung entsprechen) gleich den Grenzkosten der eigenen Informationssuche sind und gleichzeitig gleich dem Informationsgrenznutzen sind. Die eingehende Erörterung der Qualitätsdimension durch die Informationsökonomik verspricht, daß mit diesem Zugang eine

²⁹ Tietzel (1989), S. 53.

³⁰ Arrow (1963); Akerlof (1970).

³¹ In der Tat wurde bereits in normativen Teil dieser Untersuchung auf solche Phänomene hingewiesen.

³² Vgl. für einen Überblick Fritsch/Wein/Ewers (1994).

³³ Vgl. hierzu z. B. Richter (1994), S. 5 ff.

erste Annäherung an das hier verfolgte Problem der Qualität von Museums- und Theatergütern möglich ist.

Anzumerken bleibt jedoch, daß Gegenstand der Informationsökonomie das Vorliegen objektiver Qualitätsmerkmale ist, über die eben nur eine Marktseite schlecht informiert ist. Die den hier betrachteten Kulturgütern innewohnende subjektive Qualitätskomponente erschließt sich diesem Ansatz in reiner Form jedoch nicht. Hier wird der Schritt von subjektiven zu „objektiven“ Qualitätsmerkmalen weder von der Anbieter- noch von der Nachfragerseite vollzogen. Die „objektiven qualitativen Weihen“ werden vielmehr von den oben erwähnten „Dritten“ – also von den Transaktionskosten reduzierenden Institutionen, wie Kritikern, Galerien – verliehen. Man beachte: Diese „Dritten“ präsentieren Informationen über die „objektivierten“ Qualitätsmerkmale der betrachteten Kunstprodukte. Sie transformieren sozusagen subjektive Qualitätsmerkmale in „objektivierte“ Qualitätsmerkmale.³⁴

Auch wenn die Informationsökonomie noch keinen ausgereiften Rahmen zur Analyse der Qualitätsdimension im hier geforderten Sinne bereitstellt, so scheint sie doch mit ihrer Konstruktion des „beratenden Dritten“ den Weg in eine vielversprechende Richtung zu weisen, der – wie angedeutet – für die hier geforderte Fragestellung jedoch zu modifizieren ist, was in Punkt D.I.3.e) geschehen wird.

d) „Expertenqualität“

Die Bemerkungen zur Rolle der Transaktionskosten reduzierenden Institutionen („Dritte“) im Rahmen der Informationsökonomie leiten bereits über zu einem weiteren Operationalisierungsversuch von Qualität der durch Kulturinstitutionen angebotenen Güter, der mit „Expertenqualität“ bezeichnet sei. Dieser „Expertenqualitätsbegriff“ deckt sich noch am ehesten mit dem außerökonomischen Qualitätsverständnis von Museen und Theatern. Hiernach bestimmten letztlich wohlinformierte und fachkompetente Eliten, was als Qualität anzusehen ist und was nicht. „But what is the ‚quality‘ of the performing arts output? While it is difficult to evaluate, quality is determined by rather confusing processes in the ‚art world‘ composed of insiders: namely, directors, performing artists, other artistic personnel and, of course, the professional art critics of local and national newspapers. This assessment of ‚quality‘ is the one accepted and produced by an enlightened elite.“³⁵ Mit den beiden gerade zitierten Autoren könnte man annehmen, daß sich dieser elitistische Qualitätsbegriff fundamental von dem individualistisch-ökonomischen Qualitätsbegriff – der auch von den beiden Autoren favorisiert wird – unterscheidet. Hier sind es

³⁴ Andeutungen hierzu etwa bei *Bonus/Ronte* (1991) und (1997) sowie *Bonus* (1998).

³⁵ *Frey/Pommerehne* (1989), S. 38.

einige wenige Fachleute, dort sind es die einzelnen Präferenzfunktionen von Individuen, die den Maßstab für Qualität bestimmen.

Im Lichte der Bemerkungen zur Rolle der Transaktionskosten senkenden Institutionen im vorhergehenden Unterpunkt scheinen jedoch große Affinitäten zwischen diesen beiden Qualitätsbegriffen zu bestehen: Das, was im außerökonomischen Sinne informierte Eliten sind, muß im Sinne der Informationsökonomik als transaktionskostenmindernde Institution reformuliert werden: „Kultureliten“ sind die „Dritten“, die zur Reduktion von Informationsdefiziten von rationalen Individuen konsultiert werden. Der Begriff der elitären Expertenqualität ist somit also durchaus einer ökonomischen Interpretation zugänglich.

e) Der in dieser Untersuchung zugrunde gelegte Qualitätsbegriff

Aus den vorgestellten Facetten des in der Ökonomik behandelten Qualitätsbegriffs sei folgend ein für die weitere Untersuchung geeigneter Qualitätsbegriff entworfen. Geeignet bedeutet in diesem Zusammenhang vor allem, daß er einerseits in der Lage sein muß, die Komplexität der Qualitätsdimension von Kunst- und Kulturprodukten bestmöglich zu erfassen, daß er andererseits aber auch in die für die Ökonomik handhabbaren Kategorien integrierbar ist.

Auf eine entscheidende Begrenzung dieses Qualitätsbegriffs sei jedoch hingewiesen. Eine solche für die folgende wirkungsanalytische Untersuchung geeignete Operationalisierung von Qualität kann natürlich keine allgemeingültige Definitiorik von Qualität in der Ökonomik liefern, im Gegenteil: Die oben skizzierten Probleme, welche die Ökonomik mit der Handhabung dieser Dimension hat, bleiben vielmehr größtenteils bestehen. Aber immerhin: Mit dem folgenden Entwurf eines in dieser Untersuchung zugrunde gelegten Qualitätsbegriffs wird die Handhabung dieser bei Kulturgütern entscheidenden Dimension für die spezifischen Belange dieses „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ und des folgenden „Reformorientierten Versuchs“ möglich.

Bei der Operationalisierung dieser Qualitätsdimension wird in 5 Schritten vorgegangen:

1. Schritt: Obschon in den bis hierhin diskutierten Qualitätsbegriffen nicht unbedingt ausdrücklich gemacht, so wurde dort dennoch implizit angenommen, daß nicht ein betrachtetes Gut für sich genommen eine bestimmte Qualität hat, sondern daß es vielmehr bestimmte Eigenschaften des betrachteten Gutes sind, die seine Qualität ausmachen. So lag – um die schon benutzten Beispiele aufzugreifen – die Güte des Gutes Wasser nicht darin, einfach Wasser zu sein, sondern darin, sauber zu sein, bestimmte Mineralien zu beinhalten, geschmacksneutral etc. zu sein. Diese implizite Annahme der bereits diskutierten Qualitätsbegriffe korrespondiert mit einem ausdrücklichen Element der auf Calvin Lan-

caster zurückgehenden „Neueren Konsumtheorie“.³⁶ Hierin weist Lancaster darauf hin, daß die Präferenzen der Konsumenten weniger durch die Güter an sich, als vielmehr durch deren spezifische Eigenschaften befriedigt werden. Die Nutzenfunktionen der Individuen beinhalten somit Mengen von Gütereigenschaften, nicht die Güter selbst, wobei Güter im Regelfall eine Vielzahl von Eigenschaften aufweisen. „Angesichts dieser Nutzenfunktion muß man schließen, daß die originäre Nachfrage der Haushalte auf Gütereigenschaften gerichtet ist. Die Nachfrage nach Gütern ist lediglich eine abgeleitete Nachfrage.“³⁷

Zur Illustration in einer sehr vereinfachten Weise sei das obige Beispiel aufgegriffen: Nicht nach Wasser entfaltet sich die originäre Nachfrage, sondern z. B. nach seiner Eigenschaft, Durst zu stillen oder z. B. der, körperreinigend zu sein. Diese beiden Eigenschaften weisen jedoch auch andere Güter auf, erstere im Regelfall alle nicht hochprozentigen Getränke, letztere z. B. Parfum (zumindest nach Auffassung des barocken Adels). Mit welchen Gütern die Elemente der Nutzenfunktion befriedigt werden, ist somit zunächst offen. Wie rationale und eigeninteressierte Individuen das angesprochene Problem bei gegebener Budgetrestriktion lösen werden, braucht hier nicht näher erläutert zu werden, da Lancasters Theorie keine „Qualitätstheorie“ ist, sondern eine mit Merkmalen operierende Konsumtheorie; dazu sei auf die einschlägige Literatur verwiesen.³⁸

Hier ist festzuhalten, daß der erste Schritt in Richtung des Entwurfs eines für die folgende Untersuchung sinnvollen Qualitätsbegriffs damit getan ist:³⁹ Um sich der Qualität von Kulturgütern anzunähern, seien nicht die Güter an sich, sondern deren Eigenschaften betrachtet. So könnte man bis hierhin zusammenfassen, daß die Qualität von Gütern durch bestimmte Eigenschaften, die diese aufweisen, bestimmt wird.

2. Schritt: Ohne daß es notwendig ist, ausdrücklich zu nennen, welche Eigenschaften von Gütern deren Qualität ausmachen, läßt sich plausibel annehmen, daß das Ausstatten von Gütern mit solchen Eigenschaften im Produktionsprozeß in der Regel Kosten verursacht. Die Einschränkung „in der Regel“ erscheint hier durchaus von Nöten, da auch kostenneutrale qualitätssteigernde Eigenschaften denkbar sind. Regelmäßig (und für den Ökonomen vielleicht interessanter) sei jedoch von Kosten für solche Eigenschaften ausgegangen. Bis hierhin erscheint der Qualitätsbegriff zumindest für den Ökonomen völlig un-

³⁶ Siehe Lancaster (1966a), (1966b) und (1971). Für einige Fortentwicklungen und Anwendungsfälle siehe Lancaster (1991). Wobei seine Theorie keine „Qualitätstheorie“ ist, sondern eine mit Merkmalen operierende Konsumtheorie.

³⁷ Luckenbach (1975), S. 112.

³⁸ Lancaster (1966a), (1966b), (1971) und (1991). Vgl. Lehrbuchüberblicke z. B. bei Luckenbach (1975), S. 108ff. oder Streissler (1974), S. 83 ff.; für einen amüsanten Anwendungsfall siehe Bartling (1980).

³⁹ Zumindest ist dieser Schritt, im Gegensatz zu den oben diskutierten Qualitätsbegriffen, explizit.

problematisch: Induziert die Produktion von Qualität Produktionskosten, so wäre sie mit einer für die Standardökonomik vertrauten Dimension abbildbar.

Auf ein naheliegendes Mißverständnis bei dieser ökonomischen Abbildung von Qualität sei jedoch schon hier hingewiesen. Offensichtlich gilt die Umkehrung des skizzierten Zusammenhangs nicht: Natürlich existieren „normale“, in der Ökonomik gängigerweise behandelte Kosten, die nicht qualitätsinduziert sind (also die in der Theorie der Unternehmung meist betrachteten Kosten „entlang der Minimalkostenkombination“ und solche, die durch „X-Ineffizienzen“ provoziert werden)⁴⁰. Hier geht es ausschließlich um solche „Zusatzkosten“, die durch die Ausstattung mit qualitätsstiftenden Eigenschaften bei der Produktion entstehen; diese seien folgend kurz Qualitätskosten genannt.

3. *Schritt*: Der dritte wichtige Schritt zu dem folgend verwendeten Qualitätsbegriff rekuriert ebenfalls auf ein Element der dargestellten Theorie Lancasters, welches jedoch im allgemeinen wenig Beachtung findet, wohl weil es für die Kernaussagen Lancasters nicht bedeutend ist; hier hingegen wird es – wie noch zu sehen sein wird – von zentraler Bedeutung sein. In der vorstehenden Skizze der Theorie Lancasters wurde ganz allgemein von Eigenschaften gesprochen; hierbei handelte es sich um objektive Eigenschaften von Gütern. Wenn sich, wie beschrieben, diese qualitativen Eigenschaften als Kosten abbilden lassen, so würde sich in einer in informationeller Hinsicht neoklassischen Welt kein weiteres Problem ergeben: Alle „vollständig informierten“ Akteure wissen um die Kosten und die Qualität der betrachteten Güter und berücksichtigen dies bei ihren Entscheidungen und Handlungen.

Nunmehr findet sich jedoch bei Lancaster eine Differenzierung, die für das folgende von weit mehr als nur semantischer Natur ist. „Any good possesses an enormous number of physical properties: size, shape, color, chemical composition, ability to perform any one of a variety of functions, and so on. Because not all properties will be relevant to choice, we shall henceforth use the term *characteristics* for those objective properties of things that are relevant to choice by people.“⁴¹ Die für die Wahlhandlungen relevanten Eigenschaften seien hier mit Charakteristika bezeichnet (bzw. übersetzt), die hierfür irrelevanten Eigenschaften mit Merkmalen. Selbstredend waren in dem eben dargestellten Optimierungsverhalten von Individuen nur Charakteristika, nicht aber Merkmale Handlungsparameter. Als Beispiel für ein Merkmal – also eine die individuellen Wahlhandlungen nicht berührende Eigenschaft – nennt Lancaster selbst die Fahrgestellnummer von PKWs. „We would expect that ignoring this would leave our predictions of behaviour in the motor car market

⁴⁰ Vgl. hierzu nochmals die Punkte „Technische Effizienz“ und „Allokationseffizienz“ in diesem Kapitel.

⁴¹ Lancaster (1971), S. 6.

unchanged. We need not discuss such trivial cases further.“⁴² Sicher ließen sich mit Blick auf den Gebrauchtwagenmarkt in Osteuropa gegen Lancasters Vermutung der Irrelevanz von Fahrgestellnummern einige Einwände finden, was hier jedoch nicht zielführend ist. Wichtiger erscheint, daß Lancasters Theorie, von dieser Definition ausgehend, nur noch Charakteristika behandelt, nicht aber Merkmale. Merkmale werden insofern theoretisch vernachlässigt, was bei Lancasters Intention, eine neue Konsumtheorie zu entwerfen, sicher statthaft ist.

Für die hier geforderte Fragestellung des Entwurfs eines Qualitätsbegriffs für Kunst- und Kulturprodukte ist eine solche Vernachlässigung hingegen wenig sinnvoll, will man nicht den allzu simplen und allzusehr mit Alltagserfahrungen kontrastierenden Qualitätsbegriff von „Qualität gleich Zahlungsbereitschaft“⁴³ aufrechterhalten. Im folgenden sei daher davon ausgegangen, daß für die Qualität von Kunst- und Kulturgütern ganz allgemein Eigenschaften verantwortlich sind, das heißt nicht ausschließlich Charakteristika im Sinne Lancasters, sondern auch Merkmale; beide seien jedoch im oben beschriebenen Sinne regelmäßig kostentreibend. Als dritter Schritt ist festzuhalten, daß es somit nachfragewirksame oder auch nicht nachfragewirksame Eigenschaften von Kunst- und Kulturgütern sein können, die deren Qualität ausmachen.

4. *Schritt:* Mit dem Gesagten wurde bereits übergeleitet zum vierten Schritt der Annäherung an den hier zugrunde gelegten Qualitätsbegriff. Die Nachfragewirksamkeit einer qualitätsstiftenden Eigenschaft hängt offensichtlich entscheidend von der Wahrnehmung und vor allem von der Information über die betreffende Eigenschaft ab. Die Problematisierung der Informationen über Eigenschaften wird somit Gegenstand des vierten Schritts zur Erfassung von Qualität von Kunst- und Kulturprodukten.

Ob eine qualitative Eigenschaft eines Gutes nachfragewirksam (oder allgemeiner noch handlungsrelevant für Akteure) wird oder nicht – ob es also Charakteristikum oder Merkmal ist –, entscheidet sich letztlich dadurch, ob sie auch als solche „qualitative Eigenschaft“ wahrgenommen wird oder nur als Kosten, die neben den normalen Produktionskosten entstehen; denn selbst, wenn sie nicht als Qualität wahrgenommen wird, bleibt noch die Wahrnehmung dieser Kosten.⁴⁴ Die Wahrnehmung ist dabei durch Informationen über die Eigenschaften bestimmt. Das „Informationsproblem“ ist dabei ein zweistufiges.

Erstens ist es keinesfalls so, daß die Eigenschaften eines Gutes, die in einer Betrachtung von Bedeutung sind, immer offensichtlich sind. In Lancasters

⁴² Lancaster (1979), S. 57. Leider folgt Lancaster in diesem späteren Aufsatz seiner eigenen Definitiorik von „properties“ und „characteristics“ nicht und bezeichnet irrelevante Eigenschaften als „characteristics“, was für den hier geforderten Zusammenhang jedoch weniger bedeutend ist.

⁴³ Siehe hierzu nochmals Punkt D.I.1.a) in diesem Kapitel.

⁴⁴ Wobei hier noch offenbleiben kann, wie diese Kosten, reflektiert in den „Preisen“, bei den Nachfragern ankommen; vgl. hierzu jeweils die folgenden verschiedenen Szenarien.

gerade zitierter Publikation – die wohl eher „normale“ Güter denn Kunst- und Kulturgüter im Blick hat – nennt er selbst z. B. die „chemische Zusammensetzung“ als Eigenschaft von Gütern. Abgesehen von Experten, werden wohl in den wenigsten Fällen die Nachfrager über diese Eigenschaft genauer Bescheid wissen. Bei Kunst- und Kulturgütern stellt sich das angesprochene Problem für die verschiedensten Eigenschaften: Wer wird schon über das Ensemble der Eigenschaften eines solchen Gutes vollständig informiert sein.

Zweitens kann jedoch – selbst dann, wenn angenommen wird, daß das unter erstens angesprochene Problem gelöst ist (alle Eigenschaften liegen also offen) – nicht davon ausgegangen werden, daß die qualitative Einschätzung dieser Eigenschaften informiert geschieht. Oder anders gewendet: Es ist offensichtlich etwas anderes, die Eigenschaften von Gütern zu erkennen (Problem 1), als ihre Bedeutung für die Qualität des Gutes zu erkennen (Problem 2). Oder nochmals etwas vereinfacht gewendet: Selbst wenn alle Eigenschaften eines Gutes bekannt sind, wissen wir nicht, welche von ihnen die Qualität des Gutes ausmachen. Zwar wissen wir, daß, aber eben nicht welche Eigenschaften (und welche Kombination von Eigenschaften) für die Qualität eines Gutes entscheidend sind.

Die Unterscheidung Lancasters in Charakteristika und Merkmale in informationeller Hinsicht reformuliert und auf die hier verfolgte Fragestellung angewendet, beruht also darauf, ob Eigenschaften überhaupt als solche erkannt werden und ob ihre Bedeutung für die Qualität erkannt wird. Das angesprochene Problem stellt sich – Lancasters Tradition einer „Konsumtheorie“ folgend – primär bei potentiellen Nachfragern nach diesen Gütern. Ist eine der beiden informationellen Bedingungen (also Wahrnehmung der Eigenschaft und Wahrnehmung ihrer Bedeutung für die Qualität) nicht erfüllt, so verbleibt in deren Perzeption bei Vorliegen von Qualität nur die Empfindung von „Zusatzkosten“ (meist in Form höherer Preise).

5. Schritt: Wie gerade angedeutet, werden die diskutierten Informationsdefizite jedoch nicht symmetrisch bei beiden Marktseiten auftreten. Es sei angenommen, daß der Grad der (Un-)Informiertheit durch den individuellen Bestand an kunst- und kulturspezifischem Humankapital⁴⁵ bestimmt ist. Somit ist zu klären, für welche Marktseite die Investition in diese spezielle Form des Humankapitals lohnender ist. Dies wiederum legt es nahe, die Nachfrageseite als die weniger informierte Marktseite zu betrachten: Dem liegt die Annahme zugrunde, daß der Produzent „weiß, was er tut“, wenn er die Produkte mit qualitativen Eigenschaften bei der Produktion ausstattet und dies nicht irgendeinem Zufallsverfahren gehorcht, während für normale Nachfrager (also für nicht professionelle Kunstexperten) die zum Abbau der Asymmetrie erforder-

⁴⁵ Dieses Humankapital könnte man auch als die Fähigkeit zur „ästhetischen Interpretation“ im Sinne *Mossettos* bezeichnen, die hier jedoch nicht detaillierter dargestellt werden muß. Vgl. *Mossetto* (1993) und (1994) sowie *Mc Cain* (1994).

derlichen Investitionskosten in Humankapital irrational hoch wären. Diese Annahme wird durch bestimmte Zweige der Arbeitsmarkt- und Humankapitaltheorie gestützt, wonach Produzenten besser informiert sind, da sie einen Anreiz haben, in eigenes Humankapital zu investieren, um ihre eigenen Produkte entsprechend auszustatten, während sich diese Investition bei den Nachfragern nicht lohnt, da die diskontierten erwarteten Erträge hieraus geringer sind als die diskontierten Investitionskosten.⁴⁶

Zwar steht zu erwarten, daß sich die typischen und im Rahmen dieser Untersuchung an anderer Stelle diskutierten „screening“ und „signaling“ Phänomene begrenzt einstellen. Galerien könnte man z. B. als solche bezeichnen: Aus Sicht des Uninformierteren – also der Nachfrager – sind sie spezialisierte „Dritte“, von denen Informationen bereitgestellt werden. Aus Sicht der Anbieter bauen sie Reputation auf. Wie gesagt, wird dies jedoch aus Gründen der Informationskosten nicht zu symmetrischer Information führen⁴⁷, oder anders gewendet: Nicht jede Eigenschaft wird hierdurch im Sinne Lancasters zum Charakteristikum.

Die 5 Schritte zusammenfassend, ist festzustellen:

Qualität ist ein Bündel von Eigenschaften, deren Produktion in der Regel Kosten verursacht und deren Wahrnehmung spezifische Informationen (d. h. einen Bestand an speziellem Humankapital) voraussetzt, die jedoch in der Regel asymmetrisch verteilt sind. Daraus ergibt sich für die Handhabung von Qualität in den folgenden Szenarien: Liegt Qualität vor, so liegen regelmäßig Kosten vor (die nicht Produktionskosten „entlang“ der Minimalkostenkombination sind und nicht Kosten, die durch X-Ineffizienz hervorgerufen werden – also nicht „normale“, in der Ökonomik gemeinhin behandelte Kosten). Liegt Qualität vor, so liegt nur unter bestimmten Bedingungen dafür auch Nachfrage vor, weil dies hohe informationelle Voraussetzungen hätte. Damit provoziert Qualität also meist Kosten, nicht aber unbedingt Nachfrage!⁴⁸

Zwei „heikle“ Punkte der gerade skizzierten Operationalisierung von Qualität seien noch beispielhaft illustriert:

Zunächst zum Punkt, daß Qualität Kosten provozieren kann – und in der Regel wird –, aber nicht in jedem Fall muß. Beispielsweise erscheint es offensichtlich, daß zur Aufführung einer Oper, die von einem bestimmten Sänger

⁴⁶ Vgl. hierzu z. B. *Sesselmeier/Blauermel* (1997), S. 65 ff.

⁴⁷ Vgl. Punkt C.III.3.c) im „Normativen Versuch“.

⁴⁸ Im übrigen gilt dies auch für viele Güter, die nicht Kulturgüter sind. Beispielsweise ist es heute unbestritten, daß Asbestisierungen die Eigenschaft besitzen, Krebs zu provozieren. Diese Eigenschaft ist zweifellos (mit-)bestimmend für die Qualität dieses Produkts, und in der Tat ist diese Eigenschaft heute auch nachfragerrelevant. Bis vor einigen Jahren war diese Eigenschaft noch unbekannt, und sie war in der Tat nicht nachfragewirksam. Die Qualität von Asbestisierungen war jedoch keinen Deut besser, als die genannte Eigenschaft noch nicht nachfragewirksam war.

bestimmte stimmliche Fertigkeiten verlangt, eine entsprechende Besetzung der Rolle kostenintensiv ist. Keine Kosten entstehen hingegen z. B. dann, wenn Reduktion zum „qualitativen“ Programm erhoben wird wie bei der Arte Povera und bei Fontana oder bei bestimmten „Ein-Mann-Stücken“ wie z. B. dem Kontrabaß von Süßkind (wobei mit diesen Bemerkungen keine Bewertung der Qualität dieser Werke verbunden sein soll!).

Dann zum Punkt, daß Qualität nachfragewirksam sein kann, aber nicht in jedem Fall sein muß. Die Nicht-Nachfragewirksamkeit von qualitätsstiftenden Eigenschaften kann anhand einiger Beispiele illustriert werden. Wie historisch belegt, waren für die Nachfrageentscheidung nach dem Orgelspiel Bachs als Thomaskantor oder als Kantor in Köthen keinesfalls seine für die Weiterentwicklung der Musikgeschichte innovativen Harmoniekonstruktionen bestimmend, sondern andere Merkmale, die sich dem zeitgenössischen Auditorium leichter erschlossen. Selbiges gilt für die neue Maltechnik van Goghs oder anderer Maler. Waren viele Eigenschaften der genannten Beispiele somit in ihrer Zeit für die Konsumtion irrelevant und in diesem Sinne keine Charakteristika, sondern lediglich Merkmale, so waren es doch auch seinerzeit zweifellos existente Eigenschaften (properties) der genannten Kunstwerke. Heute sind diese Merkmale dieser Produkte hingegen eindeutig nachfragewirksam.

4. Die Verteilungsdimension – Die Inzidenz der Finanzierung und der Bereitstellung von Museen und Theatern durch die öffentliche Hand

Die Betrachtung der Verteilungsdimension ist neben der Analyse von Effizienz und fiskalischen Effekten finanzpolitischer Aktivitäten ein Hauptbeschäftigungsfeld der Finanzwissenschaft. Wie im „Normativen Versuch“ gesehen, spielen zudem Verteilungsfragen in der öffentlichen Debatte um die Rechtfertigung staatlicher Kulturbereitstellung und Finanzierung eine wichtige Rolle. Dabei geht es primär um die personelle und konkreter noch die personelle Einkommensverteilung, wie in anderen ausgabenwirksamen Politikfeldern auch.

Wenn in den folgenden Szenarien die Verteilung als Dimension der Performance des Kulturbetriebs untersucht wird, so ist dies – wie schon in Punkt C.III.4. des „Normativen Versuchs“ – im Sinne von Umverteilung durch die (kulturpolitisch motivierte) aus- und einnahmenwirksame Aktivität des Staates zu verstehen. Auch hier wird eine Primärverteilung ohne kulturpolitische Aktivität des Staates einer Sekundärverteilung mit staatlicher Aktivität gegenübergestellt. In concreto bedeutet dies: Kulturpolitische Abstinenz des Staates führt zu keinerlei Verteilungswirkungen, kulturpolitisches Engagement hingegen führt in Höhe der dafür verwendeten fiskalischen Ausgaben und Einnahmen zu Umverteilungseffekten.

Die Gesamtverteilungswirkungen von staatlicher Museums- und Theaterpolitik (und auch die Probleme ihrer Erfassung) wurden bereits ausführlich in Punkt C.III.4. des „Normativen Versuchs“ dargelegt.⁴⁹ Dort wurde ein zunächst ambivalentes Ergebnis hergeleitet. Das durchaus auch verteilungspolitisch intendierte Angebot von Theater- und Museumsleistungen zu nicht kosten-deckenden Preisen und deren Finanzierung durch die allgemeinen Deckungsmittel der öffentlichen Hand (und primär durch Steuern), wird der genannten Intention nur insofern gerecht, als es zur „egalitären Offenhaltung“ des Theater- und Museumsbetriebs führt. Betrachtet man diese „Option des Zugangs für jedermann“, so könnte man allemal von einer nivellierenden – oft auch positiven genannt – Verteilungswirkung dieses Engagements der öffentlichen Hand in den Kulturbereich sprechen. Dieser Befund kontrastiert jedoch eklatant mit einer Betrachtung nicht der Optionen, sondern der de facto fließenden Zahlungsströme. Da die Finanzierungsströme allenfalls schwach progressiv sind – oder auch proportional – und die Ausgabenströme regressiv sind, ist der Verteilungseffekt der Zahlungsströme dieser staatlichen Aktivitäten insgesamt eindeutig „regressiv“, das heißt, von ihnen profitieren primär höhere Einkommensklassen.

Da eine auch nur halbwegs solide quantitative Bewertung der Verteilungswirkung der Option des egalitären Zugangs kaum möglich ist, mit den Zahlungsströmen hingegen quantitative Größen vorliegen, werden schon aus pragmatischen Gründen zur Erfassung der Verteilungswirkungen im folgenden nur die letzteren herangezogen. Man mag hiergegen einwenden, daß die negativen Verteilungswirkungen durch diese Vorgehensweise überzeichnet werden; dem ist jedoch zu entgegnen, daß nicht bloße Optionen, sondern nur tatsächlich fließende Mittel die relevante Größe darstellen. Somit ist die folgende Vorgehensweise nicht ausschließlich pragmatisch begründet. Aus dem Gesagten ergibt sich für die Erfassung der Verteilungsdimension eine einfache Handhabung: Je größer (kleiner) der fiskalische Effekt der Museums- und Theaterpolitik in den verschiedenen Szenarien ist, desto größer (kleiner) ist auch ihr regressiver (oft auch negativer genannt) Umverteilungseffekt.⁵⁰

Es sei darauf hingewiesen, daß ein eindeutiges und gemeinhin akzeptiertes normatives Kriterium für das Ziel von Verteilungspolitik (welches etwa dem Paretokriterium der Allokationsabteilung oder dem Grenznutzen privater Güter gleich den Grenznutzen öffentlicher Güter für die fiskalische Abteilung entsprechen würde) fehlt. Bei dieser Frage nach dem Ziel von Distributionspolitik wird demnach meist auf außerökonomische Werturteile verwiesen, was letztlich auch für die Versuche gilt, endogene Maßstäbe für eine „gerechte Ver-

⁴⁹ Vgl. nochmals Punkt C.III.4.

⁵⁰ Dies gilt zumindest solange, wie unterstellt wird, daß die Inzidenz des Steuersystems nicht verändert wird und Kulturpolitik aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, wovon (realistischer Weise) in den folgenden Szenarien ausgegangen wird.

teilung“ zu liefern.⁵¹ Für die hier geforderte Fragestellung wiegt das Fehlen eines solchen klaren Kriteriums noch weniger schwer; erst im „Reformorientierten Versuch“ wird es von Bedeutung sein. Hier ist festzuhalten, daß die Intensität des regressiven Verteilungseffektes staatlicher Kulturpolitik analog zur Intensität der fiskalischen Belastung verläuft: Hohe (niedrige) fiskalische Belastung in einem Szenario bedeutet auch hohe (niedrige) regressive Umverteilungseffekte.

5. Die fiskalische Dimension – Die Intensität der Ausgaben

Bei dieser Dimension handelt es sich um die tagespolitisch gesehen wichtigste: Kulturpolitik steht aktuell und immer dann unter Druck, weil (oder auch wenn) ihre fiskalische Belastung scheinbar zu groß wird. Damit ist bereits die Definition dieser Dimension angedeutet; sie erfaßt die Ausgaben- und Einnahmenintensität von Theater- und Museumspolitik. Oder etwas vereinfacht ausgedrückt: Die fiskalische Dimension erfaßt, was diese Politik den Steuerzahler kostet; in ihr wird also jeweils abgebildet, in welchem Maße die verschiedenen kulturpolitischen Szenarien für die Finanzen der öffentlichen Hand belastend sind.

Wenn im folgenden die fiskalischen Wirkungen – also die fiskalischen Belastungen – thematisiert werden, so steht auch bei dieser Dimension ein normatives Ziel im Hintergrund. Dieses fiskalische Ziel ist das der „Einnahmenerzielung“ oder genauer der Einnahmenerzielung zur Deckung der im Zuge der Aufgabenzuweisung anfallenden öffentlichen Ausgaben.⁵² Zurecht wird jedoch in der finanzwissenschaftlichen Literatur oft der Eigenständigkeit des fiskalischen Ziels widersprochen. „Vielmehr ist das fiskalische Ziel nachgeordnet, lediglich Instrument zur Verwirklichung der angestrebten Einflußnahme auf Allokation, Distribution und Stabilität.“⁵³ Für die hier betrachtete Fragestellung ist der – umstrittene – Zielcharakter jedoch weniger von Bedeutung; hier kommt es vielmehr auf die fiskalische Wirkung an. Die Frage lautet daher: Wie stark ist der durch Kulturpolitik hervorgerufene fiskalische Druck in den verschiedenen Szenarien?

⁵¹ Vgl. *Blankart* (1994), S. 83 ff.

⁵² Gerade die betriebswirtschaftliche Literatur betont dieses Ziel im Rahmen der Besteuerungslehre, vgl. hierzu z. B. *Haberstoch/Breithecker* (1996), S. 17.

⁵³ *Andel* (1992), S. 18.

6. Zusammenschau: **Ein multidimensionales Kriterienraster für die Szenarien** **(die institutionellen Arrangements)**

Überblicksartig sind die Dimensionen der Performance zur Charakterisierung der verschiedenen institutionellen Arrangements (der Szenarien) im folgenden Schaubild zusammengefaßt.

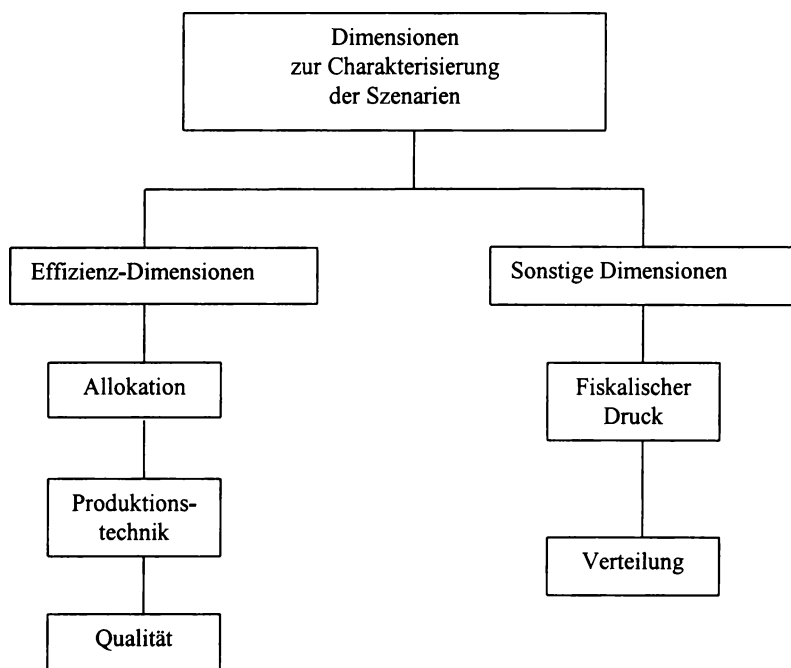


Abbildung D-1: Die Dimensionen der Performance des Museums- und Theaterbetriebs im Überblick

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)

1. Das einfache Referenzmodell perfekter Markt: Theater- und Museumsgüter als private Güter gehandelt ausschließlich auf funktionierenden privaten Märkten (Szenario 1)

Um vergleichende Aussagen bezüglich der gerade vorgestellten Dimensionen der Performance des Kulturbetriebs in unterschiedlichen institutionellen Arrangements machen zu können, muß mit der Präsentation eines einfachen Referenzordnungsrahmens, auf den dann nachfolgend als „Maßstab“ immer wieder rekurriert wird, begonnen werden: Dies ist der Ordnungsrahmen „Kulturgüter auf funktionierenden privaten Konkurrenzmärkten“. Bezogen auf den Kulturbetrieb in Deutschland mag dieser Ordnungsrahmen angesichts der deskriptiven Aussagen in Kapitel B und auch angesichts der normativen Erwägungen in Kapitel C allzu abstrakt wirken, vernachlässigt er doch die dort diskutierten Gutsbesonderheiten im Kulturbereich; zudem mag er allzu unrealistisch wirken, kommt doch ein, wie gezeigt, wichtiger Akteur im Kulturbereich, nämlich der Staat, hier noch nicht vor.⁵⁴ Beide Einwände sind gerechtfertigt, weshalb in den weiteren Szenarien Schritt für Schritt zum Teil gravierende Modifikationen eingebaut werden.

Den genannten Einwänden steht jedoch der Vorteil gegenüber, daß mit diesem Ordnungsrahmen ein jedem Ökonomen vertrautes institutionelles Setting mit einfachen und handhabbaren Effekten auf die zu diskutierenden Dimensionen vorgelegt wird, welches – und dies erscheint wichtiger – in mancherlei Hinsicht als „Fluchtpunkt“ bei der Betrachtung der sich anschließenden Szenarien dienen wird. Insofern hat dieses Arrangement den oben erwähnten Charakter eines Referenzordnungsrahmens, welcher teilweise auch normative Eigenschaften hat, die folgend zu Vergleichszwecken herangezogen werden können. Das Gesagte findet seinen Ausdruck auch darin, daß sich alle Elemente dieses Szenarios in den folgenden Szenarien wiederfinden werden. Einige der Basiselemente aller weiteren Szenarien werden hier also gelegt.

a) Akteure und Bausteine des einfachen Marktmodells

In dem zu entwerfenden Referenzszenario-Markt sind zwei Basiselemente, nämlich eine Nachfrage- und eine Angebotsfunktion, sowie zwei Akteure,

⁵⁴ Genauer kommt der Staat in diesem Szenario nicht als „Fiskus“ vor, sondern „nur“ als ordnungschaffende Instanz, was implizit angenommen sei.

nämlich private Produzenten bzw. Anbieter und private Konsumenten bzw. Nachfrager von Kulturgütern, zu betrachten.

Zum ersten Basiselement und Akteur: einer elementaren Angebotsfunktion von privaten Museen und Theatern. Es sei von einer normalen, vom Preis (p) abhängigen Angebotsfunktion (x^S) für die betrachteten Kulturgüter ausgegangen. Aus Vereinfachungsgründen sei – auch in dem folgenden Schaubild – eine lineare Funktion unterstellt, dies durchaus im Einklang mit der üblichen Vorgehensweise, da dies gegenüber nichtlinearen Funktionen nichts Prinzipielles verändert und die Handhabbarkeit vor allem in den weiteren Szenarien erheblich erleichtert. Es werden also „viele“ Anbieter, die ihr Angebot gemäß Grenzkosten gestalten, betrachtet.

Wichtig erscheint, daß damit zunächst von der Fiktion ausgegangen wird, alle Externalitäten seien vollständig internalisiert. Alle Verfügungsrechte seien also definiert und staatlicherseits garantiert. Diese Fiktion ist in zweierlei Hinsicht interpretierbar: Entweder man hält Externalitäten tatsächlich für nicht vorhanden, eine in der Literatur durchaus anzutreffende Position, oder es sei von ihnen abstrahiert.⁵⁵ Ersteres wäre der unproblematischere Fall, da dann eine solche „private“ Angebotsfunktion in der Tat existiert. Im zweiten Fall wäre zu beachten, daß es sich nur um eine gedachte, fiktive Angebotsfunktion handelt: Private Anbieter würden sich nicht in dem von der Funktion suggerierten Maße finden, da ihr die Erträge aus dem Angebot nicht vollständig zufließen würden (es war unterstellt, daß es sich um positive Externalitäten handelt). Oder umgekehrt ausgedrückt: Sie wäre insofern eine Funktion, die sich ergeben würde unter der unrealistischen Annahme, daß sich private Anbieter die Erträge aus der Produktion über den Verkaufspreis aneignen könnten.

Für die folgenden Überlegungen erscheint es zunächst weniger wichtig, ob es sich um eine echte oder um eine fiktive Angebotsfunktion handelt, weshalb wir sie hier noch nicht besonders kennzeichnen müssen. Soweit zur Angebotsfunktion, die, wie gezeigt, in allen Eigenschaften als „normal“ angesehen werden soll.

Das zweite Basiselement und der zweite Akteur dieses Szenarios ist die elementare, vom Preis (p) abhängige Nachfragefunktion (x^D) der privaten Konsumenten nach Museen und Theatern. Aus identischen Gründen, wie bei der Angebotsfunktion, sei diese ebenfalls als linear unterstellt, und auch hier sei „unrealistischerweise“ davon ausgegangen, daß keine Externalitäten der Produktion und des Konsums vorliegen, so daß die Nachfrage ihre Funktion offenlegen und entfalten kann.

⁵⁵ Vgl. hierzu nochmals Punkt C.III.2. im „Normativen Versuch“.

b) Funktionsweise und Performance des einfachen Marktmodells

Führt man nun Angebots- und Nachfragefunktion zusammen, so ergibt sich als Gleichgewichtsbedingung, daß Angebot und Nachfrage gleich sein müssen ($x^d(p) = x^s(p)$). Diese ist erfüllt, wenn die Nachfrager bereit sind, die Menge zu einem Preis abzunehmen, die die Anbieter bei diesem Preis zu verkaufen wünschen, dies ist bekanntlich der Gleichgewichtspreis. Die übliche grafische Darstellung im Preis-Mengen-Diagramm zeigt dieses dem Ökonomen vertraute Ergebnis.

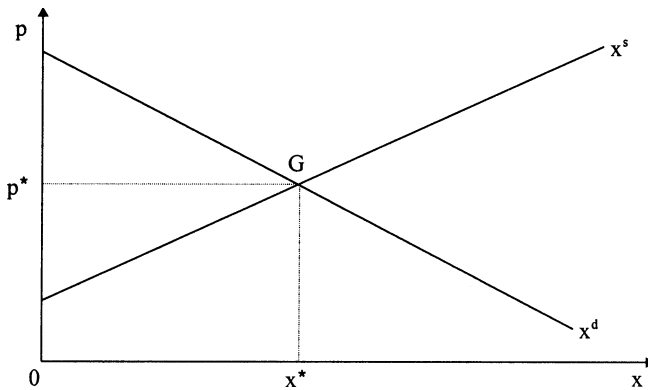


Abbildung D-2: Ein funktionsfähiger privater Museums- und Theaterbetrieb bei Absenz von Externalitäten

Unter den genannten Annahmen stellt sich die allokationseffiziente Menge x^* beim markträumenden Preis p^* ein; in der Grafik ist dies im Schnittpunkt G der beiden Funktionen.

Welche Eigenschaften hat dieses einfache Referenzszenario bezüglich der oben vorgestellten Dimensionen?

- Fiskalisch fallen keinerlei Effekte an, was nicht weiter verwundern mag, ist doch der Staat als Akteur hier nicht modelliert. Auch eine potentielle fiskalisch wirksame Rolle fällt ihm hier nicht zu, da ex definitione Externalitäten ausgeschlossen sind. Hingegen ergibt sich als privates Budget aller Nachfrager nach Museums- und Theaterleistungen das Rechteck $0x^*Gp^*$.
- Hinsichtlich der Dimensionen allokative und technische Effizienz erscheint hier die „optimale“ Lösung. Auch dies mag nicht weiter verwundern, liegt

doch ganz allgemein der Sinn der Modellierung von perfekten Märkten in dem Bestreben zu zeigen, daß in dieser hypothetischen Situation solche Effizienzprobleme nicht auftreten.

- Anders stellt sich hingegen die Dimension der qualitativen Effizienz dar. Nur unter dem hier verworfenen Qualitätsbegriff des Punktes D.I.3.c) (danach wäre Qualität unmittelbar und ohne irgendwelche Verzerrungen nachfragewirksam) wäre diese ebenfalls „optimal“; es würde der vom Publikum gewünschte Grad an Qualität produziert, da alles andere zum Abwandern der Konsumenten führen würde. Bei Zugrundelegung des hier verwendeten Qualitätsbegriffs spricht jedoch vieles für eine suboptimale Qualität der Kulturprodukte; alles andere würde voraussetzen, daß alle qualitätsstiftenden Merkmale von allen Marktakteuren erkannt und bewertet würden, und v. a. daß sie über diesen „Umweg“ nachfragewirksam würden. Dies ist im oben skizzierten Sinne jedoch nicht der Fall, da hier die neoklassische Annahme vollkommener Markttransparenz – auch die Qualität betreffend – als nicht vorliegend modelliert wurde. Allenfalls würden Kulturprodukte mit nicht offenliegenden Merkmalen ausgestattet, sofern sie nicht kostentreibend sind; nicht kostentreibende qualitative Merkmale haben also hier durchaus ihren Platz. Insgesamt kommt Qualität jedoch in diesem Szenario etwas zu kurz.
- Distributionseffekte in der oben definierten Form einer staatlichen Umverteilung treten hier nicht auf, dies, da auch kein fiskalischer Effekt vorliegt. Offensichtlich ergibt sich in diesem Szenario eine marktliche Primärverteilung.

Wie zu sehen ist, korrespondiert die Einfachheit der Konstruktion dieses Modells zumindest teilweise mit der Einfachheit in den Effekten. Daher sei nochmals darauf hingewiesen, wie voraussetzungsvoll dieses Szenario ist: Intendiert war lediglich der Entwurf eines abstrakten – für die folgenden Szenarien wichtigen – Referenzmodells und keine realistische Abbildung der Eigenschaften eines rein privaten Kulturbetriebs. Aber: So „unrealistisch“ dieses Modell auch sein mag, im Lichte der normativen Ökonomik sind bei einigen Dimensionen Eigenschaften vorhanden, die als wünschenswert erscheinen; hiervon wird später noch die Rede sein. Insofern hat dieses Modell auch den oben erwähnten Charakter eines „Flucht- oder Referenzpunktes“.

2. Das einfache Referenzmodell-Staat: Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb in repräsentativen Demokratien (Szenario 2)

a) Die zweischrittige Funktionsweise des Modells mit einer intervenierenden Variablen

Wurde bis hierhin diskutiert, wie im stark vereinfachten und sehr voraussetzungsvollen Fall der Kulturbetrieb funktioniert, wenn er als dezentralisierter privater Markt verfaßt ist und wurde damit ein erstes extremes Referenzmodell vorgestellt, so soll nun als zweites extremes Referenzmodell der genau umgekehrte Fall betrachtet werden. Ebenfalls sehr voraussetzungsvoll und abstrakt soll gezeigt werden, wie sich der Kulturbetrieb in einem ökonomischen Modell darstellt, wenn er rein staatlich organisiert ist. Dabei soll zunächst die einfache und dem Ökonomen ebenfalls vertraute Standardmodellierung der (finanz-) politischen Willensbildung an den Kulturbetrieb angelegt werden, der sich dann als öffentliche Kulturausgaben und mit öffentlicher Finanzierung darstellt.

Daß die folgende einfache Modellierung staatlichen Kulturbetriebs die Situation in Deutschland, wie sie im „Deskriptiven Versuch“ beschrieben wurde, nur bedingt trifft (ja, daß Elemente der Modellierung mit Implikationen verbunden sind, die den dort beschriebenen Phänomenen zum Teil diametral entgegenstehen), sei eingeräumt. Analog zur Kritik am vorhergehenden Referenzmodell sind auch hier Einwände möglich. An dieser Stelle der Untersuchung ist dies jedoch hinnehmbar, hier geht es noch weniger um eine Abbildung des Kulturbetriebs in Deutschland, als vielmehr um die Präsentation eines weiteren Referenzmodells, das heißt darum, wie in der positiv-politökonomisch orientierten Ökonomik die Entscheidung über öffentliche Ausgaben und Einnahmen – und hier solcher, die die Kultur betreffen – gängigerweise zu modellieren ist. Es wird also gefragt: Wie wird das aus standard-politökonomischer Sicht zu erwartende Ergebnis des Kulturbetriebs aussehen, wenn er staatlich bereitgestellt wird?

Bei dieser politökonomischen Standardmodellierung wird üblicherweise in zwei Schritten mit einer intervenierenden Variablen vorgegangen, und es werden vier Akteure betrachtet.

- Es muß als erster Schritt geprüft werden, wie in einer repräsentativen Demokratie die Übersetzung der Präferenzen der Bürger für Kulturgüter auf die Politiker geschieht; dies wird über die Modellierung des Wahlmechanismus, insbesondere mit Hilfe des Medianwählermodells, gefaßt. Die betrachteten Akteure sind also zum einen Wahlbürger und zum anderen Politiker. Dieser „Übersetzungsschritt“ wird folgend Steuerungsprozeß I genannt.

- In einem zweiten Schritt muß dann geprüft werden, wie die Übersetzung des kulturpolitischen Politikerwillens (die dann im Auftrage der Wähler handeln) auf die staatlichen Produzenten geschieht, das heißt also auf die bürokratischen Einheiten, die „Firmen“ (im hier betrachteten Fall also Museen und Theater), die diese Güter dann tatsächlich bereitstellen und produzieren. Dieser „Übersetzungsschritt“ wird gängigerweise mit Hilfe ökonomischer Modellierungen der Bürokratie gefaßt. Als Akteure werden hier also Politiker und Bürokraten erfaßt. Dieser „Übersetzungsschritt“ wird folgend Steuerungsprozeß II genannt.
- Zudem muß die Frage geklärt werden, ob und inwiefern Interessengruppen Einfluß auf den öffentlichen Kulturbetrieb nehmen. Dies geschieht mit Hilfe ökonomischer Theorien der Organisierbarkeit und Durchsetzbarkeit von gesellschaftlichen Interessen. Hier wird somit als weiterer Akteur das organisierte Interesse eingeführt und dessen Verhältnis zu den bereits oben genannten Akteuren problematisiert. Die organisierten Interessen stellen somit sozusagen die „intervenierende Variable“ in den zweistufigen Steuerungsprozeß dar. Dieses Element der kulturpolitischen Willensbildung wird folgend jedoch nur kurz angerissen.

Die genannten Schritte müssen hier insgesamt nur skizzenhaft entwickelt werden, da sie weitgehend Eingang in die ökonomische und finanzwissenschaftliche Standardliteratur gefunden haben. Nur wenn spezielle Argumente innerhalb dieser Schritte für den weiteren Fortgang der Argumentation von Bedeutung sind (also für die Szenarien 3 bis 9), werden sie detaillierter behandelt, was die unterschiedliche Tiefe bei der Entwicklung der Argumente erklären mag.

Die folgende Abbildung⁵⁶ verdeutlicht den beschriebenen Steuerungsprozeß, indem es ihn grundsätzlich als zweistöckiges Prinzipal-Agent-Verhältnis charakterisiert.⁵⁷ Es kann als Zusammenfassung des in diesem Unterpunkt Gesagten dienen.

*b) Die Übersetzung des Konsumentenwillens auf die politischen
Entscheidungsträger: das Medianwählermodell
(Steuerungsprozeß I)*

Damit zum ersten Schritt des Referenzmodells Staat, in dem, wie bereits erwähnt, zwei Akteure (Entscheidungsträger) finanz- und kulturpolitischer

⁵⁶ Vgl. die Abbildung bei Blankart (1994), S. 452, die hier modifiziert und auf die Kulturpolitik angewendet wird.

⁵⁷ Vgl. zum Prinzipal-Agent-Verhältnis allgemein z. B. verschiedene Beiträge in dem Sammelband von Pratt/Zeckhauser (1991).

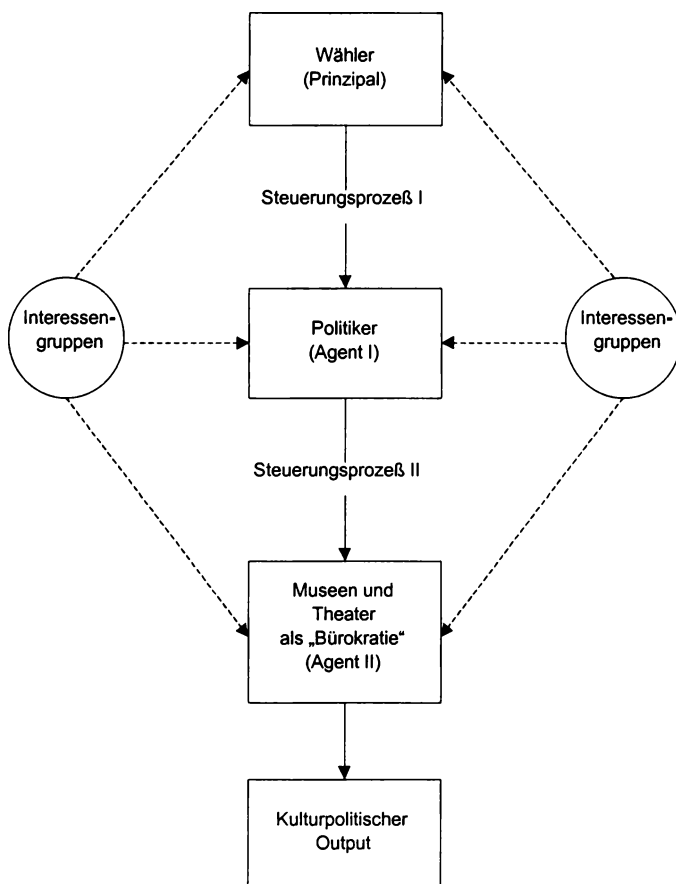


Abbildung D-3: Der kulturpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß im Überblick

Willensbildung betrachtet werden: die Wähler und die Politiker (bzw. Parteien). Die zu diskutierende Frage lautet, wie die Wünsche der Wähler, das heißt hier ihre Präferenzen für Kulturgüter, Einzug in die Entscheidungen der Politiker finden. Vorweggenommen sei, daß dieser Prozeß in politökonomischen Standardmodellierungen in Analogie zu privaten Märkten gefaßt wird, konkreter, in Form eines „Wahlmarktes“, auf dem sich wie üblich zwei Marktseiten gegenüberstehen: die Nachfrager – hier Wähler – und die Anbieter – hier Politiker – welche sich beide als Maximierer ihrer individuellen Nutzen verhalten.

Die Idee zu dieser Modellierung des politischen Prozesses geht auf eine Studie von A. Downs aus dem Jahre 1957 zurück; sie ist heute unter dem Namen „Medianwählermodell“ weitgehend rezipiert und nimmt (unter Ökonomen) für den öffentlichen Sektor die Rolle ein, die der Preismechanismus für den privaten Markt einnimmt.⁵⁸

Die Annahmen über die beiden Marktseiten sowie die Annahmen über die „Marktform“ müssen zunächst kurz vorgestellt werden.

Die Wähler sind uns in etwas anderem Gewande bereits aus dem Referenzmodell-Markt bekannt, doch traten sie als direkte marktliche Nachfrager nach Kulturgütern auf, was grafisch seinen Ausdruck in der x^d -Funktion fand. Dieselben Personen mit ihren Präferenzen für Kulturgüter treten hier jedoch annahmegemäß nicht direkt an den Kulturgütermarkt, da in dem hier behandelten Szenario dieser in der Hand des Staates ist. Hier kommt den Bürgern vielmehr die Rolle zu, die Politiker (die dann mit ihren Agenten „Bürokratie“ die Güter produzieren) mit ihren Wünschen zu konfrontieren, wobei sie dies – so die Standardmodellierung – in Wahlen tun. Zudem werden die folgenden Annahmen über die Wähler getroffen.⁵⁹

- a) Als Ausdruck des Nutzenmaximierungsverhaltens der Wähler wird angenommen, daß sie derjenigen Partei ihre Stimme geben, die programmatisch die Menge von Kulturgütern anbietet, die ihren Präferenzen relativ am nächsten stehen, und zwar unabhängig davon, wie weit diese Menge absolut von ihren Vorstellungen entfernt liegt.
- b) Der Standardmodellierung folgend wird angenommen, daß die Wünsche der Wähler nach Kulturgütern einer Normalverteilung folgen oder zumindest einer eingipfligen und zugleich symmetrischen Verteilung (bzw. Präferenzordnung). Die Dimension „Menge an Kulturgütern“ enthält somit als das eine Randextrem die „Kulturbanausen“ (also solche, die nie Opern, Theater und Museen besuchen) und als das andere die „Kulturfreaks“ (also jene, die jede abzwackbare Minute mit dem Konsum solcher Einrichtungen verbringen). Ein „gesundes Mischungsverhältnis“ aus Banausentum und Freaktum ist hingegen annahmegemäß häufiger anzutreffen.
- c) Diesem Modell weiter folgend, sei angenommen, daß die Wähler sich in jedem Fall an der Wahl beteiligen; die Wahlbeteiligung beträgt somit 100 %.

Damit ist bereits die andere Marktseite angesprochen, also die Parteien:

- d) Es sei angenommen, daß zwei Parteien zu den Wahlen antreten.

⁵⁸ Downs (1957); vgl. Blankart (1994); Holler (1975); Mc Lean (1987) und hier v. a. Mueller (1989), S. 179 ff., dem hier v. a. gefolgt wird.

⁵⁹ Vgl. nochmals Downs (1957); vgl. Blankart (1994) und hier v. a. Mueller (1989).

- e) Die Parteien, als nutzenmaximierende Individuen modelliert, maximieren nicht irgendwelche inhaltlichen Ziele, auch keine kulturpolitischen wie hier u. U. vermutet werden könnte, sondern Wählerstimmen. Sie wählen also ihr kulturpolitisches Programm so, daß sie möglichst viele Stimmen erhalten.

Neben diesen akteurspezifischen Annahmen werden im Standardmodell noch weitere über die Beschaffenheit des Politikmarktes getroffen:

- f) Alle Akteure (also Parteien und Wähler) sind vollständig informiert, insofern handelt es sich also um einen „neoklassischen“ Markt.
- g) Die Wahlen entscheiden sich in der Tat an der Dimension Kulturpolitik, von anderen Politikdimensionen wird abstrahiert.
- h) Wahlen finden permanent statt, was eine Abstraktion vom Zeitfaktor ermöglicht.

Wie sich der kulturpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß unter diesen Annahmen darstellt, kann leicht an einer gängigen Grafik verdeutlicht werden.⁶⁰

Auf der Abszisse ist die Menge an Kulturgütern abgetragen, die von verschiedenen Wählern gewünscht wird, also sozusagen die kulturpolitische Position: Nähe zum Ursprung bedeutet, wenige Kulturgüter werden gewünscht, Entfernung bedeutet, es werden viele gewünscht. Auf der Ordinate sind zu jeder dieser Mengen die entsprechenden Wählerhäufigkeiten angegeben. In der Ausgangsposition wird davon ausgegangen, daß die beiden Parteien als Wahlprogramm unterschiedliche Mengen an Kulturgütern anbieten, wobei die eine den Vorstellungen der „Kulturbanausen“ nähersteht (die „Kulturbanausenpartei KBP“) und die andere den Vorstellungen der „Kulturfreaks“ („Kulturfreaksparterie KFP“); siehe hierzu die Punkte KBP und KFP. Zudem ist die Wählerverteilungsfunktion gemäß der obigen Bedingung b) abgetragen.

Treffen die beiden Wahlmarktseiten unter den gegebenen Bedingungen aufeinander, so konvertiert der kulturpolitische Willensbildungsprozeß „zur Mitte“, was anhand der Grafik leicht deutlich wird. Beide Parteien können ihre Wählerstimmen nur maximieren, wenn sie das Integral unter der Kurve maximieren, was wiederum nur gelingt, indem sie ihre Ausgangsposition verlassen und sich in Richtung der Position des Medianwählers bewegen. Im Ergebnis setzt sich also die kulturpolitische Vorstellung des Medianwählers durch, oder anders gewendet: „Weil unter dem Druck der Konkurrenz um die Wählerstimmen die Parteien ihre Programme am Medianwähler ausrichten müssen, wenn sie denn überhaupt eine Erfolgchance haben wollen, werden sich ihre Pro-

⁶⁰ Vgl. z. B. *Holler* (1975), S. 32 ff.; *Kirsch* (1997), S. 240 ff.; *Blankart* (1994), S. 114 ff.; *Mueller* (1989), S. 180 ff.

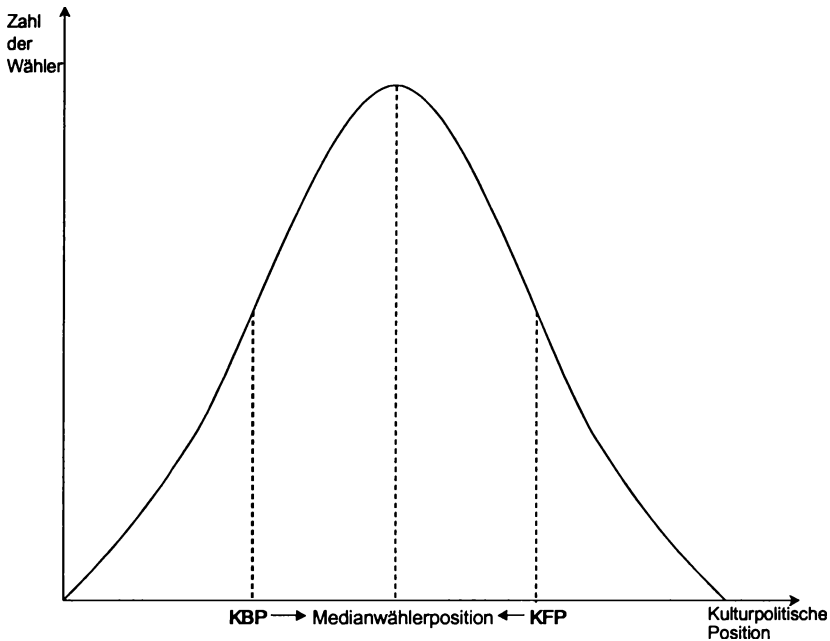


Abbildung D-4: Kulturpolitik im elementaren Medianwählermodell

gramme bis zur Ununterscheidbarkeit ähnlich sein.“⁶¹ Im politischen Wettbewerb sind Politiker also nicht frei, sondern gezwungen, die Wählerpräferenzen zu beachten, wenn sie Wahlen gewinnen wollen.

Um die Eigenschaften bezüglich der Dimensionen der Performance nicht an dieser Stelle (das heißt nach dem ersten Schritt des kulturpolitischen Willensbildungsprozesses) bereits diskutieren zu müssen und um einen systematischen Aufbau der Argumente zu gewährleisten, sei an dieser Stelle angenommen, daß das Medianwählerergebnis – sofern es die Mengenkompente angeht – mit dem Ergebnis des Referenzmodell-Markt übereinstimmt, was – wie später noch zu sehen sein wird – zugegebenermaßen eine unrealistische Annahme ist, die nur aus argumentationstechnischen Gründen getroffen wird.⁶² Zudem erleichtert diese Annahme zunächst den Übergang zum zweiten Schritt im staatlichen Kulturbetrieb.

⁶¹ Kirsch (1997), S. 232.

⁶² Daß dies nur zufällig und unwahrscheinlicherweise der Fall sein kann, wird in Punkt D.II.3. dieses Kapitels erörtert. Wie kontrovers die Eigenschaften des Medianwählerergebnisses in der Literatur sind, zeigen z. B. die sich diametral entgegenstehenden Einschätzungen von *Blankart* (1994), S. 109 f. und *Kirsch* (1997), S. 242 über die Paretooptimalität des Medianwähleroutputs.

*c) Die Übersetzung des Entscheiderwillens auf die Produzenten:
Ökonomische Bürokratiemodelle (Steuerungsprozeß II)*

Die Annahme der Übereinstimmung des Medianwählerergebnisses mit dem Ergebnis des Referenzmodells Markt (Szenario 1) bedeutet anders gewendet, daß der Politiker die Wünsche der Wähler (ihre Wünsche betreffend die staatliche Produktion von Kulturgütern) „unverfälscht“ an die staatlichen Produzenten, also Museen und Theater, weitergibt; das heißt, es wird ein perfekt funktionierender Wähler-Politikermarkt unterstellt. Der gängigen Diktion dieser Modelle folgend, werden die staatlichen Produzenten folgend Bürokratien genannt.

Der zweite Schritt der Modellierung der kulturpolitischen Willensbildung, also die Übertragung des Politikerwillens – der ja nun durch die obige Annahme dem Wählerwillen entspricht – auf die Bürokratie, erfolgt – wie üblicherweise – in Form eines einfachen bürokratietheoretischen Modells.⁶³ Wie bereits gezeigt, kennzeichnet dieses Modell das Verhältnis von Politikern und Bürokraten als Principal-Agent-Beziehung.⁶⁴ Dabei wird davon ausgegangen, daß die Bürokratie die Produktionswünsche des Politikers nicht einfach unverfälscht und „treu dienend“ umsetzt, sondern daß die staatlichen Produzenten, also in unserem Fall die Museen und Theater, eigene Ziele verfolgen. Dies ist bekanntlich in ökonomischen Modellen die einzige Annahme, die methodologisch konsistent erscheint.

Die Bürokratie – oder genauer jede bürokratische Einheit – wird dabei repräsentiert durch den Chefbürokraten, d.h., es sei von bürokratieinternen Vorgängen abstrahiert, oder schlichter: Die Bürokratie agiert wie „ein Mann“, nämlich wie der Chef der betrachteten Produktionseinheit, im vorliegenden Fall also wie der Direktor des Museums bzw. wie der Intendant des Theaters. Dieser maximiert – so das Modell – seine „eigentlichen Nutzengrößen“: Einkommen, Prestige, Macht, Reputation oder Nebenleistung u. ä. Annahmegemäß kann er sich jedoch etwaig erwirtschaftete monetäre Überschüsse, also „Gewinne“, nicht direkt aneignen, da (wie realiter auch) ein Gewinnverbot für die Bürokratie besteht. Die Maximierung dieser „eigentlichen Nutzengrößen“ ist ihm daher – immer der Konstruktion des Modells folgend – nur indirekt möglich, also durch die Maximierung von „indirekten Nutzengrößen“, welche positiv mit den eigentlichen Nutzengrößen korreliert sind; es bedarf also anderer „indirekter Nutzengrößen“. Darüber, welche „indirekten Nutzengrößen“ nun jedoch die „eigentlichen“ Nutzengrößen des Bürokraten (also: Einkommen, Prestige, Macht, Reputation oder Nebenleistung usw.) am besten abbilden, herrscht keine Einigkeit.

⁶³ Vgl. z. B. Blankart (1975) sowie Roppel (1979) und (1982).

⁶⁴ Siehe nochmals Abbildung D-3 in diesem Kapitel.

Die ursprüngliche und einfachste Hypothese geht auf die Modellierung von Niskanen zurück:⁶⁵

1. Bürokraten maximieren das ihnen zur Verfügung stehende Budgetvolumen. D.h. Einkommen, Prestige etc., also die eigentlichen Maximanden, sind positiv mit dem Budgetvolumen verbunden.

Diese Hypothese konkurriert in einer etwas erweiterten Modellierung von Migué und Bélanger mit der Auffassung:⁶⁶

2. Bürokraten maximieren den diskretionären Budgetspielraum, also den Teil des Budget, den sie nach eigenen Vorstellungen verwenden können. D. h. Einkommen, Prestige, Reputation etc., also die eigentlichen Maximanden, sind positiv mit dem diskretionären Budgetspielraum verbunden.

So weit zu den beiden in den Modellen konkurrierenden Maximanden der Bürokraten; es sei – sozusagen in der Reihenfolge ihres Aufttritts – mit der Niskanen-Hypothese der Maximierung des Budgetvolumens begonnen.

Innerhalb des Modells werden zudem noch einige weitere zentrale Annahmen getroffen, die jedoch miteinander zusammenhängen.

Zunächst wird angenommen, daß der Politiker als Nachfrager und der Bürokrat als Anbieter in einem bilateralen Monopol zueinander in Beziehung stehen. Nun ist Machtverteilung und damit verbunden die Preisbildung im bilateralen Monopol bekanntlich zunächst indeterminiert,⁶⁷ gemeinhin werden 5 Fälle der Preisbildung unterschieden.

In dem hier referierten Modell wird die Machtverteilung hingegen eindeutig auf Seiten der Bürokratie vermutet. Diese Machtverteilung wird durch die weitere Annahme begründet, daß der Politiker keinerlei Information über die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung hat. Der Politiker beschränkt sich hiernach lediglich darauf, dem Bürokraten die marginale Zahlungsbereitschaft seiner Wähler für verschiedene Mengen des betrachteten Gutes – hier des jeweiligen Kulturgutes – bekanntzugeben, und diese dann auch nachzufragen. Er exekutiert insofern nur den Wählerwillen oder in den Worten Niskanens: Er ist ein „passiver Geldgeber“.

Auf der Grundlage dieser Ungleichverteilung von Informationen (der Politiker kennt nur die marginale Zahlungsbereitschaft, der Bürokrat kennt hingegen diese und die Kosten der Leistungserstellung) wird dann weiter angenommen, daß das „bilaterale Monopol“ in einer seiner Extremformen vorliegt, nämlich als Optionsfixiererfall. Dabei verfügt der Bürokrat gegenüber dem ihn beauf-

⁶⁵ Siehe zuerst *Niskanen* (1971) und auch *Niskanen* (1975) und zuletzt kritisch dazu *Niskanen* (1994b).

⁶⁶ Siehe zuerst *Migué/Bélanger* (1974).

⁶⁷ Vgl. hierzu z. B. *Schuhmann* (1992), S.264 ff.; *Hoyer/Rettig/Rothe* (1993), S.299 ff.

Tabelle D-1

Verhaltensalternativen im bilateralen Monopol

Fall	Der Anbieter verhält sich wie ein	Der Nachfrager verhält sich wie ein
1	Monopolist	Mengenanpasser; d. h., er akzeptiert das Preisdiktat des Anbieters
2	Mengenanpasser; d. h., er akzeptiert das Preisdiktat des Nachfragers	Monopsonist
3	Mengenanpasser	Mengenanpasser
4	Optionsfixierer	Optionsempfänger; d. h., er akzeptiert das Preis- und Mengendiktat des Anbieters
5	Optionsempfänger; d. h., er akzeptiert das Preis- und Mengendiktat des Nachfragers	Optionsfixierer

tragenden Politiker über eine Optionsfixierermacht, der Bürokrat ist also der Optionsfixierer, der Politiker der Optionsempfänger. Ausfluß dieser so angenommenen Machtverteilung (Optionsfixierermachthypothese von seiten der Bürokratie) ist, daß der Bürokrat in der Lage ist, sich die gesamten Konsumentenrenten anzueignen. Diese Renten als Nachfragerrenten symbolisieren offensichtlich nichts anderes als die Renten der Wähler, in deren Auftrag der Politiker handelt. Dieser Zusammenhang läßt sich mit einer einfachen Graphik verdeutlichen, in der bereits einige Elemente aus dem Referenzmodell-Markt (Szenario 1) bekannt sind.⁶⁸

Zunächst zur Kostenfunktion als Gesamtangebotsfunktion, wie sie bereits aus Szenario 1 vorliegt: Dabei wird von einem „normalen“ ansteigenden Verlauf ausgegangen, sprich von steigenden Grenzkosten auf dem Gesamtmarkt. Diese ist – immer der üblichen Konstruktion dieses Modells folgend – zur Vereinfachung der Darstellung als linearverlaufend unterstellt. Es sei nochmals daran erinnert, daß diese nur dem Bürokraten bekannt ist, nicht aber dem Politiker. Sie repräsentiert – wie üblich – die Minimalkostenkombination.

Zudem wird die „normale“ Nachfragekurve aus dem Szenario 1 übernommen, hier dargestellt als Kurve der mit Geldeinheiten bewerteten marginalen Zahlungsbereitschaft (MZB). Diese MZB ist die vom Politiker als Agent der Wähler geäußerte aggregierte marginale Zahlungsbereitschaft für das als

⁶⁸ Vgl. wiederum Punkt D.II.1. in diesem Kapitel.

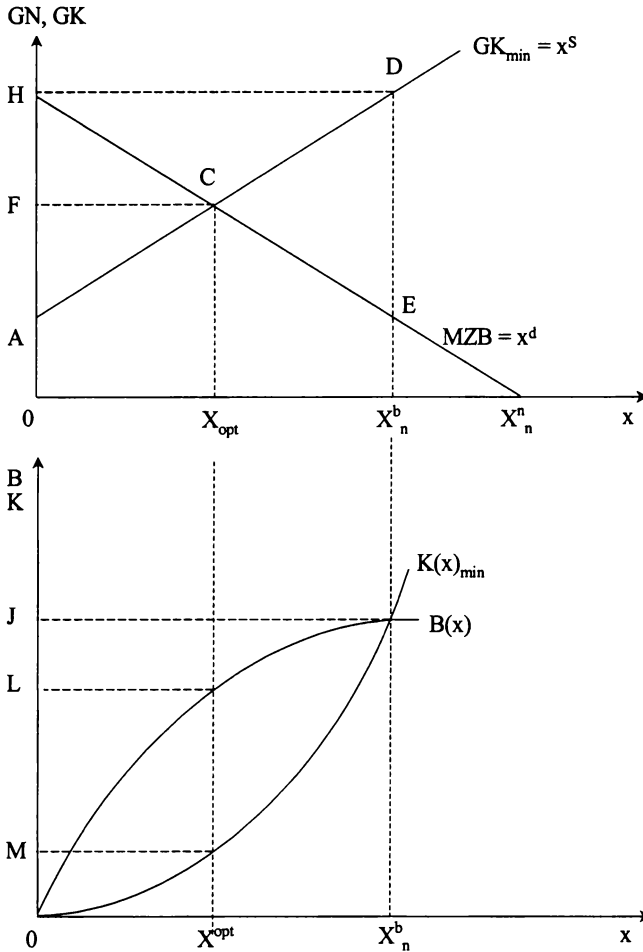


Abbildung D-5: Kulturpolitik im elementaren ökonomischen Bürokratiemodell

öffentliches Gut bereitgestellte Kulturgut, d. h., es wird allen Wählern (bzw. Bürgern) frei zugänglich gemacht; so wird z. B. kein Eintritt im Museum oder in der Oper erhoben.⁶⁹ Auch diese Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft sei zur Vereinfachung als linearverlaufend unterstellt.

Bis hierhin sind alle Funktionen bereits aus dem Szenario 1 bekannt, insofern wird aus der Grafik unmittelbar ersichtlich, daß sich der effiziente Output des öffentlich bereitgestellten Kulturgutes unmittelbar im Schnittpunkt der

⁶⁹ Obschon dies offensichtlich realiter nicht der Fall ist, scheint diese Annahme angesichts der nur untergeordneten Rolle von Eintrittsgeldern in der Gesamtfinanzierung nicht allzusehr verzerrend. Vgl. hierzu Punkt B.V.2. im „Deskriptiven Versuch“.

beiden Kurven ergibt.⁷⁰ Hier ist die aggregierte marginale Zahlungsbereitschaft gleich den Grenzkosten. (Punkt X_{opt})

Wie gestaltet sich nun der Output an Kulturgütern, wenn diese durch eine staatliche Bürokratie, wie hier Museen und Theater, bereitgestellt werden und gemäß Annahme von der Optionsfixierermacht der Bürokratie ausgegangen wird und sich der Bürokrat als Budgetmaximierer verhält? Im Ergebnis wird die Menge X_n^b bereitgestellt, denn bei diesem Outputniveau entspricht die gesamte Zahlungsbereitschaft des Politikers, also die Fläche $OHEX_n^b$, genau den gesamten Produktionskosten, und damit dem Budget, daß die Bürokratie zur Verfügung hat, also der Fläche $OADX_n^b$. Wie bereits gesehen, kann sich der Bürokrat als Optionsfixierer die gesamte Konsumentenrente aneignen, d.h., er schöpft die maximale Zahlungsbereitschaft voll ab. Bei Beachtung der Budgetmaximierungshypothese benutzt er diese – also die Konsumentenrente – vollständig zur Ausweitung der Produktion, denn bei einem geringeren Output würde sich das Budget verkleinern, dies scheidet annahmegemäß aus.

Bei einem größeren Output als X_n^b würden die gesamten Produktionskosten – also das vom Bürokraten zur Produktion des Gutes benötigte Budget – größer sein, als die gesamte maximale Zahlungsbereitschaft. Bei dieser Menge würde der Nachfrager als Optionsnehmer also von seiner letzten ihm verbleibenden Möglichkeit Gebrauch machen und das Angebot der Bürokratie ablehnen.

Dieses Ergebnis kann nochmals anders verdeutlicht werden, wie der untere Teil der Abbildung D-5 zeigt. Durch die Bildung des Integrals der Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft ergibt sich die Kurve der Gesamt-Zahlungsbereitschaft. Diese Kurve der Gesamt-Zahlungsbereitschaft zeigt, mit welchem Budgetvolumen eine Bürokratie, die über Optionsfixierermacht verfügt, bei unterschiedlichem Output rechnen kann. Sie entspricht sozusagen der Budgetbewilligungskurve des Politikers; das heißt, sie zeigt eine Situation an, in der alle potentiellen Konsumentenrenten (die im Wettbewerbs- oder im normalen Monopolfall beim Konsumenten verbleiben würden) durch den perfekt diskriminierenden Anbieter abgeschöpft werden.⁷¹

Aus der Grenzkostenkurve wird analog durch Bildung des Integrals die Gesamtkostenkurve gebildet. Offensichtlich ist hier wiederum, daß der Output eines Budgetmaximierers genau da liegt, wo er im oberen Teil der Darstellung lag; nämlich beim Output in Höhe von X_n^b . Das heißt, seine eben schon einmal dargestellte Maximierungsbedingung in der Gesamtbetrachtung, wonach die Gesamtkosten gleich der Gesamt-Zahlungsbereitschaft sind, ist erfüllt. Diese Form der Darstellung hat den Vorteil, daß die Höhe des Budgets als Ordinate ablesbar wird.

⁷⁰ Vgl. nochmals Abbildung D-2 in diesem Kapitel.

⁷¹ Um dies nochmals in Analogie zur gängigen mikroökonomischen Theoriebildung zu verdeutlichen: Diese Kurve entspricht der Gesamterlöskurve eines perfekt diskriminierenden Monopolisten, sprich eines Monopolisten mit Optionsfixierermacht, auf privaten Gütermärkten.

Bisher wurde nur der sogenannte kostenbeschränkte Fall – auch budgetbeschränkter Fall genannt – dargestellt. Eher der Vollständigkeit halber sei auch auf den sogenannten nachfragebeschränkten Fall verwiesen. Bei flacherer Grenzkostenkurve und/oder einer MZB-Kurve mit kürzerem Abszissenabschnitt bzw. stärkerer Steigung wird die Bürokratie ihren Output „nur“ bis zur Sättigungsgrenze ausdehnen können, die dann kleiner ist als im obigen Fall. Dort, wo die marginale Zahlungsbereitschaftskurve die Abszisse schneidet, befindet sich dann das Budget, welches der Bürokrat vom Politiker zugestanden bekommt, in seinem Maximum.⁷² Im nicht-nachfragebeschränkten Fall wird der Bürokrat jedoch unter den hier gemachten Annahmen den Output, verglichen mit dem effizienten Output, um genau das Doppelte erhöhen.

Dieses auf Niskanen zurückgehende Modell ist jedoch trotz seiner Popularität bereits kurz nach seinem Erscheinen in einer Hinsicht kritisiert worden, die unmittelbar mit der Annahme über den indirekten Maximanden „Budgetvolumen“ zusammenhängt.⁷³ Zwar lassen sich auf den ersten Blick plausible Gründe für die Budgetmaximierungsthese finden, andererseits ist es nicht unbedingt einzusehen, daß ein Bürokrat seine Machtposition, das heißt also seinen Status als Optionsfixierer, nun ausgerechnet nur und ausschließlich dafür einsetzt. Dies wird insbesondere dann wenig plausibel, wenn man bedenkt, daß er das Budget nur dann maximieren kann, wenn er seine Macht, „Konsumentenrente abzuschöpfen“ ausschließlich für eine Ausweitung der Produktion zur Minimalkostenkombination verwendet. Wie gerade gezeigt, ist er bei Zugrundelegung dieser Maximierungshypothese dazu verdammt, ein „Mehr“ zu produzieren, alles andere bleibt ihm versagt. Oder in Anlehnung an Blankart, bezogen auf die obige Grafik ausgedrückt: „Warum er also auf der Mengenachse ... nach rechts geht und nicht auf der Kostenachse nach oben“, bleibt angesichts seiner Optionfixierermacht wenig einsichtig. Unter der Annahme der Budgetmaximierung wurde klar warum, wie gerade gezeigt, kommt er nur so an sein Ziel.

Wenn jedoch diese Budgetmaximierungsannahme wie von Migué und Bélanger ersetzt wird durch die Annahme, daß der Bürokrat seinen „diskretionären Budgetspielraum“ maximiert, so sieht dies ganz anders aus.⁷⁴ Oben wurde der „diskretionäre Budgetspielraum“ ja bereits als alternativer „indirekter Maximand“ erwähnt. Maximierung des „diskretionären Budgetspielraums“ meint dabei, der Bürokrat maximiert seine Freiheit bei der Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel, d. h. seine Freiheit bei der Verwendung des ihm zur Verfügung gestellten Budgets. Dies würde ja dann bedeuten, daß der Bürokrat auch Ausgaben tätigt, die nicht der erhöhten Leistungsabgabe und damit

⁷² Für das hier verfolgte Anliegen ist die Unterscheidung von budget- und nachfragebeschränktem Fall nicht von entscheidender Bedeutung, insofern kann es bei diesen Andeutungen bleiben. Vgl. Näheres z. B. bei Roppel (1979).

⁷³ Stilbildend hierbei Migué/Bélanger (1974), deren Modellvariante folgend erläutert wird.

⁷⁴ Migué/Bélanger (1974) heute auch Niskanen (1994) selbst.

der Budgetmaximierung dienen, sondern die seinen spezifischen Zielen, wie z. B. Bürousausstattung, Dienstwagen, Dienstreisen, mehr Personal oder Kapitalausstattung oder was einem Bürokraten auch sonst immer noch so gefallen mag. Wichtiger als solche Beispiele erscheint für die hier verfolgte Fragestellung, daß die systematische Erhöhung der Qualität von Kulturprodukten (über das von der Wahlbevölkerung verfolgte Maß hinaus) den Kulturproduzenten nur möglich ist, wenn solche diskretionären Spielräume bestehen, das heißt, es würde u. U. sogar „surqualité“, Qualität die über das effiziente (und in diesem Sinne sinnvolle) Maß hinausgeht, produziert, wie später noch zu diskutieren ist. Die Absicht einer solchen Erhöhung der Qualität – und damit von diskretionärem Spielraum – erscheint in der Tat dann plausibel, wenn man bedenkt, daß die Reputation der Kulturschaffenden in Kulturkreisen (und damit die Karrierechancen) entscheidend von der Qualität der produzierten Kulturgüter abhängig ist.

In diesem Fall der Maximierung des diskretionären Spielraums wird der Bürokrat nun versuchen, die Differenz aus dem Budget, das er zur Produktion des Gutes wirklich braucht, und dem Gesamtbudget zu maximieren. Diese Differenz hätte er dann ja zur „freien“ Verfügung. Ganz so frei ist er jedoch nicht: Er kann sich diesen Teil des Budget nicht direkt in die eigene Tasche stecken; das kann er nur über einen Umweg. Das ihm „frei zur Verfügung“ stehende Budget kann er nur in Kosten verstecken, in Kosten bei der Produktion des betrachteten Gutes. Er muß somit also von der Produktion zur Minimalkostenkombination abweichen. Er muß eine verschwenderische Produktionstechnik wählen, die den Output zur Minimalkostenkombination herstellt, diesen „tatsächlichen“ Minimal-Produktionskosten aber versteckte Produktionskosten hinzufügen. Bezogen auf die hier betrachteten Kulturgüter könnte er z. B. auch deren Beschaffenheit gemäß seiner eigenen und kostenintensiven – jedoch nicht von der breiten Masse der Wähler (also dem Medianwähler) geteilten – Vorstellungen verändern, dies wird später noch eingehender zu diskutieren sein. Ein innerhalb dieses Gedankengebäudes üblicheres Beispiel wäre etwa, daß für eine bestimmte Menge des produzierten Gutes – nach Minimalkostenkombination – ein Telefonat irgendeines Mitgliedes eines Museums nach Übersee erforderlich gewesen wäre, aber der Chefbürokrat – also der Museumsdirektor – mit einer hohen Präferenz für Fernreisen selbst kurzerhand einmal nach Übersee fliegt.

Bei welcher Kombination aus Kosten, Outputmenge und Budget ein Chefbürokrat solche Attitüden nun am besten ausleben kann, läßt sich wiederum anhand der Abbildung D-5 erläutern. Er muß dafür – das wurde bereits gesagt – das Outputniveau wählen, bei dem die Differenz aus dem Budget, das er zur Produktion des Kulturgutes braucht, und dem Gesamtbudget maximal ist.

Das Ergebnis vorweggenommen bedeutet in der Grafik: Er wird den Punkt X_{opt} wählen, an dem der Abstand zwischen der Gesamtkostenkurve (welche das

Budget, das er zur Produktion des Kulturgutes tatsächlich braucht, abbildet) und der Kurve der Gesamt-Zahlungsbereitschaft (welche abbildet, was er maximal an Budget erhält) am größten ist; nur dort ist sein „frei zur Verfügung stehendes Budget“, das er dann nur noch in Kosten verstecken muß, am größten. Im Ergebnis produziert er also die effiziente Menge⁷⁵, diese jedoch in technisch ineffizienter Weise. Würde er in geringerer Weise von der Minimalkostenkurve abweichen, hätte er weniger „frei zur Verfügung stehendes“ diskretionäres Budget, dies ist mit der Maximierungsannahme nicht kompatibel. Würde er noch stärker von der Minimalkostenkombination abweichen, so würden die Kosten außerhalb des bewilligten Budgets liegen oder, graphisch gesprochen, nicht mehr auf der Gesamt-Zahlungsbereitschaftskurve. Dann würde also keine Outputmenge mehr existieren, bei der die Gesamtproduktionskosten – inklusive der versteckten Kosten – nicht höher sind als die gesamte maximale Zahlungsbereitschaft. Das heißt wiederum, daß der Optionsnehmer – also der Politiker als Exekutierer des Bürgerwillens – von seinem einzig noch verbleibenden Handlungsspielraum, nämlich „nein zu sagen“, bei jeder höheren Outputmenge Gebrauch macht. Nur bei der Outputmenge X_{opt} maximiert der Bürokrat somit das ihm frei bzw. diskretionär zur Verfügung stehende Budget und zwar graphisch in Höhe der Differenz zwischen Gesamtkosten und Gesamtzahlungsbereitschaftskurve. Dann hat er insgesamt natürlich weniger Budgetvolumen zur Verfügung als im Budgetmaximierungsfall, aber er hat dann einen Teil des Budgets zur Verfügung, mit dem er sozusagen „machen kann, was er will“; und genau das hatte er im Budgetmaximierungsfall nicht.

Die Konstruktion des gängigen politökonomischen Modells der Bürokratie vom Typ Niskanen, Migué und Bélanger ist damit für das hier verfolgte Anliegen hinreichend beschrieben. Wie bereits am Ende der Darstellung des ersten Schrittes der kultur-finanzpolitischen Willensbildung sei zur Vermeidung von Redundanzen auch hier am Ende der Darstellung des zweiten Schritts auf eine Diskussion der Dimensionen der Performance verzichtet und diesbezüglich auf den entsprechenden Punkt am Schluß dieses Referenzmodells-Staat verwiesen.

*d) Die Intervenierenden: Zur Rolle von Interessengruppen
im politischen Willensbildungsprozeß über Museums-
und Theaterbudgets*

In den einführenden Bemerkungen zu diesem Referenzszenario-Staat wurde der kulturpolitische Willensbildungsprozeß als zweistöckiges Prinzipal-Agent-Verhältnis mit intervenierenden Variablen gekennzeichnet. In diesen Bemerkungen wurde zudem darauf hingewiesen, daß die Tiefe der Darstellung der

⁷⁵ Siehe hierzu nochmals Abbildung D-2 in diesem Kapitel.

verschiedenen Schritte dieses Prozesses davon bestimmt wird, ob sie in den folgenden Szenarien 3 bis 9 nochmals aufgegriffen und modifiziert werden. Aus eben diesem Grund wurde die beiden Prinzipal-Agent-Verhältnisse relativ ausführlich dargelegt: Das Verhalten von Wahlbevölkerung, Kulturpolitikern und Kulturbürokraten bzw. Kulturproduzenten wird in den sich anschließenden Ausführungen dieses Kapitels im Vordergrund stehen.

Anders sieht es mit der Betrachtung der „intervenierenden Variablen“, also den Interessengruppen, aus: Dieses dritte Element der kulturpolitischen Willensbildung wird in den folgenden Szenarien nicht weiter modelliert.⁷⁶ Eine eingehendere Diskussion der Interessengruppen ist für die weitere Argumentation somit nicht erforderlich, an vielen Stellen kann daher auf die ökonomische Standardliteratur zu Interessengruppen verwiesen werden.⁷⁷

Eher der Vollständigkeit halber sei also das dritte Element der kulturpolitischen Willensbildung vorgestellt, der Einfluß von Interessengruppen auf den Budgetprozeß, und hier auf kulturpolitische Einnahmen- und Ausgabengestaltungen. Die Modellierung dieses Problems zerfällt in zwei Fragestellungen:

- Einerseits ist zu klären, unter welchen Voraussetzungen Interessen, die latent in der Gesellschaft vorhanden sind, organisierbar sind,
- alsdann ist zu klären, wie solche Interessen, denen eine Organisation gelungen ist, Einfluß auf die Einnahmen- und Ausgabengestaltung nehmen.

Die erste Frage betreffend zeigt sich, daß die Interessen der Kulturproduzenten weit besser organisierbar sind als die der Kulturkonsumenten und diese wiederum besser als die der Nicht-Kulturkonsumenten. Zu diesem Befund gelangt man vor dem Hintergrund der auf Olson zurückgehenden Theorie kollektiven Handelns.⁷⁸ Hiernach ist die Organisierbarkeit von Interessengruppen in erster Linie abhängig von zwei Faktoren: der Gleichheit bzw. Ungleichheit der Bedürfnisintensität und der Gruppengröße. Ist die Bedürfnisintensität in einer Gruppe von Individuen mit gleichen Interessen ungleich und ist diese Gruppe klein, so ist die Organisation des Gruppeninteresses sehr wahrscheinlich. Ohne die Argumente hier im einzelnen nachzeichnen zu müssen, liegt der Grund hierfür letztlich in dem bei der Gruppenorganisation auftretenden Freifahrerproblem, welches in großen Gruppen mit gleicher Bedürfnisintensität schwerer wiegt als in kleinen Gruppen.⁷⁹

⁷⁶ Diese Verzicht auf weitere Modellierungen ist nicht nur durch die auch in dieser Untersuchung notwendige Eingrenzung der Fragestellung begründet, sondern auch durch den Umstand, daß in diesem Politikfeld scheinbar weit weniger starke Interessengruppen agieren, als in anderen Politikfeldern wie z. B. der Arbeitsmarktpolitik.

⁷⁷ Für den Einfluß von Interessengruppen im Rahmen der hier besonders interessierenden Kommunalpolitik vgl. auch die politologisch ausgerichteten Untersuchungen von *Gabriel* (1981) und *Pappi/Melbeck* (1984).

⁷⁸ *Olson* (1965), für einen Überblick über *Olsons Theorie* vgl. z. B. *Kirsch* (1997), S. 148 ff.

⁷⁹ Vgl. für eine detaillierte Entwicklung dieser Argumente z. B. *Kirsch* (1997), S. 152 ff.

Diese Argumente vor Augen, wird offensichtlich, daß, vor allem in Abhängigkeit von der Gruppengröße, die Gruppe der Nicht-Kulturkonsumenten – die in die Museums- und Theaterpolitik also nur als Steuerzahler involviert sind – sehr schlecht organisierbar ist und daß die Gruppe der Kulturproduzenten besser organisierbar ist als die Gruppe der Kulturkonsumenten.

Mit dem über die Organisierbarkeit Gesagten ist auch ein Aspekt der zweiten Frage bereits angedeutet, nämlich wer auf die kulturpolitische Ausgestaltung Einfluß nimmt und wie die Kanäle dieses Einflusses sind. Allen gut organisierbaren Interessen liegt tendenziell an einer Ausweitung der Produktion von Museums- und Theatergütern über das von den Konsumenten gewünschte Maß hinaus. All diejenigen, die jedoch wenig öffentlich bereitgestellte Kulturgüter wünschen, sind schlecht organisierbar. Schon dies deutet auf eine „Überproduktion“ – gemessen an den Konsumentenpräferenzen – hin.

Nimmt man nun zusätzlich an, daß diese wohlorganisierten Gruppen über langandauernde und erprobte Beziehungen – z. B. in Form von Beraterbeziehungen – zu den kulturpolitisch Verantwortlichen verfügen, so muß der Eindruck noch verstärkt werden, daß sich Kulturfreunde besser in den kulturpolitischen Willensbildungsprozeß einbringen (können) als Kulturgegner.⁸⁰

Die Rolle der in den kulturpolitischen Willensbildungsprozeß intervenierenden Interessengruppen zusammenfassend, ergibt sich, daß ihr Einfluß tendenziell zu einer Ausweitung der Kulturbudgets führt und daß latente Interessen, die eher auf eine Reduktion dieser Budgets drängen könnten, schon an der fehlenden Organisationsfähigkeit scheitern. Es sei abschließend nochmals darauf hingewiesen, daß dieser Befund über die Interessengruppen nur als Merkposten zu betrachten ist und im folgenden nicht weiter modelliert wird.

3. Die Dimensionen der Performance eines staatlichen Museums- und Theaterbetriebs in der politökonomischen Standardmodellierung

Damit können wir zur Diskussion der Dimensionen der Performance in diesem politökonomischen Grundmodell der Bereitstellung von Kulturgütern durch den Staat kommen.

⁸⁰ Vgl. zu den Mechanismen der Einflußnahme von Interessengruppen allgemein auch die ökonomische Theorie von *Becker* (1983).

a) Allokative Effizienz

Im Steuerungsprozeß I (Übersetzung des Wählerwillens auf die Politiker) wird die Menge an Museums- und Theatergütern umgeschlagen, die vom Medianwähler präferiert wird. Der allokativ-effizienten Menge des Referenzszenarios „perfekter Markt“ entspricht diese Menge jedoch nur zufällig (und unwahrscheinlicherweise):⁸¹ Ob die vom Medianwähler gewünschte Menge über, unter oder genau bei der sich im Referenzszenario-Markt ergebenden (effizienten) Menge liegt, kann a priori nicht bestimmt werden (da die Präferenz des Medianwählers a priori nicht bekannt ist). Es kann daher auch nicht a priori von einer „Unterversorgung“ oder „Übersorgung“ mit diesen Kulturgütern ausgegangen werden. Andererseits ist hervorzuheben, daß es innerhalb dieses Szenarios eher unwahrscheinlich ist, daß die umgeschlagene Menge weit entfernt von der effizienten Lösung liegt, ist doch der Politiker via Wahlmechanismus dem Konsumenten verpflichtet.⁸² Extreme Unter- und Übersorgung wird somit der Steuerungsprozeß I dieses Grundmodells nicht generieren.

Anders stellt sich die Situation im Steuerungsprozeß II dar, zumindest dann, wenn die Budgetmaximierungshypothese von Niskanen zugrunde gelegt wird. Unterstellt man, wie gerade, daß der Steuerungsprozeß I eine Menge in der Nähe der effizienten Lösungen generiert, so zeigt der Steuerungsprozeß II unter der Annahme dieses Maximanden eine ungefähr doppelt so große Menge wie bei der effizienten Lösung.⁸³ In diesem Fall wäre also von einer extremen Übersorgung auszugehen. Wird hingegen als Maximand der diskretionäre Spielraum unterstellt, so bleibt es im Steuerungsprozeß II bei der schon im Steuerungsprozeß I generierten Menge (jedoch mit Implikationen für die später zu diskutierende technische und qualitative Effizienz).

Der Einfluß der Interessengruppen als intervenierende Variable führt tendenziell ebenfalls zu einer Übersorgung, dies, da davon ausgegangen werden muß, daß die Produzenten von Kulturgütern besser organisierbar und in den kulturpolitischen Willensbildungsprozeß eingebunden sind als die diffuse Gruppe der Finanzierer (also der Steuerzahler) und die Gruppe der Nichtkulturkonsumenten.

Den allokativen Aspekt zusammenfassend, ergibt das Zusammenspiel von Wählern, Politikern, Bürokraten und Interessengruppen in diesem Referenzszenario-Staat also eher die Gefahr einer Übersorgung als die der Unterver-

⁸¹ Somit wird nochmals deutlich, daß es sich bei der am Ende des Punktes D.II.2.a) vermuteten Identität der beiden Mengen um eine nur aus argumentationstechnischen Gründen getroffene Annahme handelt.

⁸² Vgl. hierfür nochmals die sich diametral entgegenstehenden Einschätzungen von *Blankart* (1994), S. 109 f. und *Kirsch* (1997), S. 242 über die Paretooptimalität des Medianwähleroutputs.

⁸³ Dies ist zumindest bei linearen Funktionen – wie hier unterstellt – der Fall.

sorgung. Unter diesem Aspekt ist es also im Vergleich zum Ergebnis des Referenzszenarios-Markt suboptimal.

b) Technische Effizienz

Unter dem Aspekt der technischen Effizienz gehen vom Steuerungsprozeß I selbst noch keine Anreize zur verschwenderischen Produktion (Abweichung von der Minimalkostenkombination) aus. Dies, da eine verschwenderische Produktion eine höhere Besteuerung erfordert, welche wiederum zu Stimmenverlusten für die Politiker führen würde. Finden sich in diesem Steuerungsprozeß somit noch keine originären Quellen für technische Ineffizienzen, so heißt dies jedoch noch nicht, daß Politiker diese verhindern können, wie ein Blick auf den Steuerungsprozeß II zeigt.

Eine Produktion mit X-Ineffizienzen ist nämlich im Steuerungsprozeß II angelegt, sofern man die These von der Maximierung des diskretionären Spielraums zugrunde legt. Es ergibt sich sogar, daß unter dieser Annahme genau die Produktionsmenge gewählt wird, bei der die produktionstechnische Verschwendung höchst möglich ist, da diese Verschwendung die Manövriermasse für den diskretionären Spielraum darstellt. Damit ergibt sich, daß die Bürokratie dann zu höchst möglichen Kosten produziert.

Keine Anhaltspunkte ergeben sich hingegen dafür, daß den intervenierenden Interessengruppen nun ausdrücklich an einer technisch ineffizienten Produktion der Kulturgüter und ihrer Vorteile gelegen ist. Andererseits ist von ihnen jedoch auch kein Widerstand gegen eine solche zu erwarten, so daß ihnen für diese Dimension keine besondere Bedeutung zukommt.

Insgesamt ergibt sich also die Gefahr der X-ineffizienten Produktion innerhalb des Referenzszenarios-Staat im Steuerungsprozeß II in erster Linie durch die Bürokratie, d. h. hier also durch die direkten Produzenten der Kulturgüter.

c) Qualitative Effizienz

Bei der Vorstellung der Qualitätsdimension zu Beginn dieses Kapitels wurde deutlich, daß die Produktion von Qualität, die über das von den Konsumenten gewünschte Maß hinausgeht (in der Regel) nur dann möglich ist, wenn nicht zur Minimalkostenkombination, sondern „teurer“ produziert wird. Dies tun zu können, setzt wiederum voraus, daß diskretionäre Spielräume vorhanden sind. Wie die Ausführungen zur technischen Effizienz deutlich machten, ergeben sich solche diskretionären Spielräume für die Produzenten (also für Theater und Museen) vor allem im Steuerungsprozeß II, zumindest dann, wenn eben

dieser diskretionäre Spielraum und nicht das Budgetvolumen der Maximand ist.

Somit ist es für die Frage, ob „überhöhte“ Qualität angeboten wird, wichtig zu diskutieren, welche der beiden Maximierungshypothesen (also diskretionärer Spielraum oder Budgetvolumen) für die Produzenten von Kulturgütern die plausiblere ist. (Wobei natürlich auch alle Kombinationen aus beiden Maximierungshypothesen denkbar sind, woraus sich alle denkbaren Output-Budget- und X-Ineffizienzen-Kombinationen ergeben.)

Mit einigen einschlägigen Autoren kann man annehmen, daß die Maximierung der Qualität ihrer Häuser (genauer die Qualität des Outputs ihres Hauses) für die Chefs der Häuser (im Modellsinne also der Chefbürokraten, in der Realität etwa der Intendanten oder der künstlerischen Leiter) ein wichtiger Maximand ist, was aber, wie gerade nochmals gezeigt, diskretionären Spielraum voraussetzt. Dieser wird genutzt zur Produktion „überzogener“ Qualität. Qualitätsmaximierung nehmen etwa auch Dupuis und Le Pen an in einer Untersuchung der Pariser Oper und der Comédie Française⁸⁴ oder sie findet sich auch in Studien von Owens bezogen auf die Vereinigten Staaten.⁸⁵ Qualität sichert den Chefs der Häuser am ehesten Reputation (besonders in ihren Kreisen, also unter ihren Kollegen); damit verbunden sind Aufstiegschancen und damit einhergehend wiederum Einkommen (also genau das, was oben in den Modellen als eigentliche Maximanden bezeichnet wurde, und dies sowohl bei Niskanen wie auch bei Migué und Bélanger). Wie dargestellt, ist Qualität in der Regel kostentreibend und zwar unabhängig davon, ob sie vom breiten Publikum als solche wahrgenommen wird oder nicht, nur ihre Rezeption in „Fachkreisen“ ist für den „Chef des Hauses“ von Bedeutung.⁸⁶

Um ein reales Beispiel zur Illustration zu nehmen: Der Reputation unter seinen Kollegen, den Aufstiegschancen und dem zukünftigen Einkommen des Chefs einer der Opern des Ruhrgebiets wird es sicherlich nicht förderlich gewesen sein, daß in diesem Opernhaus in einer der letzten Saisons eine Rolle in Mozarts „Cosi fan tutte“ mit einem lispelnden Tenor besetzt war. Es erscheint nun wenig plausibel, daß er „auf Teufel komm raus“ einfach immer mehr (Outputniveau) von dem Produkt produziert zu einer ihm durch die Minimalkostenkombination vorgegebenen Qualität, was ja die Budgetmaximierungshypothese implizieren würde! Um bei dem Beispiel aus „Cosi fan tutte“ zu bleiben: Der Chef dieser Ruhrgebietsoper wird versuchen, Mittel locker zu machen, um den desaströsen Tenor durch einen Startenor zu ersetzen und nicht, um die Zahl der Aufführungen mit unserem lispelnden Freund möglichst groß zu machen.

Hat also der Chef des Hauses (Museums/Theaters) den in den Modellen getroffenen Machtspielraum (ist er also Optionsfixierer), so wird er versuchen,

⁸⁴ Le Pen (1982); Dupuis (1983).

⁸⁵ Vgl. z. B. Owens (1979).

⁸⁶ Vgl. zur Modellierung von Qualität nochmals Punkt D.I.3.e) in diesem Kapitel.

ein frei zur Verfügung stehendes Budget zu bekommen, welches er nach seinen Maßstäben in Qualität umsetzt, welche er wiederum in Kosten verstecken wird (also Abweichung von der Kurve der Minimalkostenkombination).

Somit können wir annehmen, daß Qualität – Qualität, die über die bei Minimalkostenkombination hinausgeht – als kostenträchtiger Maximand die Hypothese vom diskretionären Budgetspielraum plausibler erscheinen läßt. Der „Trick“ an der ganzen Sache ist, daß Qualitätserhöhung regelmäßig durch eine systematische Erhöhung der Kosten (durch Ausnutzung des diskretionären Spielraums) möglich ist.

Auch der Einfluß der Interessengruppen wird auf eine systematische Erhöhung der Qualität und damit des diskretionären Spielraums gerichtet sein, dies weil – wie oben gezeigt – die Interessen des Kulturpublikums und die der Kulturschaffenden vergleichsweise gut organisierbar sind, die der Nichtkulturliebhaber hingegen schlecht.

Das bislang zur Qualitätsdimension Gesagte bezieht sich offensichtlich auf Qualität, die kostentreibend ist. Bezogen auf Qualität, die nicht kostentreibend⁸⁷ ist, läßt sich feststellen, daß keiner der betrachteten Akteure hiergegen Widerstand leisten wird und daß einige explizit ein Interesse daran haben. Dies gilt – wie gezeigt – in erster Linie für die direkten Produzenten (für die „Bürokratie“), aber auch für die betrachteten Interessengruppen; zudem mögen sich auch Politiker von dieser Qualitätskomponente Wählerstimmen versprechen.

Zusammenfassend ergibt sich: Unter dem Gesichtspunkt der qualitativen Effizienz deuten somit die im Steuerungsprozeß II entstehenden diskretionären Spielräume für die direkten Produzenten (also für die Bürokratie) und der Einfluß von intervenierenden Interessengruppen auf die Möglichkeit der „Überqualität“ hin. Dies gilt auch und gerade für kostentreibende Qualität. Die Produktion von minderer Qualität als der, gemessen an den Präferenzen der Konsumenten, „optimalen“ scheint hingegen wenig plausibel, weil keiner der betrachteten Akteure auf eine solche hinarbeitet.

d) Fiskalische Effekte

Ein fiskalischer Effekt ergibt sich in diesem einfachen Staatsszenario in erheblichem Umfang. Dies kann nochmals anhand der Abbildung D-5 des Punktes D.II.2.a) verdeutlicht werden.

Wird – wie hier in den Ausführungen zur allokativen Effizienz – davon ausgegangen, daß der Steuerungsprozeß I ein Ergebnis generiert, welches bei (oder zumindest in der Nähe, wie im Punkt „Allokative Effizienz“ gezeigt) der effizienten Lösung liegt, so ergibt dieser ein umgeschlagenes fiskalisches Vo-

⁸⁷ Vgl. hierzu ebenfalls nochmals Punkt D.I.3.e) in diesem Kapitel.

lumen von $X_{\text{opt}} \times F$ im oberen Teil der Grafik, oder von OM im unteren Teil der Grafik. Dieses fiskalische Volumen entspricht dann näherungsweise den privaten Budgets, die im vorhergehenden Referenzmodell-Markt (Szenario 1) für Theater und Museumsgüter aufgewendet wurden.

Dieses Volumen nochmals erheblich erweiternde Effekte ergeben sich im Steuerungsprozeß II. Der maximale fiskalische Effekt entsteht bei Zugrundelegung der Budgetmaximierungshypothese. Das Volumen beträgt dann $OADX_n^b$ im oberen Teil der Abbildung D-5, was im unteren Teil dem Ordinatenabschnitt OJ entspricht. Im Vergleich zur „effizienten Lösung“ (mit dem fiskalischen Volumen vom $X_{\text{opt}} \times F$) ergab sich, daß die doppelte Menge an Kulturgütern angeboten wird; die daraus resultierende fiskalische Belastung ist jedoch weit mehr als doppelt so hoch, da die erhöhte Menge nur zu den Stückkosten H und nicht zu den niedrigeren Stückkosten F angeboten wird.

Im Fall der Maximierung des diskretionären Spielraums fällt das fiskalische Volumen geringer aus als im Falle der Maximierung des Budgets, jedoch ebenfalls größer als bei der effizienten Lösung. Es entspricht – dargestellt im unteren Teil der Grafik D-5 – dem Ordinatenabschnitt OL. Selbst wenn man unterstellt, daß das Ergebnis des Steuerungsprozesses I die effiziente Lösung mit dem Budgetvolumen OM wäre, so zeigt der Steuerungsprozeß II immer ein weit überzogenes fiskalisches Volumen für die Produktion dieser Kulturgüter.

Da Interessengruppen tendenziell die Ausweitung der bereitgestellten Menge an Kulturgütern provozieren, erhöht sich durch ihre Aktivität nochmals tendenziell das für die genannten Kulturgüter verwendete fiskalische Aufkommen.

Die fiskalischen Effekte dieses Referenzszenarios zusammenfassend sind sie weitaus größer als im Falle der effizienten Lösung, was vor allem durch die direkten Produzenten im Steuerungsprozeß II und durch die intervenierenden Interessengruppen provoziert wird.

e) Umverteilungseffekte

Wie bei der Vorstellung der Verteilungsdimension im einleitenden Punkt dieses Kapitels deutlich wurde, ist die Intensität des Umverteilungseffektes durch die öffentliche Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern unmittelbar abhängig von der Höhe des hierfür verwendeten fiskalischen Aufkommens. Keine fiskalischen Aufwendungen bedeuten einen Erhalt der marktlichen Primärverteilung, zunehmende fiskalische Aufwendungen bedeuten „negative“ Verteilungseffekte, das heißt, die Sekundärverteilung ist im Vergleich zur marktlichen Primärverteilung ungleicher.

Dieser „negative“ Umverteilungseffekt ergibt sich zumindest dann, wenn die Zahlungsströme zwischen „Arm und Reich“ betrachtet werden. Davon unberührt bleibt jedoch, daß durch die öffentliche Bereitstellung der Theater- und Museumsgüter grundsätzlich die Option eines egalitären Zugangs eröffnet wird. Dieser „optionale positive“ Umverteilungseffekt relativiert die folgenden ausschließlich auf die Zahlungsströme bezogenen Aussagen.⁸⁸

Bei Betrachtung der Zahlungsströme entstehen bereits im Steuerungsprozeß I negative Verteilungswirkungen: Zwar ergibt sich die umgeschlagene Menge X^* sowohl im privaten Szenario 1 (Referenzmodell-Markt) als auch im Steuerungsprozeß I⁸⁹, jedoch mit unterschiedlicher Verteilungswirkung.⁹⁰ Hier marktliche Primärverteilung, da folgt die Verteilung der Inzidenz des staatlichen Einnahmen- und Ausgabensystems.

Die negativen Verteilungseffekte im Steuerungsprozeß I werden im Steuerungsprozeß II und durch den Einfluß der Interessengruppen nochmals erheblich verstärkt, da hier – wie gerade gezeigt – das fiskalische Volumen beträchtlich ansteigt. Somit ergeben sich die negativsten Verteilungseffekte bei Zugrundelegung der Budgetmaximierungshypothese, aber auch bei Maximierung des diskretionären Spielraums sind sie stärker als im Steuerungsprozeß I. Eine Illustration der Intensität des durch Interessengruppen hervorgerufenen negativen Verteilungseffektes erscheint kaum möglich, qualitativ erscheint er hingegen plausibel.

Zusammenfassend werden somit im Referenzmodell-Staat (Szenario 2) durch die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern erhebliche Umverteilungseffekte negativer Art hervorgerufen trotz der Gewährleistung eines egalitären Zugangs zu diesen Kulturgütern. Pointiert könnte man behaupten: Das Offenhalten des Kulturbetriebs für „Arme“ wird durch eine Umverteilung von „Arm nach Reich“ erkaufte.

4. Zusammenschau der Referenzszenarien

a) Wo Ökonomen normalerweise stehen bleiben

Etwas überzogen formuliert könnte man zusammenfassend sagen, daß in den bisher vorgestellten Grundmodellen der Markt nahezu alles zeigt, was traditionelle Ökonomen normalerweise wünschenswert finden, abgesehen von

⁸⁸ Vgl. zur Begründung der ausschließlichen Betrachtung von Zahlungsströmen nochmals Punkt D.I.4.

⁸⁹ Zumindest liegt sie „in der Nähe“ dieser Menge, wie im Punkt „Allokative Effizienz“ gezeigt.

⁹⁰ Die Symbole beziehen sich auf die Abbildung D-2 im Punkt D.II.1.b).

der qualitativen Komponente. Dabei ist vorausgesetzt, daß die Annahmen stimmen, d. h. keines der im ersten Hauptkapitel diskutierten Argumente hätte Geltung, was natürlich eine recht verwegene Behauptung wäre.

Anders das Ergebnis für die Modellierung der staatlichen Bereitstellung: hier zeigt sich eine Abweichung vom „gewünschten“ Ergebnis, wofür vor allem der zweite Übersetzungsschritt verantwortlich ist. Besonders auffällig ist: Orientiert sich der Bürokrat primär an seiner Reputation in der Welt der Kulturschaffenden, wird er systematisch die Qualität seines Produktes zu erhöhen versuchen, was nur über den Umweg der versteckten Kosten und damit über den Umweg der Maximierung des diskretionären Budgetspielraums gelingt. Ökonomisch zu erwartende Performance wäre also eine systematische Überhöhung der Kosten und der Qualität des Kulturbetriebs durch bürokratische Bereitstellung von Kulturgütern.

Oder knapper ausgedrückt: Verglichen mit einer „effizienten Kultur“, würde vorliegen:

- entweder zuviel (in der Niskanen-Tradition), was jedoch eher unwahrscheinlich ist,
- oder aber nicht etwa zuviel, sondern eine zu qualitativ hochwertige (Surqualit ) und damit eine zu teure (was der plausible Fall ist), mit entsprechenden Folgen für den fiskalischen Druck und die Verteilung.

Bis hierhin erscheint das Ergebnis der Analyse also noch recht eindeutig, was sich aber – soviel sei vorweggenommen – im weiteren Verlauf der Untersuchung noch ändern wird.

*b) Adäquanz der Referenzszenarien zur Abbildung der Situation
in Deutschland? – Wohl kaum – Es werden verschiedene Variationen
von Nöten sein!*

Diesen Punkt der Standardszenarien abschließend stellt sich die Frage, ob und inwiefern die aufgezeichneten Modelle geeignet sind, für die hier betrachteten (privat bzw. staatlich getragenen und/oder finanzierten) Museen und Theater in Deutschland angewendet zu werden. Dabei geht es insbesondere um die Frage, welche Modifikationen des Modells (bzw. der Modellvarianten) angebracht sind.

Es gibt nun mancherlei Diskussionen um die Modelle, die hier auf die Kultur und speziell auf Museen und Theater angewendet wurden; an diese Diskussionen kann in den folgenden Szenarien angeknüpft werden. Der Essenz des gerade präsentierten Modells nun naiv zu glauben, wäre sicher überzogen, und dies schon aus zwei Gründen: aus einem eher theoretischen und aus einem eher empirischen.

1. Es handelt sich um einfache Grundmodelle, in denen von vielen realiter vorfindbaren Umständen abstrahiert ist. Natürlich spricht gegen die modellmäßige Abstraktion gar nichts, nur stellt sich die Frage, ob in der vorliegenden Modellform angemessene Annahmen getroffen sind (v. a. über die Marktform und -struktur), und ob darin wirklich die entscheidenden Variablen vorkommen? Oder ob nicht andere Variablen (oder andere vielleicht zusätzliche Akteure) zu berücksichtigen wären, um es gehaltvoller zu machen?
2. Die aus der modelltheoretischen Analyse zu erwartenden Ergebnisse bestätigen sich *prima vista* zumindest nicht unbedingt. Sie sagen ja, daß der Output der staatlichen Kulturbetriebe signifikante Unterschiede aufweisen muß, vergleicht man ihn mit nicht-staatlichem Kulturbetrieb. Und da bietet sich ja der Vergleich mit den USA geradezu an. Noch vordergründig zeigt sich: Programm und Exponate sind hüben (Deutschland) wie drüben (USA) recht ähnlich! Mit einer ermüdenden Gleichförmigkeit ähneln sich die Exponate der (wie man sagt wichtigsten) Museen für zeitgenössische Kunst in der westlichen Welt! Egal ob staatlich oder nicht! Egal ob im Guggenheim oder im Moma, New York, in der Kunsthalle Frankfurt, im Ludwig, Köln im Centre Pompidou, Paris oder in der Reina Sofia, Madrid etc.: Da hängen sie, die Popgrößen von Warhol bis Jasper Johns, und alle weiteren, die durch die (wohlgemerkt privaten) Galerien von Mary Boon und Leon Castelli oder von Hans Meyer und einigen wenigen anderen gegangen sind. Allenfalls ein wenig „Lokal- oder Nationalkoloriet“ ist da feststellbar.

Und wie steht's um die Oper: Zum Beispiel Kurt Masur dirigiert(e) hier (Leipzig – staatlich) wie da (New York – privat) dasselbe Repertoire und wohl auch in gleicher Qualität, will man „Experten“ glauben. Ein Blick auf die Programme der Opernhäuser der Welt eröffnet: die gleichen Stücke.⁹¹

Es muß also nach der Adäquanz des Modells gefragt werden, und nach geeigneten Modifikationen. Offensichtlich wäre nur beispielsweise zu berücksichtigen:

- Es gibt in Deutschland viele Gebietskörperschaften und entsprechend relativ mehr Häuser.
- Stimmt die Annahme von der Kostenasymmetrie in der Wahrnehmung? Was würde wohl den Hamburger Opernmachern passieren, wenn sie dasselbe Stück in der gleichen Qualität doppelt so teuer anbieten würden wie ihre Münchener Kollegen? (Oder auch umgekehrt!)
- Weitergehender ist noch die folgende Frage: Sollen überhaupt die aktuell bestehenden Präferenzen sakrosankt sein? Denn: Ist hier nicht Meritorik, Options- und Vermächtnisgut-Charakter zu vermuten, wie im „Normativen

⁹¹ Vgl. hierzu z. B. *Frey/Pommerehne* (1989), S. 25 f.

Versuch“ aufgezeigt? Wäre dann vielleicht der zu hohe oder der zu „qualitative“ Output von Bürokraten sogar „richtig und sinnig“?

Solche und ähnliche Erweiterungen der Referenzszenarien Markt und Staat werden in den folgenden Szenarien entworfen.

III. Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb bei Lockerung einiger Prämissen des ökonomischen Grundmodells der Wahlen und Parteien (Szenario 3)

1. Verschiedene Modifikationen des Medianwählermodells und ihre Implikationen für die Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern

Wie gerade erwähnt, handelt es sich bei dem bislang vorgestellten ökonomischen Modell der staatlichen Bereitstellung von Kunst- und Kulturgütern um eine abstrakte Konstruktion mit relativ restriktiven Prämissen. Zu einer ersten Annäherung an die Realität sollen einige dieser Prämissen gelockert werden, dabei geht es um die Annahmen, wie sie im Grundmodell dargestellt wurden.

Beginnen sei mit der Annahme d)⁹². Abweichend vom Grundmodell ist es so, daß in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in Deutschland nicht zwei Parteien involviert sind (wie etwa in den USA oder in Großbritannien, wo, gestützt durch ein Mehrheitswahlrecht, ein Zweiparteiensystem besteht), sondern mehrere. So sind in den über Kulturgüter entscheidenden Länder- und Stadtparlamenten bzw. den Stadträten meist die beiden großen Parteien CDU bzw. CSU und SPD vertreten, oft aber auch Grüne und FDP; zudem, sofern es um Ostdeutschland geht, auch die PDS. Bezogen auf die kommunalen „Parlamente“ sind auch verbreitet freie Wählergemeinschaften anzutreffen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Zwei-Parteien-Annahme des ökonomischen Grundmodells zu stark vereinfachend.

So augenscheinlich und kraß die Differenz zwischen Modell und faktisch vorfindbaren Verhältnissen auch ist, so wenig kraß sind die Differenzen im Ergebnis, wobei dies jedoch wiederum stark von der weiteren Ausgestaltung des Modells abhängig ist, vor allem von der Verteilung der Wähler über das politische Spektrum.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Wie das folgende Schaubild am Beispiel eines Dreiparteiensystems illustriert, bleibt unter der oben angenommenen Wählerverteilung alles beim alten, zumindest solange alle potentiellen Wähler auch tatsächlich wählen: Nur die Bewegung hin zum Median ist für die Parteien stimmenmaximierend.

⁹² Siehe nochmals Punkt D.II.2.a).

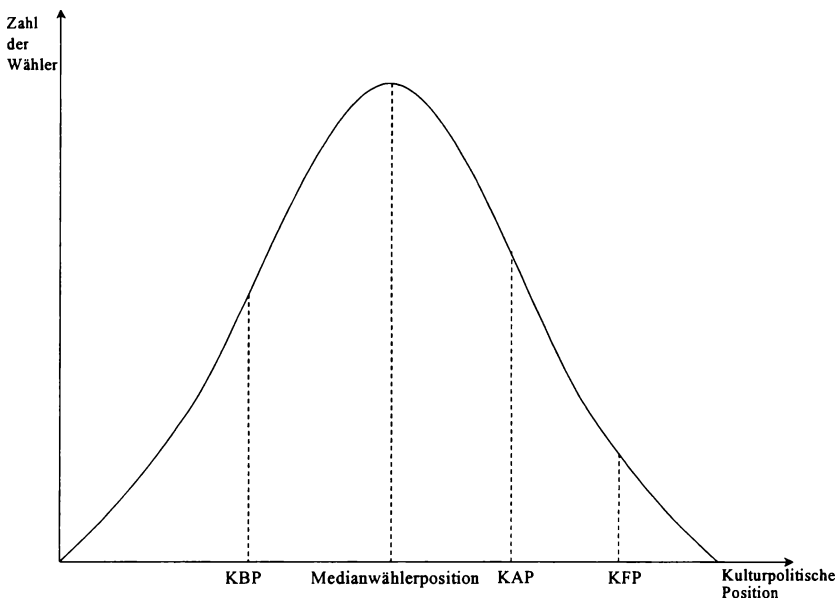


Abbildung D-6: Kulturpolitik im Medianwählermodell mit Mehrparteien

Neben den schon aus dem Szenario 2 bekannten Parteien „KBP“ und „KFP“ ist in der Grafik eine dritte Partei, die „KAP“ – die „rechts des Medianwählers“ liegt –, im Parteiensystem vorhanden. Grafisch gesprochen bedeutet das Ansinnen der Parteien, ihre Stimmen zu maximieren, daß sie versuchen werden, das von ihnen „besetzte“ Integral unter der Kurve möglichst groß werden zu lassen. Für jede der drei Parteien gilt dann, daß jede andere „Bewegung“ auf dem kulturpolitischen Kontinuum als die in Richtung Medianwählerposition, das von ihnen „gewonnene“ Integral unter der Kurve kleiner werden läßt: Für „KAP“ und „KFP“ bedeutet dies eine Wanderung nach links, für „KBP“ eine Wanderung nach rechts.

Nun lassen sich theoretisch Konstrukte entwerfen, in denen die „Dynamik des politischen Wettbewerbs“⁹³ ein anderes Gleichgewicht zeigt, als daß alle Parteien beim Medianwähler verharren.⁹⁴ Es ist jedoch kaum so, daß diese Konstruktionen die Situation in Deutschland besser abbilden als die in der Grafik entworfenen. Für die hier interessierende Erfassung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse für öffentliche Theater und Museen mag es insofern genügen, festzuhalten: „It can be argued that both systems (Zwei- und Mehrparteiensysteme, GvdB) will produce about the same set of final outcomes

⁹³ Kirsch (1997), S. 236.

⁹⁴ Vgl. zu diesen Modellen etwa Bernholz/Breyer (1994), S. 121 ff.; Holler (1979); Selten (1971); Mueller (1989), S. 217 ff.; Mueller (1996), S. 127 ff.

from the political process. ... Outcomes on single-dimensional issues are presumably near the median representative's preferences"⁹⁵. Solange für die Kulturpolitik und speziell für Theater und Museen im politischen Prozeß die anderen Annahmen des Modells bestehen bleiben, setzt sich die Position des Medianwählers durch.

Auf eine Eigenschaft des politischen Prozesses in Mehrparteiensystemen, die unabhängig vom Medianwähler-Output ist, sei jedoch noch hingewiesen. Aufgrund der Notwendigkeit der Koalitionsbildung zur Gewinnung der absoluten Mehrheit in Mehrparteiensystemen ist der politische Prozeß in diesen im Vergleich zu Zweiparteiensystemen instabiler.⁹⁶ Diese These erscheint unmittelbar plausibel, ist doch der Koordinationsbedarf im Mehrparteienfall ungleich höher als in Regierungen, die nur von einer Partei getragen werden. Das prominenteste empirische Beispiel für solche Instabilität ist wohl Italien mit seinen permanenten Regierungskrisen. Das Problem der Instabilität sei die „Achillesferse“⁹⁷ von Mehrparteiensystemen mit proportionalem Wahlrecht.

Erkennt man die Plausibilität der These von der vergleichswisen Instabilität von Koalitionsregierungen an, so hat dies Implikationen für den Steuerungsprozeß II, die in der Diskussion oft unberücksichtigt bleiben. Sind die „politischen Verhältnisse“, wie sie im Steuerungsprozeß I bestimmt werden, schwach und instabil, so versetzt dies die „Verwaltungsverhältnisse“ – wie sie im Steuerungsprozeß II bestimmt werden – bzw. die konkreten Produzenten (hier Museen und Theater) in eine nochmals relativ stärkere Position als ohnehin schon im Grundmodell vorhanden. Ein schwacher und instabiler Prinzipal im Steuerungsprozeß II (Übertragung des Politikerwillens auf die Bürokratie) vermag seinen Agenten kaum zu kontrollieren. Die typische Situation der Koalitionsregierung im Mehrparteiensystem mit entsprechender Instabilität hätte somit eine besondere Machtfülle der den Output produzierenden Einheiten zur Folge. Bezogen auf die hier verfolgte Fragestellung wären die Spielräume zur Verfolgung eigener Ziele von öffentlichen Museen und öffentlichen Theatern größer, wenn diese sich politisch in einem Mehrparteiensystem verantworten müssen. Im Gegensatz dazu hat eine stabile Regierung ihre Produzenten – ihre Museen und Theater – im Griff.

Koalitionen und Mehrparteiensysteme spielen ebenfalls eine Rolle bei der Lockerung einer weiteren Prämisse, der Annahme c). Es scheint in der Tat wenig realitätsnah, daß eine Wahlbeteiligung von 100 % vorliegt. Dies unterstellt insbesondere, daß die Wähler völlig unabhängig davon, wie weit eine Partei von ihrer eigenen kulturpolitischen Position entfernt liegt, diese wählen, sofern sie die „nächstliegende“ ist. Plausibler erscheint es vielmehr, daß Wähler, ab einer bestimmten kritischen Distanz zu der Partei, diese nicht mehr

⁹⁵ Mueller (1989), S. 226.

⁹⁶ Vgl. dazu z. B. Mueller (1996), S. 127 ff.

⁹⁷ Mueller (1989), S. 228.

wählen; die „Entfremdung von der Partei“⁹⁸ hat dann ein Maß angenommen, in der der Wähler von ihr Abstand nimmt. Welche Reaktionen des Wählers auf diese Entfremdung auch immer möglich sind, sei hier dahingestellt,⁹⁹ bei Beibehaltung der eben angenommenen Wählerverteilung eröffnet sich angesichts der Wanderung zur Mitte durch die etablierten Parteien die Möglichkeit der Neugründung von Parteien an den extremen Enden; denn an diesen Enden können nun die etablierten Parteien die Wähler nicht mehr integrieren.

In concreto würden also die extremen Gegner und die extremen Befürworter von öffentlicher Kultur („Kulturbanausen“ und „Kulturfreaks“) jeweils kleine extreme Parteien bilden können. Wie bereits bei der Diskussion der Annahme d) gezeigt, berührt dies das Ergebnis des politischen Prozesses kaum, es kommt ebenfalls die schon erwähnte Dynamik des politischen Prozesses zur Mitte in Gang. Allerdings stellt sich nunmehr wiederum das Problem, ob diese Randparteien in eine Koalition integriert werden oder nicht, mit den entsprechenden, schon erwähnten Implikationen für die Stabilität des politischen Prozesses und der diskutierten Probleme für das Verhältnis von Politik und Bürokratie.

Als weitere Lockerung der Prämissen bleibt zu diskutieren, daß Wahlen offensichtlich nicht permanent stattfinden, es ist also die Annahme h) zu problematisieren. Ist nun die Wahl der Mechanismus, mit dem die Parteien gezwungen werden, ihre Programme an die Wünsche des Medianwählers anzupassen, und ist dieser Mechanismus nur periodisch in Kraft (meist alle vier bis fünf Jahre), so hat der Regierungspolitiker ein „temporäres Monopol über den Wahlzyklus“¹⁰⁰. Bis zur nächsten Wahl ist er somit nicht streng an die Wünsche der Wähler bei der Ausgestaltung der Politik, und hier speziell der Kulturpolitik, gebunden, so könnte man vermuten. Hiergegen kann man einwenden, daß „Wahlen folgen auf Wahlen“¹⁰¹ oder anders gewendet: Bei der nächsten Wahl wird das Abweichen von der Position des Medianwählers in der wahllosen Zeit von den Wählern durch Stimmenentzug bestraft. Gegen das Vorliegen eines temporären Monopols spricht also die Drohung durch die nächste Wahl.

Hiergegen ist nun wiederum eingewandt worden, daß weiter zurückliegende Maßnahmen der Politiker wegen der Vergeßlichkeit der Wähler eine geringere Rolle spielen. Die Gültigkeit dieses Einwands setzt allerdings voraus, daß eine weitere Annahme des Grundmodells¹⁰² fallengelassen wird, nämlich die Annahme f) der vollständigen Information, die offensichtlich nicht mit Vergeßlichkeit vereinbar ist. Betrachtet man diese Argumentationskette, so läßt sich wohl keine der Extrempositionen – also das völlige Gebundensein an oder die

⁹⁸ Kirsch (1997), S. 246.

⁹⁹ Siehe hierzu Kirsch (1997), S. 246 f.

¹⁰⁰ Blankart (1994), S. 119.

¹⁰¹ Kirsch (1997), S. 283.

¹⁰² Siehe nochmals Punkt D.II.2.a).

völlige Loslösung von Wählerpräferenzen zwischen den Wahlen – rechtfertigen. Partielle Gebundenheit scheint hingegen plausibel.

Wie nun der Politiker die partielle Unabhängigkeit von Wahlen zur Verwirklichung seiner eigenen Ziele nutzen wird, hängt von der Verhaltensfunktion des Politikers ab. Einer gängigen Hypothese folgend wird er diese Unabhängigkeit nutzen, um an partikulare organisierte Interessen „Wohltaten“ zu verteilen. Dies würde offensichtlich zu einem expansiven kulturpolitischen Ausgabenverhalten führen. Ob jedoch gerade die öffentlichen Theater- und Museumsmacher bzw. deren Freunde zu einer solchen, für den Politiker wichtigen partikularen Interessengruppe gehören, bleibt zweifelhaft. Allgemein gültige Aussagen lassen sich hier somit kaum treffen: Wohin öffentliche Theater und Museen in den Händen temporär unabhängiger Politiker treiben, bleibt ungewiß, nur daß erstere für die Ziele der letzteren instrumentalisiert werden, ist sicher.

Das Gesagte leitet über zur letzten Lockerung einer Prämisse, der Prämisse g), die besagt, daß Wahlen in der Tat an der Dimension Kulturpolitik entschieden werden. Ist dies nämlich nicht der Fall – das heißt ist der Ausgang einer Wahl völlig unabhängig von der Ausgestaltung der Kulturpolitik – so verfügen Politiker, betreffend dieses Politikfeldes, nicht über ein temporäres, sondern gar über ein unbefristetes Monopol. Für die Frage, wie sich dieses auf die Ausgestaltung der Theater- und Museumspolitik auswirkt, sei auf die bereits diskutierten Implikationen eines temporären Monopol verwiesen, wonach den Politikern nahestehende organisierte Interessen mit Wohltaten bedacht werden. Auch hier bleibt die konkrete Ausgestaltung kaum faßbar: Eine „Brot-und-Spiele-Politik“ – sprich die Befriedigung von partikulären Interessen mit Hilfe der Kulturpolitik – wäre nur eine plausible Hypothese.

In einem strengen modelltheoretischen Sinne läßt sich gegen diese Hypothese jedoch anführen, daß es, wenn Kulturpolitik für die Wahlentscheidung überhaupt keine Rolle spielt, für Politiker rational wäre sämtliche Mittel aus der Kulturpolitik abziehen und diese in Verwendungszwecke zu lenken, die Wählerstimmen einbringen. Realiter spricht gegen diese rigorose Position natürlich, daß Kulturförderung seit langer Zeit in den Haushaltsplänen steht und nicht ohne Widerstände gestrichen werden kann. Insofern ist die Annahme, daß Kulturpolitik überhaupt keine Rolle für die Wahlentscheidung spielt, natürlich überzogen; sie wird daher in der folgenden Diskussion der Dimensionen der Performance dieses Szenarios nicht im strengen Sinne aufrechterhalten. Es wird vielmehr davon ausgegangen, daß Politiker bei der Ausgestaltung der öffentlichen Ausgaben für Kultur nur über ein beschränktes und temporäres Monopol verfügen.

2. Die Dimensionen der Performance bei den diskutierten Modifikationen des Medianwählermodells

Alle diskutierten Modifikationen des Medianwählermodells (also Mehrparteiensysteme, begrenzte Wahlbeteiligung, keine permanente Wahl und – zumindest partiell – die Problematisierung der Relevanz von Kulturpolitik für die Wahlentscheidungen) führen in der Tendenz dazu, daß Politiker nicht mehr – wie im Grundmodell – vollständig auf die Befolgung des Medianwählerwillens festgelegt sind, sondern nur noch partiell. Die Kontrolle des Agenten Politiker durch den Prinzipal Wähler ist brüchiger als im Szenario 2, Politiker verfügen also in diesem Sinne über verstärkte diskretionäre Spielräume.

Sind die Politiker dem Wählerwillen weniger verpflichtet, so sind sie dem Ansinnen der anderen finanz- und kulturpolitischen Akteure – also vor allem Interessengruppen und den direkten Produzenten – gegenüber offener, als im zuvor vorgestellten Referenzmodell-Staat des Szenarios 2. Dies, da Politiker nun nicht mehr im ursprünglichen Maße damit rechnen müssen, bei der Erfüllung von Wünschen der Bürokratie und der Interessengruppen vom Wähler bestraft zu werden. Wie sich diese Situation mit verstärkten diskretionären Spielräumen auf die verschiedenen Dimensionen der Performance auswirkt, sei nunmehr zusammengefaßt.

Unter dem Aspekt der allokativen Effizienz führt die geringere Bindung der Politiker an den Wählerwillen tendenziell zu einer Ausweitung des Angebots, und dies aus zwei Gründen. Zum einen wird, wenn man wie oben unterstellt, daß Kultur-Interessengruppen relativ gut organisierbar sind, deren Druck auf Ausweitung der Kulturproduktion leichter nachgegeben. Zum anderen fehlt nun auch ein wesentlicher Anreiz, dem Ansinnen der Produzenten – hier also von Theatern und Museen, d.h. von der Bürokratie im Steuerungsprozeß II – nach höheren Budgets und/oder diskretionären Spielräumen Widerstand entgegenzusetzen. Beides führt offensichtlich zu einer Ausweitung der Menge von Theater- und Museumsgütern.

Ähnliche Effekte sind auch auf die technische und qualitative Effizienz zu erwarten. Die Anreize der Politiker, im Interesse der Wähler auf die Einhaltung einer technisch effizienten Produktion zu achten und die Produktion „überzogener“ Qualitätsstandards (im Sinne der Wünsche der Bevölkerung) durch die Theater und Museen zu vereiteln, fallen hier geringer aus. Das aus den oben dargelegten Gründen vorhandene Ansinnen der Produzenten zu überhöhter Qualität – und damit zu X-Ineffizienzen im Sinne der Abweichung von der Minimalkostenkombination – ist in diesem Szenario also leichter zu realisieren. Es gibt hingegen keine Anhaltspunkte dafür, daß sich die nicht kostentreibende Komponente der Qualitätsdimension in diesem Szenario gegenüber dem Referenzmodell-Staat (Szenario 2) verändert.

Die erhöhte qualitative und/oder quantitative Produktion hat wiederum Implikationen für die fiskalischen und die distributiven Effekte. Überhöhte Mengen und Qualitäten benötigen zu ihrer Produktion überhöhtes fiskalisches Aufkommen, wobei, wegen der „steigenden Angebotsfunktion“ (jede zusätzliche Einheit der betrachteten Güter wird nur zu höheren Grenzkosten angeboten), das benötigte fiskalische Aufkommen stärker als die Menge steigt. Der durch Museen und Theater hervorgerufene fiskalische Druck ist hier also größer als im Referenzmodell-Staat.

Da die Intensität des Umverteilungseffektes von der Höhe des fiskalischen Aufkommens abhängig ist, letzteres hier höher ist als im Referenzszenario-Staat, ergibt sich hier auch ein nochmals verstärkter negativer Umverteilungseffekt durch die öffentliche Bereitstellung und Finanzierung von Museen und Theater. Der „Umverteilungs-Preis“ für die Möglichkeit des „egalitären Zugangs“ zu Theatern und Museen ist hier also nochmals höher.

Zusammenfassend ergeben sich somit in diesem modifizierten Staatsszenario Effekte, die von der Performance im Referenzmodell-Markt (Szenario 1), welche oben zumindest in Teilen als wünschenswert charakterisiert wurde, stärker abweichen als im nicht modifizierten Medianwählermodell des Referenzmodells-Staat (Szenario 2).

IV. Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb unter Berücksichtigung föderaler Strukturen (Szenario 4)

In den bis hierhin diskutierten Szenarien der staatlichen Bereitstellung von Theatern und Museen wurde stillschweigend davon ausgegangen, daß ein Staat, repräsentiert durch seine Kulturpolitiker und durch die produzierenden Einheiten, als homogenes, zentralistisches Gebilde vorliegt. In dem nun zu diskutierenden Szenario wird von dieser Zentralisierungsannahme abgerückt. Das Abrücken von dieser Annahme erscheint aus zweierlei Gründen sinnvoll, aus einem empirisch-faktischen und einem eher theoretischen.

Wie im deskriptiven Teil dieser Untersuchung gezeigt, ist Theater- und Museumspolitik in Deutschland weitestgehend Finanzpolitik der dem Bund nachgeordneten Gebietskörperschaften Länder bzw. Gemeinden. Bereits dieses empirische Faktum legt somit nahe, der Dezentralisierung der Kulturpolitik auch in dieser Wirkungsanalyse Rechnung zu tragen.

Der eher theoretische Grund für die Berücksichtigung eines Dezentralisierungsszenarios ergibt sich daraus, daß die Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben unter bestimmten noch zu spezifizierenden Voraussetzungen vorteilhaft ist, wie die „Ökonomische Theorie des Föderalismus“¹⁰³ in ihrer normativen

¹⁰³ Siehe für die richtungsweisenden Texte zu dieser Theorie den Sammelband von *Kirsch* (1977). Für einen Lehrbuchüberblick vgl. *Blankart* (1994), S. 501 ff. oder knapper *Tiepelmann*/

Variante belegen kann. Hier ist insbesondere das auf Oates zurückgehende Dezentralisierungstheorem zu nennen, wonach – sofern gleiche Kostenbedingungen bei zentraler und dezentraler Bereitstellung vorliegen und die Güter in abgeschlossenen Gebietskörperschaften angeboten werden können – die dezentrale der zentralen Bereitstellung überlegen ist.¹⁰⁴ Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob und inwiefern in dem hier betrachteten Gebiet der Kulturpolitik eine Dezentralisierung grundsätzlich und insbesondere in der in Deutschland vorfindbaren Form gegenüber einer zentralistischen Organisiertheit des Kulturbetriebs Vorteile bringt.

1. Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem föderalstaatlichen Grundmodell

Zur Betrachtung der Wirkung in diesem Szenario sei wiederum mit Elementen aus den Referenzszenarien Markt und Staat begonnen, wobei es hier primär um die Variation des Steuerungsprozesses I (Übertragung des Wählerwillens auf die Politiker) geht. Die Funktionsweise des Modells kann anhand des folgenden Schaubildes (Abbildung D-7) verdeutlicht werden.

Es wird wiederum von der schon bekannten Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft (MZB) aus den Referenzszenarien Markt und Staat ausgegangen, diese ist hier jedoch nicht nochmals eingezeichnet. Sie repräsentierte – wie bereits oben erwähnt – die aggregierte Marktnachfrage nach Theater- und Museumsleistungen. Für das hier verfolgte Anliegen sei diese Nachfragefunktion wieder in der Weise zerlegt, daß sie aus zwei gleich großen, und jeweils räumlich zusammenwohnenden Gruppen mit unterschiedlicher Intensität der Präferenz für die genannten Kulturgüter zusammengefaßt ist. Somit kann für jede der Gruppen eine separate Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft (MZB^A und MZB^B) dargestellt werden. Beispielsweise möge man sich zwei Großstädte mit entsprechendem Umland von gleicher Größe, aber unterschiedlicher Nachfrage nach den betrachteten Theater- und Museumsgütern vorstellen; diese wurden in den bisherigen Szenarien als in einem zentralen Staatsgebiet zusammengefaßt betrachtet, doch nunmehr sei, bezogen auf die Kulturpolitik, von einer Dezentralisierung und Autonomie der beiden Stadtgebiete ausgegangen.¹⁰⁵ Diese beiden Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft (MZB^A und MZB^B) sind in die folgende Grafik eingetragen.

Dick 1995), S. 161 ff. Für aktuelle Bezüge siehe *Blankart* (1997) und für eine eher politologische Perspektive z. B. den Sammelband von *Blanke* (1991).

¹⁰⁴ Siehe *Oates* (1972), S. 35.

¹⁰⁵ Bezogen auf den Steuerungsprozeß I des Referenzszenarios-Staat (vgl. Punkt D.II.2.a)) ergeben sich die beiden disaggregierten Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft natürlich auf der Grundlage unterschiedlicher Medianwähler in den beiden Gruppen.

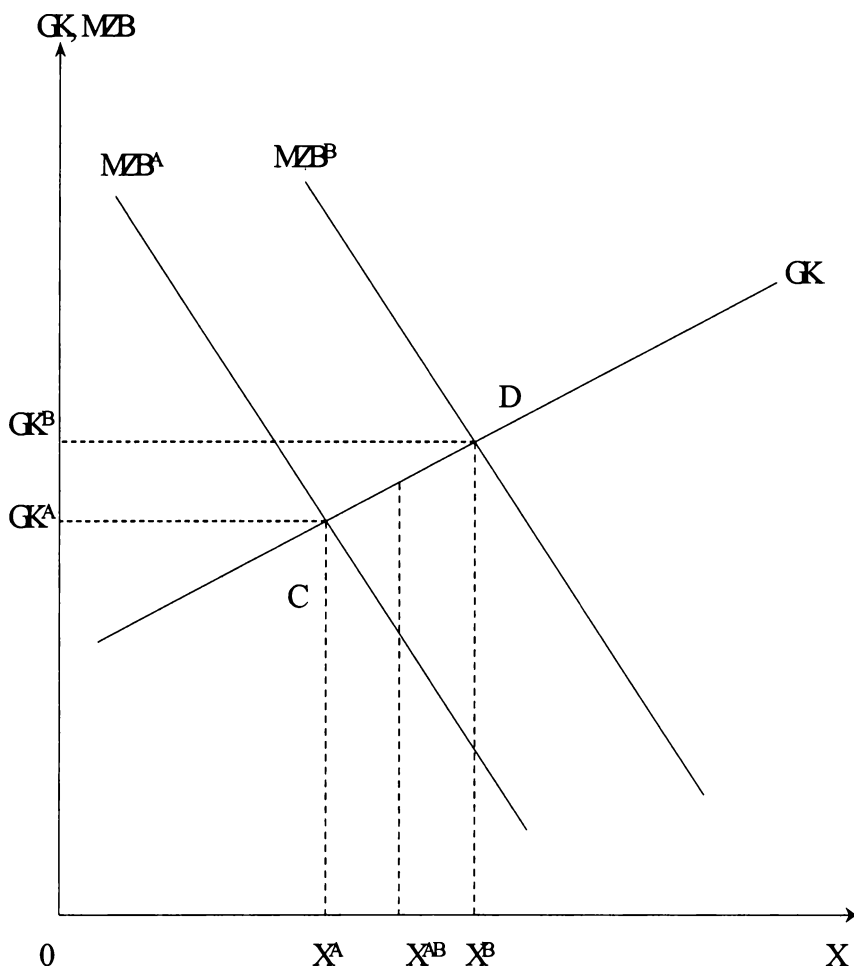


Abbildung D-7: Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem föderalstaatlichen Grundmodell

In der Darstellung der Disaggregation in dieser Abbildung ist unterstellt, daß Theater und Museen in jeder der räumlich zusammengefaßten Gruppen (im folgenden Gemeinden oder Gebietskörperschaften genannt) separat und abgeschlossen bereitgestellt werden können. Die Kurve MZB^A repräsentiert die Zahlungsbereitschaft der einen, die Kurve MZB^B die Zahlungsbereitschaft der anderen Gebietskörperschaft. Zudem ist die bereits aus den Referenzszenarien

Staat und Markt bekannte (Markt-)Angebotsfunktion, hier wiederum dargestellt als Grenzkostenfunktion (GK), eingetragen.¹⁰⁶

Aus der Grafik D-7 wird nunmehr deutlich, daß sich für die beiden Gebietskörperschaften unterschiedliche Mengen an Theater- und Museumsgütern als optimal erweisen. Für die Gemeinde mit der geringeren Präferenz für Kulturgüter wäre dies die Menge X^A , für die sie gewillt ist, das fiskalische Aufkommen $0X^ACGK^A$ aufzuwenden; für die Gebietskörperschaft mit der höheren Präferenz wäre dies die Menge X^B , für die sie gewillt ist, das fiskalische Aufkommen $0X^BDGK^B$ aufzuwenden. Jede Gemeinde würde nun ihre Kultureinrichtungen in der Menge und zu den Kosten separat nutzen, wie es von ihnen gewünscht wird.

Diese dezentralisierte Lösung sei mit einer zentralisierten Lösung verglichen. Werden beide Städte zu einer Gebietskörperschaft zusammengefaßt, so müssen sie sich über die gemeinsame Menge des Kulturgutes (z. B. über die Menge X^{AB}) in einem Kompromiß verständigen. Diese „Kompromißmenge“ ist der dezentralen Lösung jedoch unterlegen, wie ein numerisches Beispiel belegen mag.

Man stelle sich z. B. vor, die von der Gemeinde A bereitgestellte Menge X^A wäre ein Theater mit 200 Plätzen, die von der Gemeinde B bereitgestellte Menge X^B sei ein Theater mit 400 Plätzen, wobei unterstellt ist, daß beide Gemeinden gleich groß sind. Nun sei zusätzlich angenommen, daß sich die Gemeinden in einer zentralistischen Lösung z. B. darauf einigen, diese Gesamtmenge an Plätzen (also $200 + 400 = 600$ Plätze) in einem Theater zusammenzufassen. Pro Gemeinde würden somit 300 Plätze (600 Plätze durch 2 Gemeinden) zur Verfügung stehen.

Daß diese Lösung, gemessen an den Bedürfnissen der Bevölkerung in den beiden Gemeinden, der dezentralen Lösung unterlegen ist, ist unmittelbar einsichtig: Aus der Perspektive der Gemeinde A wird eine überhöhte Menge bereitgestellt, verbunden mit einer entsprechend überhöhten fiskalischen Belastung. Aus der Perspektive der Gemeinde B ist es umgekehrt: Für eine größere Menge an Museums- und Theatergütern wäre man bereit, eine höhere fiskalische Belastung in Kauf zu nehmen. Offensichtlich gilt dies auch für alle Mengen zwischen X^A und X^B . Würde hingegen eine Menge jenseits bzw. diesseits von X^A bzw. X^B gewählt, wären die Mengen für beide Gemeinden zu hoch bzw. zu klein, immer gemessen an ihren eigenen Vorstellungen.

Auch wenn man realiter davon ausgeht, daß nicht alle Bedingungen des hier verwendeten Modellrahmens tatsächlich gegeben sind,¹⁰⁷ so zeigt sich doch,

¹⁰⁶ Hierbei wird, wie schon oben, davon ausgegangen, daß bei Zentralisation bzw. Dezentralisation keine produktionstechnischen Veränderungen auftreten und insofern die ursprüngliche Angebotsfunktion beibehalten werden kann.

¹⁰⁷ So ist es natürlich unrealistisch, daß die beiden Theater völlig separat angeboten werden, es werden vielmehr Externalitäten zwischen den Gemeinden hiervon ausgehen. Auch die produk-

daß die dezentrale Bereitstellung tendenziell der zentralen überlegen ist, wie auch die folgende Diskussion der Dimensionen der Performance in diesem Szenario bestätigen wird.

2. Die Dimensionen der Performance des Museums- und Theaterbetriebs im föderalstaatlichen Grundmodell

Ein Vergleich der Dimensionen der Performance ist nun schwierig, da ein grundlegender Wechsel der betrachteten Einheiten stattgefunden hat: Bislang wurde ein einzelner kulturpolitischer Willensbildungsprozeß betrachtet, in diesem Szenario sind es hingegen mehrere (in der Grafik beispielhaft zwei), die nebeneinander verlaufen.

Zur allokativen Effizienz läßt sich sagen, daß es nicht ausgemacht ist, ob die im dezentralen Fall bereitgestellte Gesamtmenge größer, kleiner oder gleich der im zentralen Fall bereitgestellten Menge ist, dies ist von den jeweiligen Medianwählern in den Gebietskörperschaften abhängig. Es läßt sich hingegen eindeutig feststellen, daß sie stärker an den Präferenzen der Bevölkerung orientiert ist, da durch den kleineren Zuschnitt der Kollektive weniger Individuen zu der gemeinsamen Bereitstellung und Finanzierung einer Menge veranlaßt werden, die von ihnen nicht gewünscht ist. Insofern ist dieses Ergebnis unter allokativen Gesichtspunkten in jedem Fall überlegen.

Ähnliche Erwägungen gelten für die technische und die qualitative Effizienz. Durch die größere Nähe zu den Präferenzen der Bevölkerung bestehen für Politiker hier geringere Spielräume für ein Abweichen von der Minimalkostenkombination bzw. von der „optimalen“ Qualität.

Da über die Mengenkomponente im dezentralen Fall, verglichen mit dem zentralen Fall, keine eindeutigen Aussagen möglich sind, lassen sich über die absolute Höhe der fiskalischen Belastung im Vergleich zum zentralen Fall keine eindeutigen Aussagen machen. Wegen der höheren allokativen Effizienz handelt es sich hier demnach um ein fiskalisches Aufkommen, was den Vorstellungen der Bevölkerung eher entspricht als im zentralen Fall. Da die Distributionswirkung von der Höhe der fiskalischen Belastung abhängig sind, bleibt deren Intensität hier ebenfalls kaum abschätzbar.

Zusammenfassend ergibt sich, daß die dezentrale Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern einer zentralstaatlichen Lösung vor allem aus Effizienzgesichtspunkten heraus überlegen ist, was sich durch die größere Nähe der politischen Entscheidungen zu den kulturpolitischen Präferenzen der Bevölkerung erklärt.

tionstechnischen Bedingungen müssen im dezentralen und zentralen Fall gleich bleiben, vor allem dürfen bei der Produktion keine Größenvorteile vorliegen, um nur zwei Bedingungen zu nennen.

V. Staatliche Museen und Theater im politischen System der direkten Demokratie (Szenario 5)

In den bisherigen Szenarien wurde implizit davon ausgegangen, daß die kulturpolitischen Entscheidungen im Rahmen repräsentativ-demokratischer Verfahren gefällt werden, das heißt es wurde in Anlehnung an die in der Bundesrepublik Deutschland verbreitet bestehende Praxis angenommen, daß die Wähler nicht unmittelbar über kulturpolitische Fragen abstimmen, sondern daß sie Politiker bzw. Abgeordnete und Repräsentanten wählen, die dann über die kulturpolitischen Fragen abstimmen (dies wurde im Steuerungsprozeß I modelliert). Die Politiker wiederum richten die konkreten Produktionsaufträge an die Produktionseinheiten – modelltheoretisch also an Bürokratien und hier speziell an Theater und Museen (dies wurde im Steuerungsprozeß II modelliert).

Nun sind jedoch Situationen denkbar, in denen der Steuerungsprozeß I nicht nach diesem Muster der repräsentativen Demokratie verläuft, sondern nach einem direkt-demokratischen Verfahren. Dann würde die Bevölkerung direkt – ohne die „Zwischenschaltung“ von Politikern – über kulturpolitische Sachfragen abstimmen – dies etwa in Form einer Volksabstimmung – und die Produktionsaufträge würden insofern direkt an die Produktionseinheiten ergehen.

Solche direkten Situationen sind jedoch nicht nur abstrakt denkbar, sondern in Deutschland sind sie in einigen Landesverfassungen vorgesehen und im Ausland gehören sie teilweise zum politischen Alltagsgeschäft, die prominentesten Fälle sind die Schweiz und auch einige dezentrale Gebietskörperschaften in den USA. Wie sich die Performance des kulturpolitischen Outputs gegenüber den Ausgangsszenarien darstellt, wenn der Steuerungsprozeß I nach solchen direkt-demokratischen Verfahren ausgestaltet ist, soll folgend Gegenstand der Betrachtung sein.

1. Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem einfachen Grundmodell der direkten Demokratie

In der volkswirtschaftstheoretischen Debatte um die direkte Demokratie wird bisweilen ein Schwergewicht auf verschiedene Wahlverfahren und Modalitäten wie etwa Mehrheitswahl mit verschiedenen Quoten, Punktwahl oder Pluralitätswahl gelegt.¹⁰⁸ Von dieser Debatte sei jedoch hier abstrahiert. Es sei vielmehr von einem einfachen Grundmodell der direkten Demokratie ausge-

¹⁰⁸ Vgl. z. B. die Lehrbücher von *Mueller* (1989); *Bernholz/Breyer* (1994) oder *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 68 ff. Die Heterogenität der unter dem Stichwort direkte Demokratie besprochenen Gegenstände wird auch bei *Kirsch* (1997) deutlich.

gangen, welches ursprünglich von Buchanan entworfen wurde.¹⁰⁹ „The models used are those of direkt democracy. It is assumed the fiscal decisions are made directly through voting processes in which all citizens participate.“¹¹⁰ Es sei unterstellt, daß Beschlüsse mit der einfachen Mehrheitsregel gefaßt werden, das heißt eine Maßnahme ist angenommen, wenn sie mindestens die Hälfte der Stimmen (oder genauer 50 % und eine Stimme) auf sich vereinigt. Zudem sei zunächst angenommen, daß (später noch zu erläuternde) „eingipflige“ Präferenzordnungen über ein kulturpolitisches Kontinuum vorliegen.

Man stelle sich nun etwa vor, daß über Bau und Größe eines Theaters oder auch eines Museums – zum Beispiel gemessen in der Anzahl der Plätze oder der Quadratmeterzahl und im folgenden als die Menge des Gutes X bezeichnet – abzustimmen sei (vgl. Abbildung D-8).

Stellvertretend für die Gesamtbevölkerung werden folgend drei „repräsentative“ Individuen betrachtet. Auf der Abszisse sei die Größe – die Quantität – des Theaters/Museums von 0 (kein Bau) bis zur „unendlichen“ Größe abgetragen. Auf der Ordinate des unteren Teils des Schaubildes sei eine ordinale Präferenzskala für Museen bzw. Theater abgetragen: „A point standing higher on this scale indicates that the individual prefers this quantity to any other point standing lower on the scale.“¹¹¹ Für die betrachteten drei Individuen ist eine solche Präferenz im unteren Teil der Grafik eingetragen (die Kurven n_1 bis n_3). Der obere Teil der Grafik entspricht weitgehend den schon aus den Referenzszenarien Markt und Staat bekannten Angebots-Nachfrage Diagrammen, mit einigen Modifikationen, wie noch zu sehen sein wird.

In diesem oberen Teil des Schaubildes sind zudem die Nachfragekurven – hier wiederum als Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft dargestellt – der drei betrachteten Individuen eingetragen ($MZB_{1,3}$). Zudem ist eine Angebotskurve – hier wiederum dargestellt als Grenznutzenkurve (GK) –, wie sie aus den Referenzszenarien bereits bekannt ist, abgebildet.¹¹² Zudem ist angenommen, daß die hier betrachteten Individuen die Grenzkosten gleichmäßig untereinander aufteilen, woraus sich die Kurve „1/3 GK“ ergibt. Der effiziente Output liegt nach der Samuelson-Regel offensichtlich dort, wo die vertikal aggregierten (also „die Summe der“) marginalen Zahlungsbereitschaften¹¹³ gleich dem Angebot sind, also in Punkt x^* . Die aggregierte

¹⁰⁹ Das Modell und das folgende Schaubild gehen auf *Buchanan* (1967), S. 144 ff. zurück, der es jedoch vor einem ganz anderen Hintergrund – nämlich der Wirkung verschiedener Steuer-verfassungen – entwirft. Vgl. für eine Lehrbuchdarstellung auch *Blankart* (1994), S. 109. Vgl. auch z. B. *Noam* (1980) oder *Frey* (1994a) und (1997).

¹¹⁰ *Buchanan* (1967), S. 144.

¹¹¹ *Buchanan* (1967), S. 148.

¹¹² Wobei aus rein technischen Gründen der Vereinfachung hier ein horizontaler Verlauf angenommen wird, was in diesem Szenario jedoch nichts Grundlegendes ändert.

¹¹³ *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 61 f.

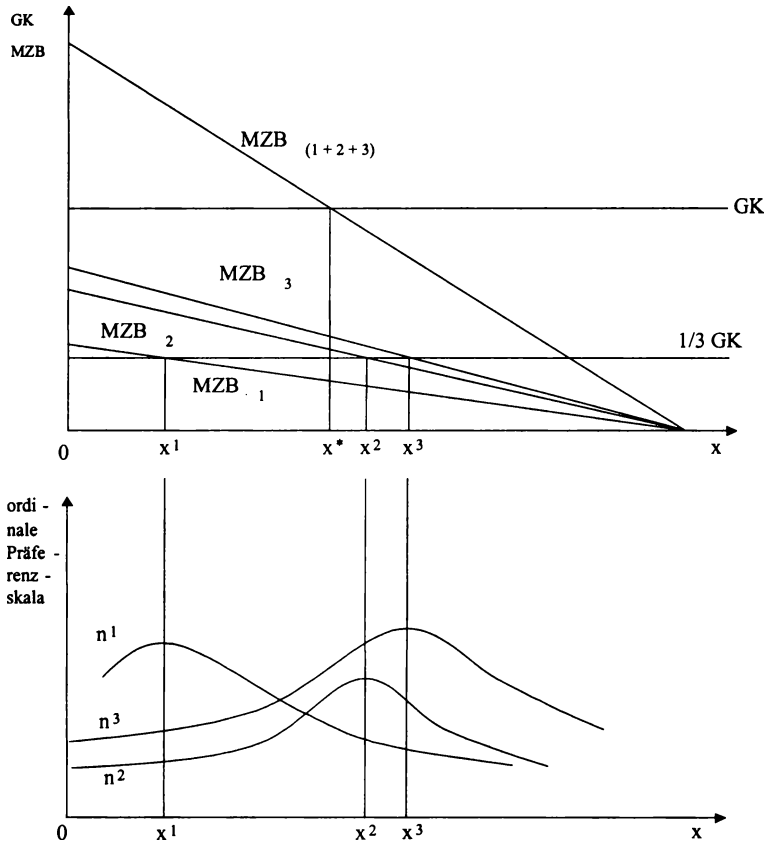


Abbildung D-8: Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem Grundmodell der direkten Demokratie

Zahlungsbereitschaft (MZB_{1+2+3}) entspricht dann – sofern alle Individuen berücksichtigt sind – der Nachfragefunktion aus den Referenzszenarien.

Die Menge x^1 , welche dem Maximum der ordinalen Präferenzfunktion des Individuums 1 im unteren Teil des Diagramms entspricht, würde offensichtlich von Individuum 1 gewählt, wenn es für das gesamte Kollektiv entscheiden könnte, analoges gilt mit x^2 bzw. x^3 für die beiden anderen Individuen. Es sei angenommen, daß nun die Mengen x^1 , x^2 und x^3 zur Abstimmung ständen: Welche dieser Mengen würde zum Zuge kommen?

Es ist – um das Ergebnis vorwegzunehmen – die vom „Medianabstimmer“ gewünschte Position – im vorliegenden Fall also die des Individuums 2 – wie bereits aus der Referenzmodellierung-Staat der repräsentativen Demokratie in

Punkt D.II. bekannt. Dies läßt sich für den 3-Personen-Fall mit eingipfligen Präferenzen noch leicht vollständig erläutern:¹¹⁴ Individuum 2 wünscht wie gesehen ohnehin die Menge x^2 . Individuum 1 zieht die Menge x^2 jeder Menge die größer ist vor; Individuum 3 zieht die Menge x^2 jeder Menge die kleiner ist vor. Individuum 2 „will become controlling in the majority decision, just as if he were delegated privately with exclusive decision-making authority for the group. The predicted outcome will be that indicated to be ‚most preferred‘ by the person whose preferences are median for the whole group“.¹¹⁵

Vom Ergebnis her betrachtet, unterscheidet sich also dieses Szenario der direkten Demokratie nicht vom Referenzmodell-Staat (Szenario 2) der indirekten Demokratie in Punkt D.II. Dieses realitätsferne Standardszenario mit seinen sehr restriktiven Prämissen wurde jedoch im Szenario 3 modifiziert, da es kaum in der Lage war, die Verhältnisse in repräsentativen Demokratien auch nur annähernd abzubilden. In diesen realitätsnäheren Modifikationen fand dann eine Verwässerung des Medianwählerergebnisses statt.

Die Wünsche des Medianwählers werden hier in der direkten Demokratie also „unverfälschter“ als in der indirekten Demokratie in politischen Output umgesetzt, da ein „Störfaktor“ – nämlich der Politiker, der diskretionäre Spielräume zur Verfolgung eigener Ziele nutzt – hier außen vor bleibt. Da, wie in Szenario 3 des Punktes D.III. gezeigt wurde, die diskretionären Spielräume der Politiker in der indirekten Demokratie durchaus beträchtlich sind, wäre somit der Wählerwille (Volkeswille) in der direkten Demokratie besser verwirklicht. Die Gefahr einer durch Politiker provozierten Ausgabendynamik wäre gebannt, oder anders gewendet: Die Gefahr einer „Übersorgung“ wäre geringer. Bezogen auf den hier betrachteten Fall wären die kulturpolitischen Entscheidungen über die Größe des Museums bzw. des Theaters also näher an den Präferenzen der Bevölkerung und weniger nah an denen der Politiker.

2. Die Dimensionen der Performance des Theater- und Museumsbetriebs im politischen System der direkten Demokratie

Die Dimensionen der Performance des Theater- und Museumsbetriebs im vorliegenden Grundmodell der direkten Demokratie sind nun schnell abgehandelt, denn diese Dimensionen sind mit denen des realitätsfernen Referenzszenarios-Staat identisch. Hier wie da setzt sich die Position des Medianwählers durch, mit identischen Effekten auf (allokative, technische sowie qualitative) Effizienz, Verteilung und fiskalische Belastung. Diese Effekte müssen daher hier nicht nochmals im einzelnen diskutiert werden.

¹¹⁴ Die Darstellung folgt hier *Buchanan* (1967), S. 148; vgl. auch *Blankart* (1994), S. 109.

¹¹⁵ *Buchanan* (1967), S. 148.

Zusammenfassend sei lediglich nochmals der Hinweis gemacht, daß die direkte Demokratie offensichtlich in der Lage ist, effizientere und fiskalisch günstigere kulturpolitische Ergebnisse hervorzubringen als die repräsentative Demokratie; dies zeigt sich zumindest dann, wenn man den Befund dieses Modells mit dem des Modells aus Punkt D.III. vergleicht.

3. Zur Reichweite des Grundmodells der direkten Demokratie bei der Abbildung des kulturpolitischen Prozesses

Ein letzter Hinweis zu dem gerade vorgestellten Modell der direkten Demokratie muß noch gemacht werden: Der dargestellte Ablauf des Modells funktioniert nur unter der Voraussetzung eingipfliger Präferenzen der Individuen, denn anderenfalls sind „zyklische Mehrheiten“¹¹⁶ zu erwarten. Bei solchen zyklischen Mehrheiten ist der Ausgang der Abstimmung – anders als im obigen Modell – nicht eindeutig; vielmehr „hängt das Wahlergebnis von der Reihenfolge der Abstimmung ab“¹¹⁷, es tritt das sogenannte „Condorcet-Paradoxon“ auf.¹¹⁸

Daß das genannte Paradox dann nicht auftritt, wenn die Präferenzen der Individuen eingipflig sind, wurde von Black gezeigt.¹¹⁹ „Eingipfligkeit bedeutet, daß die Alternativen für jedes Individuum auf einer eindimensionalen Skala so angeordnet werden können, daß die Präferenzen, die sie dafür haben, ausgehend von der besten Alternative (d.h. ihrem Präferenzgipfel) nach beiden Seiten hin monoton fallen.“¹²⁰ Für die Adäquanz des vorgestellten Modells zur Abbildung des kulturpolitischen Willensbildungsprozesses in einer direkten Demokratie ist es somit von besonderer Bedeutung, ob es in der Tat plausibel ist, für den hier betrachteten Gegenstand Eingipfligkeit anzunehmen.

Dabei scheint die Möglichkeit mehrgipfliger Präferenzen zunächst einmal nicht ausgeschlossen, wenn auch wenig wahrscheinlich. So könnte z. B. jemand – zumindest theoretisch – der Meinung „Sekt oder Selters“ sein, also präferieren, daß kein Theater gebaut wird, wenn jedoch gebaut wird, dann bitte ein riesiges und kein mittelgroßes. Bei solchen Präferenzen wäre die Voraussetzung der Eingipfligkeit nicht mehr gegeben, insofern hätte auch das Ergebnis dieses Modells restriktive Bedingungen.

¹¹⁶ Dieser in der finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur heute gut belegte Zusammenhang sei hier nicht nochmals umfassend entwickelt, siehe hierzu z. B. *Weimann* (1997) S. 165 ff. oder auch *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 68 ff.

¹¹⁷ *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 70.

¹¹⁸ Wobei neben dieser Bedingung auch die „weniger problematischen“ Eigenschaften der Transitivität und der Konsistenz erfüllt sein müssen; wie üblicherweise werden diese Eigenschaften hier als gegeben unterstellt. Vgl. hierzu z. B. *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 69 f. oder *Blankart* (1994), S. 110 f.

¹¹⁹ *Black* (1948).

¹²⁰ *Blankart* (1994), S. 110.

Wesentlich einsichtiger erscheint es jedoch, daß die Präferenzen für Museums- und Theatergüter sich in der Tat auf einem Kontinuum mit weniger exotischen Wechselbädern befinden: Jemand wünscht z. B. eine bestimmte Menge an öffentlich bereitgestellten Kulturgütern und präferiert Mengen, die von dieser Menge abweichen entsprechend weniger. Welchen Anlaß sollte jemand haben, z. B. fünf Opernaufführungen pro Spielzeit als erste Präferenz zu haben, gleichzeitig aber eine einzige Opernaufführung pro Spielzeit der Aufführung von vier Opern vorzuziehen? Plausibilitäten für eine solche Präferenz zu finden, erscheint doch sehr konstruiert. Für andere öffentlich bereitgestellte Güter mag Mehrgipfligkeit der Präferenzen durchaus plausibel sein,¹²¹ hier im Falle von Kulturgütern gibt es dafür wenig Anhaltspunkte. Die Adäquanz des oben vorgestellten Modells also mit dem Hinweis auf „zyklische Mehrheiten“ zurückzuweisen, ist somit nicht unbedingt angemessen.

VI. Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb bei einigen Modifikationen des ökonomischen Grundmodells der Bürokratie (Szenario 6)

In den einführenden Bemerkungen zum Referenzmodell-Staat wurde der kulturpolitische Willensbildungsprozess als zweistöckiges Prinzipal-Agent-Verhältnis charakterisiert.¹²² In den bis hierhin vorgestellten modifizierten Modellen dieses Prozesses (Szenario 3 bis 5) wurde immer nur der „erste Stock“ dieses Verhältnisses problematisiert – also die Übertragung des Wählerwillens auf die Politiker –, nicht jedoch der „zweite Stock“ – also die Übertragung des Politikerwillens auf die Produzenten (auf die „Bürokratie“ und im hier betrachteten Fall auf die Theater und Museen). Folgend soll nun dieser zweite Schritt problematisiert werden, der im obigen Referenzmodell-Staat (Szenario 2) mit Hilfe des Niskanen-Migué-Bélanger-Modells der Bürokratie abgebildet wurde.

Dieses Niskanen-Migué-Bélanger-Modell der Bürokratie ist nicht ohne ökonomieinterne Kritik geblieben.¹²³ Diese Kritik hat jedoch kaum Eingang in die (zumindest deutschsprachige) wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Standardliteratur gefunden, obschon sie im Grunde nur eine konsequente Weiterentwicklung des Ursprungsmodells darstellt. Diese Kritik setzt an der extremen Konstruktion des Machtverhältnisses zwischen Politikern und Bürokraten an, also an der Optionsfixierungshypothese auf seiten der Bürokratie. Nis-

¹²¹ So erscheint es durchaus plausibel, daß jemand, der eine erste Präferenz für den Bau einer Verbindungsstraße zwischen zwei Orten hat, es vorzieht, diese Verbindungsstraße möge überhaupt nicht gebaut werden, statt sie auf halbem Weg enden zu lassen.

¹²² Siehe nochmals Punkt D.II.2.a).

¹²³ Natürlich gab es auch Stimmen, die einen solch ökonomischen Zugang für a priori völlig verfehlt halten, was hier jedoch nicht weiter von Interesse ist.

kanen-Migué-Bélanger begründen diese extreme Form der Machtverteilung im bilateralen Monopol mit der Situation asymmetrischer Information.¹²⁴ Bürokratien kennen alle relevanten Informationen, also die marginale Zahlungsbereitschaft und die Minimalkostenkombination, während Politiker gegenüber letzterer völlig ignorant sind. Die extreme Macht der Bürokratie in diesem Modell steht und fällt also mit dieser Informationsverteilung, eine andere Informationsverteilung verspricht eine andere „Verhaltensalternative“ im bilateralen Monopol.¹²⁵

1. Ein Modell mit relativierter Macht der Museen und Theater

Daß die Optionsfixierermacht auf seiten der Bürokratie eine unrealistisch-extreme Annahme bei Niskanen-Migué-Bélanger ist, zeigten zuerst Breton und Wintrobe auf. Sie erläutern, daß die Politiker sehr wohl (und ganz im Gegensatz zur Niskanen-Migué-Bélanger These) einen Anreiz haben, sich über die Minimalkostenfunktion zu informieren, um damit die Bürokratie bei der Produktion von Ineffizienzen zu kontrollieren.¹²⁶ Der Anreiz zu dieser Kontrolle besteht, da Politiker nicht nur Akteure im hier betrachteten Steuerungsprozeß II sind, sondern auch im Steuerungsprozeß I, also auf dem Wähler-Politiker-Markt. Würde der Politiker die Bürokratie in der von Niskanen-Migué-Bélanger behaupteten Weise gewähren lassen, so würden die Politiker im Steuerungsprozeß I Stimmen verlieren, da die verschwenderische Produktion der Bürokratie eine höhere Besteuerung verlangt, welche mit Stimmenentzug für die Politiker bestraft wird. Der verschwenderischen Produktion werden insofern Politiker einen Widerstand entgegensetzen; sie werden die Verschwendung kontrollieren und dem Verhalten der Bürokratie nicht wie bei Niskanen, Migué und Bélanger durch ihre Passivität „wohlwollend“ entgegenkommen.

Die Durchführung von solchen Kontrollen der Bürokratie durch die Politiker ist jedoch nicht kostenlos. Rationale Politiker werden Kontrollen daher nur so lange in Anspruch nehmen, bis sich ihre erwarteten Grenznutzen und Grenzkosten aufgrund der Kontrolle gemessen in Stimmengewinnen und Stimmenverlusten ausgleichen. Daß Politiker von der Kontrolle des Verwaltungshandelns absehen – wie von Niskanen-Migué-Bélanger behauptet –, stellt insofern einen Extremfall dar, der dann auftritt, wenn die Kosten der Kontrolle prohibitiv hoch sind. Der rationale Einsatz politischer Kontrollen wird dann die von Niskanen-Migué-Bélanger beschriebenen Ineffizienzen der Koordination von Politik und Verwaltung teilweise verringern. „Indeed, the systematic and

¹²⁴ Vgl. hierzu nochmals Punkt D.II.

¹²⁵ Vgl. hierzu nochmals Tabelle D-1 in Punkt D.II.

¹²⁶ Siehe *Breton/Wintrobe* (1975).

rational use of control devices implies that the preferences of sponsors, and possibly those of citizens, are reflected in the supply of public output“.¹²⁷

Bezogen auf Theater und Museen bedeutet diese Weiterentwicklung, daß sie nicht in der Lage sind, den Politikern die „Optionsfixiererpistole“ auf die Brust zu setzen, weil die Politiker durchaus daran Interesse zeigen, wieviel für die Produktion von Museums- und Theatergütern ausgegeben wird. Bretons und Wintrobes Argument läßt sich anhand der hier betrachteten Kulturpolitik somit gut illustrieren. Natürlich hätte ein Politiker bei seinen Wählern „schlechte Karten“, wenn er „seine“ Theater und Museen Steuermittel ohne jede Kontrolle bis zur Schmerzgrenze (also bis zur maximalen Zahlungsbereitschaft bei Abschöpfung aller Renten) verausgaben lassen würde.

Stellen Breton und Wintrobe heraus, daß Politiker ein Interesse an der Kontrolle von staatlichen Produzenten (und hier von Theatern und Museen) haben, so zeigen Roppel¹²⁸ sowie Miller und Moe¹²⁹, mit welchen Vehikeln diese Kontrolle stattfinden kann.

Roppel betont, daß bereits im Prozeß der Verhandlung über das Budget die Politiker über die Kosten der Produktion – gegenüber denen sie ja im Niskanen-Migué-Bélanger-Modell völlig ignorant sind – Informationen gewinnen, was die Asymmetrie der Information und damit die Optionsfixierermacht reduziert. „Es ist nämlich davon auszugehen, daß die Budgetverhandlungen auch einen Mechanismus darstellen, der zu einer Verringerung des Informationsdefizites der Politiker und damit auch zu einer Kontrolle der Bürokratie beiträgt. Eine der zentralen Funktionen von Verhandlungen ist nämlich darin zu sehen, daß die Verhandlungspartner in den Verhandlungen gegenseitig Informationen über die relevanten Bezugskurven erhalten können.“¹³⁰

In den bisher vorgestellten Argumenten wird nur thematisiert, ob und wie es Politikern möglich sein wird, sich über die Produktionskosten – die von den Bürokraten versucht werden zu verschleiern – zu informieren. Miller und Moe gehen in ihrer Argumentation noch einen Schritt weiter. Ihre These ist, daß nicht allein der Bürokratie die Möglichkeit und Tendenz zur „Verschleierung“ ihres Wissens zugesprochen werden kann. Im Niskanen-Migué-Bélanger-Modell offenbaren Politiker (als Agenten der Wähler) hingegen unvermittelt ihre Nachfrage nach den Leistungen einer bürokratischen Organisation. Diese Nachfrage gegenüber den Bürokratien zu verschleiern, wird hingegen zur strategischen Variable in diesem Modell.

Mit Miller und Moe liegt es nahe, von einer Aufgabenteilung zwischen Politikern und Bürokraten auszugehen und anzunehmen, daß beide über einen

¹²⁷ Breton/Wintrobe (1975), S. 203.

¹²⁸ Roppel (1979) und Roppel (1982).

¹²⁹ Miller/Moe (1983); vgl. auch Miller (1992); Moe (1984); Moe (1990) sowie Bendor/Moe (1985); Bendor (1990).

¹³⁰ Roppel (1979), S. 183.

spezifischen Informationsvorsprung verfügen. Während letztere als „berufsmäßig Wissende“ und Angebotsmonopolisten über die Produktionsbedingungen öffentlicher Leistungen besser informiert sind, verfügen Politiker über detailliertere und umfassendere Kenntnisse hinsichtlich der gesellschaftlichen Nachfrage nach diesen Leistungen. Bei vollständiger Verschleierung der Nachfrage durch die Politiker entfällt dann für die Bürokraten der Sinn einer Verschleierung der wahren Kosten. „At the demand concealing extreme ... the supplier is assumed to have no information about the committees's demand function; thus, he cannot strategically misrepresent his cost function with any assurance whatever that this misrepresentation will raise rather than lower his final budget or profit.“¹³¹

Sollten Politiker also im Zuge wiederholter Budgetverhandlungen realisieren, daß Bürokraten ihr kumuliertes Wissen um die Nachfrage nach ihrer Leistung als Grundlage strategischer Manipulationsversuche verwenden, so können sie selbst zur strategischen Beeinflussung des Informationsstandes der Verwaltung übergehen.

Damit ergeben sich zwei Extremfälle:

- Der Niskanen-Migué-Bélanger-Fall bei Nichtverschleierung der marginalen Zahlungsbereitschaft mit der Implikation einer (allokativ und/oder technisch) verschwenderischen Produktion¹³² und
- der von Miller und Moe genannte Fall der völligen Verschleierung der Zahlungsbereitschaften mit der Implikation, daß die Bürokratie den Wünschen der Politik folgen muß.

Angesichts der oben erwähnten Kosten von Kontrolle und Verschleierungsverhalten, wird sich realiter eine Situation zwischen diesen Extremen einstellen.

Für die hier verfolgte Frage der öffentlichen Bereitstellung von Gütern durch Museen und Theater bedeutet dies, daß die Eindeutigkeit der Machtverteilung, wie sie im Grundmodell angenommen wird, eher unwahrscheinlich erscheint und somit auch die dort angeführten Implikationen. Politiker können die wahre Nachfrage nach diesen Gütern gegenüber Museen und Theatern systematisch verschleiern, um der strategischen Verschleierung der Minimalkostenkombination durch Theater und Museen etwas entgegenzusetzen. Damit bleibt das Ergebnis des Verhandlungsprozesses über das Budget zwischen Theater und Politikern zunächst offen, wie auch die folgende Diskussion der Performance der Dimensionen in diesem Modell zeigt.

¹³¹ *Miller/Moe* (1983), S. 309.

¹³² Vgl. nochmals Punkt D.II.

2. Die Dimensionen der Performance bei geringerer Macht der Produzenten

Da das Ergebnis, welches sich aus der Kritik von Miller und Moe ergibt, kein eindeutiges ist, sondern es sich zwischen zwei Extremen bewegt, können auch die Dimensionen verschiedene Ausprägungen annehmen. Betreffend die allokativen Effizienz sind alle Möglichkeiten gegeben, die zwischen der „effizienten“ Lösung des ersten Schrittes des Referenzszenarios-Staat und dem extrem suboptimalen Fall des Niskanen-Migué-Bélanger-Falls liegen. Ähnlich gestaltet sich die technische Effizienz: In Abhängigkeit von der bürokratischen Machtfülle sind hier mehr oder weniger technische Ineffizienzen möglich. Das heißt von der maximalen Verschwendung in der Migué-Bélanger Variante des Niskanen-Migué-Bélanger Modells bis zum völligen Absenz von X-Ineffizienzen sind prinzipiell alle Abstufungen mit den differenzierteren Modellen vom Typ Miller-Moe vereinbar. Da diese technischen Ineffizienzen Voraussetzung für eine „überhöhte“ kostentreibende Qualität sind, gilt entsprechendes für die qualitative Effizienz. Die nicht kostentreibende Facette der Qualitätsdimension unterliegt auch in diesem Szenario keinerlei Beschränkungen.

Da die fiskalische Belastung und die sich daraus ergebende Umverteilungswirkung in diesem Szenario wiederum von den umgeschlagenen Mengen und den auftretenden X-Ineffizienzen bestimmt werden, können die fiskalische und die distributive Dimension ebenfalls alle Ausprägungen annehmen, die zwischen dem Ergebnis der „effizienten“ Lösung und dem Ergebnis der Niskanen-Migué-Bélanger Lösung liegen.

Zusammenfassend sind somit die Dimensionen der Performance in diesem Szenario 6 – welches differenzierte Modelle der Bürokratie berücksichtigt – nicht eindeutig, was jedoch kein Schaden ist, da hierdurch die Begrenztheit der Referenzszenarien nochmals verdeutlicht wird.

VII. Staatlicher Museums- und Theaterbetrieb in einer Neuformulierung des ökonomischen Bürokratiemodells: Politiker und Bürokraten auf einem Monopsonmarkt (Szenario 7)

Schon im vorhergehenden Szenario konnten, ausgehend von der in der Literatur vorfindbaren Kritik an der Niskanen-Migué-Bélanger-Modellierung des Steuerungsprozesses II der finanzpolitischen Willensbildung, einige Implikationen für den staatlichen Kulturbetrieb aufgezeigt werden. In groben Zügen ergaben diese Überlegungen, daß auf der Grundlage modifizierter Informationsverteilungen der Akteure weit weniger eindeutige Ergebnisse – dafür aber intuitiv durchaus nachvollziehbare – zu erzielen waren als im staatlichen Ausgangsszenario. Insbesondere ist festzustellen, daß nicht von einem einfachen

Diktat der Kulturschaffenden ausgegangen werden kann. Das hier zu entwerfende Szenario greift diese Kritik der Informationsbeschaffenheit auf und entwickelt sie in konsequenter Weise weiter. Ganz im Gegensatz zum vorhergehenden Szenario, in dem auf der Grundlage bestehender Theorieversatzstücke die Implikate für den Kulturbetrieb aufgezeigt werden mußten, fehlen hier bislang theoretische Vorarbeiten, weshalb ein längerer theoretisch orientierter Prolog erforderlich scheint.

1. Die Marktstruktur und Marktmacht im Verhältnis von Museen bzw. Theatern und Politikern neu betrachtet

Das Niskanen-Migué-Bélanger-Modell hat in der positiven politikökonomisch orientierten Ökonomik eine rasante Karriere gemacht, wobei bei aller Kritik, wie sie ja im vorhergehenden Szenario verarbeitet wurde, der Kern des Modells unangetastet blieb. Der Kern des Modells besteht, so die hier vertretene These, in der Konstruktion des Politiker-Bürokraten-Verhältnisses als bilaterales Monopol. So hart die im vorhergehenden Punkt zitierten Autoren auch mit Niskanen ins Gericht gingen, gerade was die Informationsverteilung zwischen den beiden Akteuren anging, so wenig wurde an der bilateralen Monopolthese gerüttelt; nur der „Härtefall“ des bilateralen Monopols, also der Optionsfixiererfall, wird kritisiert und modifiziert.¹³³

Dabei erscheint die Wahl dieser Marktform mit entsprechender Marktverteilung bei Niskanen selbst gar nicht abwegig; im Gegenteil, wie er selbst in seinem Hauptwerk erwähnt, verarbeitet er seine persönlichen Erfahrungen in der US-amerikanischen Verteidigungsbürokratie zur Zeit des Vietnamkrieges in theoriegeleiteter Form. In der Tat erscheint dabei das Verhältnis von Präsident – als gewählter Politiker – und Spitze des Militärs – als bürokratische Einheit – als bilaterales Monopol sinnig. Dies gilt auch für die von ihm gewählte Informationsverteilung: Mit welcher Minimalkostenkombination Vietkong und Nordvietnam effizient zu bekämpfen waren, war mit einiger Plausibilität annäherungsweise den Militärs, nicht aber dem Präsidenten bekannt. Die marginale Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung für den Vietnamkrieg dürfte jedoch angesichts der politischen Virulenz dieses Themas beiden Akteuren zumindest annäherungsweise bekannt gewesen sein. Damit wäre der Niskanen-Migué-Bélanger-Fall, ohne dies hier vertiefen zu können, zumindest vordergründig plausibel.

Daß ein vor dem Hintergrund einer solch spezifischen Situation gewonnenes Modell zu der Verallgemeinerung schlechthin für die öffentliche Bereitstellung

¹³³ Nur in seinem Ursprungswerk finden sich einige Hinweise auf ein Abrücken von dieser Konstruktion – siehe *Niskanen* (1971), die jedoch nicht ausformuliert oder weiterentwickelt wurden. Noch in seiner jüngsten Publikation zu diesem Thema – *Niskanen* (1994), S. 284 – mahnt er Forschung, die vom bilateralen Monopol abrückt, an.

von Gütern und Leistungen durch Bürokratien werden konnte, ja daß es Einzug in jedes Lehrbuch fand und auf unterschiedliche Politikfelder Anwendung fand, erscheint allerdings verwunderlich. Verwunderung sollte nicht nur aufkommen, weil wie oben gesehen die Optionsfixierthese eine voraussetzungsvolle ist, sondern auch was den Kern selbst – die bilaterale Monopolsituation – angeht; dies spätestens bei anwendungsbezogener Verwendung des Modells. In vielen Fällen z. B. in Deutschland kontrastiert nämlich die im Modell postulierte Marktform drastisch mit offenliegenden Fakten. Dieser Kontrast betrifft nicht die Nachfrageseite des Modells, also die Politiker: Hier zeichnet in der Regel in der Tat ein Politiker für die Versorgung und Bereitstellung eines öffentlichen Gutes verantwortlich, so z. B. auf Nordrhein-Westfalen bezogen, die Kultusministerin für die Schulausbildung, die Wissenschaftsministerin für die Hochschullehre und -forschung oder auf die kommunale Ebene bezogen ein Politiker für Kindergärten und -tagesstätten oder auch – hier besonders wichtig – für alle Kultureinrichtungen.

Ganz anders sieht es jedoch bei der Anbieterseite aus, also bei den bürokratischen Einheiten. Hier findet sich oft eine Vielzahl von Büros, die durchaus in Konkurrenz stehen bei der Produktion oder Bereitstellung identischer öffentlich angebotener Güter. Um die oben genannten Beispiele aufzugreifen, so stehen der Wissenschaftsministerin eine Vielzahl von Hochschulen, der Kultusministerin eine noch größere Zahl von Schulen und dem verantwortlichen Kommunalpolitiker mehrere Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber. Offensichtlich handelt es sich hier nicht um bilaterale Monopole, wie die Behandlung dieser Politikfelder mit Hilfe des Niskanen-Migué-Bélanger-Modells suggerieren mag. Es gibt also Fälle im öffentlichen Bereich, die offensichtlich anders aussehen. Die übliche Marktmorphologie an diese Fälle anlegend, handelt es sich offensichtlich um Monopsonie oder zumindest um beschränkte Monopsonie (vgl. hierzu die Tabelle D-2).

Natürlich behält der Niskanen-Migué-Bélanger-Kern des bilateralen Monopols für viele Fälle der öffentlichen Bereitstellung von Gütern und Leistungen seine Gültigkeit, so für die klassischen öffentlichen Güter Verteidigung und innere Sicherheit¹³⁴. Scheinbar ist sie aber weniger bei solchen Gütern anzutreffen, die – freilich mit einer anderen Performance – auch über den Markt angeboten werden könnten. Werden sie aber über den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß angeboten, so liegt – wie die oben skizzierten Beispiele illustrieren mögen und um es nochmals zu betonen – häufig ein Monopson vor.

¹³⁴ Bezogen auf das Gut innere Sicherheit finden sich zumindest auf identischen gebietkörper-schaftlichen Ebenen nicht mehrere Anbieter, sondern nur auf verschiedenen, wie z. B. die normale Landespolizei und das BKA, was hier jedoch nicht von Bedeutung ist, da es sich dann jeweils um bilaterale Monopole auf einer föderalen Ebene handelt.

Tabelle D-2

Elementares Marktformenschema

Nachfrager \ Anbieter	ein großer	wenige mittelgroße	viele kleine
ein großer	Bilaterales Monopol	Beschränktes Monopson	Monopson
wenige mittelgroße	Beschränktes Monopol	Bilaterales Oligopol	Oligopson
viele kleine	Monopol	Oligopol	Polypol

Daß für die hier betrachteten Segmente des Kulturbereichs das Politik-Bürokratie-Verhältnis oft eher als Monopson denn als bilaterales Monopol beschrieben werden muß, kann anhand einiger Beispiele illustriert werden. Dem Kultursenator Berlins stehen etwa 140 Museen gegenüber. Wie Abbildung B-8 im „Deskriptiven Versuch“ zeigt, finden sich ähnliche Verhältnisse auch in den anderen Stadtstaaten; das gleiche gilt für andere Großstädte und auch für den Bereich Theater. Die Ausführungen des „Deskriptiven Versuchs“ bestätigen für verschiedene Teile der Theater- und Museumslandschaft das Vorliegen von Monopsonverhältnissen.¹³⁵ Angesichts dieser Verfaßtheit des Kulturbereichs in Deutschland scheint es also zur Erhöhung der Adäquanz des Modells nahelegend, das Niskanen-Migué-Bélangier-Modell zu modifizieren, konkret, das bilaterale Monopol als Marktform durch das des Monopsons zu ersetzen, wobei die sonstigen Annahmen des Modells aus Gründen der Vergleichbarkeit weitestgehend beizubehalten sind. Schwerlich ist jedoch die Verteilung der Information aufrechtzuerhalten, wenn die Marktform gewechselt wird. Das heißt, die Antwort auf die Frage: „Wer kennt welche Funktionen“ muß zwangsläufig anders ausfallen, wie noch zu sehen sein wird.

2. Die Konstruktion des Monopsonmodells der Bürokratie

Um den Entwurf dieses Monopsonmodells der Bürokratie zu erläutern, kann zunächst weitgehend auf schon bekannte Bestandteile des Niskanen-Migué-

¹³⁵ Vgl. hierzu näher Punkt B.V.1. im „Deskriptiven Versuch“ dieser Untersuchung.

Bélanger-Modells zurückgegriffen werden. Bei der Funktion der marginalen Zahlungsbereitschaft als Nachfragefunktion bleibt alles beim alten; diese kann aus den Referenzszenarien I und II übernommen werden.

Übernommen werden kann auch die Angebotsfunktion der Referenzszenarien, hier – wie auch im Niskanen-Migué-Bélanger-Modell – interpretiert als aggregierte Grenzkostenfunktionen bei Beachtung der Minimalkostenkombination. Im Monopsonfall ist diese, wie bereits in Referenzszenario II, den Bürokraten – notabene: Plural – bekannt. Wenig plausibel erscheint es jedoch, nun die These der Unkenntnis auf seiten des Politikers aufrecht zu erhalten. Unterschiedliche Kosten für identische Mengen eines identischen Gutes von verschiedenen Anbietern werden sofort offensichtlich und höhere Kosten werden angesichts der im vorhergehenden Szenario vorgetragenen Breton-Wintrobe-Kritik¹³⁶ sofort zu Sanktionen führen, was wiederum die Anbieter auf die Minimalkostenkombination zwingt.¹³⁷ Plausibel erscheint es vielmehr, von der Kenntnis der Minimalkostenkombination auch auf seiten des Politikers auszugehen, da der Wettbewerb zwischen den Anbietern zu ihrer Offenbarung zwingt. Insofern ergibt sich aus den Modifikationen der Marktform gegenüber dem Niskanen-Migué-Bélanger-Modell auch eine informationelle Variation: Der Übergang vom bilateralen Monopol mit Optionsfixierermacht zum Monopson enthüllt die Minimalkostenkombination für beide Marktseiten. Diese Variation hat – wie nun zu sehen sein wird – weitreichende Konsequenzen.

Wie auch schon im Niskanen-Migué-Bélanger-Modell der Bürokratie für den Fall des bilateralen Monopols mit Optionsfixierermacht kann zur Verdeutlichung der Funktionsweise des Monopsonmodells der Bürokratie der üblichen Markt- und Preistheorie gefolgt werden.¹³⁸

- Die schon aus den vorhergehenden Szenarien bekannte Angebotsfunktion stellt im Monopsonfall aus Sicht des Monopsonisten – also im hier betrachteten Fall des alleine nachfragenden Politikers – die Preisbeschaffungsfunktion (PBF) dar. Sie gibt ihm an, welche Mengen er bei unterschiedlichen Preisen¹³⁹ kaufen kann, also welche Kombinationen aus Preis

¹³⁶ Vgl. hierzu Punkt D.VI. in diesem Kapitel.

¹³⁷ Wie üblicherweise in der (beschränkten) Monopol- bzw. Monopsontheorie sei von einer Kartellierung der Marktseite mit den „vielen“ Akteuren abgesehen, andererseits läge ja wiederum ein bilaterales Monopol vor. Hier bedeutet das konkret: Von Absprachen zwischen den Anbietern wird abgesehen.

¹³⁸ Hier werden nur die Grundzüge der Preisbildung auf Monopsonmärkten erläutert, Näheres siehe in den einschlägigen Lehrbüchern, z. B. bei *Schuhmann* (1992), S. 296-300, *Hoyer/Rettig/Rothe* (1993), S. 294-299; *Wied-Nebbeling* (1993), S. 61-72.

¹³⁹ Wobei es sich natürlich nicht um wirkliche Preise – wie auf einem Privatmarkt – handelt, sondern um „Budgets pro produzierter Einheit“ für Theater und Museen. Um jedoch die Diktion der üblichen „Markt und Preistheorie“ – die hier als analytisches Instrumentarium genutzt wird – beibehalten zu können, und um nicht abstruse Wortschöpfungen zu erfinden (wie z. B. Pro-Stück-budgetbeschaffungsfunktion) wird hier vereinfachend von Preisen die Rede sein. Der durch diese

und Menge mit den Verkaufswünschen der Anbieter vereinbar sind. Sie stellt für ihn somit auch die Durchschnittsausgabenfunktion dar.¹⁴⁰

- Die Gesamtausgaben des Monopsonisten – in dem hier betrachteten Fall also das den bürokratischen Einheiten vom Politiker zur Verfügung zu stellende Budget – ergeben sich auf der Grundlage der Preisbeschaffungsfunktion als Produkt aus Menge und Stückpreis (Stückausgaben). Somit ist die Gesamtausgabenfunktion A gebildet.¹⁴¹
- Formal als Steigung der Gesamtausgabenfunktion ergibt sich die Grenzausgabenfunktion a' . Sie zeigt die zusätzlichen Ausgaben, welche der Monopsonist tragen muß, wenn er eine infinitesimal kleine Mengeneinheit zusätzlich beschafft. Sie hat die doppelte Steigung der Preisbeschaffungsfunktion und ist wiederum linear verlaufend.¹⁴²

Damit sind alle notwendigen Funktionen dieses Szenarios beschrieben. Wie sich nun der individuell optimale Nachfrageplan des Monopsonisten gestaltet, kann anhand einer Grafik verdeutlicht werden (siehe zunächst Abbildung D-9 oberer Teil).

Im oberen Teil der Graphik ist zunächst die – wie schon gesagt – aus den Referenzszenarien übernommene Nachfragefunktion abgetragen. Gleiches gilt für die Angebotsfunktion, die hier gleichzeitig Preisbeschaffungs- und Durchschnittsausgabenfunktion ist (PBF), und aus der die ebenfalls eingetragene Grenzausgabenfunktion (a') gebildet wird. Mit Hilfe dieser drei Funktionen läßt sich bereits die Preis- und Mengenentscheidung des Monopsonisten verdeutlichen.

Er bestimmt die nachgefragte Menge, indem er diese so lange erhöht, bis die Grenzausgaben nach Maßgabe von a' gleich dem „Grenzvorteil“ nach Maßgabe der Nachfragefunktion X^d sind. In der Grafik ist dies der mit G gekennzeichnete Schnittpunkt, die entsprechende Menge ist mit X^G bezeichnet. Zur Bestimmung des Preises orientiert sich der Monopsonist jedoch nicht an der Grenzausgabenfunktion, sondern an der Preisbeschaffungsfunktion. Die Menge X^G wird in Orientierung an dieser zum Preis P^G gekauft, der sich durch „Herabloten“ auf die Preisbeschaffungsfunktion bis zum Punkt C, dem Cournotschen Punkt, ergibt.¹⁴³

Diktion vom Leser geforderte semantische Transfer erscheint vor diesem Hintergrund hinnehmbar.

¹⁴⁰ In Analogie zum normalen Monopolfall vom Typ Cournot, in dem die Nachfragefunktion der Preisabsatzfunktion entspricht und gleichzeitig der Durchschnittserlösfunktion.

¹⁴¹ Analog zur Bildung der Gesamterlösfunktion im Monopolfall vom Typ Cournot.

¹⁴² Analog zur Grenzerlösfunktion mit halber Steigung der Preisabsatzfunktion im Monopolfall vom Typ Cournot.

¹⁴³ Auch dieser Prozeß in enger Analogie zum Monopolfall vom Typ Cournot, in dem der Monopolist die verkaufte Menge soweit ausdehnt, bis der Grenzerlös gleich der Angebotsfunktion ist und der Preis im Cournotschen Punkt auf der Preisabsatzfunktion bestimmt ist.

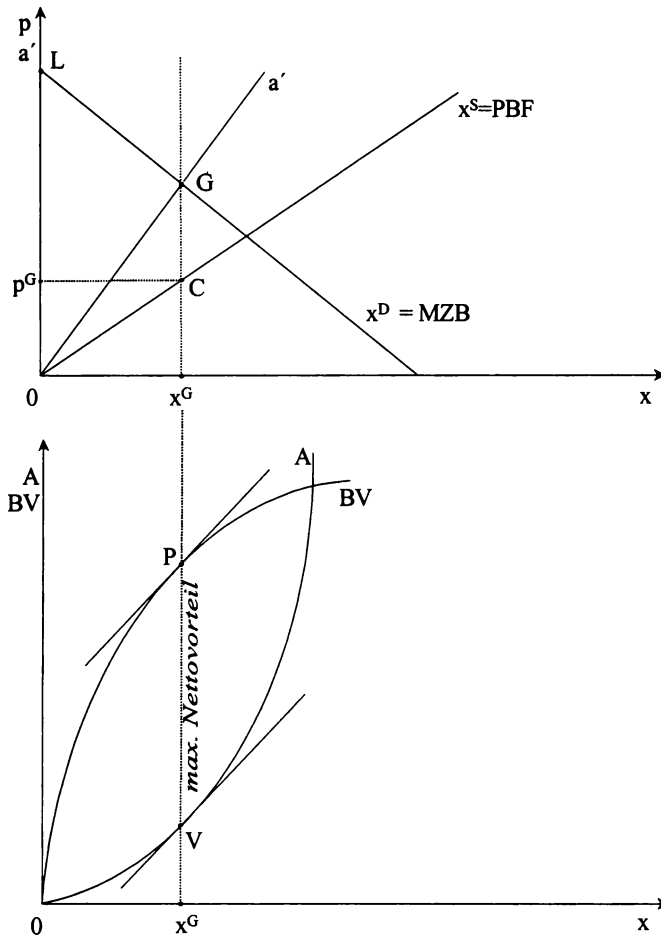


Abbildung D-9: Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern in einem Monopsonmodell der Bürokratie

Das Mengenergebnis lässt sich auch mit Hilfe der Gesamtausgabenkurve (A) und der Bruttovorteilskurve (BV) zeigen.¹⁴⁴ Beide sind im unteren Teil der Grafik D-9 abgetragen. Die Konstruktion der Gesamtausgabenkurve wurde oben bereits erläutert. Die Bruttovorteilskurve gibt für jede gekaufte Menge den gesamten Vorteil inklusive der Ausgaben – insofern Bruttokurve – an; sie ergibt sich formal als Integral der Nachfragekurve. Der Nettovorteil des Monopsonisten ist dort am größten, wo der Abstand zwischen beiden Kurven am größten ist (also die Strecke von P nach V) – bzw. wo sie die gleiche Steigung

¹⁴⁴ Vgl. z. B. Hoyer/Rettig/Rothe (1993), S. 296.

haben –, denn dort ist die Differenz zwischen Bruttovorteil und Ausgaben größtmöglich. Wie zu sehen ist, ist dies bei der Menge X^G der Fall, wie auch schon im oberen Teil der Abbildung D-9 gezeigt.

3. Die Dimensionen der Performance des Monopsonmodells der Bürokratie

Nunmehr können die Dimensionen der Performance diskutiert werden, und mit ihnen die der beiden Referenzszenarien verglichen werden. Dies sei wiederum anhand der folgenden Grafik gezeigt, welche alle Funktionen, die lediglich für die Herleitung notwendig waren, vermeidet und welche nur die Ergebnisse hervorhebt.

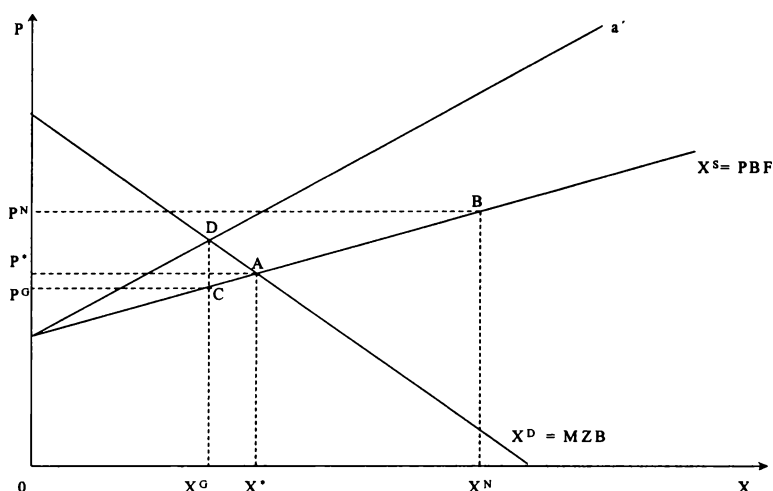


Abbildung D-10: Die Dimensionen der Performance des Monopsonmodells der Bürokratie im Vergleich

a) Die Effizienzdimensionen: Allokation, Technik und Qualität im Monopsonmodell der Bürokratie

Im Monopsonmodell der Bürokratie ist zur Dimension allokative Effizienz das folgende festzuhalten: Im Monopson wird, verglichen mit der allokativ wünschenswerten Lösung, eine zu geringe Menge zu einem zu geringen Preis pro Stück bezahlt, was ja nichts anders bedeutet, als daß der Monopsonist (Nachfrager, hier der Politiker als Agent der Wähler) in der Lage ist, dem Produzenten einen Teil der Produzentenrente abzunehmen. Theater- und Muse-

umsmacher werden also zu schlecht bezahlt oder arbeiten unter zu schlechten Bedingungen.¹⁴⁵ Das heißt die Anbieter (Theater und Museen) erhalten zu wenig für ihre Produkte und können zudem noch mengenmäßig zu wenig anbieten. Von Überproduktion wie im Staats-Standardmodell kann daher keine Rede sein; im Gegenteil: Unterproduktion – zu wenig Theater- und Museums-güter – lautet der Befund.

Systematischer wird dies im Vergleich mit den eingangs vorgestellten Referenzszenarien deutlich (vgl. hierzu Abbildung D-10):

- Punkt A ergibt sich bei der „normalen“ Marktlösung: Um Preis P^* wird die Menge X^* umgeschlagen, dies stellt als Referenz die allokativ effiziente Lösung dar.
- Punkt B ergibt sich beim bilateralen Monopolfall der Bürokratie vom Typ Niskanen: Zum Preis P^N wird die Menge X^N umgeschlagen, dies ist die allokativ ineffiziente Lösung des Referenzszenarios-Staat.¹⁴⁶ Ausgebeutet werden die Bürger (Nachfrager); deren Konsumentenrenten werden von den Produzenten (also von der Bürokratie und hier von Theatern und Museen) abgeschöpft.
- Punktkombination C / D ergibt sich im hier entworfenen Monopsonfall der Bürokratie: Zum Preis P^G wird die Menge X^G umgeschlagen, dies stellt die allokativ ineffiziente Lösung des Monopsonfalls dar. Ganz im Gegensatz zum Referenzszenario-Staat liegt hier jedoch eine Unterproduktion bei zu niedrigen Preisen vor. Die Ausgebeuteten sind die Produzenten, also die Theater und Museen, die einen zu geringen Preis für ihre Produkte erhalten: Deren Produzentenrenten werden von der Politik im Auftrage der Bürger partiell abgeschöpft; oder praktisch gewendet: Bezogen auf das hier interessierende Sujet der budgetären Kulturpolitik: Überall dort, wo mehrere Kultureinrichtungen innerhalb einer Gebietskörperschaft gleichzeitig bestehen, wie in Berlin, Köln oder anderen Großstädten, ist der verantwortliche Kulturpolitiker oder -senator in der Lage, die Theater und Museen „über den Tisch zu ziehen“!

Für technische Ineffizienz durch Theater und Museen besteht kein Spielraum. Jede Abweichung von der Minimalkostenkombination würde von Politikern realisiert und – da ihnen diese Verschwendung im Steuerungsprozeß I Wählerstimmen kosten würde – durch „Auftragsentzug“ sanktioniert.

¹⁴⁵ Um einem Mißverständnis vorzubeugen: Es ist also ökonomisch nicht etwa „begrüßenswert“, daß der Preis so niedrig ist – wie Nichtökonomien vielleicht vermuten mögen –, sondern hier wird ein „falsches“ Preissignal gesetzt.

¹⁴⁶ Alternativ zur Überproduktion zu überhöhten Preisen, wie hier im Schaubild des Niskanen-Falls, ergäbe sich „verschwenderische Produktion“ im *Migue/Belanger-Fall*, der hier jedoch keiner nochmaligen Erläuterung bedarf, vgl. Referenzszenario-Staat und den Aspekt „technische Effizienz“ in diesem Punkt.

Gleiches gilt für die Produktion zu „überhöhten“ Qualitätsstandards, insofern diese mit Kosten verbunden sind; hierzu würde es ebenfalls diskretionärer Spielräume bedürfen, die es ermöglichen, zum Zwecke der Qualität von der Minimalkostenkombination abzuweichen; diese Abweichung würde jedoch ebenfalls sofort durch „Auftragsentzug“ bestraft. Im Gegenteil: Wird politisch gefordert und durchgesetzt eine Menge die über X^G liegt aufrechtzuerhalten, so wird dies systematisch zu Lasten der Qualität gehen, denn nur durch Qualitätsminderung kann eine vorgegebene Menge bei fixem Budget realisiert werden. Obschon auch in diesem Szenario Qualität, die nicht kostentreibend ist, für die Produzenten realisierbar ist, kommt Qualität hier also eher zu kurz.

b) Fiskalische Effekte und Umverteilungswirkungen

Fiskalische Effekte entstehen in diesem Szenario in Höhe der Fläche OX^GCP^G . Dieses für Kulturgüter verwendete Budget ist verglichen mit allen anderen bisherigen Szenarien das kleinste. Vor allem ist es geringer als die im Falle eines privaten Kulturmarktes umgesetzten privaten Budgets in Höhe der Fläche OX^*AP^* . Die zu geringe Menge korrespondiert also mit einem zu geringen Budget für Theater und Museen.

Da die Intensität der Umverteilungswirkungen der Stärke des fiskalischen Effektes folgt, dieser hier vergleichsweise gering ist, bleibt die (regressive) Verteilungswirkung in diesem Szenario ebenfalls relativ schwach. Gegenüber dem privaten Szenario entstehen natürlich trotzdem negative Umverteilungseffekte, aber eben nur geringe.

c) Eine Zusammenschau: Die Dimensionen auf den Kopf gestellt

Wie ist nun die Realitätsnähe dieser Variante einzuschätzen? Optimistisch formuliert hat das hier entworfene Szenario 7 auch in der Realität eine gewisse unmittelbare Plausibilität:

- Wird Privatinitiative in dem jeweils betrachteten Bereich von politischer Seite nicht unterdrückt oder schwer gemacht – das wäre ja z. B. im Kulturbereich oft der Fall – so bildet sich ein privates Marktsegment in Höhe von $X^* - X^G$ aus. Daß private Theater und z. T. auch Museen gegründet werden und existieren, wäre ja auch ein Indiz dafür.
- Wird Privatinitiative in dem jeweils betrachteten Bereich von politischer Seite jedoch unterdrückt oder schwer gemacht (zumindest im Inland) – das wäre ja z. B. im Hochschulbereich der Fall –, so kann der Nachfrageüberhang von $X^* - X^G$ nicht offen z. B. im Inland beseitigt werden. (Im ge-

nannten Beispiel würde dies z. B. bedeuten: Die Studenten weichen auf Privathochschulen ins Ausland aus.)

Aber es sei einmal vom Fall ausgegangen, daß Privatinitiative nicht unterdrückt wird wie im hier betrachteten Kulturbereich; auch dann gibt es interessante Eigenschaften: So wie gerade optimistisch geschildert, ist das Szenario ja auch nur als „one-shot-game“ stabil¹⁴⁷ und auch nur, wenn zuerst das staatliche Angebot zum Zuge kommt und der „Rest“ durch Private aufgefüllt wird. Schon in der zweiten Runde – das wäre ganz praktisch bei erneuten Budgetverhandlungen, also zum neuen Haushaltsjahr – würden sich die Anbieter neu sortieren (wollen). Und zwar so, daß alle versuchen würden, in den Bereich X^* – X^G zu gelangen, denn nur da bekommt man als Anbieter ja seine Produzentenrente nicht von den Konsumenten abgenommen. Das wird aber offensichtlich wiederum nicht allen gelingen.

Aber wie sortieren sich die Anbieter auf das private und das staatliche Segment? Bei absolut homogenen Anbietern – wie in diesen Modellen ja immer angenommen – rein nach einem Zufallsprinzip. Das anzunehmen ist aber zugegebenermaßen ziemlich unrealistisch! Anders sieht es aus, wenn Unterschiede angenommen werden, z. B. qualitative Unterschiede. Diejenigen, für deren Produkte eine hohe Zahlungsbereitschaft besteht, werden in das Privatsegment überwechseln; ob dies die qualitativ Besten sind, ist jedoch unbestimmt, wie oben gesehen.¹⁴⁸

Diese Erwägungen sind für die hier verfolgte Fragestellung jedoch weniger wichtig, denn dieses Szenario ist als Kontrast zu den Standardszenarien entworfen, welche ebenfalls „one-shot-games“ sind.¹⁴⁹ Aus Gründen der Vergleichbarkeit soll es daher auch hier dabei bleiben.¹⁵⁰

Festzuhalten ist, daß v. a. die Effizienzdimensionen suboptimal ausfallen in diesem Monopsonmodell der Bürokratie. Eine Unterversorgung mit Theater- und Museumsgütern bei gegebenenfalls zu geringer Qualität lautet hier der Befund.

¹⁴⁷ Da die anderen vorgestellten Modellierungen ebenso als „one-shot-game“ konstruiert sind, und das hier entwickelte Monopsonmodell der Bürokratie als Gegenmodell zu diesen entworfen ist, ist dieser Umstand jedoch keinesfalls kritikwürdig, sondern geradezu zwingend.

¹⁴⁸ Siehe hierzu nochmals Punkt D.I.3.e) in diesem Kapitel.

¹⁴⁹ Zum Beispiel wäre zu beachten: Ist die Politiker-Position bestreitbar, so ließe sich u. U. auch in diesem Szenario eine Tendenz zum Abbau der Unterversorgung – das heißt also eine Tendenz zu mehr allokativer Effizienz – konstruieren.

¹⁵⁰ Noch ein skurriler abschließender Hinweis sei angemerkt: „Billiger“ ist die Menge X^G für Nachfrager nie zu haben! In der reinen Modellwelt gilt dies natürlich nicht nur für Kulturgüter, sondern auch für andere „normale“ Güter, wie z. B. für Brötchen: So absurd es klingt, aus Sicht der Wähler ist es in diesem Modell eine sinnige Strategie, die Nachfrage nach Gütern an den Politiker zu delegieren, der dann – mit Monopsonmacht ausgestattet – die im Wettbewerb stehenden Produzenten gegeneinander ausspielt. Dieser Strategie werden realiter jedoch bei vielen „normalen“ Gütern prohibitiv hohe Transaktionskosten – und insbesondere Koordinationskosten der Nachfrager – entgegenstehen!

VIII. Eine rein private Theater- und Museumslandschaft bei Anerkennung von positiven Externalitäten (Szenario 8)

Ein Schwerpunkt des vorhergehenden „Normativen Versuchs“ lag bei der Frage, ob mit Hilfe von positiven Externalitäten ein staatlicher Handlungsbedarf bei der Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern hergeleitet werden kann. Der dortige Befund bejahte tendenziell das Vorliegen von Externalitäten, wobei es für die folgenden Ausführungen unerheblich bleibt, welche konkrete Art die Externalitäten haben (z. B. inter- oder intragenerative), lediglich daß sie positiver Natur sind und daß sie von der Produktion bzw. vom Konsum von Kultur- und Kunstgütern ausgehen, sei zusammenfassend beachtet.¹⁵¹

Angesichts dieses Befundes liegt es nahe, nicht nur diverse staatliche Szenarien – wie bis hierhin geschehen – zu betrachten, sondern auch ein privates Szenario, welches – im Gegensatz zum Referenzszenario-Markt – diese positiven Externalitäten der Produktion von Museums- und Theatergütern berücksichtigt, zu untersuchen. Da die Theorie der Externalitäten in der Wirtschaftswissenschaft weitgehend ausgereift und rezipiert ist, bedarf es dazu keiner umfangreichen theoretischen Vorbemerkungen oder einer Herleitung des Modells.¹⁵²

1. Ein Grundmodell der privaten Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern mit positiven Externalitäten

Wie bereits im „Normativen Versuch“ skizziert, liegen bei positiven Externalitäten neben den dem Produzenten (über Preise) abgeholzten privaten Nutzen soziale Zusatznutzen vor. Fallen bei der Produktion von Gütern, so wie hier bei der Produktion von Theater- und Museumsgütern, externe Nutzen an, dann ist der am Markt vom Produzenten erzielbare Preis zu niedrig, da dieser Marktpreis nur den abgeholzten Nutzen der aktiv Nachfragenden widerspiegelt, nicht jedoch die sozialen Zusatznutzen.¹⁵³ Wäre hingegen der soziale Zusatznutzen nur durch eine direkte Nachfrage gegen Entgelt zu erlangen, so würde der Preis entsprechend höher sein, was wiederum Mengeneffekte zur Folge hätte, wie das folgende Abbildung D-11 verdeutlicht.

In diesem Schaubild kann wieder auf bekannte Elemente des Referenzszenarios-Staat (Szenario 1) zurückgegriffen werden, so auf die Angebotsfunktion X^S und die Nachfragefunktion, welche hier durch X^D_2 symbolisiert wird. Ohne die Berücksichtigung der Externalitäten gilt die Nachfragefunktion X^D_1 .

¹⁵¹ Siehe hierzu nochmals Punkt C.III.2. im „Normativen Versuch“.

¹⁵² Vgl. z. B. für einen übersichtlichen Lehrbuchüberblick *Fritsch/Wein/Ewers* (1996), S. 74 ff., vgl. auch z. B. *Bössmann* (1979); *Schumann* (1992), S. 460-463.

¹⁵³ Siehe z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (1996), S. 80 f. oder *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 39 ff.

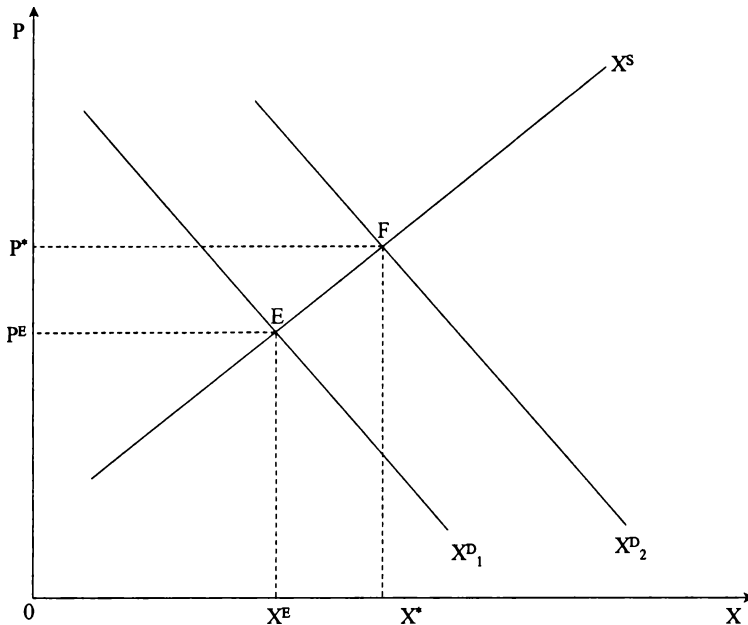


Abbildung D-11: Die private Bereitstellung von Museums- und Theatergütern bei Anerkennung von Externalitäten

Unter diesen Bedingungen produzieren Museen bzw. Theater die Menge X^E zum Preis P^E .

Würden Theater und Museen die externen Nutzen hingegen abgegolten bekommen, so würde die Nachfragefunktion X^D_2 gelten. Die Abgeltung fände in der Form statt, daß die Differenz zwischen P^E und P^* zusätzlich bezahlt wird. Dann läge die produzierte Menge bei X^* – was unterstellt, daß P^* durchsetzbar ist – und damit deutlich höher. Zusammenfassend hat das Vorliegen von positiven Externalitäten also den Effekt eines zu geringen Preises bei zu geringer Menge. Damit sind die Dimensionen der Performance bereits angesprochen.

2. Die Dimensionen der Performance in einem Privatszenario mit Externalitäten

Unter dem Aspekt der allokativen Effizienz stellt sich ohne weitere (z. B. staatliche) Maßnahmen eine zu geringe Menge ein; würden alle anfallenden Nutzen berücksichtigt, wäre ein höherer Preis durchsetzbar. Sofern Qualität

nachfragewirksam ist,¹⁵⁴ fällt die Dimension qualitative Effizienz ebenfalls zu gering aus, wobei eine zur allokativen Effizienz analoge Argumentation gilt. Es werden nicht nur nicht alle Nutzen, die von der Menge ausgehen, in Preisen abgegolten (Dimension allokativer Effizienz), sondern auch nicht der gesamte von der Gutsqualität gestiftete Nutzen (Dimension qualitative Effizienz). Für technische Ineffizienzen besteht hier hingegen kein Spielraum, die gegebene Menge zu gegebener Qualität wird technisch effizient hergestellt. Es besteht damit auch keine Möglichkeit, aus Gründen der „surqualité“ von der Minimal-kostenkombination abzuweichen. Nicht kostentreibende Elemente der Qualitätsdimension sind hingegen auch in diesem Szenario möglich.

Da in diesem Szenario der Staat kein Akteur ist, fällt naturgemäß auch keine fiskalische Belastung bzw. kein fiskalisches Aufkommen an. Selbstredend findet damit auch keine staatliche Umverteilung statt. Allerdings ist das private Budget, welches für Museums- und Theatergüter verwendet wird, mit OX^{EP^E} geringer als das (staatliche oder private) Budget, welches effizient wäre, also OX^{FP^*} .

Festzuhalten ist, daß in diesem Szenario die Gefahr einer zu geringen Menge an und/oder Qualität von Museums- und Theatergütern besteht. Technische Ineffizienzen, fiskalischer Druck und Umverteilungseffekte treten hingegen nicht auf.

IX. Eine intermediär-parafiskalische Kulturlandschaft: Funktionaler Föderalismus im Kulturbereich (Szenario 9)

Dieses Szenario einer intermediär-parafiskalischen Kulturlandschaft ist mit dem föderalstaatlichen Szenario 4¹⁵⁵ sehr verwandt, was zumindest auf den ersten Blick überraschen mag. Ein näherer Blick auf die Entwicklung der Theorie der Parafiski eröffnet jedoch, daß auch für sie – sowie für die traditionelle ökonomische Föderalismustheorie – die Suche nach geeigneten Kollektiven für die Bereitstellung von (Kollektiv-) Gütern ein wichtiges Anliegen ist. Dabei hat sie jedoch nicht etwa räumliche Kollektive (also Gebietskörperschaften wie z. B. Gemeinden) im Sinn, sondern funktionale Kollektive.¹⁵⁶ Damit bietet die Theorie der Parafiski einen Zugang zum funktionalen Föderalismus, und dies im übrigen lange bevor „Focj“ entdeckt wurden.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Vgl. hierzu nochmals Punkt D.I.3.e).

¹⁵⁵ Siehe Punkt D.IV.

¹⁵⁶ Vgl. *Tiepelmann/van der Beek* (1992 a); *Tiepelmann/van der Beek* (1997); *Kirsch* (1997); *Smekal* (1992); *Priddat* (1992) und (1997).

¹⁵⁷ Siehe insbesondere *Tiepelmann* (1975) und *Smekal* (1969), zu den neuerlich von *Eichberger* und *Frey* propagierten Focj (Functional-Overlapping-Competing-Jurisdictions) siehe z. B. *Frey* (1997). Vgl. auch für die verwandte Theorie der Nonprofit-Organisationen z. B.

Mit Hilfe der normativen Variante der Theorie der Parafiski¹⁵⁸ kann somit versucht werden, zumindest theoretisch Kollektive zu entwerfen, die aus Individuen bestehen, „die etwas mit den Theatern und Museen zu tun haben“, ohne jedoch die von Theatern und Museen nicht Betroffenen zu involvieren. Letzteres ist in diesem Argument die eigentliche Besonderheit. In einem ersten Schritt hätten also an Museen und Theatern Desinteressierte in keiner Weise mit ihnen zu tun: nicht als Entscheider (wie in den bisherigen staatlichen Modellen über den Wahlmechanismus), noch als Finanzierer (etwa in Form des Steuerzahlens), aber eben auch nicht als Nutzer. In den funktionalen Kollektiven würden sich hingegen all die zusammenfinden, die von Theatern und Museen in irgendeiner Weise betroffen sind. Fiskalische Äquivalenz¹⁵⁹ und darüber hinausgehend auch institutionelle Symmetrie¹⁶⁰ wären somit gewährleistet.

1. Funktionale Kollektive für Theater- und Museumsgüter

Die Funktionsweise dieser funktionalen Kollektive kann anhand einer Grafik, die der Grafik des Szenarios 4 (also des Föderalstaatsszenarios) sehr ähnlich ist, erläutert werden, obwohl die Grafik hier etwas anders zu interpretieren ist¹⁶¹ (siehe das folgende Abbildung D-12).

Die Angebotsfunktion ist wiederum die bereits aus den Referenzszenarien bekannte. Die beiden Nachfragekurven X^{DA} und X^{DB} repräsentieren nun jedoch nicht einfach die disaggregierte Nachfrage der ursprünglich in den Szenarien 2 und 4 betrachteten Kollektive, sondern nur die Nachfrage der Betroffenen von Theater- und Museumsgütern, wobei unterstellt ist, daß die Kultureinrichtungen – wie in Szenario 4 – separat und abgeschlossen genutzt werden können. In dem hier betrachteten Szenario sind also zunächst die Betroffenen und die Nichtbetroffenen zu unterscheiden und innerhalb der Betroffenen sind wiederum verschiedene Unterkollektive zu unterscheiden, die gemeinsam Kultureinrichtungen bereitstellen und konsumieren (in Abbildung D-12 sind dies exemplarisch zwei Kollektive).¹⁶² Zur Illustration stelle man sich etwa als Unterkollektive Kunst- und Theaterclubs oder auch die in Deutschland verbreiteten Kunstvereine vor.

Anheier (1980), *Anheier/Salomon* (1992), *Di Maggio* (1986) und (1987); *Di Maggio/Anheier* (1990), *Di Maggio/Powell* (1983), *Hansmann* (1980), (1981) und (1988) sowie *O'Hagan/Purdy* (1993), mit vielen Anwendungen auf den Kultursektor, da dieser in den USA typischerweise parafiskalisch – als Non-Profit – organisiert ist. Vgl. ebenfalls die verwandten Gebiete der Vereinsforschung – z. B. *Zimmer* (1992) – und der Dritte-Sektor-Forschung z. B. *Ronge* (1988); *Seidel* (1990) und die Bezüge zur Theorie der Parafiski explizit machend *Schuppert* (1992).

¹⁵⁸ Vgl. *Tiepelmann/van der Beek* (1992 b).

¹⁵⁹ *Olson* (1969), S. 71.

¹⁶⁰ Siehe z. B. *Blankart* (1994), S. 515.

¹⁶¹ Siehe nochmals Schaubild P8 des Punktes D.IV.1. in diesem Kapitel.

¹⁶² Vgl. *Tiepelmann/van der Beek* (1992), S.94 ff.

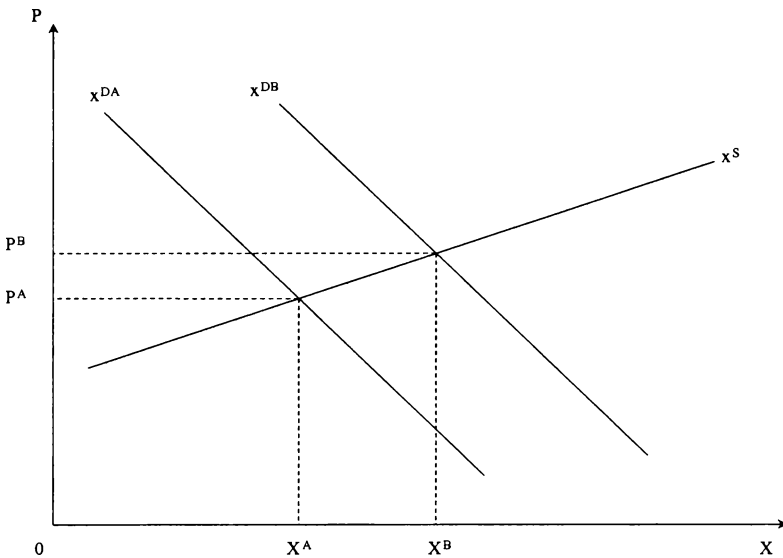


Abbildung D-12: Die Bereitstellung von Museums- und Theatergütern durch funktional-parafiskalische Kollektive

Gelingen Bereitstellung und Konsum der Kulturgüter separat abgeschlossen und fallen alle im „Normativen Versuch“ diskutierten Externalitäten nur innerhalb der Vereinsmitglieder an, so wird der Verein A die Menge X^A zum Preis (zum Vereinsbeitrag) P^A und das Kollektiv B die Menge X^B zum Preis bzw. Beitrag P^B anbieten und konsumieren. (Wobei diese Mengen sicherlich nicht identisch sind mit den Mengen X^B und X^A aus Szenario 4, da dort auch die Nichtbetroffenen über die Höhe der Bereitstellung mitentscheiden.) Wenn die separate Bereitstellung gelingt, bleibt derjenige den Kollektiven fern (als Zahler, Entscheider und Konsument), der für Kunst und Theater nichts übrig hat, während Theater- und Museumsliebhaber einem oder auch mehreren der Theater- und Museumsclubs beitreten können oder genauer müssen, wenn sie überhaupt in den Genuß dieser Theater- und Museumsgüter kommen wollen. Innerhalb dieses Szenarios bestehen somit funktionale Kollektive zur Bereitstellung von Theater- und Museumsgütern.

Ein Problem könnte hierbei sein, daß die Externalitäten, wie sie im „Normativen Versuch“ diskutiert wurden, kaum auf die Mitglieder der Theater- und Museumsclubs beschränkt bleiben werden; hierbei sind speziell Bildung und Identität stiftende Externalitäten angesprochen. Dann sind die im vorhergehenden Szenario des privaten Marktes mit positiven Externalitäten besprochenen Probleme der quantitativen und qualitativen Unterversorgung auch hier viru-

lent. Dieses Problem wird im „Reformorientierten Versuch“ noch zu beachten sein.¹⁶³

2. Die Dimensionen der Performance im intermediären Szenario des funktionalen Föderalismus

Die Mengen X^A und X^B sind¹⁶⁴, gemessen an den Präferenzen des Medians in den jeweiligen Kulturclubs, optimal; sie sind diesen näher als in dem staatlichen Referenzmodell (Szenario 1) und auch näher als im föderalstaatlichen Szenario, da die „Kunstverächter“ hier nicht mitentscheiden. Die Zahl der „Überstimmten“ ist hier somit geringer, egal, ob die „Kulturbanausen“ oder die „Kulturfreaks“ in der Minderheit sind.¹⁶⁵ Betrachten wir als Maßstab die Präferenzen der Mitglieder der Kollektive, so ist die bereitgestellte Menge effizienter als in den staatlichen Szenarien.

Solange die direkten Produzenten (sozusagen private oder intermediäre „Bürokratien“) nicht über ein starkes Machtpotential verfügen, bleibt kein Spielraum für technische Ineffizienzen oder für Surqualit ; hier kommt es jedoch in der Tat auf das Machtverhältnis zwischen Vereinsmitgliedern und Produzenten an, für das es – wie in den obigen b rokratiethoretischen Szenarien gesehen – ein ganzes Spektrum von Möglichkeiten gibt mit entsprechend unterschiedlichen Graden an X-Ineffizienzen und „ berh rter“ Qualität. Da der Staat in diesem einfachen intermediären Szenario kein Akteur ist, tritt auch keine fiskalische Belastung sowie keine Umverteilung auf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß dieses Szenario der funktionalen Kulturkollektive unter Allokationsgesichtspunkten durchaus sinnvolle Ergebnisse zeigen kann.

X. Exkurs: Zur Rolle der „Kunstfreiheit“ in den Modellen dieses positiv-wirkungsanalytischen Versuchs

Von Nicht konomenseite mag ein Hauptkritikpunkt an der bisherigen Vorgehensweise in diesem positiv-politökonomischen Kapitel sein, daß es insgesamt letztlich auf ein „falsches“ Maß rekurriert bzw. fußt: Nicht die Präferenzen der Bev lkerung¹⁶⁶ – die hier als Ausgangspunkt der Betrachtung gewählt wurden, wie gängigerweise in ökonomischen Studien – seien der geeignete

¹⁶³ Siehe Punkt E.I.2. im folgenden „Pragmatisch-reformorientierten Versuch“.

¹⁶⁴ Siehe wiederum Abbildung D-7 des Punktes D.IV.1.

¹⁶⁵ Siehe dazu nochmals Abbildung D-4 des Punktes D.II.2.a).

¹⁶⁶ Wobei hier – im Gegensatz zu einigen anderen Passagen dieses Kapitels – einen Moment lang von der voraussetzungsvollen These ausgegangen sei, daß es sich um aufgeklärte, wohl-informierte und die Bedürfnisse anderer Generationen berücksichtigende Individuen handelt; dies, um von Informations- und Externalit tenproblemen abstrahieren zu können.

Referenzpunkt, sondern die „Freiheit der Kunst“. In der Tat mag man monieren, daß diese Freiheit in der politökonomischen-wirkungsanalytischen Betrachtung dieses Kapitels nicht vorkommt. Im Gegenteil: Gerade der Gegensatz dazu ist der Fall; in der Tat war die Frage ja nicht: „Inwiefern sind Theater und Museen frei von staatlicher (und sonstiger) Bevormundung und Festlegung?“, sondern sie war: „Inwiefern sind sie – in den verschiedenen institutionellen Arrangements – den Wünschen (also in der Sprache der Ökonomik den Präferenzen) der Bevölkerung verpflichtet, ja auf diese festgelegt?“ Gerade diese Frage hat also nicht etwa die „Freiheit der Kunst“, sondern die Gebundenheit der Kunst, die Festlegung der Kunst auf die Präferenzen im Sinn.¹⁶⁷

Diese Perspektive mag nun für den Ökonomen selbstverständlich sein, Ausgangspunkt seiner Betrachtung sind regelmäßig individuelle Präferenzen. Aus der Perspektive der Kunschaffenden oder auch aus der Perspektive der Rechtswissenschaft ist dies hingegen irritierend. Wie bereits oben erwähnt, wird die Freiheit der Kunst von Artikel 5, Abs. 3 Grundgesetz ausdrücklich gewährt, sie gehört zu den subjektiven Rechten.¹⁶⁸ Angesichts der hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung der Kunstfreiheit erscheint es hier sinnvoll, diese nicht zu ignorieren, sondern sie zumindest in Exkursform aufzugreifen.

Verlassen wir also einen Moment die ökonomische Perspektive und fragen, welche institutionellen Arrangements die „Freiheit der Kunst“ maximieren, so sind es gerade die, die Museen und Theater nicht auf die Präferenzen der Bevölkerung (oder sogar auf die von deren Agenten, also auf die der Politiker) festlegen, oder anders gewendet: Es sind diejenigen institutionellen Arrangements, die den diskretionären Spielraum der Produzenten – also der Theater- und Museumsmacher – möglichst umfangreich machen. Um eine möglichst große Freiheit der Kunst zu garantieren, wäre der Maximand also der diskretionäre Spielraum. Wie gesehen, war dieser besonders hoch in verschiedenen staatlichen Arrangements. Bedeutet diskretionärer Spielraum gleich Freiheit der Kunst, so wäre in diesen institutionellen Arrangements die Freiheit der Kunst am ehesten gewährleistet.

Es eröffnet sich nun scheinbar ein Dilemma: Sowohl das Gewähren von Kunstfreiheit hat Nachteile (nämlich die Verschwendung von Ressourcen, weil

¹⁶⁷ Hiergegen mag man einwenden, daß die Freiheit der Kunst die Kunst nicht vor den Wünschen (den Präferenzen) der Bevölkerung schützen soll, sondern vor einem die Inhalte bestimmenden Zugriff des Staates, wie in Punkt B.II. des „Deskriptiven Versuchs“ diskutiert. Dieser Einwand trifft jedoch nicht, wenn – wie in dieser und den meisten anderen ökonomischen Untersuchungen – der Staat und sein Handeln durch nichts anderes legitimiert und determiniert werden kann, als durch die Wünsche der Bevölkerung. In der ökonomischen Formulierung sollte der Staat nicht mehr und nicht weniger sein, als der Exekutor der Bürgerpräferenzen. Freiheit der Kunst als inhaltliche (nicht finanzielle, wie in Punkt B.II. betont) Unabhängigkeit vom Staat, bedeutet somit aus ökonomischer Perspektive nicht anderes als Unabhängigkeit von den Bürgerpräferenzen.

¹⁶⁸ Vgl. nochmals Punkt B.II. im „Deskriptiven Versuch“.

von den Bürgerpräferenzen abgewichen wird), als auch die Einschränkung der Kunstfreiheit hat Nachteile (nämlich die Einschränkung eines Grundrechtes). Wenn man sich darauf einläßt, diese Nachteile als Kosten abzubilden¹⁶⁹, eröffnet sich ein Ausweg aus diesem Dilemma.

Dabei sei definiert

K^V (Verschwendungskosten) = Kosten der Abweichung von den Präferenzen der Bevölkerung (fiskalische Kosten und Wohlfahrtsverluste)

K^K (Kunsteinschränkungskosten) = Kosten der Abweichung von der Kunstfreiheit (also die intangiblen Kosten, die mit der Einschränkung eines Grundrechtes verbunden sind).

Theoretisch leicht herleitbar ist nun ein „optimaler Grad an Kunstfreiheit“ oder gleichbedeutend damit ein optimaler Verschwendungsgrad (siehe Abbildung D-13).

Bei Null – also im Ursprung – sind Museen und Theater vollständig auf die Präferenzen der Bevölkerung verpflichtet, es besteht also keinerlei Kunstfreiheit. Bei $F^{\max}$ sind Theater und Museen voll von den Präferenzen der Bevölkerung unabhängig (sie besitzen vollständigen diskretionären Spielraum), es besteht also völlige Freiheit der Kunst. Auf der Abszisse ist also der Grad der Kunstfreiheit von Null bis maximale Kunstfreiheit abgetragen.

Hierbei sind auf der Ordinate Kosten abgetragen, und zwar auf der einen Seite Verschwendungskosten und auf der anderen Seite Kosten der Kunstfreiheitseinschränkung. Erstere (K^V) steigen offensichtlich mit steigender Kunstfreiheit an, letztere (K^K) nehmen offensichtlich mit steigender Kunstfreiheit ab.

Theoretisch leicht einsichtig ist der optimale Grad der Verschwendung bzw. der optimale Kunstfreiheitsgrad da, wo die Summe der beiden Kostenarten minimal ist, also bei F^* . Dort ergeben beide Kostenarten die geringsten Gesamtkosten; er gibt an, wie groß die Freiheit der Kunst aus ökonomischer Sicht sein sollte.

Praktisch ergeben sich hingegen verschiedene Schwierigkeiten: Die einzige leicht zu erfassende Kostenkategorie sind die fiskalischen Kosten. Die Wohlfahrtsverluste durch Abweichung vom Allokationsoptimum („Verschwen-

¹⁶⁹ Diese, dem Nichtökonom vielleicht eigenwillig erscheinende Vorgehensweise, ist in der Ökonomik hingegen üblich: Ökonomisch sind Kosten nicht nur monetäre, „in Cash“ fließende Zahlungsströme, sondern auch nicht pekuniäre „Nachteile“. Offensichtlich ist hier Letzteres gemeint.

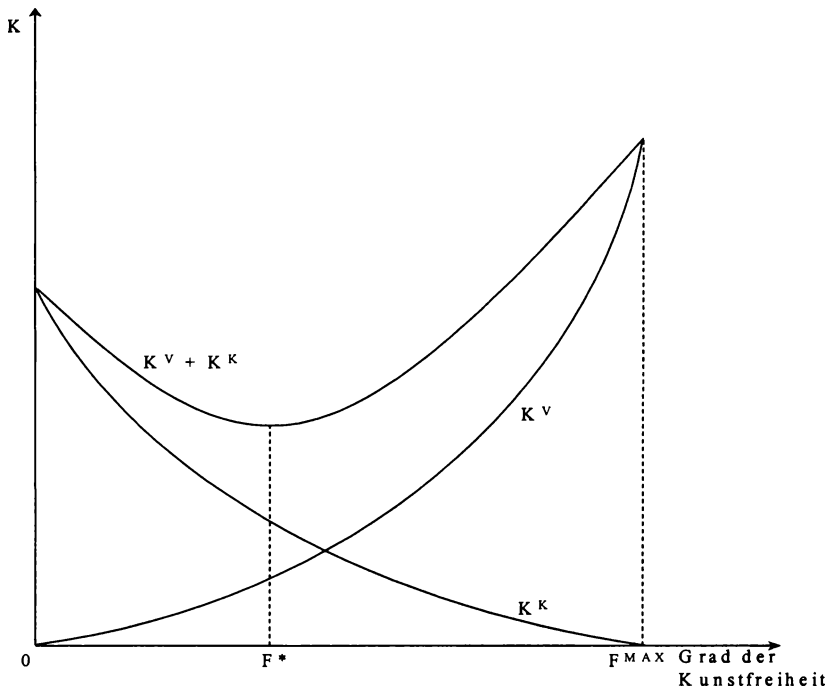


Abbildung D-13: Der ökonomisch optimale Grad der Kunstfreiheit

dung“) oder sogar die intangiblen Kosten der Einschränkung eines Grundrechts zu erfassen, ist natürlich illusorisch.

Trotz dieser praktischen Bedenken ist es im Ergebnis wichtig, festzuhalten, daß nun bei Berücksichtigung der dem Ökonomen fremden Kategorie der „Freiheit der Kunst“ ganz andere Ergebnisse herleitbar sind, als in den oben vorgestellten politökonomisch-wirkungsanalytischen Modellen. Dies wird, zumindest partiell, beim folgenden „Pragmatisch-reformorientierten Versuch“ noch zu beachten sein.

E. Pragmatisch-reformorientierter Versuch

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

Nach den theoretisch angelegten Erörterungen der beiden vorhergehenden Kapitel soll nun versucht werden, in pragmatischer Weise Reformvorschläge für den Theater- und Museumsbetrieb zu unterbreiten. Bei diesen Reformvorschlägen werden die vorstehenden Theoriekapitel in zweierlei Hinsicht von zentraler Bedeutung sein: Einerseits lassen sich aus den dortigen Szenarien und den dortigen normativen Begründungen selbst Reformperspektiven herleiten und diskutieren (so z. B. Privatisierung, Zentralisierung versus Dezentralisierung und Demokratisierung des Kulturbetriebs). Andererseits können die theoretischen Erwägungen auch die Grundlage für eine kritische Diskussion der von verschiedenen Seiten vorgebrachten Reformschritte (wie z. B. „Fund Raising“ oder Sponsoring) bilden. Natürlich gibt es dabei Überschneidungen, so ergibt sich z. B. die Diskussion um eine vermehrte Privatisierung von Theatern und Museen nicht nur aus den normativen und politökonomischen Versuchen, sondern sie gibt es auch in der aktuellen gesellschaftlichen Debatte um die Reform des Kulturbereichs.

Wie sich aus dem Gesagten bereits andeutet, beziehen sich die Reformvorschläge auf zweierlei Komponenten des Kulturbetriebs: Einerseits auf dessen Organisation und andererseits auf dessen Finanzierung, wobei sich die Ausprägungen der beiden Komponenten zum Teil gegenseitig bedingen. So setzt z. B. ein wirklich privater Kulturbetrieb nicht nur eine private Form der Organisation voraus, sondern auch eine private Finanzierungsform wie in der Typologie der Trägerschaften im „Deskriptiven Versuch“ bereits gezeigt.¹

Folgend werden zunächst Reformoptionen der Entstaatlichung des Theater- und Museumsbetriebs diskutiert. Dann werden Reformperspektiven vorgestellt, die es grundsätzlich bei einem staatlich-hoheitlichen Kulturbetrieb belassen. Abschließend erfolgt die Erörterung der enger auf die Finanzierung bezogenen Reformvorschläge. Bei der Diskussion der verschiedenen pragmatischen Reformvorschläge wird nicht nur ihre ökonomische und außerökonomische Sinnhaftigkeit zu befragen sein, sondern auch ihre politische Realisierbarkeit ist zu skizzieren. Nur wenn all dies berücksichtigt wird, läßt sich – trotz der

¹ Siehe nochmals Punkt B.III.1. im „Deskriptiven Versuch“.

Dominanz der ökonomischen Perspektive in dieser Untersuchung – in pragmatischer Weise eine realistische Perspektive für den Theater- und Museumsbetrieb aufzeigen.

I. Maßnahmen zur Entstaatlichung des Theater- und Museumsbetriebs

Die radikalste Abkehr von der bestehenden Form des Theater- und Museumsbetriebs, also die Privatisierung als Reformoption, wird hier zuerst vorgestellt; genauer ist zu fragen, welche die Voraussetzungen, die Möglichkeiten und die Grenzen hierfür sind. Daran schließt sich eine Erörterung der Chancen und Grenzen einer Überführung der staatlichen in eine parafiskalisch-intermediäre Theater- und Museumslandschaft an.

1. Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen einer Radikalkur: Zur Privatisierung des Museums- und Theaterbetriebs (Disney-World-Modell)

Zunächst zur wohl krassesten Form der Reform, der Privatisierung des Museums- und Kulturbetriebs. Privatisierung bedeutet dabei zunächst, daß die heute in der Trägerschaft der öffentlichen Hand befindlichen Theater und Museen in die Hände von privaten erwerbswirtschaftlich orientierten Trägern übergehen.² Es sei zunächst von einer kompletten Privatisierung der Theater- und Museumslandschaft ausgegangen (erst in einem späteren Punkt wird nach einem „Reformmix“ gesucht), d. h., die öffentliche Hand entledigt sich aller Theater und Museen, unabhängig davon, ob diese einen privaten Träger (also einen Käufer) finden oder nicht. Diese Reformoption sei hier nach dem wohl weltweit bekanntesten privaten und marktlichen Anbieter von Kulturgütern „Disney-World-Modell“ genannt.

Im „Normativen Versuch“ wurde deutlich, daß – bei aller Umstrittenheit – vom Museums- und Theaterbetrieb positive Externalitäten ausgehen, und im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ wurde gezeigt, daß durch das Auftreten eben dieser Externalitäten es bei einem rein privaten, marktlichen Kulturbetrieb zu einer Unterversorgung und/oder einer zu geringen Qualität kommen kann.³ Demgegenüber zeigte sich, daß in der heutigen staatlichen Situation wohlfahrtstheoretisch von einer Überversorgung und einer zu hohen Qualität

² Zu der hier weniger interessierenden Frage, wie dieser Übergang in private Hände technisch durchgeführt werden kann vgl. hierzu z. B. *Attenhofer* (1997a) und (1997b).

³ Hierbei ist nicht das Referenzmodell 1 zugrunde gelegt, welches ja ausdrücklich von Externalitäten abstrahierte, sondern das Szenario in Punkt D.VIII.

ausgegangen werden kann.⁴ Zudem zeigte sich bereits im „Normativen Versuch“, daß distributive Probleme in einem solchen privaten, aber auch in einem staatlichen Kulturbetrieb auftreten können, was später noch zu diskutieren sein wird.

Wird also als Reformperspektive für Theater und Museen deren Privatisierung vorgeschlagen, so muß dieser Befund berücksichtigt werden; d. h. daß eine bloße Privatisierung ohne weitere ergänzende Maßnahmen wohlfahrtsökonomisch nicht wünschbare alloкатive und distributive Effekte zeigt (d. h. konkret eine Unterversorgung und die Nichtgewährleistung eines „egalitären Zugangs“). Damit aber eine Privatisierung als Reformperspektive a priori zu verwerfen, erscheint vorschnell, schon weil die aktuelle Situation ebenfalls wohlfahrtsökonomisch fragwürdig ist. Es ist vielmehr zu erfragen, welche Reformelemente die Radikalreform Privatisierung begleiten müßten, um eben diese schon aus ökonomischer Perspektive unerwünschten Effekte nicht zu zeigen.

Zunächst zum Problem der positiven externen Effekte und der damit verbundenen Unterversorgung bzw. Qualitätsminderung auf einem rein privaten Kulturmarkt. In der ökonomischen Theorie sind die Instrumente zur Überwindung dieser Effekte hinlänglich bekannt, dabei wird ein ganzes Set von Maßnahmen diskutiert⁵:

- Internalisierung durch Verhandlung (Coase-Lösung),
- Pigou-Steuern bzw. -Subventionen,
- Fusion der betroffenen Kollektive,
- Staatliche Bereitstellung,
- Ver- und Gebote.

Begleitend zur Privatisierung müßte somit theoretisch eine der aufgelisteten Internalisierungsmaßnahmen als Reformbestandteil etabliert werden. Verschiedene davon sind jedoch für die hier verfolgte Fragestellung von vornherein nicht brauchbar, da sie entweder speziell für negative Externalitäten konzipiert sind (z. B. Verbote) oder aber hier nicht praktikabel sind: Angesichts der hier vorliegenden Diffusität der positiven Externalitäten scheitern sowohl die Coase-Lösung (wer sollte mit wem verhandeln?)⁶ als auch die Fusionslösung. Privaten Anbietern eine bestimmte Menge vorzuschreiben, ist – zumindest ohne Subvention – mit dem fundamentalen Kalkül des Produzenten nicht kompatibel. Zudem scheidet hier (in der „Abteilung Privatisierung“) staatliche Bereitstellung ex definitione aus. Somit verbleibt die Pigou-Subvention als

⁴ Vgl. Referenzmodell 2 in Punkt D.II. des „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“.

⁵ Vgl. z. B. das einschlägige Lehrbuch von *Fritsch/Wein/Ewers* (1996), S. 84 ff.

⁶ Zudem sind verschiedene Voraussetzungen für deren Wirksamkeit hier nicht gegeben.

Maßnahme zur Internalisierung der positiven Externalitäten des Kulturbetriebs und somit zur Abmilderung der Unterversorgung mit Kulturgütern.⁷

Der Grad, bis zu dem die Internalisierung erfolgen sollte, läßt sich dabei – zumeist theoretisch – noch leicht bestimmen. Unterstellt man realistischere, daß die Internalisierung der Externalitäten nicht kostenlos ist (daß sie also mit Wohlfahrtsseinbußen verbunden ist), so ist es nur sinnvoll, die positiven Externalitäten bis zu dem Grade zu internalisieren, bis zu dem die Wohlfahrtsgewinne gleich den Wohlfahrtsverlusten der Internalisierung sind.

Die Privatisierungsoption beinhaltet also neben der oben dargelegten Privatisierung selbst auch eine Subventionierung der Theater und Museen zum Zwecke der Internalisierung der positiven Externalitäten.

Wie würde sich nun der Theater- und Museumsbetrieb verändern, wenn er privatisiert wird und die von ihm ausgehenden positiven Externalitäten internalisiert werden? Schon diese Frage zeigt, daß es zumindest mißverständlich ist, zu sagen, daß der Theater- und Museumsbetrieb – so wie er jetzt ist – privatisiert wird, denn eben genau so wie er heute ist, wird er marktlich-privat organisiert nicht weiter bestehen, auch nicht, wenn die oben diskutierten flankierenden Maßnahmen getroffen werden. Der bestehende Kulturbetrieb wird vielmehr privatisiert, und dadurch wird ein anderer geschaffen; dieser mag zwar ebenfalls funktionsfähig sein, aber eben anders.

Zunächst einmal würde eine privatisierte Theater- und Museumslandschaft entschieden kleiner sein als die uns heute vertraute staatlich getragene. Die Verkleinerung würde nicht nur in Form einer Reduktion der Repertoires und der Exponate stattfinden, sondern diese Radikalreform muß einkalkulieren, daß es ein massives Theater- und Museumssterben in Deutschland gibt. Dies mag der „reine Wohlfahrtsökonom“ nicht nur billigend in Kauf nehmen, sondern sogar begrüßen: Gelingt die Internalisierung der positiven Externalitäten mit Hilfe der Pigou-Subvention in einem privaten Kulturbetrieb, so wäre die Verkleinerung des Kulturbetriebs nur ein „Zurechtstutzen“ der heutigen „Überproduktion“ auf das rechte Maß. Es ist jedoch nur redlich, zu betonen, daß die Umsetzung dieser wohlfahrtsökonomisch durchaus favorisierbaren Reformoption das Aus für verschiedenste bestehende Theater und Museen bedeuten würde. Dies entspricht im übrigen auch der Alltagserfahrung: Die spektakulären Schließungen von Kultureinrichtungen – wie z. B. die Schließung des Schillertheaters Berlin oder die „Fusion“ von Theaterbetrieben zum Theaterverbund Altenburg/Gera in Sachsen – waren tatsächlich nichts anderes als gescheiterte Privatisierungen, denn die politischen Entscheidungsträger hätten ohne Zweifel eine Übernahme dieser Einrichtungen und eine Aufrechterhal-

⁷ Wegen der hinlänglich bekannten Probleme der Zielgenauigkeit könnte die Internalisierungssubvention sozusagen als „Standard-Preis-Subvention“ – vgl. z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (1996), S. 97 ff. – ausgestaltet sein, was jedoch nichts Grundlegendes verändern würde.

tung des Repertoires durch Private gerne gesehen. Dies ist offensichtlich jedoch völlig unrealistisch.

Ganz analoge Konsequenzen ergeben sich für die Qualität des Theater- und Museumsbetriebs bei der Radikalreform Privatisierung, zumindest, was die kostenintensive Facette der Qualitätsdimension betrifft. Wie im vorhergehenden Versuch gezeigt, verfügen die Theater- und Museumsmacher im bestehenden öffentlichen System über diskretionäre Spielräume zur systematischen Erhöhung der Qualität, insofern besteht – wie oben gezeigt – ein Hang zur überzogenen „Surqualit  “.   ber solche Spielräume würden die Kulturschaffenden nach einer Privatisierung – auch bei gleichzeitiger Internalisierung der positiven Externalitäten – nicht mehr verfügen: Sie wären vielmehr auf die Produktion „effizienter Qualität“ festgelegt. Auch hiergegen spricht aus wohlfahrtsökonomischer Sicht gar nichts. Offensichtlich bleibt jedoch die Produktion von nicht kostentreibender Qualität unberührt. Trotz der wohlfahrtsökonomisch wünschenswerten Effekte ist es wiederum nur redlich, darauf hinzuweisen, daß selbst dann, wenn die Privatisierung wie oben aus ökonomischer Sicht gefordert von einer Pigou-Subvention begleitet würde, es zu massiven Einbrüchen bei der Qualität des Theater- und Museumsbetriebs kommen würde. Auch dieser Befund entspricht im übrigen ebenfalls durchaus der Alltagserfahrung: Typischerweise ist erwerbsm   iges Theater oft „weniger anspruchsvolles“ Volkstheater.

So wünschenswert die beschriebenen quantitativen und qualitativen Effekte einer Privatisierung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht auch sein mögen, so sehr bleibt offen, ob sie kulturpolitisch vertretbar sind. Wichtig ist es in jedem Fall, vor der Vorstellung zu warnen, Umfang und Qualität des Kulturbetriebs blieben in der jetzigen Ausprägung erhalten.

Aus ökonomischer und nicht-ökonomischer Perspektive von besonderem Reiz scheint an dieser Reformoption zu sein, daß der fiskalische Druck – und damit die Steuerbelastung –, der durch den Theater- und Museumsbetrieb hervorgerufen wird, um ein vielfaches geringer wäre als im jetzigen staatlichen Arrangement. Lediglich zum Ausgleich der positiven Externalitäten würden öffentliche Mittel fließen, was – wie auch immer die politische Bewertung der Externalitäten ausf  llt – nur einen geringen Anteil an der Gesamtfinanzierung ausmachen dürfte; nicht etwa 85 – 90 % des Gesamtbudgets würde wie aktuell aus Steuermitteln stammen.⁸

Jede Verringerung der Abgabenlast mag man angesichts der hohen Lohn- und Lohnnebenkosten begrüßen, so auch diese. Andererseits sei jedoch davor gewarnt, daß durch die Kulturpolitik gegebene fiskalische Entlastungspotential zu überschätzen, wenn man es über alle Gebietskörperschaften insgesamt betrachtet. Wie im „Deskriptiven Versuch“ gezeigt, ist zur Zeit der Anteil des

⁸ Siehe nochmals Punkt B.V.2. im „Deskriptiven Versuch“.

öffentlichen Theater- und Museumsbetriebs an den öffentlichen Ausgaben insgesamt kaum ins Gewicht fallend. Selbst wenn man diese Ausgaben vollständig streichen würde – also auch keine Kompensation für Externalitäten getroffen würde –, ergibt sich: Als „symbolische Politik“ zur Verringerung der Abgabenlast ist die Privatisierung der Theater und Museen vielleicht noch geeignet, ökonomisch mag sie – mangels des quantitativen Gewichts – kaum eine Rolle spielen.

Dem mag man entgegenhalten, daß „auch Kleinvieh Mist mache“. Dies ist insofern richtig, als daß für einzelne (kleinere) Gemeinden diese Reformoption durchaus fiskalische Entlastungen bewirken kann. In einzelnen kommunalen Haushalten kann die Belastung durch Museen und Theater durchaus von Bedeutung sein, wie etwa im Falle der Kleinstadt Moers am Niederrhein, die ein eigenes kommunales (und zudem reputiertes) Theater unterhält. Trotzdem sei hier vor der Hoffnung gewarnt, daß die Privatisierung der Museums- und Theaterlandschaft ein entscheidender Schritt zur Sanierung der gesamten Staatsfinanzen darstellt.

Neben den genannten Veränderungen ist auch zu beachten, daß es andere „Gewinner“ und „Verlierer“ – also Distributionswirkungen – geben wird bei einem privaten Kulturbetrieb als bei dem jetzigen. Zunächst einmal fällt ein negativer – also regressiver – Verteilungseffekt weg, der von der heutigen staatlichen Theater- und Museumslandschaft ausgeht, wie im „Normativen“ und im „Wirkungsanalytischen Versuch“ gezeigt. Die „negative Budgetinzidenz“ der heutigen Museums- und Theaterpolitik mit öffentlichen Einnahmen und öffentlichen Ausgaben würde durch eine marktliche Primärverteilung ersetzt. Wie oben im „Normativen Versuch“ bereits angedeutet, ist eine solche marktliche Primärverteilung mit ihren Effekten im Kulturbereich durchaus umstritten: So sichert sie die Durchsetzung der vielerorts postulierten „egalitären Zugangsmöglichkeit“ zu Theatern und Museen kaum.

In der Tat sind Marktpreise in diesen Märkten zu erwarten, die für Geringverdienende den häufigen Besuch von Theatern und Museen zu einem unerschwinglichen Vergnügen machen.⁹ Wie oben bereits angedeutet, ist die Nichtsicherung eines egalitären Zugangs jedoch keine Begründung für eine staatliche Bereitstellung und Finanzierung des Kulturbetriebs. Vielmehr können gezielte, an den Konsum von Theater- und Museumsgütern gebundene Transfers für Geringverdienende diesen Makel eines privaten Kulturbetriebs heilen. Diese Transfers wären quantitativ natürlich entschieden geringer als das heute für Museen und Theater verwendete Budgetvolumen, da nur ein geringer Teil der tatsächlichen Theater- und Museumsbesucher als „bedürftig“ anzusehen ist.

Zu guter Letzt ist darauf hinzuweisen, daß die Privatisierung des Museums- und Theaterbetriebs auch Implikationen für die „Freiheit der Kunst“ hat, zu-

⁹ Vgl. hierzu nochmals Punkt C.III.4. im „Normativen Versuch“.

mindest, wenn man diese wie oben im Exkurs des vorhergehenden Kapitels in einem ökonomischen Sinne interpretiert.¹⁰ Dort wurde modelliert, daß eine „Freiheit der Kunst“ erst dann möglich ist, wenn die Kulturschaffenden über „diskretionäre Spielräume“ verfügen. Während solche Spielräume im bestehenden Museums- und Theaterbetrieb in (zu) großem Umfang vorhanden sind,¹¹ sind solche in einem privatisierten nicht vorhanden; Kulturschaffende sind vielmehr auf eine effiziente Produktion festgelegt und nicht „frei“ in der Auswahl und Gestaltung ihrer Kunstprodukte. Der Absenz diskretionärer Spielräume, welcher unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten begrüßenswert ist, hat somit durchaus auch nicht-ökonomische Nachteile.

Resümierend ergibt sich zur Reformoption Privatisierung der Theater- und Museumslandschaft das folgende. Um im ökonomischen Sinne eine Unterversorgung und/oder eine zu geringe Qualität zu vermeiden, muß die Privatisierung von Pigou-Subventionen zur Internalisierung positiver externer Effekte begleitet werden. Um einen „egalitären Zugang“ in einer privaten Theater- und Museumslandschaft zu gewährleisten, müßte sie zudem mit direkten Transfers für den Konsum von Theatern und Museen flankiert werden. Unter diesen Bedingungen zeigt die Reformoption Privatisierung Ergebnisse, die wohlfahrtsökonomisch – das heißt hier vor allem allokativ, fiskalisch, aber auch distributiv – vertretbar und favorisierbar sind. Nichtsdestotrotz sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Umsetzung der Privatisierungsoption auch inklusive der flankierenden Maßnahmen – verglichen mit dem heutigen Zustand – ein massives Theater- und Museumssterben in Gang setzen würde und auch eine Senkung der Qualitätsstandards von Aufführungen und Exponaten zur Folge hätte. Diese wohlfahrtsökonomisch sinnvolle Reformoption ist somit kulturpolitisch und auch unter dem Aspekt der „Freiheit der Kunst“ eher kritisch zu bewerten.

Vor dem Hintergrund des Gesagten sind auch „Teilprivatisierungen“¹², die ohne strukturelle Verwerfungen des bestehenden Theater- und Museumsbetriebes auskommen sollen, die also nur einzelne Segmente, die „privatisierbar“ sind, anpassen wollen, nur Augenwischerei. Der Kern des Museums bzw. des Theaters bleibt in diesen Vorschlägen ohne „Verwerfungen“ immer öffentlich, und damit erfassen solche Vorschläge nicht die wirkliche Radikalooption, aber auch nicht die Vorteile, die eine Privatisierung hat.

¹⁰ Siehe Punkt D.XI. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

¹¹ Siehe nochmals Punkt D.II. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

¹² Vgl. hierzu z. B. *Attenhofer* (1997a) oder *Mossetto* (1997).

2. Chancen und Grenzen für eine parafiskalisch-intermediäre Theater-und Museumslandschaft (USA-Modell)

Neben der gerade diskutierten „Privatisierung“ wäre eine zweite Möglichkeit der Entstaatlichung der Theater- und Museumslandschaft die „Parafiskalisierung“. Eine parafiskalisch-intermediäre Theater- und Museumslandschaft würde dadurch entstehen, daß sich Individuen in Kollektiven zusammenschließen, um den Betrieb einer oder mehrerer Theater und Museen zu organisieren und zu tragen. Kennzeichnend für eine solche intermediäre oder Clublösung ist, daß diese Kollektive weder staatlich organisiert sind noch daß sie, wie etwa bei der Reformoption Privatisierung, marktlich organisiert sind, das heißt, sie sind nicht primär auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Eine parafiskalisch-intermediäre Lösung bedeutet damit zunächst, daß Theater und Museen sowohl von diesen Kollektiven institutionell getragen werden als auch, daß sie von diesen finanziert werden.¹³

Das Bestehen solcher funktionaler Kollektive zur Bereitstellung von Theatern und Museen ist auch de facto verbreitet. So existieren in Deutschland verschiedene Kulturvereinigungen; am bekanntesten sind die in nahezu allen größeren Städten anzutreffenden Kunstvereine¹⁴ oder auch die selbstorganisierten Theatergruppen, die nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind.¹⁵ Solche Kulturvereine werden oft als private, marktliche Institutionen bezeichnet, was insofern gerechtfertigt ist, als sie nicht staatlich sind. Da sie jedoch nicht auf Gewinnerzielung, sondern auf die kollektive Selbsterstellung eines Angebots abstellen, werden sie hier als parafiskalisch, nicht als privat – im Sinne von marktlich – bezeichnet.¹⁶ In einem verwandten kulturellen Bereich, dem Bereich der Körperkultur, also dem Sport, ist diese institutionelle Clublösung die dominierende. In den USA ist die nichtstaatliche und zugleich nichtgewinnorientierte Form des Theaters und Museums die dominierende, wenn es um solche Institutionen geht, die in ihren Exponaten bzw. in ihrem Repertoire den deutschen und europäischen staatlichen Theatern und Museen vergleichbar sind, weshalb die Reformoption der Parafiskalisierung hier „USA-Modell“ genannt wird.¹⁷

¹³ Vgl. hierzu nochmals Punkt D.IX. im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

¹⁴ Auch wenn diese teilweise öffentlich finanziert werden, womit sie dem hier vorgestellten Typus nicht gänzlich entsprechen.

¹⁵ Von *Frey/Pommerehne* (1990) werden solche als „Kooperative Theater“ bezeichnet.

¹⁶ Vgl. für die Konstitutiva von parafiskalischen Institutionen *Tiepelmann/van der Beek* (1992), S. 84 ff.

¹⁷ Aber auch in Großbritannien findet sich diese Form im Bereich der Kulturförderung, siehe z. B. *Creigh-Tyte* (1997).

Hier ist nun zu fragen, ob eine Reform der aktuellen staatlich hoheitlichen Theater- und Museumslandschaft dergestalt möglich ist, daß sie in eine überführt wird, die von solchen funktionalen parafiskalischen Kollektiven – oder, in nicht-finanzwissenschaftlicher Diktion, von Clubs oder Vereinen – getragen und finanziert wird.¹⁸ Wie schon die Bezeichnung Privatisierung im vorhergehenden Unterpunkt, so ist auch diese Formulierung der „Parafiskalisierung“ mißverständlich: Eine vom Staat aktiv betriebene Überführung der Theater- und Museumslandschaft in eine parafiskalisch-intermediäre wird offensichtlich schwerlich möglich sein, handelt es sich doch um freiwillige Kollektive, in denen sich Individuen zum Betrieb von Theatern und Museen zusammenfinden. Oder anders gewendet lautet die Frage: Inwieweit werden sich, wenn sich der Staat seiner Theater und Museen entledigt, genug Individuen finden, die zu Trägern von solchen Kollektiven werden, um diese Kulturlandschaft aufrechtzuerhalten?

Im vorhergehenden Kapitel widmete sich Punkt D.IX. aus einer wirkungsanalytischen Perspektive der intermediär-parafiskalischen Theater- und Museumslandschaft. Auch in einer solchen nicht staatlichen Kulturlandschaft sind die von ihr ausgehenden positiven Externalitäten zu beachten; hier gilt die im vorhergehenden Punkt dargelegte Argumentation in vollem Umfang. Die vom Theater- und Museumsbetrieb ausgehenden externen Effekte sind mit Hilfe einer Pigou-Subvention zu internalisieren.¹⁹ So formuliert Tiepelmann schon 1975: Der „parafiskalische Bereich ... erhält nur in dem Maße Staatszuschüsse, in dem allgemeine externe Effekte anerkannt werden müssen.“²⁰ Auch in dieser Reformoption kommt dem Staat also eine (wenn auch stark) begrenzte Rolle als Finanzier des Kulturbereichs zu.

Wie würde sich die heutige, weitgehend staatlich getragene Theater- und Museumslandschaft verändern, wenn sie in eine parafiskalische überführt wird? Zunächst sei wieder von der Überversorgung ausgegangen, wie sie im vorhergehenden Versuch für die heutige Situation als charakteristisch angesehen wurde.²¹ Ebenfalls im vorhergehenden Versuch wurde deutlich, daß in einem parafiskalischen Arrangement eine solche Überproduktion nicht möglich ist, auch nicht bei Internalisierung der positiven Externalitäten. Dies war primär damit begründet, daß an Kunst und Theater nicht interessierte Bürger in einer „parafiskalischen Welt“ nicht via Steuerzahlung an deren Finanzierung beteiligt werden.²² Auch hier reduziert sich somit, wie schon in der Reformoption

¹⁸ Vgl. auch nochmals die Literatur zum verwandten Non-Profit-Sektor im Punkt D.IX. oder auch *Ben-Ner/van Homissen* (1991) oder *Ben-Ner et al.* (1993).

¹⁹ Siehe hierzu nochmals den vorhergehenden Unterpunkt E.I.1.

²⁰ *Tiepelmann* (1975), S. 300.

²¹ Siehe hierzu Punkte D.II.2. und D.III. im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

²² Abgesehen von dem durch die positiven Externalitäten entstehenden Internalisierungsanteil.

Privatisierung, das Angebot an Theatern und Museen; auch hier wird ein Theater- und Museumssterben stattfinden, und das heute bestehende staatliche Angebot ist somit nicht aufrechtzuerhalten. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten ist diese Reduktion des Angebots wiederum positiv zu bewerten, wird doch eine aus Staatsversagen resultierende Überproduktion auf das effiziente Maß zurückgeführt; über die kulturpolitische Wünschbarkeit sind damit jedoch keine Aussagen möglich.

Wie oben gezeigt, ist in der heutigen Situation jedoch nicht nur von einer (wohlfahrtstheoretisch betrachteten) Überproduktion auszugehen, sondern auch von einer „Überqualität“. Anders als in der Reformoption Privatisierung, wo eine Reduktion der (kostenintensiven) Qualität zu erwarten ist, könnte es jedoch mit der Dimension Qualität in der parafiskalischen Reformoption aussehen. Da die parafiskalischen Träger von Museen und Theatern selbst als Bestandteil der Kulturwelt in Reputationswettbewerb stehen und dieser vor allem mit dem Qualitätsaspekt ausgetragen wird, bleibt es unwahrscheinlich, daß – bei den übriggebliebenen Theatern und Museen – gegenüber der jetzigen Qualität Einbußen zu verzeichnen sind: Nicht das effiziente Maß an Qualität – welche möglichst hohe Gewinne versprechen würde – ist von ihnen anvisiert, sondern ein möglichst hohes Maß, welches ihnen einen möglichst hohen Rang – „eine Position“ – in der Kulturwelt verspricht.²³ Die dazu notwendigen diskretionären Gestaltungsspielräume werden ihnen von den Mitgliedern des Trägerclubs (man stelle sich wiederum z. B. einen Kunstverein vor) nicht beschnitten, sondern im Gegenteil ausdrücklich eingeräumt, da für die „Vereinsmitglieder“ nicht etwa die Maximierung des monetären Gewinn des nicht erwerbswirtschaftlich orientierten Vereins im Vordergrund steht, sondern dessen „Ansehen“ und Reputation in der „Kulturwelt“. Parafiskalische Institutionen werden sich sozusagen „Surqualitè“ leisten, auch wenn sie nicht am Markt absetzbar ist, dies im Gegensatz zu privaten Theatern. Das heißt, parafiskalische Theater und Museen haben die Option des „Klein-aber-fein“. Offensichtlich ist die Aufrechterhaltung von „Surqualitè“ wohlfahrtsökonomisch suboptimal, kulturpolitisch mag dies hingegen anders gesehen werden.

Das heißt, auch bei dieser Reformoption der Parafiskalisierung findet ein Theater- und Museumssterben statt, welches jedoch bei den Überlebenden nicht unbedingt mit Qualitätseinbußen einhergehen wird. Dieser Befund, der sich als reformerische Implikation aus den Erörterungen des vorhergehenden positiv-wirkungsanalytischen Versuchs ergibt, deckt sich in der Tat mit einigen Gegebenheiten in den USA. Wie im „Deskriptiven Versuch“ angedeutet, bestehen dort verschiedene, zum Teil sehr reputierte parafiskalische Museen und Theater, die in qualitativer Hinsicht keinen Vergleich mit staatlichen europäischen Institutionen scheuen müssen, jedoch ist die Dichte solcher Museen und

²³ Siehe zur Rolle von Qualität als Maximand der Kulturschaffenden innerhalb der Kulturzirkel nochmals Punkt D.II.3.c) im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

Theater weit geringer als in Deutschland und Europa. Bei dieser Reformoption wären somit primär Mengeneffekte zu erwarten.

Wie schon bei der Reformoption Privatisierung, so besteht auch hier auf den ersten Blick ein besonderer Reiz in der fiskalischen Entlastung. Fiskalische Lasten entstehen, abgesehen von der Internalisierungssubvention, bei der Parafiskalisierung von Theatern und Museen nicht. Analog zur Privatisierungsoption sei auch bei der Parafiskalisierung jedoch vor überzogenen Hoffnungen gewarnt:²⁴ Die genannten Größenordnungen zeigen, daß mit einem quantitativ entscheidenden Beitrag zur Reduktion des fiskalischen Drucks für Unternehmen und private Haushalte nicht zu rechnen ist. Nur für einzelne Gemeinden, in denen der Museums und Theateretat einen relativ großen Anteil am Gesamthaushalt hat, bleibt der fiskalische Entlastungseffekt spürbar.

Distributive Probleme ergeben sich ebenfalls analog zur Privatisierungsoption. Nicht jeder mag die exklusiven Clubbeiträge aufbringen können, um Mitglied in einem „Theater- oder Museumskollektiv“ zu werden, oder aber, wenn die Kollektive gegen Preise ihre Leistungen für Nichtclubmitglieder anbieten, wird nicht jeder in der Lage sein, kostendeckende Preise fortgesetzt zu tragen.²⁵ Dieses Distributionsproblem läßt sich jedoch mit den gleichen Mittel heilen – d. h. mit direkten und an den Konsum von Kulturgütern gebundenen Transfers für Bedürftige –, die bereits im Punkt Privatisierung und im „Normativen Versuch“ diskutiert wurden.²⁶

Im Unterschied zur Privatisierungsoption verbleiben den Museen und Theatern bei einer Parafiskalisierung jedoch diskretionäre Spielräume, womit die dort auftretenden Implikationen für die Freiheit der Kunst (in ihrer hier gewählten ökonomischen Interpretation) hier nicht – oder zumindest in geringerem Maße – zu erwarten sind. Durch die beschriebenen quantitativen Effekte wird die „Freiheit der Kunst“ aber natürlich für „weniger“ Kulturschaffende bestehen.

In der Zusammenschau hat die Reformoption Parafiskalisierung der Theater- und Museumslandschaft somit vor allem eine Reduktion der Menge zur Folge, das heißt, auch hierbei wird ein Theater- und Museumssterben stattfinden. Die sonstigen Effekte bleiben von geringerer Bedeutung, oder sie bleiben handhabbar.

²⁴ Siehe den letzten Unterpunkt E.I.1.

²⁵ Wobei die Preise höher sein können als bei der Reformoption Privatisierung, da sie die Kosten der „Surqualit  “ berücksichtigen müssen.

²⁶ Siehe hierzu Punkt C.III.4. im „Normativen Versuch“.

3. Die Reformoptionen der Entstaatlichung der Theater- und Museumslandschaft in der Zusammenschau

Hier wurden Privatisierung und Parafiskalisierung gesondert vorgestellt, tatsächlich gehören diese beiden Reformoptionen jedoch als Entstaatlichungsoption zusammen: Wenn der Staat sich aus dem Theater- und Museumsbetrieb zurückzieht, so findet sich entweder ein „for profit“ zum Betreiben (d. h. Privatisierung), oder es findet sich ein „not for profit“ (d. h. Parafiskalisierung), oder der Theater- bzw. Museumsbetrieb stirbt. So wird sich tatsächlich eine Mischung aus diesen drei Alternativen finden, wenn eine Entstaatlichungsstrategie verfolgt würde.

Insgesamt ergeben sich einige Gemeinsamkeiten – aber auch Unterschiede – bei der Entstaatlichung der Museums- und Theaterlandschaft in Form von „for profits“ (also Privatisierung) und in Form von „not for profits“ (Parafiskalisierung). Wie gesehen, ist die Fülle der Theater und Museen in beiden Optionen nicht aufrechtzuerhalten; es gibt ein Theater- und Museumssterben. Auch die Aufrechterhaltung der heutigen „Surqualit  “ scheint flächendeckend nicht möglich; die dazu notwendigen diskretionären Spielräume der Kulturschaffenden finden sich im privaten Segment nicht (dort ist man auf die Produktion von effizienter Qualität festgelegt), sondern nur im parafiskalischen Bereich. Da in der oben vorgestellten Modellierung die „Freiheit der Kunst“ ebenfalls vom Grad der diskretionären Spielräume der Kulturschaffenden abhängig ist, wäre die Umsetzung dieser Reformoption auch mit einer graduell geringeren Verwirklichung dieser Verfassungsnorm verbunden. Der Charme dieser Reformoptionen liegt für den praktischen Finanzpolitiker offensichtlich in der fiskalischen Entlastung der öffentlichen Haushalte; dieser Effekt sollte jedoch, wie oben gezeigt, nicht überschätzt werden. Distributive Probleme wären durch geeignete direkte Transfers an die Nachfrager lösbar.

Zusammenfassend ergibt sich: Würde tatsächlich die Entstaatlichung der Theater- und Museumslandschaft als Reformoption gewählt, so würde dies zu gravierenden strukturellen Verwerfungen der heutigen Theater- und Museumslandschaft führen. Die wohlfahrtsökonomische Bewertung davon fällt positiv aus, andere Bewertungsmaßstäbe kommen zu abweichenden Ergebnissen.

II. Strukturelle Reformoptionen, die es bei einem öffentlich staatlichen Theater- und Museumsbetrieb belassen

Die aktuelle Debatte um Reformen des Theater- und Museumsbetriebs ist vor allem eine Debatte um die Reform der Kulturfinanzierung. Diese verengte Finanzierungsfrage soll erst später aufgegriffen werden; hier geht es zunächst

um die oft vernachlässigte Frage der strukturellen Reformoptionen für den Kulturbereich.

1. Zur Dezentralisierung der Produktionsebene bei Zentralisierung der Entscheidungsebene im Bereich von öffentlichen Theatern und Museen (Bayern-Modell)

Die Frage, ob es als eine sinnvolle Reformoption für die Theater- und Museumslandschaft erscheint, eine verstärkte Dezentralisierung bzw. Zentralisierung durchzuführen – wobei es bei einem staatlich hoheitlich getragenen Kulturbetrieb bleibe –, wird vor allem durch die Punkte D.IV. und D.VII. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ nahegelegt. In der aktuellen kulturpolitischen Debatte um die Reform der Theater- und Museumslandschaft spielen solche Überlegungen bisher hingegen kaum eine Rolle.

Mit Punkt D.IV. – in dem die in der Ökonomik übliche Theorie des Föderalismus an den Kulturbereich angelegt wurde – konnte mit Hilfe der dort gängigen Argumentation aufgezeigt werden, daß es regelmäßig ökonomisch sinnvoll ist, Theater und Museen von dezentralen gebietskörperschaftlichen Einheiten (also insbesondere von Gemeinden oder Gemeindeverbänden) bereitstellen zu lassen.²⁷ Durch die Dezentralisierung wird ein präferenznäheres Angebot gewährleistet und – damit einhergehend – kann die Zahl der kulturpolitisch „überstimmten Bürger“ möglichst gering gehalten werden. Es sind also vor allem die allokativen Argumente, die eine dezentrale Lösung ökonomisch sinnvoll erscheinen lassen; insbesondere verspricht die Dezentralisierung eine Reduzierung von Überproduktion und von „Surqualit  “, welche – wie oben gezeigt²⁸ – für zentrale Lösungen kennzeichnend ist.

Damit ergibt sich, daß die heute vielerorts vorfindbare starke Dezentralisierung der Kulturpolitik auf kommunaler Ebene – und nicht etwa ihre Ansiedlung auf Landesebene – durchaus in Einklang mit der gängigen Empfehlung der ökonomischen F  deralismustheorie steht. Bis hierhin stimmen ökonomische Empfehlung und faktisch meist vorfindbare Situation also weitgehend überein, und es ist aus diesem Argument bis hierhin in den meisten deutschen Ländern kein expliziter Reformbedarf herleitbar.

Auch die Neuformulierung der B  rokratietheorie in Form eines „Monopsonmodells“, wie sie in Punkt D.VII des „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ vorgestellt wurde, hat jedoch einige f  rderalismustheoretische Implikationen, auch wenn dies auf den ersten Blick nicht so offensichtlich ist.²⁹

²⁷ Siehe hierzu Szenario 4 im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

²⁸ Siehe hierzu die Szenarien 2 und 3 im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

²⁹ Siehe hierzu Szenario 7 im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

Dort konnte in Verbindung mit der üblichen ökonomischen Modellierung der Bürokratie in den Referenzszenarien³⁰ gezeigt werden, daß, wenn sowohl die konkrete Produktionsebene (Bürokratie) als auch die Politik der Entscheidungsebene (zuständige Gebietskörperschaft mit den entsprechenden politischen Instanzen) dezentralisiert ist, meist bilaterale Monopole entstehen. Durch bestimmte – oben näher spezifizierte – informationelle Bedingungen liegt in diesem bilateralen Monopol im Sinne der Ökonomik eine extreme Machtposition der Bürokratie vor; im „Wirkungsanalytischen Versuch“ kam dies durch die Optionsfixierermacht im bilateralen Monopol der Bürokratie zum Ausdruck. Dies hatte zur Folge, daß alle Vorteile der Bürger (Konsumentenrente) in Vorteile für die produzierenden Einheiten (Produzentenrente) umgewandelt wurden, mit der Konsequenz von Überproduktion und/oder „Surqualit  “.

Dieser Umstand – also daß bei vollständiger Dezentralisierung bilaterale Monopole mit Optionsfixierermacht entstehen – wird in der oben vorgestellten normalen F  deralismustheorie nicht betrachtet: Die b  rokratiethoretischen Implikationen der Dezentralisierung spielen dort keine Rolle. Im Gegensatz zur gängigen ökonomischen F  deralismustheorie (wie sie in Punkt D.IV. des vorhergehenden Kapitels vorgestellt wurde) zeigt die Dezentralisierung aber hier durchaus negative b  rokratiethoretische Konsequenzen, die durch die bilaterale Monopolstellung mit Optionsfixierermacht der Bürokratie entstehen, will man dieser Anwendung der ökonomischen Theoriebildung folgen.

Mit dem Monopsonmodell der Bürokratie – also in Punkt D.VII. des vorhergehenden Kapitels – wurde dann hingegen ein Modellentwurf vorgestellt, in dem mehrere Produktionseinheiten (hier also Museen und Theater) einem politischen Entscheidungsträger (also einer Gebietskörperschaft) gegenüberstehen oder genauer, verschiedene Museen und Theater gehören in eine Gebietskörperschaft, was offensichtlich dann der Fall ist, wenn Theater und Museen nicht auf der untersten gebietskörperschaftlichen Ebene (also z. B. Gemeinden) angesiedelt sind, sondern auf einer darüber liegenden Ebene (z. B. Länder). Dieser Monopsonfall entspricht teilweise ebenfalls faktisch vorfindbaren Verhältnissen; so etwa in den großen Stadtstaaten Berlin und Hamburg, aber auch im Bundesland Bayern, weshalb diese Verhältnisse „Bayernmodell“ genannt werden sollen: In der Tat finden sich in Bayern z. B.   ber den Freistaat verstreute Bayerische Staatstheater.

Es zeigte sich, daß in diesem Fall die Produzenten ihre spezifische Machtposition gegenüber den Politikern (als Agenten der Bürger) verlieren, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß sie in Wettbewerb um ein gegebenes öffentliches Budget miteinander treten müssen. Hier findet also keine Reduktion der B  rgervorteile statt; im Gegenteil, im reinen Modell zeigt sich sogar eine „Ausbeutung“ der Theater und Museen durch die Politiker. Die Konsequenz

³⁰ Siehe hierzu im Referenzszenario 2 den Punkt D.IV.2.c) im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

dieses Wettbewerbs zwischen den bürokratischen Einheiten war somit, daß eine Überproduktion oder eine „Surqualit   an bzw. von Theater- und Museumsgütern nicht möglich war. Wohlfahrtsökonomisch empfiehlt sich somit aus dem Monopsonmodell der Bürokratie die (gemäßigte) Zentralisierung der Theater- und Museumslandschaft.

Aus dem gängigen ökonomischen F  deralismusmodell und aus dem Monopsonmodell der Bürokratie ergeben sich somit also zunächst völlig entgegengesetzte Handlungsempfehlungen: hierverst  rkte Dezentralisierung, da relative Zentralisierung. Es bietet sich jedoch ein fruchtbarer Kompromiß zwischen diesen Befunden an, der nicht etwa darin besteht, eine Lösung „dazwischen“ zu suchen. Ein Kompromiß ist vielmehr deshalb sinnvoll, weil sich die Dezentralisierungsempfehlung der F  deralismustheorie primär auf die Produktionsebene bezieht – dort sind die F  hlungsvorteile zu den Präferenzen der Bürger entscheidend –, während sich die Empfehlung zur relativen Zentralisierung des Monopsonmodells primär auf das politische Entscheidungsprozedere bezieht, denn dort – auf der politischen Seite – ist eine Bündelung notwendig, damit kein bilaterales Monopol entsteht. Eine Dezentralisierung der Produktionsebene, bei gleichzeitiger relativer Zentralisierung der Entscheidungsebene, könnte also die oben in Szenario 4 skizzierten Vorteile der Dezentralisierung verbinden mit den in Szenario 7 genannten Vorteilen, die sich ergeben bei einem Wettbewerb zwischen öffentlichen Produktionseinheiten gleicher gebietskörperschaftlicher Ebene.³¹

Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive würde sich somit als Reformoption für die Museums- und Theaterlandschaft der meisten Bundesländer ein Übergang zum „Bayernmodell“ anbieten. Viele Produktionseinheiten über das Land verteilt würden um ein Landesbudget konkurrieren. Will man die Machtpotentiale von Theatern und Museen, welche die ökonomische Theorie der Bürokratie diagnostiziert, vermeiden, so wäre die Umwandlung der Stadttheater zu Staatstheatern hierzu ein Beitrag, wobei jedoch nach wie vor „vor Ort“ produziert würde. Dieser Vorschlag scheint vor dem Hintergrund der gängigen ökonomischen Theorie des Föderalismus extrem, er wird jedoch von den positiv-wirkungsanalytischen Argumenten im vorhergehenden Kapitel nahegelegt.

Damit muß die wohlfahrtsökonomische Antwort auf die Frage: „Reformoption Dezentralisierung oder Zentralisierung“ also differenziert ausfallen. Wohlfahrtsökonomisch bietet sich eine Dezentralisierung der Produktionsebene an – so wie sie zur Zeit vorliegt – bei gleichzeitiger stärkerer Zentralisierung der politischen Entscheidungsebene – z. B. auf Landesebene, so wie sie heute tendenziell in Bayern vorliegt.

³¹ Siehe nochmals die Punkte D.IV. und D.VII. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

Die Reduktion des Angebotes und die geringere kostentreibende Qualität hätten eine Verringerung der durch die Theater- und Museumspolitik anfallenden fiskalischen Belastung zur Folge, zumindest, wenn man die Gebietskörperschaften insgesamt betrachtet. Dabei ist jedoch zu beachten, daß eine Verschiebung zwischen den Gebietskörperschaften stattfinden würde: Gemeinden würden in jedem Fall fiskalisch entlastet, die Länder würden hingegen fiskalisch stärker belastet, da die Ausgaben für Theater und Museen dann nicht mehr in den kommunalen Haushalten, sondern in den Länderhaushalten geführt würden.

Die im bestehenden Theater- und Museumsbetrieb auftretenden negativen Distributionswirkungen wären bei Umsetzung dieser Reformoption in der Tendenz rückläufig, was offensichtlich mit der geringeren umgeschlagenen Menge zu tun hat, war doch die Intensität dieses Effektes vom Umfang des verwendeten fiskalischen Aufkommens abhängig. Da die „Freiheit der Kunst“ in der hier gewählten Definitiorik diskretionärer Spielräume bedarf, letztere hier jedoch gegenüber der heute gegebenen Situation nur eingeschränkt vorliegen, wäre dieses Grundrecht bei Umsetzung der Reformoption weniger intensiv verwirklicht.

Auch hier sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich um wohlfahrtsökonomisch sinnvolle Reformschritte handeln würde; die Implikation wäre primär, daß das Museums- und Theaterangebot näher an den Präferenzen des Publikums läge und die Macht der Bürokratie – also hier der Theater und Museen – beschränkt würde, was diese Reformoption ökonomisch vorteilhaft erscheinen läßt. Kulturpolitisch umstritten mag jedoch auch hierbei sein, daß es eine Reduktion der Fülle des Kulturangebots zur Folge hätte und wahrscheinlich auch eine Reduktion der qualitativen Standards, da im Falle des Bayernmodells die „diskretionären Spielräume“ – welche in den Modellierungen die Voraussetzung für überhöhte Qualität waren – abgeschwächt würden. Die vorgestellte staatsinterne Reformoption würde also ebenfalls die (aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive bestehende) Überproduktion und die bestehende „Surqualit  “ zurückfahren, d. h. ein Theater- und Museumssterben zur Folge haben, was aus nicht-ökonomischer Perspektive ein zweifelhafter Befund sein mag.

Zusammenfassend beläßt somit auch diese staatsinterne Reformoption die heute vorfindbare Theater- und Museumslandschaft nicht so wie sie ist, sondern sie wird sich verändern: Auch bei dieser Reformoption bleibt es eine Illusion, daß alles beim alten bleibt, nur eben „billiger“.

2. Mehr Bügereinfluß durch Direktdemokratisierung des öffentlichen Theater- und Museumsbetriebs (Schweiz-Modell)

Die Einführung von Elementen der direkten Demokratie in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß über öffentliche Museen und Theater als Reformoption wird vor allem durch die Ausführungen des Punktes D.V. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ nahegelegt. Obschon im benachbarten Ausland solche direktdemokratischen Verfahren durchaus bestehen, sind sie hingegen kein Teil der aktuellen Debatte um die Reform des Kulturbereichs in Deutschland. Diese „Direktdemokratisierung“ bedeutet bezogen auf den hier betrachteten Gegenstand, daß all die Entscheidungen, die heute über Theater und Museen von Parlamenten, Fraktionen und Kulturpolitikern (und v. a. von Stadt- und Gemeinderäten) getroffen werden, nicht mehr von diesen gefällt werden, sondern daß über derlei Fragen „direkt“ in Volksbefragungen und – soweit die gebietskörperschaftliche Ebene es zuläßt, sie also „klein genug“ ist – in Vollversammlungen abgestimmt wird. In unserem südlichen Nachbarland – der Schweiz – ist diese Form der Entscheidungsfindung über Kulturpolitik Teil des politischen Alltags, weshalb diese Reformoption hier „Schweiz-Modell“ genannt wird.

Wie verändert sich nun die Theater- und Museumslandschaft, wenn diese Reformoption der „Direktdemokratisierung“ verfolgt wird. Bezugnehmend auf die theoretischen Erwägungen des „Wirkungsanalytischen Versuchs“, wird aus einer wohlfahrtstheoretischen Perspektive im bestehenden staatlichen System wiederum von einer Überproduktion bei zu hoher Qualität ausgegangen.³² Im Gegensatz dazu wurde vom direktdemokratischen Szenario des „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ nahegelegt, daß sich Theater- und Museumspolitik näher in Richtung der Vorstellung des Medianwählers gestaltet.³³ Der Einbau von direktdemokratischen Elementen rückt den Output des Theater- und Museumsbetriebs somit näher an die Vorstellungen der „breiten Bevölkerung“. ³⁴

In pragmatischer Weise kann man dies dahingehend interpretieren, daß sich der Kulturbetrieb durch diese Maßnahmen in Richtung der effizienten Lösung bewegt.³⁵ Konkret bedeutet dies: der Einbau direktdemokratischer Elemente in den kulturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß hätte sowohl eine Reduzierung der Menge von Theatern und Museen zur Folge – ein Thea-

³² Siehe hierzu das Referenzszenario 2 und Szenario 3 in den Punkten D.II.3. und D.III. im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

³³ Siehe nochmals Punkt D.V.1. „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

³⁴ Vgl. allgemeiner auch *Frey* (1994a) und *Pommerehne* (1982).

³⁵ Wobei in einem theoretisch exakten Sinne Medianwählerergebnis und effiziente Lösung natürlich nur zufällig übereinstimmen, vgl. hierzu nochmals das Referenzszenario im Punkt D.II.2. im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

ter- und Museumssterben wäre also auch hier wahrscheinlich – als auch eine Reduzierung der Qualität von Aufführungen und Exponaten.³⁶ Aus wohlfahrts-ökonomischer Perspektive fände somit ein Abbau von Überproduktion und Überqualität statt.

Dies muß jedoch keinesfalls bedeuten, daß dann die öffentlichen Zuwendungen entfallen müssen oder im Einzelfall auch nur gekürzt werden. Beispielsweise dringen aus der Schweiz auch bisweilen spektakuläre – weil vielleicht *prima vista* unerwartete – auf diesem direktdemokratischen Wege zustande gekommene kulturpolitische Entscheidungen zu uns. So fand etwa die Volksabstimmung im Kanton über die Subventionierung des Stadttheaters Zürich eine breite Zustimmung, was verwundern mag, da nur ein Bruchteil der Bevölkerung dieses Theater frequentiert.³⁷

Wie schon die zuvor diskutierten Reformoptionen mit positiven Wirkungen auf die Allokationseffizienz, so ist auch diese Reformoption unter wohlfahrts-theoretischen Gesichtspunkten natürlich zu begrüßen. Wie jedoch diese Reformoption, in der ein Sterben zumindest einiger Theater und Museen bei gleichzeitiger Reduktion ihrer Qualität durchaus in Kauf genommen würde, aus kulturpolitischer Perspektive zu bewerten ist, steht auf einem anderen Blatt und kann mit Hilfe dieser Untersuchung nicht beurteilt werden. Alle bisher diskutierten Reformoptionen haben gemeinsam, daß mehr Effizienz nicht ohne Verwerfungen der bestehenden Kulturlandschaft zu haben ist.

Das Mehr an quantitativer und qualitativer Effizienz wird auch hier (wie ebenfalls schon in den zuvor diskutierten Reformoptionen) durch eine Reduktion der diskretionären Spielräume der Kulturschaffenden erzielt. Diese sind aber nicht nur eine Voraussetzung für „überzogene“ Mengen und Qualitäten, sondern sie sind auch geradezu gleichbedeutend mit der den Kulturschaffenden gewährten „Freiheit der Kunst“ in der hier gewählten ökonomischen Definition dieses Grundrechtes: Die „Freiheit der Kunst“ braucht diskretionäre Spielräume³⁸. Mehr Effizienz geht also auch in dieser Reformoption einher mit einem Weniger an Kunstfreiheit, zumindest in der Interpretation, daß die Kulturschaffenden nicht nach eigenem Gutdünken – und in diesem Sinne also frei – Exponate und Aufführungen auswählen und ausgestalten können, sondern daß sie sich in ihrem Kunstschaffen am (Median-)Wähler zu orientieren haben.

Unter fiskalischen Gesichtspunkten verspricht diese Reformoption der „Direktdemokratisierung“ durchaus gewisse Entlastungen, was offensichtlich mit der geringeren Menge an öffentlichen Museen und Theatern und mit der geringeren kostentreibenden Qualität zu tun hat; in dem Maße, wie sich diese

³⁶ Vgl. hierzu auch die – allerdings auf die Denkmalspflege bezogene – Untersuchung von Frey/Oberholzer-Gee (1998) und Frey (1997).

³⁷ Siehe Mrusek (1998).

³⁸ Siehe nochmals Punkt D.XI. im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

reduzieren, reduziert sich auch der durch diese Kulturpolitik hervorgerufene Druck. Auch hier sei jedoch nochmals grundsätzlich vor Illusionen über das fiskalische Einsparpotential mittels Kulturpolitik gewarnt.³⁹ Da die Intensität des durch die Museums- und Theaterpolitik hervorgerufenen negativen Distributionseffektes wiederum von der Höhe der fiskalischen Belastung abhängig ist, reduziert sich auch dieser. Distributions- und fiskalpolitisch spricht also eher etwas für als gegen diese Reformoption des Einbaus von direktdemokratischen Elementen.

Zusammenfassend ergibt sich, daß auch bei dieser Reformoption der wohlfahrtsökonomischen und der fiskalischen Vorteilhaftigkeit durchaus Verwerfungen der Kulturlandschaft (z. B. Theater- und Museumssterben, Implikate für die Freiheit der Kunst) gegenüber stehen, die es später bei der Suche nach einem geeigneten Reformmix zu berücksichtigen gilt. Auch diese Reformoption wird den Kulturbereich also nicht in seiner heutigen Form bestehen lassen, wie die hier gemachten Äußerungen offensichtlich zeigen; durch die Demokratisierung wird vielmehr ein neuer, anderer Kulturbetrieb entstehen.

III. Zu alternativen Finanzierungsoptionen im öffentlichen Theater- und Museumsbetrieb – Die begrenzten Möglichkeiten einer Abkehr von der Steuerfinanzierung

Die bisher diskutierten Reformoptionen waren institutionell-organisatorischer Natur, und sie hatten weitreichende Veränderungen der Museums- und Theaterlandschaft zur Folge. Im Gegensatz dazu widmen sich die folgenden Vorschläge ausschließlich der Finanzierung von öffentlichen Museen und Theatern; konkreter noch ist der Frage nachzugehen, ob die öffentliche Museums- und Theaterlandschaft, so wie sie aktuell existiert, anders finanzierbar ist als heute üblich aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Dabei wird zunächst die Möglichkeit der verstärkten Finanzierung durch „fremde Einnahmen“ und daran anschließend durch „eigene Einnahmen“ thematisiert. Die Diskussion dieser „alternativen Finanzierungsinstrumente“ wird weniger durch die Ausführungen des vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ nahegelegt – obschon diese natürlich als Maßstab zu ihrer Bewertung dienen –, sondern vielmehr durch die Beliebtheit, die diese Finanzierungsinstrumente bei bestimmten Theoretikern und vereinzelt bei Praktikern der Kulturpolitik hat.

Im Gegensatz zur betriebswirtschaftlichen Literatur, die stärker verfahrenstechnische Probleme in den Vordergrund stellt,⁴⁰ wird hier primär nach den

³⁹ Siehe hierzu nochmals Punkt E.I. in diesem Versuch.

⁴⁰ In der Betriebswirtschaftslehre finden sich mittlerweile verschiedenste Untersuchungen des Kulturbetriebs, vgl. z. B. *Beutling* (1983) und (1986), *Budäus* (1982), *Ossadnik* (1987a); *Ossadnik/Hoffmann* (1984) und (1997b); *Frahm/Köbl* (1989); *Reupke* (1994) und neuerlich *Fabel*

Anreizen der Kulturinstitutionen zur Erzielung von vermehrten fremden und eigenen Einnahmen gefragt; dabei sind insbesondere die Ergebnisse des „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ zu beachten.

1. Die zu vernachlässigende Rolle von „Fund Raising“, Spenden und Sponsoring als „fremde Einnahmen“

Seit einigen Jahren ist angesichts knapper werdender öffentlicher Kassen von verschiedener Seite das Finanzierungsinstrument der freiwilligen Zuwendungen ohne Gegenleistungen für öffentliche Museen und Theater (wieder)entdeckt worden. Firmierten diese Spenden für Kunst und Kultur traditionell unter dem Etikett des Mäzenatentums, so finden sich heute häufiger die Anglizismen „Fund Raising“ und „Sponsoring“ als der simple Ausdruck „Spende“. „Kein anderes Instrument der Kulturfinanzierung wird in Fachpublikationen so sehr beachtet wie Sponsoring“⁴¹. Dabei handelt es sich primär um kulturwissenschaftliche, betriebswirtschaftliche oder auch sozialpsychologische Literatur, volkswirtschaftliche Untersuchungen finden sich – abgesehen von rein quantitativen Erhebungen – kaum, was seinen Grund hat, wie noch zu sehen sein wird.⁴²

Schon die Definitiorik dieser Finanzierungsinstrumente ist höchst uneinheitlich, wobei hier einer Definition von Heinrich gefolgt werden soll: „Als Fund raising bezeichnet man das systematische und professionelle Sammeln von Spenden für eine bestimmte kulturelle (...) Einrichtung oder Aufgabe. Häufig wird Fund raising auch als Oberbegriff für alle Zuwendungen von privater Seite verwendet (...), wie umgekehrt auch bisweilen Sponsoring als Oberbegriff verstanden wird.“⁴³ Hiernach würden zwischen den drei Begriffen eigentlich keine Unterschiede bestehen, der genannten Quelle folgend liegt jedoch ein Unterscheidungsmerkmal darin, daß „Fund Raising“ auf eine dauerhafte Beziehung zwischen Spender und Spendenempfänger angelegt ist, dies im Gegensatz zur „normalen“ Spende.⁴⁴ Gegenüber dem Sponsoring wird bisweilen auch betont, daß „Fund Raising“ ohne Gegenleistung auskomme, Sponsoring hingegen nicht. Sofern Gegenleistungen jedoch vom Theater bzw. vom Museum erbracht werden, sind sie ausdrücklich Gegenstand des folgenden Punktes. Hier werden zunächst Spenden ohne Gegenleistung betrachtet, wie immer man diese

(1998). Vgl. auch verschiedene Artikel in *Chmielewicz/Eichhorn* (1989). Zur Disziplin Kulturmanagement siehe z. B. *Siebenhaar/Pröhl/Pawlowsk-Floddeln* (1993).

⁴¹ *Heinrichs* (1997), S. 192, Fußnote 4. Vgl. auch die dort angegebene Literatur oder auch z. B. *Fuchs* (1986) und (1987); *Looock* (1988) und *Scheytt* (1990).

⁴² Vgl. jedoch *Hummel* (1992).

⁴³ *Heinrichs* (1997), S. 183.

⁴⁴ Siehe hierzu auch die Auflistung der Unterscheidungsmerkmale bei *Heinrichs* (1997), S. 183.

auch nennen mag. Zu fragen ist also, ob es auf der Grundlage der bisherigen theoretischen Erwägungen dieser Untersuchung erfolgversprechend ist, die bestehende Steuerfinanzierung zumindest partiell durch solche Spenden ohne Gegenleistung zu substituieren.

Zunächst ist zu beachten, daß in keinem der volkswirtschaftlichen Modelle, die im vorhergehenden „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“ diskutiert wurden, freiwillige Finanzierungsbeiträge zu Kunst und Kultur (für die keine Gegenleistung erbracht wurden) vorkommen, weder in den privaten noch in den öffentlich-staatlichen Szenarien; und dies hatte seinen Grund. Es sei daran erinnert, daß in diesen Modellen immer rationale eigeninteressierte Individuen vorausgesetzt werden. Wenn jemand unter dieser Voraussetzung spendet, so muß er „etwas davon haben“, nicht unbedingt materiell oder sogar monetär, auch Immaterielles als Gegenleistung wäre mit den Modellen vereinbar; inkompatibel ist hingegen der rein altruistische Spender.⁴⁵ Damit finden freiwillige Spenden ohne Gegenleistung in diesen volkswirtschaftlichen Modellen keinen Platz; sie sind sozusagen schon in den Annahmen der Modelle „wegdefiniert“. Als Ergebnis sei daher nochmals betont: Im Rahmen der hier gewählten analytischen Perspektive wird rationalerweise niemand solche Spenden ohne Gegenleistung leisten.

So attraktiv derlei Finanzierungsinstrumente aus der Perspektive der (Wirtschafts-)Psychologie und des Marketings auch sein mögen, so sehr muß es daher auf der Grundlage einer rein volkswirtschaftlichen Analyse als illusorisch gelten, in ihnen erhebliche Entlastungspotentiale für die öffentliche Finanzierung von Theatern und Museen zu sehen. Im Gegenteil: Aus dem hier gewählten analytischen Blickwinkel wäre jeder Versuch, in Zukunft verstärkt auf freiwillige Spenden ohne Gegenleistung zu setzen, zum Scheitern verurteilt; auf der Grundlage der obigen ökonomischen Analyse hätte ein solcher Versuch nicht mehr als ein „Loch in der Kasse“ zur Folge.

Aus der hier eingenommenen Perspektive muß also vor hochgesteckten Erwartungen an dieses Finanzierungsinstrument gewarnt werden. (Wobei nochmals betont sei, daß dies nur gilt bei Zuwendungen ohne Gegenleistung; für Zuwendungen mit Gegenleistung siehe hingegen den folgenden Unterpunkt.) Auch auf eine „Stiftungswelle“ zu bauen, wie heute in Ermangelung von Erben mancherorts erhofft,⁴⁶ wird somit dann auf tönernen Füßen stehen, wenn für die Stifter (als eine Form der Spender) keine Gegenleistungen zu erwarten sind,

⁴⁵ Hier wird von den Versuchen in der Ökonomik abgesehen, uneigennütziges Verhalten letztlich doch als eigeninteressiertes Verhalten zu charakterisieren. Dies wird meist mit sogenannten Nutzeninterdependenzen konstruiert, die dann eine „pareto-optimale Umverteilung“ erlauben. In den oben vorgestellten Modellen wurde diese Konstruktion als unbedeutend betrachtet, weshalb sie hier ebenfalls nicht aufgegriffen werden. Zu solchen eher exotischen Modellen siehe z. B. *Rodgers* (1974); *Pommerehne* (1980) oder *Paqué* (1982).

⁴⁶ Vgl. auch hierfür z. B. *Heinrichs* (1997).

und sei es in Form einer „Unsterblichkeit in Kunstkreisen“, die sich einige Kulturstifter – wie etwa die Familie Ludwig – sicher bereits erworben haben. Nun mag man diesen ernüchternden Befund auf die Begrenztheit der verwendeten analytischen Perspektive zurückführen, weil es „tatsächlich“ doch solche Spenden gibt (wenn auch in begrenzten Umfang). Dem sei entgegnet: Ja, der gewählte Ansatz ist begrenzt; er hat eine spezifisch politökonomische Blickrichtung, mit einem entsprechenden Menschenbild. Der große Vorteil ist jedoch, daß mit dieser Perspektive auf eine Gefahr aufmerksam gemacht werden kann, die bislang doch unterschätzt scheint, sieht man den Enthusiasmus, mit dem diese Finanzierungsform bisweilen besprochen wird. An Kassandrarufern von Seiten der Ökonomik soll es jedoch nicht gefehlt haben, wenn die Substitution von Steuergeldern durch freiwillige Spenden mißlingt.

2. Die Finanzierungsoption verstärkter Erlöse als „eigene Einnahmen“

Der Ausgangspunkt für die Diskussion dieses Finanzierungsinstrumentes ist der – verglichen mit anderen öffentlichen Aufgaben – extrem niedrige „Deckungsgrad“ von öffentlichen Theatern und Museen. Das heißt, den durch Theatern und Museen entstehenden Kosten, die aus allgemeinen Staatseinnahmen – also v. a. aus Steuermitteln – gedeckt werden, stehen nur sehr geringe erwirtschaftete Einnahmen, die in die allgemeinen Staatseinnahmen fließen, gegenüber wie im „Deskriptiven Versuch“ bereits gezeigt.⁴⁷ In den Erörterungen zum staatlichen Kulturbetrieb des „Positiv-wirkungsanalytischen Versuchs“ konnte sogar von solchen „eigenen Einnahmen“ abstrahiert werden; diese Abstraktion war angesichts der geringen quantitativen Bedeutung dieser Einnahmeart sinnvoll, ihre Berücksichtigung hätte die grundlegenden Aussagen nur verkompliziert, ohne zu einem Erkenntnisfortschritt beizutragen. Auch hier dienen die theoretischen Ausführungen des vorhergehenden Versuch dazu, eine anderenorts erhobene Forderung nach vermehrter Finanzierung durch eigene Einnahmen kritisch zu hinterfragen.⁴⁸

Als eigene Einnahmen werden hier solche aus verschiedenen erlösbringenden Aktivitäten von Museen bzw. Theatern bezeichnet. Im Vordergrund stehen dabei meist die Einnahmen aus dem Verkauf der Eintrittskarten, aber auch Einnahmen aus dem hauseigenen Bewirtungsbetrieb oder den hauseigenen Verkaufsläden. Hierunter fallen zudem z. B. die Erlöse aus der temporären Vermietung oder Verpachtung von Räumlichkeiten oder von Requisiten und die Einnahmen aus Werbemaßnahmen für externe Firmen, sei es z. B. in Form von Plakaten oder in Form von „Product-Placement“. Zu den Einnahmen aus

⁴⁷ Siehe Punkt B.V.2. im „Deskriptivem Versuch“.

⁴⁸ Siehe z. B. *Heinrichs* (1997), S. 169 ff., vgl. auch die Diskussion bei *Bendixen* (1994) oder allgemeiner *Badelt* (1987).

solchen Werbemaßnahmen im weitesten Sinne gehören auch die vielbeschwo-
renen Einnahmen aus „Sponsoring“, wenn „Sponsoring“ (im Gegensatz zu der
oben diskutierten Ausprägung) auf dem Prinzip von Leistung und Gegenlei-
stung beruht.

Ob eine partielle Substitution der Steuerfinanzierung von öffentlichen Mu-
seen und Theatern durch solche eigenen Einnahmen möglich ist, soll nunmehr
geprüft werden. Dabei wird zunächst unterstellt, daß Preiserhöhungen bis zu
einem gewissen Grade in der Tat zu einem höheren Deckungsgrad der Theater
und Museen führen, daß also der durch die Preiserhöhungen zu erwartende
Nachfragerückgang, die Mehreinnahmen „pro Stück“ (also hier pro Besucher)
nicht „überkompensiert“, was offensichtlich von der Preiselastizität der Nach-
frage abhängt. Es wird also zunächst davon ausgegangen, daß Theater und
Museen Preiserhöhungen durchsetzen können, ohne insgesamt eigene Einnah-
men zu verlieren.

Daß Kulturbetriebe sich grundsätzlich über eigene Einnahmen – und v. a.
aus den Erlösen des Eintrittskartenverkaufs – finanzieren können, wurde bei
den Ausführungen über private Museen und Theater deutlich, da diese sich
ausschließlich dieses Finanzierungsinstrumentes bedienen müssen. Diese
Finanzierungsoption jedoch nahtlos auf öffentliche Kulturinstitutionen zu
übertragen, scheint vorschnell, da sie – wie oben gesagt – de facto kaum eine
Rolle spielt. Wenn hier der Frage nachgegangen wird, weshalb dies so ist, so
wird einerseits zu fragen sein, ob öffentliche Museen und Theater grundsätzlich
überhaupt die Möglichkeit haben, eigene Einnahmen für sich selbst zu erwirt-
schaften, und andererseits wird gefragt, ob sie unter den gegenwärtigen Bedin-
gungen einen Anreiz haben, dies zu tun. Wenn also grundlegend in der Erzie-
lung eigener Einnahmen eine Möglichkeit der verstärkten Finanzierung erblickt
wird, so bedarf es hierzu der Spezifizierung der institutionellen Gegebenheiten,
unter denen dies möglich ist.

Zunächst zu der Möglichkeit für öffentliche Theater und Museen zur Erwirt-
schaftung eigener Einnahmen, die ihnen dann auch zur Verfügung stehen.
Diese würde vor allem eine Durchbrechung der Nonaffektation erfordern. Zur
Zeit bewirkt die Pflicht zur Beachtung des Haushaltssatzes der Non-
affektation⁴⁹, daß solche eigenen Einnahmen in die Masse der allgemeinen
Einnahmen der Gebietskörperschaft eingehen, da es hiernach keine Zweck-
bindung von Mitteln geben soll, also alle Einnahmen einer Gebietskörperschaft
zur Deckung aller Ausgaben dienen. Die „eigenen“ Einnahmen des Museums
bzw. Theaters stehen diesen somit nicht direkt zur Verfügung, sondern sie
gehen in den „allgemeinen Staatseinnahmen“ unter. Offensichtlich entfällt
durch diesen Umstand für die Theater- bzw. die Museumsmacher nicht nur
jeder Anreiz, sich um solche eigenen Einnahmen zu kümmern, sondern sie

⁴⁹ Vgl. zu den Haushaltsgrundsätzen z. B. *Tiepelmann/Dick* (1995), S. 82 f.

haben nicht einmal die Möglichkeit, solche zu verwenden. Höhere Erlöse führen bei ihnen nicht zu einer Verbesserung der Finanzausstattung, lediglich der oben erwähnte und aus ihrer Sicht wenig relevante „Deckungsgrad“ kann erhöht werden. Für sie ist die Erzielung solcher eigenen Einnahmen hingegen nur dann attraktiv, wenn sie sie auch in ihrem Hause verwenden können, z. B. für ein ambitioniertes Projekt, das mit den Zuwendungen der Gebietskörperschaft aus den allgemeinen Steuermitteln nicht machbar wäre. All dies würde aber offensichtlich eine Durchbrechung der Nonaffektation voraussetzen.

Die Durchbrechung der Nonaffektation ist jedoch nur eine notwendige und keinesfalls eine hinreichende Bedingung, wenn es wie in diesem Punkt darum geht, die bestehende Steuerfinanzierung zumindest partiell durch eigene Einnahmen zu ersetzen. Damit sind nochmals die Anreize für die Kulturmacher zur Erzielung „eigener Einnahmen“ angesprochen. Selbst wenn das Nonaffektationsprinzip nicht gelten würde, Museums- und Theatermacher also die eigenen Einnahmen „behalten“ könnten, entfielen für diese jeder Anreiz, solche zu erzielen, wenn im gleichen Umfang die Zuwendungen der Gebietskörperschaft aus Steuergeldern gekürzt würde: Was nützt es den Kulturmachern, wenn sie eine Mark eigene Einnahmen einwerben, wenn ihnen dadurch gleichzeitig eine Mark Steuergelder gekürzt wird? Offensichtlich gar nicht. Das „betragsgleiche Ersetzen“ von Steuergeldern durch eigene Einnahmen ist somit nicht anreizkompatibel mit den Interessen derjenigen, die für die Erzielung der eigenen Einnahmen zuständig sind, und damit ist es nicht praktikabel.

So widersinnig es auf den ersten Blick auch erscheinen mag: Wenn es ein Ziel ist, die Steuerfinanzierung öffentlicher Museen und Theater zumindest partiell durch eigene Einnahmen zu ersetzen, so darf der Umfang der Reduktion der Steuermittel nicht betragsgleich an den Umfang der erzielten eigenen Einnahmen geknüpft werden. Vielmehr bieten sich für die Kürzung der Steuermittel zwei Möglichkeiten an:

1. Die Kürzung muß völlig unabhängig von der Höhe der erzielten eigenen Einnahmen sein. Es wird sozusagen die „Reihenfolge“ getauscht; das heißt, zuerst werden die öffentlichen Mittel gekürzt, womit dann ein Interesse an mehr eigenen Einnahmen geschaffen wird. Dieser Weg birgt jedoch die Gefahr von unkalkulierbaren Finanzierungslücken, die dann letztendlich doch wieder mit Steuermitteln geschlossen werden müssen.
2. Die eingeworbenen eigenen Einnahmen werden nur partiell – also unterproportional – als Maßstab für die Reduktion der Steuermittel herangezogen. Damit wäre einerseits der Effekt erzielt, daß durch die Einwerbung von eigenen Einnahmen den Theater- und Museumsmachern mehr Mittel zur Verfügung stehen würden (sie hätten also in der Tat einen Anreiz, sich um sie zu kümmern), und andererseits wäre die Staatskasse entlastet, womit der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte Rechnung getragen würde.

Obschon sie letztlich zu einer Vermehrung der den Museen und Theatern zur Verfügung stehenden Mittel führt, ist von den beiden gerade genannten Alternativen somit die zweite zielführender. Sie vermeidet v. a., daß im Falle „unvorhergesehener“ Finanzierungslücken die öffentliche Hand einspringen muß, und sie ist anreizkompatibel mit den Interessen der Kulturmacher, die sich ja um die Erzielung eigener Einnahmen zu kümmern haben.

Vermehrte eigene Einnahmen öffentlicher Museen und Theater sind somit nur ohne Nonaffektation und ohne die Vollarrechnung der eigenen Einnahmen zu erwarten, will man nicht unkalkulierbare Finanzierungslücken – für die gegebenenfalls doch wiederum der Steuerzahler aufkommen muß – bei Theatern und Museen provozieren.

Wie die Umsetzung dieser Maßnahmen rein verwaltungstechnisch erfolgen kann, ist im Rahmen dieser volkswirtschaftlichen Betrachtung weniger von Interesse. Es bietet sich jedoch an, dabei nicht auf eine umfassende Veränderung des Haushaltsrechts zu setzen, die notwendig würde, wenn Museen und Theater ein „normaler Posten“ innerhalb der kameralistischen öffentlichen Haushaltsführung bleiben. Die Chancen zur Durchsetzung solcher umfassenden Reformen stehen eher schlecht. Es erscheint vielmehr der gangbare Weg, die öffentlichen Museen und Theater außerhalb der Kameralistik anzusiedeln, z. B. indem man sie „formal“ privatisiert, d. h. es wird ihnen eine private Rechtsform gegeben, wobei sie jedoch vollständig im Besitz der jeweiligen Gebietskörperschaft verbleiben. Dann ist es möglich, die eigenen Einnahmen bei den Museen bzw. Theatern zu belassen (die Nonaffektation wäre also außer Kraft gesetzt), und die öffentlichen Mittel würden als Zuschuß an eine außerhalb des Haushalts stehende Institution nach den oben geschriebenen Modalitäten leistbar. Auch ohne eine Fundamentalreform des öffentlichen Haushaltsrechts scheinen also Wege gangbar, die die Voraussetzungen für vermehrte „eigene Einnahmen“ schaffen.

Abschließend sei hier jedoch wiederum eine Warnung ausgesprochen: Natürlich ist es illusorisch, den Löwenanteil oder sogar alle der durch öffentliche Museen und Theater hervorgerufenen Kosten durch eigene Einnahmen decken zu wollen. Angesichts der oben diagnostizierten Überproduktion und Überqualität (im wohlfahrtstheoretischen Sinne) öffentlicher Museen und Theater, die natürlich Kosten verursachen, denen keine direkte Zahlungsbereitschaft des Publikums gegenübersteht, ist selbst bei einer noch so geschickten Preispolitik keine Vollfinanzierung öffentlicher Museen und Theater durch eigene Einnahmen möglich. Von einer solch starren – also preisunelastischen – Nachfrage auszugehen, erscheint illusorisch. Würde man im übrigen auf eine Vollfinanzierung durch eigene Einnahmen setzen, so wäre ein Übergang zur Privatisierung der Theater und Museen – wie oben beschrieben – der konsequentere Weg.

Zusammenfassend ist die – allerdings nur – partielle Abkehr von der Steuerfinanzierung und eine stärkere Hinwendung zu eigenen Einnahmen eine – wenn auch eingeschränkte – Option für öffentliche Museen und Theater, wenn die Nonaffektation durchbrochen wird und bei der Reduktion der Steuermittel keine Vollanrechnung der eigenen Einnahmen vorgenommen wird.

IV. Bemerkungen zur Durchsetzbarkeit der Reformoptionen

Wenn es um die Durchsetzbarkeit der verschiedenen Reformoptionen geht, so steht die folgende Frage im Zentrum der Betrachtung: Ist es für die kulturpolitisch Verantwortlichen angesichts ihrer eigenen Interessen und angesichts der Einflüsse, denen sie von außen ausgesetzt sind, opportun, eine oder mehrere der Reformoptionen in die Tat umzusetzen? Dabei ist zu beachten, daß die Reformoptionen natürlich mit Veränderungen (unterschiedlicher Intensität) der Kulturlandschaft verbunden sind. Mit diesen Veränderungen werden einerseits traditionelle Besitzstände verschiedener kulturpolitischer Akteure angetastet; es wird also Verlierer der Reformen geben, was zu Widerständen gegen diese führen wird. Andererseits würde es bei der Umsetzung der verschiedenen Reformoptionen Gewinner geben, denen offensichtlich an ihrer Durchsetzung gelegen ist. Die Durchsetzbarkeit der verschiedenen Reformoptionen wird somit in starkem Maße davon mitbestimmt, ob die Gewinner oder die Verlierer der Reformen den gewichtigeren Einfluß im kulturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß haben. Vor diesem Hintergrund läßt sich bereits vermuten, daß, je größer die mit den Reformoptionen verbundenen Veränderungen des Status quo sind, es um so schwieriger ist, die Reformoption durchsetzbar zu machen.

Als kulturpolitische Akteure, die als potentielle Gewinner bzw. Verlierer einer Umsetzung der Reformen in Frage kommen, sind wiederum zu betrachten: die Politiker, die direkten Produzenten (je nach Diktion also die „Bürokratie“ und hier die Museen und Theater), die Konsumenten und die Steuerzahler. Ob diese Akteure bei Umsetzung der Reformoptionen besser oder schlechter gestellt werden und ob sie gute oder schlechte Chancen haben, sich im kulturpolitischen Willensbildungsprozeß Gehör zu verschaffen, bestimmt, ob eine Reformoption umsetzbar ist oder nicht.

In Anbetracht des Gesagten sieht es also für die Realisierungschancen der Entstaatlichungsoptionen – also Privatisierung („Disney-World-Modell“) und Parafiskalisierung („USA-Modell“) – denkbar schlecht aus, wie auch die Betrachtung der einzelnen kulturpolitischen Akteure bestätigt. Für die Kulturpolitiker, die sich gegenüber ihren Wählern via Wahl zu rechtfertigen haben, fällt ein politisches Gestaltungsfeld, mit dem sich unter Umständen Wählerstimmen erzielen lassen, weg. Sich selbst in der Öffentlichkeit als Wohltäter

und Mäzen der Kultur darzustellen, ist mithin bei einer Entstaatlichung der Theater und Museen nicht mehr möglich, was es für Politiker wenig reizvoll erscheinen läßt, dieses Politikfeld aus der Hand zu geben. Zudem wird man von seiten der Kulturämter bzw. Kultusministerien die dort bewirtschafteten Kulturbudgets nicht ohne Widerstand aufgeben.

Die Produzenten selbst, also Museen und Theater, haben ebenfalls wenig Interesse an einer von dem öffentlichen Träger initiierten Privatisierung. Einerseits wird ihre finanzielle Grundlage dadurch schlechter kalkulierbar. Vor allem werden jedoch ihre diskretionären Spielräume wesentlich geringer sein als in der heutigen Theater- und Museumslandschaft. Eine „zwangsweise“ Entstaatlichung ihres Kulturbetriebs ist vor allem für Bühnenkünstler nicht vorteilhaft, da ihnen auch heute schon ein freiwilliges Überwechseln in das private Segment der „Bühnenstars“ offensteht, wenn sie auf die Nachfrage eines breiten Publikums hoffen können. Die „Drei Tenöre“ sind hierfür das wohl bekannteste Beispiel.

Für die Besucher der öffentlichen Museen und Theater erscheint angesichts der höheren Eintrittspreise, die bei einer Entstaatlichung zu erwarten sind, diese Option ebenfalls wenig attraktiv. Lediglich für die schlecht organisierbare Gruppe der Steuerzahler⁵⁰ – die ja das heutige System finanzieren – wäre die Umsetzung der Reformoption von Interesse. Angesichts des oben beschriebenen, für den einzelnen kaum spürbaren Entlastungseffektes durch die Reduzierung der öffentlichen Kulturpolitik, ist jedoch auch kaum davon auszugehen, daß der Steuerzahler in seiner Eigenschaft als Wähler entscheidend auf die Umsetzung dieser Reformoption hinwirken wird.

Unter dem Aspekt der politischen Durchsetzbarkeit erscheint somit die Reformoption Entstaatlichung des Kulturbetriebs – also die Privatisierung und die Parafiskalisierung – in der Tat wenig erfolgversprechend. Abgesehen von den Steuerzahlern, die nur geringe Möglichkeiten haben, den kulturpolitischen Willensbildungsprozeß zu beeinflussen, werden alle relevanten Akteure der Umsetzung dieser Optionen Widerstand entgegensetzen.

Wenn auch weniger radikal als mit der Entstaatlichungsoption, so sind doch auch mit den beiden strukturellen Reformoptionen Veränderungen (oder „Verwerfungen“) des Kulturbetriebs verbunden, die ihre Realisierungschancen als gering erscheinen lassen. Sowohl bei der Demokratisierungsoption (also der Umsetzung des „Schweiz-Modells“) als auch bei der Wettbewerbsoption (also der Umsetzung des „Bayern-Modells“) geben Politiker ein wahlrelevantes Instrument der „Politikgestaltung“ aus der Hand; dieses Instrument würde entweder an eine höhere gebietskörperschaftliche Ebene abgegeben (bei der Wettbewerbsoption) oder an die Bevölkerung übergeben (bei der Demokratisierungsoption).

⁵⁰ Siehe hierzu nochmals Punkt D.II.2.b) im „Positiv-wirkungsanalytischen Versuch“.

Allerdings mag der Bevölkerung und auch den Politikern der höheren gesellschaftskörperschaftlichen Ebene durchaus daran gelegen sein, mehr kulturpolitische Kompetenzen zu erlangen, weil sie damit mehr unmittelbaren Einfluß bekommen bzw. weil sie ein wählerwirksames Politikfeld hinzugewinnen. Nun sind aber diejenigen, die ein Interesse daran haben, mehr kulturpolitische Verantwortung zu übernehmen, genau die, die nicht über die Reform zu entscheiden haben. Es ist also nicht damit zu rechnen, daß die heutigen Kulturpolitiker dieses wählerwirksame Instrument übergeben werden.

Weniger Widerstand als gegen die Privatisierungsoption wird sich hingegen von seiten der Zuschauer oder auch der Produzenten selbst regen, jedoch werden diese Akteure auch die Umsetzung dieser Reformoptionen nicht befürworten. Vor allem für die Produzenten ist die relative Einschränkung ihres diskretionären Spielraums schmerzhaft, was auch hier (abgeschwächten) Widerstand erwarten läßt. Die „Gewinne“ (in Form einer Steuerentlastung), welche die Steuerzahler aus der Umsetzung dieser Reformoptionen hätten, sind so gering, daß nicht zu erwarten steht, daß sie die Umsetzung der Reform aktiv unterstützen werden.

Die Betrachtung der einzelnen kulturpolitischen Akteure – und v. a. der Interessenlage der Kulturpolitiker – zeigt, daß auch die Umsetzung der strukturellen Reformoptionen nicht sehr wahrscheinlich erscheint, sie ist jedoch immer noch wahrscheinlicher als die Realisierung der Entstaatlichungsoptionen.

Gegen die Eigenfinanzierungsoption – also die Erzielung von mehr eigenen Einnahmen im Rahmen des bestehenden Theater- und Museumsbetriebs – wird sich vor allem von seiten der Besucher der öffentlichen Theater und Museen u. U. Widerstand regen, da sie mit höheren Eintrittspreisen rechnen müssen. Es bleibt also zu beachten, welchen Einfluß die Besucher der Museen und Theater auf die kulturpolitisch Verantwortlichen gewinnen können, was primär als Wähler der Fall sein wird. In unmittelbarer Weise sind die anderen Akteure von dieser Reformoption weniger betroffen, da diese ja unter der Prämisse diskutiert wurde, daß der bestehende Kulturbetrieb in seiner jetzigen Form erhalten bleibt. Die geringe Entlastung der Steuerzahler in dieser Reformoption wird kulturpolitisch ebenfalls von geringerer Bedeutung bleiben. Da mit dieser Reformoption die vergleichsweise geringsten „Verwerfungen“ verbunden sind und mit ihr keine Besitzstände „starker“ Akteure beschnitten werden, scheint die Realisierung der Eigenfinanzierungsoption noch am wahrscheinlichsten. Die Betrachtung der „Gewinner- und Verliererpositionen“ der einzelnen Akteure abschließend, ergibt sich ein bemerkenswerter Befund: Keine Reform durchzuführen – also die Wahrung des Status quo –, erscheint wahrscheinlicher als die Realisierung irgendeiner der genannten Reformen, da damit keine „alten Besitzstände“ angetastet werden und der Finanzier der heutigen Kulturlandschaft – also der Steuerzahler – der am schlechtesten organisierbare kollektive, kulturpolitische Akteur ist.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten:

Mit abnehmender Radikalität der Reformoption steigen die Chancen ihrer Realisierung.

Dieser Befund wird nochmals durch das folgende Schaubild E-1 illustriert: Es ordnet in Form einer Matrix die Reformoptionen (in der ersten Zeile) den Akteuren (in der ersten Spalte) zu. In den Feldern ist dann ersichtlich, ob die Akteure mit der Umsetzung der jeweiligen Reformoption gewinnen (mit G gekennzeichnet), ob sie verlieren (mit V gekennzeichnet) oder ob die Reform für die Akteure neutral ist (mit N gekennzeichnet).

Tabelle E-1

Die Realisierungschancen der Reformoptionen

	Optionen			
	Status quo	Eigenfinan- zierung	Strukturelle Reform	Entstaat- lichung
Politiker	G	G	V	V
Produzenten	G	N	V	V
Konsumenten	G	V	N	V
Steuerzahler	V	G	G	G

Obschon in diesem Schaubild nicht deutlich wird, mit welcher Intensität die Akteure gewinnen bzw. verlieren (es wird also nur die Richtung deutlich), und ebenfalls das unterschiedliche Gewicht, welches die Akteure im kulturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß haben, nicht deutlich wird, kann doch bereits die geringe Anzahl der Gs bei den weniger radikalen Reformoptionen und die hohe Zahl der Vs bei den radikalen Reformoptionen das obige Ergebnis bestätigen.

Zusammenfassend bedeutet dies: Die Umsetzung der Entstaatlichungsoptionen erscheint kaum möglich; nur wenig besser steht es um die Chancen der strukturellen Reformen Wettbewerbs- und Demokratisierungsoption. Lediglich der Eigenfinanzierungsoption scheinen weniger Widerstände entgegenzu stehen. Die Option der „Nichtreform“ – also die Bewahrung des Status quo und damit die Entstehung eines „Reformstaus“ (um eine modische Wendung zu verwenden) – ist hingegen durchaus wahrscheinlich.

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

Ausgehend von den bisherigen Ausführungen, sind bei der Suche nach einem geeigneten Reformmix für die Museums- und Theaterlandschaft in Deutschland die folgenden Reformoptionen zu beachten. Die Reihenfolge der Auflistung folgt hier der Intensität der mit den Reformoptionen verbundenen Veränderungen des Kulturbetriebs.

- I. Die Entstaatlichung der Museums- und Theaterlandschaft, das heißt ihre Privatisierung und/oder Parafiskalisierung als Radikalreform; folgend wiederum „Entstaatlichungsoption“ genannt,
- II. die Dezentralisierung der Produktionsebene bei relativer Zentralisierung der politischen Entscheidungsebene mit dem Effekt des Wettbewerbs zwischen verschiedenen öffentlichen Anbietern; folgend wiederum „Wettbewerbsoption“ genannt,
- III. der Einbau direkt-demokratischer Elemente in den kulturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß; im folgenden wiederum „Demokratisierungsoption“ genannt,
- IV. die Schaffung von Bedingungen, die es dem bestehenden staatlichen Kulturbetrieb ermöglichen, höhere eigene Einnahmen zu erzielen; im folgenden wiederum „Eigenfinanzierungsoption“ genannt,
- V. die Möglichkeit, alles „beim Alten“ zu belassen; im folgenden wiederum „Status-quo-Option“ genannt.

Außerdem gilt es bei der Suche nach dem geeigneten Reformmix, eine ausgewogene Balance zwischen (mindestens) drei verschiedenen Kriterien – welche sich ebenfalls aus den bisherigen Ausführungen ergeben – zu finden:

- I. Mehr qualitative und quantitative Effizienz bei geringerer fiskalischer Belastung (folgend „Effizienz- und Fiskalaspekt“ genannt),
- II. kulturpolitische und politökonomische Hinnehmbarkeit von Museums- und Theatersterben (folgend „Realisierbarkeitsaspekt“ genannt),

III. die Freiheit der Kunst im Sinne der Gewährleistung von diskretionären Spielräumen für die Kulturschaffenden (folgend „Freiheitsaspekt“ genannt).

Je nach Blickwinkel und je nach den Voraussetzungen, welche die zur Reform anstehenden Kulturinstitutionen mitbringen, sind diese Kriterien natürlich mit unterschiedlichen Gewichtungen zu versehen. Die „Marktfähigkeit“ der Exponate und Aufführungen wird von Institution zu Institution variieren oder auch die zur Produktion notwendigen diskretionären Spielräume; das heißt, es muß von Fall zu Fall eine Gewichtung vorgenommen werden. Man mag bemängeln, daß hier das Kriterium „Verteilungsgerechtigkeit und egalitärer Zugang“ nicht nochmals explizit berücksichtigt ist. Da dieses jedoch unabhängig von den genannten Reformoptionen durch einen direkten gebundenen Transfer an Bedürftige am besten realisierbar ist,⁵¹ scheint hier ihre nochmalige Nennung nicht sinnvoll.⁵² Zunächst ist zu fragen, welche Reformoption welchem der genannten Kriterien am ehesten gerecht wird.

Selbstredend steht Kriterium I – also der „Effizienz- und Fiskalaspekt – im Mittelpunkt von wohlfahrtstheoretisch orientierten Analysen, wie sie sich in den beiden vorhergehenden Kapiteln fanden. Mehr Effizienz war zumindest implizit der Hintergrund für den Entwurf der verschiedenen Reformszenarien. Es kann somit nicht verwundern, daß die radikalste der Reformoptionen, also die Entstaatlichung und speziell die Privatisierung (begleitet durch eine Internalisierungssubvention), am besten in der Lage ist, dieses Kriterium zu realisieren. Mit abnehmender Intensität der Veränderung nimmt dann auch der Grad der Zielerfüllung dieses Kriteriums ab. Folglich ist die Beibehaltung des Status quo im Hinblick darauf die schlechteste Option; wenig besser ist die Eigenfinanzierungsoption, und auch die Demokratisierung und die Wettbewerbsoption – also alle Optionen, die es bei einem prinzipiell staatlichen Kulturbetrieb belassen – sind der Erfüllung dieses Kriteriums nur begrenzt zuträglich.

Beim Kriterium II, also der kulturpolitischen und der politökonomischen Hinnehmbarkeit des Museums- und Theatersterbens – d. h. der „Realisierbarkeitsaspekt“ –, verhält es sich hingegen genau umgekehrt. Unter dem Aspekt der Realisierbarkeit und der kulturpolitischen Hinnehmbarkeit ist die Bewahrung des Status quo die bevorzugte Option; jede Veränderung, und sei sie auch noch so klein, ist hingegen schwieriger umsetzbar. Somit fällt mit der Intensität der Veränderung die Realisierbarkeit dieses Kriteriums. Die Entstaatlichungsoption schneidet also am schlechtesten ab, Wettbewerbs- und Demokratisierungsoption scheinen dabei ebenfalls wenig zielführend; und selbst eine Ver-

⁵¹ Siehe hierzu nochmals Punkt C.III.4. im „Normativen Versuch“.

⁵² Wobei allerdings zu beachten ist, daß diese Transfers im bestehenden Sozialsystem ein Fremdkörper wären; insofern wäre es sinnvoll, dies in eine umfassendere Reform des Umverteilungssystems zu integrieren.

änderung der Finanzierung in Richtung mehr Eigenfinanzierung hat nur eine begrenzte Chance der Realisierung.

Unter dem „Freiheitsaspekt“ des III. Kriteriums – also der Gewährung diskretionärer Spielräume für die Kulturschaffenden und in dieser Interpretation der Kunstfreiheit – erscheinen die organisatorischen Reformoptionen wenig vielversprechend, wobei die Entstaatlichungsoption nochmals der Wettbewerbs- und der Demokratisierungsoption unterlegen ist. Lediglich die Eigenfinanzierungsoption würde – unter Beachtung der obigen Prämisse der sonstigen Beibehaltung des öffentlichen Kulturbetriebes – die diskretionären Spielräume gegenüber dem Status quo unverändert lassen.

Die folgende Tabelle E-2 stellt den einzelnen Kriterien nochmals die verschiedenen Reformoptionen in einer Matrix gegenüber; es kann als Wegweiser durch die Implikationen der Etablierung der verschiedenen Reformoptionen dienen.

Tabelle E-2

Die Bewertung der Reformoptionen unter verschiedenen Kriterien

	Entstaatlichungsoption	Wettbewerbsoption	Demokratisierungsoption	Eigenfinanzierungsoption	Bewahrung des Status quo
I. Effizienz- und Fiskal-aspekt	1	2	3	4	5
II. Realisierbarkeits-aspekt-	5	3 / 4		2	1
III. Freiheits-aspekt	5	3 / 4		1 / 2	

In den Kopfzeilen werden die fünf Reformoptionen genannt, wie sie zu Beginn dieses Unterkapitels vorgestellt wurden. In der ersten Spalte finden sich die oben vorgestellten Kriterien. In jeder Zeile ist nun je nach dem Grad der Realisierung dieses Kriteriums durch die Option eine Rangliste eingetragen. 1 bedeutet dabei die beste Realisierung des Kriteriums; 5 bedeutet die schlechteste Realisierung des Kriteriums. Es ist möglich, daß sich zwei Reformoptionen

einen Ranglistenplatz teilen (dann findet sich eine doppelte Benennung des Ranglistenplatzes), da sie gleich gut bzw. schlecht geeignet sind, das Kriterium zu erfüllen.

Es zeigt sich deutlich, daß die unter wohlfahrtstheoretisch allokativen Gesichtspunkten – also unter dem Kriterium I – vorteilhaften Reformoptionen unter den anderen Kriterien genau entgegengesetzt zu bewerten sind; es besteht also offensichtlich ein „trade-off“ zwischen den ökonomischen und den anderen Kriterien. Geht man nun angesichts der primär normativ-ökonomischen Ausrichtung der vorliegenden Untersuchung von einer Dominanz des wohlfahrtsökonomischen Kriteriums I aus, so ist zu fragen, wie dieses Kriterium der Allokationseffizienz und der Minimierung des fiskalischen Bedarfs am Besten realisiert werden kann, ohne die anderen beiden Kriterien eklatant zu verletzen. Diese Frage ist offensichtlich nicht für alle Museen bzw. Theater in der gleichen Weise zu beantworten. Es ist vielmehr jeweils am konkreten Fall zu prüfen, welche Reformoption die geeignete ist.

Zunächst ergibt sich, daß eine Entstaatlichung – und insbesondere eine Privatisierung – von Theatern und Museen immer dann durchgeführt werden sollte, wenn sie punktuell und im Einzelfall möglich ist; das heißt möglich in dem Sinne, daß sie ohne Verwerfungen des aktuellen Betriebs des jeweiligen Theaters oder Museums auskommt. Kommt eine Privatisierung im Einzelfall ohne solche Verwerfungen aus, so fällt ein Problem der kulturpolitischen und politökonomischen Hinnehmbarkeit eines Sterbens von Museen und Theatern und die Einschränkung diskretionärer Spielräume offensichtlich nicht an. Einfacher ausgedrückt: Immer dann, wenn staatliche Institutionen heute schon durchaus marktgängige Produkte anbieten, sollte eine Privatisierung konkret in Erwägung gezogen werden. Dies wird jedoch, wie oben gezeigt, nur im Einzelfall und punktuell möglich sein, vor allem bei Institutionen mit einer hohen Reputation; für die breite Masse der Museen und Theater scheint diese Reformoption hingegen wenig gangbar.

Der weniger intensive, aber immerhin noch vorhandene Schritt zu mehr Effizienz durch eine Realisierung der Wettbewerbsoption und der Demokratisierungsoption sollte nach einer Einzelfallprüfung immer dann gewählt werden, wenn er unter dem Aspekt der „Kunstfreiheit“ vertretbar ist und zudem politisch machbar ist. Wie gezeigt, werden jedoch verschiedene Akteure der kulturpolitischen Willensbildung und Entscheidung auch gegen diese Reformoptionen opponieren, da mit dieser Option eine Schlechterstellung ihrer Position zu erwarten ist. Hier gilt es, die Interessen der verschiedenen Akteure genau auszutarieren.

Einfacher realisierbar, da durchaus kompatibel mit den Interessen der am kulturpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß Beteiligten, scheint hingegen die Realisierung der Eigenfinanzierungsreform. Hier sind lediglich (überwindbare) Widerstände des zahlenden Publikums zu erwarten.

Wenn auch die Eigenfinanzierungsoption nur ein geringerer Beitrag zu mehr Effizienz im Kulturbereich ist, so scheint sie doch unter dem Aspekt der Realisierbarkeit und auch unter dem Aspekt der Gewährung diskretionärer Spielräume im Dienste der Kunstfreiheit für Kulturschaffende am ehesten machbar. Immer dann, wenn die obengenannten intensiveren Reformoptionen nicht gewollt oder nicht machbar sind, sollte somit zumindest die Eigenfinanzierungsoption durchgeführt werden.

Die vorgelegten Argumente zeigen, daß die Frage der Reform der Theater- und Museumslandschaft letztlich auf eine Einzelfallprüfung hinausläuft: Von Fall zu Fall, von Museum zu Museum, von Theater zu Theater wird zu fragen sein, welche Reformoption machbar und zugleich wünschbar ist. Dabei bringt jede einzelne Kulturinstitution zum einen andere Voraussetzungen mit, was v. a. die Marktgängigkeit von Exponaten und Aufführungen angeht. Zum anderen wird von den Kulturmachern selbst und von den kulturpolitisch Verantwortlichen von Museum zu Museum, von Theater zu Theater eine unterschiedliche Gewichtung der genannten Kriterien stattfinden müssen: Wird z. B. mehr Experimentelles mit hohen diskretionären Spielräumen der Kulturmacher gewünscht oder verstärkte Orientierung auf ein breites Publikum mit mehr Effizienz? Über all dies sind offensichtlich keine allgemeinverbindlichen Aussagen möglich, sondern dies ist am konkreten Fall zu entscheiden.

Eine Transformation der bestehenden Theater- und Museumslandschaft „en bloc“ in eine andere Form der Organisation und Finanzierung ist somit weder sinnvoll noch möglich. Wenn man die Theater- und Museumslandschaft tatsächlich reformieren will, so ist es vielmehr sinnvoll, für jede einzelne dieser Kulturinstitutionen nach der geeigneten Reformrichtung zu suchen. Hier konnte ein Wegweiser für diese Suche entworfen werden.

F. Zusammenfassung und Ausblick

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

Dieses Zitat¹ ist vielleicht überzogen pessimistisch, wenn es um die Charakterisierung des Befundes der vorliegenden Untersuchung geht, weshalb es hier – ganz im Gegensatz zum Original – mit einem Fragezeichen versehen wird. Doch trotz seines (scheinbaren) Pessimismus trifft dieses Zitat den Charakter der Ergebnisse der vorstehenden Analysen recht gut: Es kennzeichnet durchaus treffend ihre Ambivalenz und nimmt Abstand zu modischen Parolen mit denen bisweilen versucht wird – die Publikumswirksamkeit der Provokation sicher einkalkulierend –, den Diskussionsbeitrag der Volkswirtschaftslehre zum Reformbedarf des öffentlichen Kulturbetrieb zu typisieren, wenn es da z. B. als Schlagzeile heißt: „Streicht die Knete.“²

Wenn sich die Ergebnisse dieser Untersuchung also einer griffigen Formel entziehen und differenziertere Aussagen notwendig sind – v. a. was die wirtschafts- und finanzpolitischen Implikationen angeht –, so steht dies in einer guten wirtschaftswissenschaftlichen Tradition, welche einer vorschnellen Übertragung von Modellüberlegungen in praktische Politikempfehlungen widersteht. Ist damit zu dem Charakter der Ergebnisse bereits etwas gesagt, so werden diese und die dazugehörigen Fragen nun nochmals resümiert.

Noch am wenigsten vieldeutig sind die Ergebnisse des 2. Kapitels („Deskriptiver Versuch“), trotz der Unsicherheiten, welche das verfügbare Datenmaterial zu Kunst und Kultur birgt. In diesem Kapitel konnte die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland eindeutig als Gegenstand der Finanzpolitik gekennzeichnet werden, und zwar der dezentralen Gebietskörperschaften Länder und Gemeinden. Die Ausgaben der Gebietskörperschaften für Theater und Museen stagnieren seit Beginn der 90er Jahre auf hohem Niveau (wobei im Einzelfall auch Reduzierungen festzustellen sind), nach einem Boom dieser Ausgaben in den 70er und 80er Jahren. Die in der Presse und bei den betroffenen Kulturschaffenden stark diskutierte aktuelle „Krise“ des Theater- und Museumsbetriebs entsteht somit weniger durch drastische Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand, sondern sie stellt sich durch eine Stagnation der Kultur-

¹ Aus dem Epilog des „Parabelstückes“: „Der gute Mensch von Sezuan“ von Bertolt Brecht.

² Giese/Göke (1996).

ausgaben bei gleichzeitig steigenden Kosten und seit Jahren rückläufigen Besucherzahlen, und dies sowohl bei Museen als auch bei Theatern.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Situation der öffentlichen Theater und Museen wurden dann ein normativer und anschließend ein positiv-wirkungsanalytischer Untersuchungsrahmen an den bestehenden Kulturbetrieb angelegt, und dies mit Blick auf die Reformnotwendigkeit, die Reformfähigkeit und die Reformmöglichkeit der Theater- und Museumslandschaft in Deutschland.

Im 3. Kapitel („Normativer Versuch“) wurde in einem ersten Schritt mit Hilfe der vor allem wohlfahrtstheoretisch orientierten Theorien des Marktversagens geprüft, ob kollektiver Handlungsbedarf im Falle von Theatern und Museen überhaupt vorliegt und ob somit eines ihrer hervorstechenden Merkmale – nämlich ihre öffentliche Bereitstellung und Finanzierung – aus diesem Blickwinkel potentiell gedeckt ist. Wenn auch genaue Quantifizierungen des Ausmaßes des Marktversagens kaum möglich sind, so sprachen zumindest qualitativ sowohl produktionstechnische und gutspezifische als auch distributionspolitische und meritorische Argumente für ein Engagement der öffentlichen Hand in diesem Bereich. Betreffend die letzten beiden Argumente, ist jedoch einzuwenden, daß die aktuelle Form des Engagements unter distributionspolitischen Gesichtspunkten zumindest zweischneidig ist – hier wären direkte, an den Konsum von Kulturgütern geknüpfte Transfers das zielführendere Instrument – und daß die meritorischen Begründungen natürlich mit der Umstrittenheit des Konzeptes der Meritorik selbst stehen und fallen.

Das engere Feld der Ökonomik partiell verlassend, wurde dann in einem weiteren Schritt untersucht, ob sich einige exemplarisch herausgegriffene Argumente, welche die Kulturschaffenden selbst für eine staatliche Finanzierung in den Kulturbereich anführen, auch in den Argumenten der Ökonomik wiederfinden. Obschon natürlich Kulturschaffende auch Begründungen anführen, die sich dem Blickwinkel der Ökonomik entziehen – hier vor allem das Argument der Kulturgüter als nicht-wirtschaftliche Güter –, fanden sich doch auch verschiedene Gemeinsamkeiten in der ökonomischen und der kulturschaffenden Argumentation; wenn bisweilen auch in höchst unterschiedlicher Diktion. Sollte also die in der Einführung dieser Untersuchung angesprochene Aversion der Kulturschaffenden gegen ökonomische Argumente zumindest teilweise nur semantisch begründet sein? In jedem Fall sollten die Ausführungen dieses Teils der Untersuchung eher versöhnlich stimmen.

Daran schloß sich der umfangreicher angelegte positiv-wirkungsanalytische Problemkreis im 4. Kapitel („Positiv-wirkungsanalytischer Versuch“) an; gerade auf diesen trifft die eingangs dieser Zusammenschau angesprochene Ambivalenz der Ergebnisse zu. Hier wurde diskutiert, wie verschiedene institutionelle Ausgestaltungen („Verfassungen“) der Theater- und Museumslandschaft auf die alloкатive, technische sowie qualitative Effizienz der Leistungen

dieser Kulturinstitutionen wirken, und auch die Wirkungen auf die fiskalische Belastung und die personelle Verteilung wurden betrachtet. Bei der Vorstellung dieser „Dimensionen der Performance des Kulturbetriebs“ findet sich zudem auch ein kurzer Exkurs über die problematische Behandlung von Qualität in der Volkswirtschaftslehre.

Nach der Vorstellung der genannten Dimensionen wurde dieses Kapitel mit zwei einfachen wirkungsanalytisch-politökonomisch angelegten Modellen der Theater und Museumsproduktion (mit der institutionellen Ausgestaltung „staatlicher Museums- und Theaterbetrieb“ und der institutionellen Ausgestaltung „privater-marktlicher Museums- und Theaterbetrieb“) eröffnet, die sozusagen noch alle verbreiteten Vorurteile vieler Ökonomen bestätigen: der Staat versagt durch Überdimensionierung des Angebots, was mit (partiell) negativen Verteilungswirkungen und zu hoher fiskalischer Belastung verbunden ist, während der Markt (abgesehen von der Qualitätsdimension) nahezu alle wünschenswerten Eigenschaften zeigt. Diese Referenzszenarien waren jedoch überzogen vereinfachend angelegt (obschon sie durchaus im Standard der positiv-ökonomischen Modellierungen angesiedelt waren), bis hin zur Inadäquanz. Der weitere Verlauf dieses Kapitels zeigte nämlich eindeutig, daß es viel zu ungenau ist – ja die Realität verfälschend ist –, die Wirkungen eines einfachen Staatsszenarios mit denen eines einfachen Privatszenarios zu vergleichen.

Mit Blick auf die Wirkungen des Kulturbetriebs auf die alloкатive, die technische und die qualitative Effizienz sowie auf die Verteilung und die fiskalische Belastung ist es nämlich nicht nur von Bedeutung, ob der Kulturbetrieb nun staatlich oder nichtstaatlich organisiert ist, sondern es ist mindestens ebenso wichtig, zu betrachten, wie der staatliche, aber auch der nichtstaatliche Kulturbetrieb organisiert bzw. „verfaßt“ ist. Die differenzierteren Modelle des Staats- bzw. Privatsektors (so z. B. ein Staatssektor mit inter- aber auch intra-gebietskörperschaftlichem Wettbewerb der Museen und Theater oder mit direkt-demokratischer Willensbildung über Kultur und z. B. ein Privatsektor mit gewinnorientierten-marktlichen oder nichtgewinnorientierten-parafiskalischen Museen und Theatern) zeigten dann, daß vieles möglich ist, ganz unabhängig von der (Nicht-)Staatlichkeit der Museums- und Theaterlandschaft: Die Wirkungen reichen hier beispielsweise von qualitativer und quantitativer Unter- bis Überversorgung und von zu kleinen bis zu zu großen Kulturbudgets.

Somit ist das Ergebnis der verschiedenen Szenarien dieses Kapitels zunächst, daß es doch sehr darauf ankommt, wie die staatliche oder auch nichtstaatliche Theater- und Museumslandschaft organisiert bzw. verfaßt ist; diesen Befund mag man jedoch als allzu allgemein etikettieren. Zwei hervorstechende Ergebnisse seien deshalb bereits hier angedeutet: Einerseits bergen die Szenarien nichtstaatlicher Theater und Museen tendenziell die Gefahr qualitativer und quantitativer Mängel, dies, solange sie nicht von anderen Maßnahmen

– wie Internalisierungssubventionen – flankiert werden. Andererseits – und dies mag überraschender als das erste Ergebnis sein – zeigte sich, daß ein intra-gebietskörperschaftlicher Wettbewerb (notabene intra- nicht interjurisdiktional wie in der Tibouttradition!) geeignet erscheint, die üblicherweise diskutierten Staatsversagensphänomene im Museums- und Theaterbereich abzumildern. Dabei sind jedoch auch Modellergebnisse möglich, in denen – ganz im Gegensatz zu den Standardmodellen – Museen und Theater von Politikern als Agenten der Wahlbevölkerung ausgebeutet werden.

Im wirkungsanalytischen Kapitel wurde ein Aspekt der Verfassungen von Kultursektoren nicht angesprochen: die Freiheit der Kunst. Daher wurde in Form eines kurzen Exkurses eine ökonomische Reformulierung dieser Grundfreiheit zu entwickeln versucht, wobei diese Freiheit als von den diskretionären Spielräumen der Kulturschaffenden abhängig interpretiert wird, um dann einen „ökonomisch optimalen Grad der Kunstfreiheit“ zu bestimmen.

Die anwendungsorientierte Konkretisierung der Ergebnisse des „positiv-wirkungsanalytischen Kapitels“ findet sich jedoch pointiert erst in dem sich anschließenden 5. Kapitel („Pragmatisch-reformorientierter Versuch“). Dort wurden zunächst die Grenzen und Möglichkeiten verschiedener Reformmodelle für die Theater- und Museumslandschaft (Disney-World-Modell; USA-Modell; Bayern-Modell; Schweiz-Modell, Fremdfinanzierungs-Modell, Eigenfinanzierungs-Modell) vorgestellt, die sich aus den Ergebnissen der normativen und – wie bereits gesagt – vor allem der positiv-wirkungsanalytischen Erwägungen in den vorhergehenden Theoriekapiteln ergeben. Die verschiedenen in diesem Kapitel diskutierten Reformmodelle nochmals pointiert zusammenfassend, eröffnen sich grundlegend fünf Möglichkeiten des Umgangs mit der bestehenden Theater- und Museumslandschaft, die hier in der Reihenfolge ihrer Radikalität geordnet sind:

1. Die Entstaatlichungsoption, das heißt, die heutige Theater- und Museumslandschaft wird marktlich-privatisiert und/oder parafiskalisiert.
2. Die Wettbewerbsoption, das heißt, die in staatlicher Trägerschaft befindlichen Museen und Theater werden stärker als bislang einem inter- v. a. aber auch einem intra-gebietskörperschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt.
3. Die Demokratisierungsoption, das heißt, in den kulturpolitischen Willensbildungsprozeß werden verstärkt direktdemokratische Elemente eingebaut.
4. Die Eigenfinanzierungsoption, das heißt, die Anreize für die bestehenden Theater und Museen werden verstärkt, sich um eigene Einnahmen zu bemühen.
5. Die Status-quo-Option, das heißt, alles bleibt beim alten, und man läßt den bestehenden Problemen ihren Lauf.

Die Vorteilhaftigkeit der verschiedenen Reformoptionen wurde dann jedoch nicht ausschließlich daran gemessen, ob sie fiskalische Entlastungen und/oder Effizienzgewinne versprechen. Es wurden vielmehr zwei weitere Kriterien angelegt: Einerseits wurde diskutiert, ob und in welcher Intensität mit der Umsetzung der verschiedenen Reformoptionen ein Theater- und Museumssterben verbunden ist und ob dies politökonomisch und kulturpolitisch hinnehmbar ist. Und andererseits wurde gefragt, wie es um die Freiheit der Kunst – in der ökonomischen Reformulierung des vorhergehenden Kapitels – bei Umsetzung dieser Reformoptionen steht.

Da zudem hergeleitet werden konnte, daß – etwas vereinfacht – die Kunstfreiheit und die politökonomische sowie die kulturpolitische Akzeptanz mit abnehmender Radikalität der Reformoptionen steigt und daß umgekehrt – und auch nur in der Tendenz – fiskalische und Effizienzgewinne mit zunehmender Radikalität steigen, hängt die Vorteilhaftigkeit einer konkreten Reformoption offensichtlich stark von der konkreten Gewichtung dieser Kriterien ab.

Vor diesem Hintergrund konnte sozusagen ein Wegweiser – ein „Menü“ – durch die verschiedenen Reformoptionen entwickelt werden; diese Vorgehensweise berücksichtigt zum einen die Zielsetzungen konkreter Reformvorhaben – das heißt, welcher „Grad“ von Effizienz, fiskalischer Druck, Kunstfreiheit, politischer Durchsetzbarkeit, Theater- und Museumssterben sowie kulturpolitische Hinnehmbarkeit ist intendiert – und zum anderen die speziellen Voraussetzungen des jeweiligen Museums bzw. Theaters (und hier vor allem die Marktfähigkeit der bereitgestellten Leistungen). Wenn am Ende des „Pragmatisch-reformorientierten Versuchs“ also ein Wegweiser durch die Reformoptionen steht, so zeigt dies deutlich, daß es die allein richtige und zudem allgemeinverbindliche Reform für die Theater- und Museumslandschaft in Deutschland nicht gibt; es ist vielmehr im konkreten Fall zu prüfen, welche Reformoption machbar und zugleich wünschbar ist. Wenn damit Einzelfallprüfungen notwendig sind, so heißt das, daß bei jedem einzelnen Museum und bei jedem einzelnen Theater von den politisch Verantwortlichen unter Beachtung der konkret vorfindbaren Voraussetzungen genau zu bewerten ist, was mit der Reform intendiert werden soll, um dann entsprechende Reformschritte – sozusagen „maßgeschneidert“ – zu etablieren. Die hier entwickelten Kriterien und ihre Zuordnung zu den verschiedenen Reformoptionen systematisiert und ermöglicht diese Suche nach den jeweils geeigneten Reformschritten.

Dieses Plädoyer für eine Einzelfallbetrachtung ist zugleich auch eine Warnung vor überzogener Euphorie bei der Suche nach neuen Wegen für die bestehende Theater- und Museumslandschaft in Deutschland. Jede einfache und flächendeckende Etablierung von Radikalreformen würde ein massives Theater- und Museumssterben zur Folge haben; es ist illusorisch, wirkliche strukturelle Reformen durchzuführen, ohne daß es zu massiven Verwerfungen der Museums- und Theaterlandschaft kommt. Unabhängig davon, ob man diesen

Befund nun gutheißen mag oder nicht, ist er bei der Diskussion um die Zukunft der öffentlichen Theater und Museen in Deutschland zu berücksichtigen.

Dieser Ausblick zeigt zusammenfassend, daß einfache Antworten auf die in dieser Untersuchung gestellten Fragen kaum möglich sind, auch wenn nicht gilt „alle Fragen offen“.

Literaturverzeichnis

- Abbè-Decarroux*, F. (1994): The Perception of Quality and The Demand for Services. Empirical Application to The Performing Arts, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, S. 99-107.
- Abbing*, H. (1980): On The Rationale of Public Support for The Arts: Externalities in The Art Revisited, in: *Hendon et al. (1980)*, S. 34-42.
- Akerlof*, G. A. (1970): The Markets for "Lemons" – Quality Uncertainty and The Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, S. 488-500.
- Alchian*, A./*Demsetz*, H. (1972): Production, Information Costs and Economic Organization, in: *American Economic Review*, S. 777-795.
- Alchian*, A./*Woodward*, S. (1987): Reflections on The Theory of The Firm, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, S. 110-136.
- Andel*, N. (1993): *Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Tübingen.
- Andreae*, C. A. (Hrsg.; 1982): *Kunst und Wirtschaft*, Köln.
- Andreae*, C. A./*Smekal*, C. (Hrsg.; 1992): *Kulturförderung in den Alpenländern. Theorie und Praxis; Fritz Prior zum 70. Geburtstag*, Innsbruck.
- Anheier*, H. K. (1990): Zur internationalen Forschung über den Nonprofit Sektor, in: *Journal für Sozialforschung*, S. 163-188.
- Anheier*, H. K./*Salomon*, L. M. (1992): Genese und Schwerpunkte internationaler Forschung zum Nonprofit-Sektor. Von der Filer Kommission zum John Hopkins Projekt, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Beziehungen*, S. 40-48.
- Arrow*, K. J. (1963): Uncertainty and Medical Care, in: *American Economic Review*, S. 941-973.
- Attenhofer*, A. (1997a): *Privatisierung des Basler Kunstmuseums – Eine ökonomische Analyse der Alternativen*, Bern u. a.
- (1997b): Der Museumsvoucher: Eine mögliche Form der Internalisierung positiver externer Effekte für Basel, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, S. 65-91.
- Austen-Smith*, D. (1980): On The Impact of Revenue Subsidies on Repertory Theatre Policy, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 9-17.
- Badelt*, C. (1987): Öffentliche Institutionen und marktliche Anreizmechanismen – Eine neoinstitutionalistische Perspektive, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, S. 48-73.
- Bahn*, V. (1972): *Das subventionierte Theater in der Bundesrepublik Deutschland*, München.
- Bartling*, H. (1980): „Florand“ oder „Pflanzenfutter“? Ein vergleichender Warentest – Zur theoretischen Analyse von Gütereigenschaften, in: *Hesse (1980)*, S. 33-40.
- Bator*, F. M. (1960): *The Question of Government Spending, Public Needs and Private Wants*, New York.
- Baumol*, W. J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth – The Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review*, S. 415-426.
- (1997): *Public Support for The Arts: Why and Wherefore?*, Washington/D. C.

- Baumol, W. J./Bowen, W. G.* (1966): *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York.
- Becker, G. S.* (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics*, S. 371-400.
- Beilharz, N.* (1995): Kollektives Selbstbewußtsein, in: *Iden* (1995a), S. 38-42.
- Bender, D./Berg, H./Cassel, D./Gabisch, G./Hartwig, K.-H./Hübl, L./Kath, D./Grossekettler, H./Siebke, J./Thieme, H. J./Willms, M.* (1995): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, 6. Aufl., München.
- Bendixen, P.* (1994): Kulturmanagement oder Kommerzialisierung der Kultur, in: *Rauhe/Dämmer* (1994), S. 45-56.
- Bendor, J.* (1990): Formal Models of Bureaucracy: A Review, in: *Lynn/Wildavsky* (1990), S. 373-417.
- Bendor, J./Moe, T.* (1985): An Adaptive Model of Bureaucratic Politics, in: *American Political Science Review*, S. 755-774.
- Ben-Ner, A./Brada, J. C./Neuberger, E.* (1993): The Structure and Behavior of Economic Organizations: Theoretical and Empirical Perspectives, in: *Journal of Comparative Economics*, S. 201-206.
- Ben-Ner, A./Montias, J. M./Neuberger, E.* (1993): Basic Issues in Organizations: A Comparative Perspective, in: *Journal of Comparative Economics*, S. 207-242.
- Ben-Ner, A./Van Homissen, T.* (1991): Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, S. 519-550.
- Berg, S. V./Tschirhart, J.* (1988): *Natural monopoly regulation: principles and practice*, New York – Melbourne.
- Bernholz, P./Breyer, F.* (1994): *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Bd. 2: *Ökonomische Theorie der Politik*, 3. Aufl., Tübingen.
- Beutling, L.* (1986): Betriebliches Rechnungswesen und Rechnungslegung öffentlicher Theater als Instrumente zur Sicherung ihrer Wirtschaftlichkeit oder mehr Wirtschaftlichkeit im Theater – Das Ende der Kunst?, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, S. 80-91.
- (1983): Methoden und Probleme der betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung im Theaterbetrieb im Zeichen der gegenwärtigen Finanzkrise, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, S. 1-16.
- Bigge, M./Strüder, G.* (Hrsg.; 1994): *Neue Kulturpolitik im Ruhrgebiet*, Essen.
- Bird, R. M.* (1980): Income Redistribution Through The Fiscal System: The Limits of Knowledge, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, S. 77-81.
- Bishop, C. B.* (1982): Option Value: An Exposition and Extension, in: *Land Economics*, S. 1-15.
- Black, D.* (1948): On The Rationale of Group Decision Making, in: *Journal of Political Economy*, S. 23-34.
- Blankart, C. B.* (1975): Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: *Public Finance*, S. 166-185.
- (1980): *Ökonomie der öffentlichen Unternehmen*, München.
- (1994): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München.
- (1997): Mehr Steuerautonomie für die Kommunen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 219 vom 20.09., S. 17.
- Blanke, B.* (Hrsg.; 1991): *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22*.

- Blau, J./Newman, L./Schwartz, J. E.* (1986): Internal Economies of Scale in Performing Arts Organizations, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 63-76.
- Bohnet, A.* (1989): Finanzwissenschaft: Staatliche Verteilungspolitik, München – Wien.
- Bolwin, R.* (1995): Überwindung der Sprachlosigkeit, in: *Iden* (1995a), S. 49-53.
- Bonus, H.* (1980): Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, S. 50-81.
- (1998): Wenn die Vertrauensbildung zum Schlüsselfaktor wird – Kulturökonomische Überlegungen zum Wirtschaftsstandort Deutschland, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 27./28.06., Nr. 146.
- Bonus, H./Ronte, D.* (1991): Die wahre Kunst. Markt, Kultur und Illusion, Erlangen u. a.
- (1997): Credibility and Economic Value in The Visual Arts, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 103-118.
- Bös, D.* (1986): Public Enterprise Economics. Theory and Application, Amsterdam u. a.
- Bössmann, E.* (1979): Externe Effekte, in: *Das Wirtschaftsstudium (wisu)*, S. 95-98 u. S. 147-151.
- Breton, A./Wintrobe, R.* (1975): The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: *Journal of Political Economy*, S. 195-207.
- Brooks, A. C.* (1997): Toward a Demand-Side Cure for Cost Disease in The Performing Arts, in: *Journal of Economic Issues*, S. 197-207.
- Brosio, G.* (1994): The Arts Industry: Problems of Measurement, in: *Peacock/Rizzo* (1994), S. 17-22.
- Brosio, G./Santagata, W.* (1992): Rapporto sull' economia delle arti e dello spettacolo in Italia, Turin.
- Brümmerhoff, D.* (1996): Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München – Wien.
- Brüse, F.* (1988): Kulturpolitik auf neuen Wegen: Tendenzen, Projekte, Zielgruppen, Köln.
- Buchanan, J. M.* (1967): Public Finance in Democratic Process – Fiscal Institutions and Individual Choice, Chapel Hill.
- Budäus, D.* (1982): Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte. Analyse der Leistungsfähigkeit ausgewählter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Chmielewicz, K./Eichhorn, P.* (Hrsg.; 1989): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart.
- Creigh-Tyte, S.* (1997): The Development of British Policy on Built Heritage Preservation, in: *Hutter/Rizzo* (1997), S. 133-154.
- Cronauge, U.* (1992): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin.
- Cummings, M. C./Schuster, M. D.* (Hrsg.; 1989): Who's to Pay for The Arts, New York.
- Cwi, David* (1980): Public Support for The Arts: Three Arguments Examined, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 39-62.
- Demsetz, H.* (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics*, S. 1-22.
- Deutscher Bühnenverein* (Hrsg.; 1987): Vergleichende Theaterstatistik 1949/50 bis 1984/85, Köln.
- (Hrsg.; verschiedene Jahrgänge): Theaterstatistik 1984/85 bis 1992/93, Köln.
- Deutscher Kulturrat* (Hrsg.; 1994): Zweiter Bericht zur Kulturpolitik 1993/94: Kulturförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

- Deutscher Städtetag (Hrsg.; 1993): Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, Köln.
- (Hrsg.; 1986): Stadt und Kultur. Arbeitshilfen des Deutschen Städtetages zur städtischen Kulturpolitik, Köln.
 - (Hrsg.; 1992): Fünf Jahrzehnte kommunaler Kulturpolitik, Köln.
- Dick, G. (1993): Rationale Regulierung, Hamburg.
- Dickertmann, D./Diller, K. D. (1986): Grundlagen und Grundbegriffe der Volks- und Finanzwirtschaft, Brilon.
- Di Maggio, P. (1986): Nonprofit Enterprise in The Arts: Studies in Mission and Constraint, New York – Oxford.
- (1987): Nonprofit Organizations in The Production and Distribution of Culture, in: Powell (1987), S. 195-220.
- Di Maggio, P./Anheier, H. K. (1990): The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors, in: Annual Review Sociologica, S. 137-159.
- Di Maggio, P./Powell, W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, S. 147-160.
- Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, New York.
- Duffy, C. T. (1992): The Rationale for Public Funding of a National Museum, in: Towse/Khakee (1992), S. 37-48.
- Dupuis, X. (1983): La Surqualité: Le Spectacle Subventionné Malade de la Bureaucratie?, in: Revue économique, S. 1089-1115.
- Eatwell, J./Milgate, M./Newman, P. (Hrsg.; 1987): The New Palgrave, London – Basingstoke.
- Eberth, N. (1995): Vom sprachlosen Ritter, in: Iden (1995a), S. 43-48.
- Eggertsson, T. (1990): Economic Behavior and Institutions, Cambridge u. a.
- Erny, R./Godde, W./Richter, K. (Hrsg.; 1988): Handbuch Kultur 90: Modell und Handlungsbedarf für die kommunale Kulturarbeit, Köln.
- Ertel, R. (1993): Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Kultursektors in Niedersachsen, Forschungsberichte des NIW, Nr. 20, Hannover.
- Eschberg, P. (1995): Allabendlich immer wieder eine unberechenbare Liebesgeschichte, in: Iden (1995a), S. 74-79.
- Everding, A. (1993): Nein, so geht das nicht! Rede vom 27.06.1993 in Berlin auf der Protestversammlung gegen die Schließung des Schiller-Theaters, in: Die Deutsche Bühne, S. 12-13.
- Fabel, M. (1998): Kulturpolitisches Controlling – Ziele, Instrumente und Prozesse der Theaterförderung in Berlin, Frankfurt a. M. u. a.
- Feldstein, M. (Hrsg.; 1991): The Economics of Art Museums, Chicago – London
- Flimm, J. (1995): Die Dämonen verjagen, in: Iden (1995a), S. 54-57.
- Fohrbeck, K. (1982): Mäzene – Gibt's die?, in: Andreae (1982), S. 222-228.
- Frahm, J. (1989): Kulturunternehmen, in: Chmielewicz/Eichhorn (1989), S. 866-872.
- Frahm, J./Köbl, T. (1989): Betriebswirtschaftliche Aspekte kommunaler Theater am Beispiel des Stadttheaters Heilbronn, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 163-175.
- Frank, R. (1990): Kultur auf dem Prüfstand. Ein Streifzug durch 40 Jahre kommunale Kulturpolitik, München.
- Frey, B. S. (1994a): Cultural Economics and Museum Behaviour, in: Scottish Journal of Political Economy, S. 325-335.
- (1994b): Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 338-348.

- (1997a): The Evaluation of Cultural Heritage: Some Critical Issues, in: Hutter/Rizzo (1997), S. 31-49.
- (1997b): Ein neuer Föderalismus für Europa: die Idee der FOCJ, Tübingen.
- Frey, B. S./Oberholzer-Gee, F.* (1998): Public Choice, Cost-Benefit Analysis, and The Evaluation of Cultural Heritage, in: Peacock (1998), S. 27-53.
- Frey, B. S./Pommerehne, W. W.* (1989): Muses and Markets, Explorations in The Economics of The Arts, Oxford u. a.
- (1990): A Comparative Institutional Analysis in The Arts: The Theatre, in: Hechter et al. (1990), S. 171-186.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.* (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2. Aufl., München.
- Fuchs, H.-J.* (1986): Theater als Dienstleistung, in: Universitas, S. 621-630.
- (1987): Marketing für öffentliche Theaterbetriebe, in: Media Perspektiven, S. 449-459.
- Gabriel, O. W.* (1981): Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: Sociologica Internationalis, S. 195-212.
- Gäffen, G.* (1992): Die Kunst der Ökonomie am Beispiel der Ökonomie der Kunst, in: Tietzel (1992), S. 171-193.
- Gal-Or, E.* (1983): Quality and Quantity Competition, in: Bell Journal of Economics, S. 508-516.
- Gapinski, J. H.* (1984): The Economics of Performing Shakespeare, in: American Economic Review, S. 458-466.
- Gau, D.* (1990): Kultur als Politik: Eine Analyse der Entscheidungsprämissen und des Entscheidungsverhaltens in der kommunalen Kulturpolitik, München.
- Geis, M.-E.* (1992): Die „Kulturhoheit der Länder“, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 522-529.
- Gelbhaar, S.* (1998): Ökonomik der Parafiski – Stand und Perspektiven, in: WiSt, S. 573-579.
- Giese, I./Göke, M.* (1996): Streicht die Knete! Warum staatliche Gelder der Kunst nur schaden – eine Streitschrift, in: Das Sonntagsblatt vom 15.11., S. 28 f.
- Göschel, A.* (1994): Kunst im öffentlichen Raum. Zum Legitimationsproblem von Kulturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 88-113.
- Grampp, W. D.* (1984): Über die Subventionierung von Kunstmuseen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, S. 161-189.
- (1989a): Pricing The Priceless, New York.
- (1989b): Rent-Seeking in Arts Policy, in: Public Choice, S. 113-121.
- Grant, N. K./Hendon, W. S./Owen, V. L.* (Hrsg.; 1987): Economic Efficiency in The Performing Arts, Akron/Ohio.
- Greb, U.* (1995): Über die Notwendigkeit der Liebe, in: Iden (1995a), S. 94-99.
- Grossekettler, H.* (1995): Öffentliche Finanzen, in: Bender et al. (1995), S. 483-628.
- Grüske, K.-D.* (1978): Die personale Budgetinzidenz, Göttingen.
- (1985): Redistributive Effects of The Integrated Financial and Social Budgets in West Germany, in: TERNY/Culyer (1985), S. 239-257.
- Haberstock, L./Breithecker, V.* (1996): Einführung in die Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, 8. Aufl., Hamburg.
- Haller, H.* (Hrsg.; 1970): Theorie und Praxis des politischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen.
- Hansmann, H.* (1980): The Role of Nonprofit Enterprise, in: The Yale Law Journal, S. 835-901.

- (1981): Nonprofit Enterprise in The Performing Arts, in: Bell Journal of Economics, S. 341-361.
- Head, J. G.* (1988): On Merit Wants, in: Finanzarchiv, S. 1-37.
- Hechter, M./Opp, K.-D./Wippler, R.* (Hrsg.; 1990): Social Institutions: Their Emergence, Maintenance and Effects, Berlin – New York.
- Heilbrun, J./Gray, C. M.* (1993): The Economics of Art and Culture. An American Perspective, Cambridge u. a.
- Heinrichs, W.* (1997): Kulturpolitik und Kulturförderung, München.
- Hendon, W. S.* (1979): Analyzing an Art Museum, New York.
- (1990): The General Public's Participation in Art Museums: Visitors Differ from Non-Visitors, But Not as Markedly as Case Studies Have Indicated, in: American Journal of Economics and Sociology, S. 439-457.
- Hendon, W. S./Costa, F./Rosenberg, R. A.* (1989): The General Public and The Art Museum: Case Studies of Visitors to Several Institutions Identify Characteristics of Their Publics, in: American Journal of Sociology, S. 231-244.
- Hendon, W. S./Shanahan, J. L.* (Hrsg.; 1983): Economics of Cultural Decisions, Cambridge/Mass.
- Hendon, W. S./Shanahan, J. L./MacDonald, A. J.* (Hrsg.; 1980): Economic Policy for The Arts, Cambridge/Mass.
- Herbert, H.* (1985): Preistheorie. Eine Einführung, Stuttgart u. a.
- Hesse, H.* (Hrsg.; 1980): Arbeitsbuch Angewandte Mikroökonomik, Tübingen.
- Hesse, J. J.* (Hrsg.; 1987): Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung heute: Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Baden-Baden.
- Hillinger, C./Holler, M.* (Hrsg.; 1979): Ökonomische Theorie der Politik, München.
- Hillman-Chartrand, H./McCaughey, C./Hendon, W. S.* (Hrsg.; 1989): Cultural Economics 88: A Canadian Perspective; Akron/Ohio.
- Hochman, H. M./Peterson, E. G.* (Hrsg.; 1974): Redistribution through Public Choice, New York – London.
- Hofecker, F. O./Söndermann, M./Wiesand, A. J.* (Hrsg.; 1994): Kulturförderung im Föderalismus, Bonn.
- Hollenstein, E.* (1978): Kulturelles Bargaining. Ein Aspekt alternativer soziokultureller Aktivität, Essen.
- Holler, M.* (1979): Das räumliche Modell der ökonomischen Theorie der Politik, in: Hillinger/Holler (1979), S. 22-48.
- Horlacher, F.* (1984): Kultursubventionen, Bern.
- Hoyer, W./Rettig, R./Rothe, K.-D.* (1993): Grundlagen der mikroökonomischen Theorie, Düsseldorf.
- Hummel, M.* (1992): Neuere Entwicklungen bei der Finanzierung von Kunst und Kultur durch Unternehmen, München.
- Hummel, M./Berger, F.* (1988): Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur, München.
- Hummel, M./Brodbeck, K.-H.* (1991): Längerfristige Wechselwirkungen zwischen kultureller und wirtschaftlicher Entwicklung, Berlin – München.
- Hummel, M./Waldkircher, C.* (1992): Wirtschaftliche Entwicklungstrends von Kunst und Kultur, Schriften des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 132, Berlin – München.
- Huppertz, P.-H./Wartenberg, U.* (1978): Wirkt die Umsatzsteuer verteilungsneutral?, in: Wirtschaftsdienst, S. 395-399.
- Hüther, M.* (1992): Zu den methodisch-empirischen Grundlagen der Simulation alternativer steuer- und sozialrechtlicher Regelungen für die Bundesrepublik

- Deutschland: Inzidenzkonzept und Datenbasen, in: Petersen/Hüther/Müller (1992), S. 23-40.
- Hutter, M. (1986): Kunst als Quelle wirtschaftlichen Wachstums, in: Zeitschrift für Ästhetik und Allgemeine Kunstwissenschaft, S. 231-245.
- (1991): Literatur als Quelle wirtschaftlichen Wachstums, in: Internationales Archiv für Sozialgeschichte der Literatur, S. 1-50.
- Hutter, M./Rizzo, I. (Hrsg.; 1997): *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, London – New York.
- Iden, P. (Hrsg.; 1995a): *Warum wir das Theater brauchen*, Frankfurt a. M.
- (1995b): Theater ist Utopie, in: Iden (1995a), S. 15-20.
- Institut für Museumskunde (1996): Eintrittspreise von Museen und Ausgabenverhalten der Museumsbesucher, Gemeinschaftsgutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts für Museumskunde, Berlin.
- (verschiedene Jahre): Statistische Gesamterhebung an den Museen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Jendreyko, H. D. (1995): Es geht um die Wahrheit des Augenblicks, in: Iden (1995a), S. 83-87.
- Jenkins, S./Austen-Smith, D. (1982): Grant-Giving to Provincial Repertory Theatres by The Arts Council of Great Britain: A Preliminary Analysis, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 57-76.
- Kambhu, J. (1982): Optimal Product Quality under Asymmetric Information and Moral Hazard, in: *Bell Journal of Economics*, S. 483-492.
- Khuon, U. (1995): Brennend, aber nicht verzehrend, in: Iden (1995a), S. 80-82.
- Kirchberg, V. (1998): Entrance Fees as a Subjective Barrier to Visiting Museums, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 1-13.
- Kirsch, G. (Hrsg.; 1977): *Föderalismus*, Stuttgart.
- (1997): *Neue Politische Ökonomie*, 3. Aufl., Düsseldorf.
- Kitterer, W. (1981): Belastungswirkungen der Umsatzsteuer, Tübingen.
- Klein, A. (1987): Zur Entwicklung der kommunalen Kulturausgaben von 1975 bis 1985, in: *Der Städtetag*, S. 258-261.
- (1993): Neues Interesse an der Kultur. Die Ausgaben der Gemeinden von 1981-1991, in: *Der Städtetag*, S. 4-10.
- Köhler, F.-H. (1983): Die heutige Theatersituation und wie es dazu kam, in: *Media Perspektiven*, S. 650-657.
- (1984): Auswirkungen der öffentlichen Finanzkrise auf die kommunalen Kulturhaushalte, in: *Der Städtetag*, S. 762-767.
- Krebs, S. (1996): *Öffentliche Theater in Deutschland: Eine empirisch-ökonomische Analyse*, Berlin.
- Kreißig, G. (1990): Kulturausgaben 1987, in: *Der Städtetag*, S. 459-464.
- Kreißig, G./Grabbe, J. (1989): Anmerkungen zum Kulturbegriff und seiner statistischen Abgrenzung, in: *Der Städtetag*, S. 266-271.
- Krieger, G. (1996): *Ökonomie und Kunst – Wechselseitige Beziehungen und regionale Aspekte*, Berlin.
- Krings, E. (1989): Kulturpolitik im „Reich der Zwölf“, in: *Kulturpolitische Gesellschaft* (1989), S. 92 ff.
- Kruse, J. (1985): *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen.
- (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: *Seidenfuß* (1989), S. 8-35.
- Kulturpolitische Gesellschaft (Hrsg.; 1989): *Kultur-Markt Europa, Jahrbuch für europäische Kulturpolitik*, Bonn.

- Lancaster, K.* (1966a): A New Approach to Consumer Theory, in: *Journal of Political Economy*, S. 132-157.
- (1966b): Change and Innovation in The Technology of Consumption, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, S. 14-25.
 - (1971): *Consumer Demand, A New Approach*, New York – London.
 - (1979): *Variety, Equity, and Efficiency*, New York.
 - (1991): *Modern Consumer Theory*, Aldershot – Brookfield.
- Le Pen, C.* (1982): L'Analyse Microéconomique de la Production Dramatique et L'Effet des Subventions Publiques, in: *Revue économique*, S. 639-674.
- Leibenstein, H.* (1966): Allocative efficiency versus „X-Efficiency“, in: *American Economic Review*, S. 392-415.
- (1978): *General X-Efficiency – Theory and economic development*, New York – London.
- Leinert, N.* (1995): Theater als Fast-Food-Bude?, in: *Iden* (1995a), S. 62-66.
- Loock, F.* (1988): *Kunstsponsorings*, Wiesbaden.
- Luckenbach, H.* (1975): *Theorie des Haushalts*, Göttingen.
- Lutz, J.* (1992): *Die Finanzierung der öffentlichen Theater in der BRD*, Mainz.
- Lynn, N./Wildavsky, A.* (Hrsg.; 1990): *Public Administration. The State of The Discipline*, Chatham.
- Maier, H./Ritter, K. / Matz, U.* (1971): *Politik und Wissenschaft*, München.
- McCain, R.* (1994): Comment: Aesthetics and Economics von Gianfranco Mosetto, in: *Journal of Economic Literature*, S. 1284-1285.
- McLean, I.* (1987): *Public Choice*, Oxford – New York.
- Meissner, D.* (1998): Als Erstes stirbt die Kunst, in: *Die Woche*, vom 04.09., S. 35.
- Michael, F./Daiber, H.* (1989): *Geschichte des deutschen Theaters*, Frankfurt a. M.
- Migué, J.-L./Bélanger, G.* (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: *Public Choice*, S. 27-43.
- Miller, G. J.* (1992): *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge u. a.
- Miller, G. J./Moe, T. M.* (1983): Bureaucrats, Legislators, and The Size of Government, in: *American Political Science Review*, S. 297-322.
- Moe, T. M.* (1984): The New Economics of Organization, in: *American Journal of Political Science*, S. 739-777.
- (1990): The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: *Williamson* (1990), S. 116-153.
- Molitor, B.* (1982): *Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat*, Hamburg.
- Moore, T. G.* (1968): *The economics of The American theatre*, Durham/N.C.
- Morrison, W. G. / West, E. G.* (1986): Subsidies for The Arts: Evidence on Voter Preference, in: *Journal of Behavioral Economics*, S. 57- 72.
- Mossetto, G.* (1993): *Aesthetics and Economics*, Dordrecht u. a.
- (1994): Cultural Institutions and Value Formation on The Art Market: A Rent-Seeking Approach, in: *Public Choice*, S. 125-135.
 - (1997): Privatization Policies in Venice, in: *Hutter/Rizzo* (1997), S. 185-195.
- Mrusek, K.* (1998): Man muß die Oper in Vorstandsetagen verkaufen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 152 vom 04.07., S. 15.
- Mueller, D. C.* (1989): *Public Choice II*, Cambridge u. a.
- (1996): *Constitutional Democracy*, New York – Oxford.
- Mulcahy, K. V./Swaim, C. R.* (Hrsg.; 1982): *Public Policy and The Arts*, Boulder/Colorado.
- Musgrave, R. A.* (1959): *The Theory of Public Finance*, New York u. a.

- (1987): Merit Goods, in: Eatwell/Milgate/Newman (1987), S. 452-453.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L.* (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Auflage, Tübingen.
- Myerscough, J.* (1988): The Economic Importance of The Arts in Britain, London.
- Nagel, T./Müller, K.* (1992): Verteilungseffekte einer allgemeinen Verbrauchssteuer am Beispiel der Umsatzsteuer, in: Petersen/Hüther/Müller (1992), S. 75-105.
- Nakao, T.* (1982): Product Quality and Market Structure, in: Bell Journal of Economics, S. 133-142.
- Netzer, D.* (1978): The Subsidized Muse – Public Support for The Arts in The United States, Cambridge u. a.
- Niedobitek, M.* (1992): Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin.
- Niskanen, W. A.* (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago.
- (1975): Bureaucrats and Politicians, in: International Journal of Law and Economics, S. 617-643.
- (Hrsg.; 1994a): Bureaucracy and Public Economics, Aldershot – Brookfield.
- (1994b): A Reassessment, in: Niskanen (1994a), S. 269-284.
- Noam, E.* (1980): The Efficiency of Direct Democracy, in: Journal of Political Economy, S. 803-810.
- O'Hagan, J./Duffy, C. T.* (1987): The Performing Arts and The Public Purse, Dublin.
- O'Hagan, J./Purdy, M.* (1993): The Theory of Non-Profit Organizations. An Application to a Performing Arts Enterprise, in: The Economic and Social Review, S. 155-167.
- Oates, W. E.* (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Olson, M.* (1965): The Logic of collective action, Public Goods and The Theory of Groups, Cambridge/Mass. –London.
- (1969): The Principal of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among different Levels of Government, in: American Economic Review, S. 479-487.
- Osculati, F.* (1983): Sussidi alla domanda e all' offerta nel settore artistico e culturale, in: Economia Publica, S. 87-95.
- Ossadnik, W.* (1987a): Rahmenbedingungen und Effizienzprobleme öffentlicher Theater, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, S. 275-287.
- (1987b): Theatermanagement mittels Controlling, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 145-157.
- Ossadnik, W./Hoffmann, A.* (1984): Rechnungswesen öffentlicher Theater unter besonderer Berücksichtigung von Kostenrechnungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 439-466.
- Ott, C./Schäfer, H.-B.* (Hrsg.; 1989): Allokationseffizienz in der Rechtsordnung, Berlin u. a.
- Owen, V. L.* (1979): The Effects of Mass Markets On Artistic Quality, in: Journal of Cultural Economics, S. 23-39.
- Pappermann, E.* (1982): Das Theater in kommunaler Trägerschaft, in: Der Städtetag, S. 440-445.
- (1985): Zur aktuellen Situation in der städtischen Kulturpolitik, in: Der Städtetag, S. 174-181.
- (1988): Museen – Ein Wirtschaftsfaktor, in: Museumskunde, S. 74-80.
- Pappermann, E./Mombaur, M.* (Hrsg.; 1991): Kulturarbeit in der kommunalen Praxis, 2. Aufl., Köln.

- Pappi, F. U./Melbeck, C.* (1984): Das Machtpotential von Organisationen in der Gemeindepolitik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, S. 557-584.
- Paqué, K.-H.* (1982): Marktversagen bei Spenden, Kieler Arbeitspapier Nr. 150, Kiel.
- Peacock, A. T.* (1969): Welfare Economics and Public Subsidy to The Art, Wiederabdruck, in: Journal of Cultural Economics (1994), S. 323-335.
- (Hrsg.; 1998): Does The Past have a Future?, London.
- Peacock, A. T./Rizzo, I.* (Hrsg.; 1994): Cultural Economics and Cultural Politics, Dordrecht u. a.
- Pereira, A.* (1995): Wir müssen künstlerisch und wirtschaftlich zugleich argumentieren, in: Iden (1995a), S. 88-93.
- Petersen, H.-G.* (1988): Finanzwissenschaft II, Stuttgart u. a.
- (1992): Simulationsmodelle für die Steuer- und Sozialpolitik: Entwicklung und gegenwärtiger Stand, in: Petersen/Hüther/Müller (1992), S. 13-22.
- Petersen, H.-G./Hüther, M./Müller, K.* (Hrsg.; 1992): Wirkungsanalyse alternativer Steuer- und Transfersysteme, Frankfurt – New York.
- Pieroth, B./Schlink, B.* (1994): Staatsrecht, Bd.14, 10. Aufl., Heidelberg.
- Pöhl, G.* (1983): Methodik der Umwegrentabilitätsrechnung im Kulturbereich, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Bd. 62, Wien – München.
- Pohlmann, M.* (1994): Kulturpolitik in Deutschland, München.
- Pommerehne, W. W.* (1980): Public Choice Approaches to explain Fiscal Redistribution, in: Roskamp (1980), S. 169-190.
- (1982): Steuern, Staatsausgaben und Stimmbürgerverhalten. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der öffentlichen Subventionierung des Theaters, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, S. 437-462.
- Pommerehne, W. W./Frey, B. S.* (1980): The Museum from an Economic Perspective, in: International Science Journal, S. 323-339.
- (1987): Staatliche Förderung von Kunst und Kultur: Eine ökonomische Betrachtung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, S. 259-275.
- (1990): Public Promotion of The Arts: A Survey of Means, in: Journal of Cultural Economics, S. 73-95.
- (1993): Museen und Märkte. Ansätze zu einer Ökonomik der Kunst, München.
- Powell, W. W.* (Hrsg.; 1987): The Nonprofit Sector. A Research Handbook, New Haven – London.
- Powell, W. W./DiMaggio, P.* (Hrsg.; 1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago – London.
- Pratt, J. W./Zeckhauser, R. J.* (Hrsg.; 1991): Principals and Agents: The Structure of Business, Boston/Mass.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.; 1985): Was tut der Bund für die Kultur. Antworten auf zwei Große Anfragen, Bonn.
- Preston, A.* (1988): The Nonprofit Firm: A Potential Solution to Inherent Market Failure, in: Economic Enquiry, S. 493-506.
- Priddat, B. P.* (1992): Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse: Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritotischer Güter, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, S. 239-259.
- Raddatz, F. M./Schirmer, F.* (1995): Wir sind kein subventionierter Tingeltangel, in: Iden (1995a), S. 21-25.
- Rauhe, H./Dämmer, C.* (Hrsg.; 1994): Kulturmanagement: Theorie und Praxis einer professionellen Kunst, Berlin – New York.

- Recktenwald, H. C.* (1971): Tax Incidence and Income Redistribution (= erweiterte Fassung von: Steuerüberwälzungslehre, 2. Aufl., Berlin 1966), Detroit.
- Recktenwald, H. C./Grüske, K.-D.* (1980): Justitia Distributiva durch Umverteilung? Eine Analyse der personalen Budgetinzidenz, in: *Kyklos*, S. 16-62.
- Reupke, D.* (1994): Neue Konzepte zur Theaterfinanzierung. Die allgemeine Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin vom 04.05.1993, in: *Der Städtetag*, S. 412-418.
- Richter, R.* (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, S. 571-591.
- Robbins, L. C.* (1963): *Politics and Economics: Papers in Political Economy*, London.
- Röbke T.* (Hrsg.; 1993): *Zwanzig Jahre Neue Kulturpolitik: Erklärungen und Dokumente*, Kulturpolitische Gesellschaft, Essen.
- Rodgers, J. D.* (1974): Explaining Income Redistribution, in: *Hochman/Peterson* (1974), S. 165-205.
- Rogerson, W. P.* (1983): Reputation and Product Quality, in: *Bell Journal of Economics*, S. 508-516.
- Ronge, V.* (1988): Theorie und Empirie des "Dritten Sektors", in: *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, S. 113-148.
- Roppel, U.* (1979): *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, Freiburg i. Breisgau.
- (1982): Wettbewerbs- versus Monopolmodell des öffentlichen Sektors, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, S. 178-212.
- Rose-Ackerman, S.* (Hrsg.; 1986): *The Economics of Nonprofit Institutions*, New York – Oxford.
- Roskamp, K. W.* (Hrsg.; 1980): *Public Choice and Public Finance*, Paris.
- Scheytt, O.* (1990): Stadtmarketing und Kultursponsoring – Der Imagefaktor "Kultur", in: *Der Städtetag*, S. 198-203.
- Schmidt, K.* (1970): Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: *Haller et al.* (1970), S. 3-27.
- Schnabl, H.* (1992): Die Universität Stuttgart am Jahrtausendende, in: *Wechselwirkungen Jahrbuch 1992, Aus Lehre und Forschung der Universität Stuttgart*, S. 139-147.
- Schneider, D.* (1985): *Grundzüge der Unternehmensbesteuerung*, 4. Auflage, Wiesbaden.
- Scholz, A./Waldkircher, C.* (1994): Entwicklungstrends von Kunst, Kultur und Medien in den neuen Bundesländern, *Schriftenreihe des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung* 137, Berlin.
- Schroth, C.* (1995): Zusammen – Erleben, in: *Iden* (1995a), S. 67-69.
- Schumann, J.* (1992): *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, Berlin u. a.
- Schumann, O.* (1992): *Opernführer – Von Monteverdi bis Penderecki*, Reinbek.
- Schuppert, G. F.* (1992): Verselbständigte Verwaltungseinheiten und Parafiski – Elemente zu einer Theorie der Parafiskalität, in: *Tiepelmann/van der Beek* (1992a), S. 137-161.
- Schütz, J.* (1995): Welches Theater – Das ist die Frage, in: *Iden* (1995a), S. 31-37.
- Seibel, W.* (1990): Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick, in: *Journal für Sozialforschung*, S. 181-188.
- Seidenfuß, H.* (Hrsg.; 1989): *Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft*, Berlin.
- Selten, R.* (1971): Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft, in: *Maier/Ritter/Matz* (1971), S. 287-320.
- (1990): Bounded Rationality, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, S. 649-658.

- Sesselmeier, W./Blauermel, G.* (1998): Arbeitsmarkttheorien – Ein Überblick, Heidelberg.
- Shanahan, J. L./Hendon, W. S./Izaak, Th. H./van Straalen, J.* (1983): Market for The Arts, Akron/Ohio.
- Shapiro, C.* (1982): Consumer Information, Product Quality, and Seller Information, in: *Bell Journal of Economics*, S. 483-492.
- Sheshinski, E.* (1976): Price, Quality and Quantity Regulation in Monopoly Situations, in: *Economica*, S. 127-137.
- Shoup, C. S.* (1969): Public Finance, Chicago.
- Siebenhaar, K./Pröhl, M./Pawlowsky-Flodelln, O.* (Hrsg.; 1993): Kulturmanagement: Wirkungsvolle Strukturen im kommunalen Kulturbereich, Gütersloh.
- Siegel, M.* (1985): Denkmalpflege als Öffentliche Aufgabe – Eine ökonomische, institutionelle und historische Untersuchung, Göttingen.
- Sievers, N.* (1992): Neue Kulturpolitik: Programmatik und Verbandseinfluß am Beispiel der Kulturpolitischen Gesellschaft, Kulturpolitische Gesellschaft, Dokumentation 32, 2. Aufl., Hagen.
- Sievers, N./Wagner, B.* (Hrsg.; 1994): Blick zurück nach vorn: zwanzig Jahre Neue Kulturpolitik, Hagen.
- Smekal, C.* (1992): Zur Vereinbarkeit von finanzsoziologischer und finanztheoretischer Begründung von Parafiski, in: *Tiepelmann/van der Beek* (1992a), S. 103-116.
- Solf, G.* (1993): Theatersubventionierung. Möglichkeiten einer Legitimation aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Bergisch Gladbach, Köln.
- Söndermann, M.* (1994): Öffentliche Kulturfinanzierung Germany / Deutschland, in: *Hofecker/Söndermann/Wiesand* (1994), S. 191-202.
- Sparr, J.* (1991): Kulturhoheit und EWG-Vertrag, in: *Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, S. 20-29.
- Spence, M.* (1975): Monopoly, Quality, and Regulation, in: *Bell Journal of Economics*, S. 417-429.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.; 1994): Im Blickpunkt: Kultur in Deutschland – Zahlen und Fakten, Stuttgart.
- Steckel, F. P.* (1995): Die Gegenwart ist zur Herrschaft gelangt, in: *Iden* (1995a), S. 26-30.
- Stein, R. M.* (1990): Urban Alternatives. Public and Private Markets in The Provision of Local Services, Pittsburgh.
- Steiner, U.* (1986): Der gemeindliche Kulturauftrag, in: *Der Städtetag*, S. 513-516.
- Stolorz, C./Schmalhaus, S.* (Hrsg.; 1992): Kulturpolitik und Kultursponsoring, Münster – Hamburg.
- Stolzenberg, P.* (1995): Kunst ist immer ein Ärgernis, in: *Iden* (1995a), S. 58-61.
- Strachwitz, R./Toepfer, S.* (Hrsg.; 1993): Kultur-Förderung: Mehr als Sponsoring, Wiesbaden.
- Streissler, M.* (1974): Theorie des Haushalts, Stuttgart.
- Terny G./Culyer, A. J.* (Hrsg., 1985): Public Finance and Social Policy, Detroit.
- Thaler, R. H./Shefrin, H. M.* (1981): An Economic Theory of Self-Control, in: *Journal of Political Economy*, S. 392-406.
- Throsby, D.* (1983): Perception of Quality in Demand for The Theatre, in: *Shanahan et al.* (1983).
- (1994): The Production and Consumption of The Arts: A View of Cultural Economics, in: *Journal of Economic Literature*, S. 1-29.
 - (1997): Seven Questions in The Economics of Cultural Heritage, in: *Hutter/Rizzo* (1997), S. 13-30.

- Throsby, D./Withers, G. A.* (1979): *The Economics of The Performing Arts*, New York.
- (1983): *Measuring The Demand for The Arts as a Public Good: Theory and Empirical Results*, in: Hendon/Shanahan (1983), S. 177-191.
 - (1986): *Strategic Bias and Demand for Public Goods. Theory and Application to The Arts*, in: *Journal of Public Economics*, S. 307-327.
- Tiepelmann, K.* (1975): *Parafiski*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, S. 295-300.
- (1992): *Ökonomische Ansätze zur Denkmalpflege*, in: Tietzel (1992), S. 263-301.
- Tiepelmann, K./van der Beek, G.* (Hrsg., 1992a): *Theorie der Parafiski*, Berlin – New York.
- (1992b): *Eine finanztheoretische Sicht von Parafiski*, in: Tiepelmann/van der Beek (1992a), S. 81-102.
 - (Hrsg.; 1997): *Politik der Parafiski – Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe*, Hamburg.
- Tiepelmann, K./Dick, G.* (1995): *Grundkurs Finanzwissenschaft*, Hamburg.
- Tietzel, M.* (1989): *Probleme der asymmetrischen Informationsverteilung beim Güter- und Leistungstausch*, in: Ott/Schäfer (1989), S. 52-63.
- (Hrsg.; 1992): *Kunst und Ökonomie, Homo Oeconomicus IX (2)*, München.
- Tietzel, M./Müller, C.* (1998): *Noch mehr zur Meritorik*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, S. 87-127.
- Timm, H.* (1981): *Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1, S. 135-254.
- Toepler, S.* (1991): *Kulturfinanzierung. Ein Vergleich USA – Deutschland*, Wiesbaden.
- Towse, R./Khakee, A.* (Hrsg.; 1992): *Cultural Economics*, Berlin u. a.
- Trimarchi, M.* (1994): *The Funding Process in a Comparative Perspective: Some Methodological Issues*, in: Peacock/Rizzo (1994), S. 23-31.
- Völker, K./Witt, E.* (1995): *Über Ensemble und Repertoire*, in: Iden (1995a), S. 70-73.
- Wahl-Ziegler, E.* (1978): *Theater und Orchester zwischen Marktkräften und Marktkorrektur*, Göttingen.
- Wartenberg, U.* (1979): *Verteilungswirkungen staatlicher Aktivitäten. Ein Beitrag zur Untersuchung der personellen Budgetinzidenz*, Berlin.
- Waterson, M.* (1988): *Regulation of The Firm and Natural Monopoly*, Oxford.
- Weimann, J.* (1996): *Wirtschaftspolitik: Allokative und kollektive Entscheidung*, Berlin u. a.
- West, E. G.* (1987): *Nonprofit Versus Profit Firms in The Performing Arts*, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 37-47.
- Wied-Nebbeling, S.* (1993): *Markt- und Preistheorie*, Berlin u. a.
- Wiesand, A.-J.* (1994): *Nach der deutschen Einigung: Verabschiedet sich der Bund aus der Kulturpolitik? Argumente für Zusammenarbeit und Solidarität im Kulturföderalismus*, in: Hofecker/Söndermann/Wiesand (1994), S. 31-42.
- Wijnberg, N. M.* (1994): *Art and Technology: A Comparative Study of Policy Legitimation*, in: *Journal of Cultural Economics*, S. 3-13.
- Williamson, O. E.* (Hrsg.; 1990): *Organization Theory. From Chester Barnard to The Present and Beyond*, Oxford u. a.
- Zeitel, G.* (1959): *Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen.
- Zentrum für Kulturforschung (Hrsg.; 1991): *Kulturstatistik in den 90er Jahren, Kultur & Wissenschaft Band 9, ARcult, Bonn.*
- Zimmer, A.* (Hrsg.; 1992): *Vereine heute – zwischen Tradition und Innovation. Ein Beitrag zur Dritten-Sektor-Forschung*, Basel u. a.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D.* (1994): *Finanzwissenschaft*, 7. Aufl., München.

Personenregister

- Abbé-Decarroux, F. 111
Abbing, H. 72, 79
Akerlof, G. A. 116
Alchian, A. 60
Andel, N. 126
Andreae, C. A. 40
Anheier, H. K. 190
Arrow, K. J. 116
Attenhofer, A. 74 f., 197, 202
Austen-Smith, D. 40

Badelt, C. 217
Bahn, V. 27
Bartling, H. 119
Bator, F. M. 60
Baumol, W. J. 64 ff., 72, 75 f.
Becker, G. S. 147
Beek, van der G. 33, 61, 82, 189 f., 203
Beilharz, N. 102
Bélanger, G. 110, 139, 143, 184
Ben-Ner, A. 204
Bender, D. 174
Bendixen, P. 217
Bendor, J. 174
Berg, H. 112 f.
Berger, F. 77
Bernholz, P. 157, 167

Beutling, L. 213
Bigge, M. 48
Bird, R. M. 97
Bishop, C. B. 74
Black, D. 171
Blankart, C. B. 60, 68, 96, 126, 133 ff.,
148, 159, 163, 168, 170 f., 190
Blanke, B. 163
Blau, J. 68
Blauermel, G. 123
Bohnet, A. 94, 96
Bolwin, R. 100 f.
Bonus, H. 82, 117
Bös, D. 114
Bössmann, E. 187
Brada, J. C. 204
Brecht, B. 229
Breithecker, V. 126
Breton, A. 173 f.
Breyer, F. 157, 167
Brodbeck, K.-H. 77
Brooks, A. C. 67
Brosio, G. 77
Brümmerhoff, D. 87 f.
Brüse, F. 48
Buchanan, J. M. 108, 168, 170
Budäus, D. 214

- Chmielewicz, K. 213
 Costal, F. 50
 Creigh-Tyte, S. 203
 Cummings, M. C. 93
- Daiber, H.** 27
 Demmer, C. 79
 Demsetz, H. 60
 Dick, G. 61, 68, 81, 109, 112 ff., 163,
 167 f., 171, 187, 218
 Dickertmann, D. 81
 Diller, K. D. 81
 Di Maggio, P. 190
 Downs, A. 135
 Duffy, C. T. 72, 76
 Dupuis, X. 111, 150
- Eberth, N.** 100
 Eichhorn, P. 214
 Erny, R. 45
 Ertel, R. 77
 Eschberg, P. 99, 102, 104
 Everding, A. 57
 Ewers, H. 60 f., 71, 87, 109, 116, 187,
 198 f.
- Fabel, M.** 213
 Flimm, J. 103
 Fohrbeck, K. 73
 Frahm, J. 213
 Frank, R. 48
 Frey, B. S. 63, 71, 73 ff., 107, 111, 115,
 117, 155, 168, 189, 203, 212
- Fritsch, M. 60 f., 71, 87, 109,
 116, 187, 198, 199
 Fuchs, H.-J. 215
- Gabriel, O. W.** 146
 Gäfgen, G. 74 f., 93
 Gal-Or, E. 113
 Gapinski, J. H. 65
 Gau, D. 31
 Geis, M.-E. 30
 Gelbhaar, S. 33
 Giese, I. 229
 Godde, W. 45
 Göke, M. 229
 Göschel, A. 80
 Grabbe, J. 38
 Grampp, W. D. 105
 Grant, N. K. 109
 Gray, C. M. 6,4 66, 68, 86, 93
 Greb, U. 100, 103
 Grosseketler, H. 82
 Gröske, K.-D. 96
- Haberstock, L.** 126
 Hansmann, H. 190
 Head, J. G. 89
 Heilbrun, J. 64, 66, 68, 86, 93
 Heinrichs, W. 47, 214 ff.
 Hendon, W. S. 51, 109
 Henke, K.-D. 95 f.
 Hesse, H. 31
 Hofecker, F. O. 47
 Hoffmann, A. 213

- Holler, M. 135 f., 157
 Horlacher, F. 72
 Hoyer, W. 139, 180, 182
 Hummel, M. 77, 79, 214
 Huppertz, P.-H. 96
 Hüther, M. 96
 Hutter, M. 79

 Iden, P. 99, 101, 102

 Jendreyko, H. D. 103 f.
 Jenkins, S. 40

 Kambhu, J. 113
 Khuon, U. 104
 Kirchberg, V. 58, 94, 96
 Kirsch, G. 136 f., 146 ff., 157, 159, 163, 167, 189
 Klein, A. 45, 47
 Köbl, T. 213
 Köhler, F.-H. 46, 48
 Krebs, S. 68
 Kreißig, G. 38, 47
 Krieger, G. 68, 71 f., 74 ff.
 Krings, E. 41
 Kruse, J. 68, 112 ff.
 Kullmer, L. 83, 109

 Lancaster, K. 113, 119 ff.
 Le Pen, C. 150
 Leibenstein, H. 110
 Leinert, N. 98, 102
 Loock, F. 214

 Luckenbach, H. 119
 Lutz, J. 55

 McCain, R. 122
 McLean, I. 135
 Meissner, D. 23, 57
 Melbeck, C. 146
 Michael, F. 27
 Migué, J.-L. 110, 139, 143, 184
 Miller, G. J. 174 f.
 Moe, T. M., 174 f.
 Molitor, B. 87
 Moore, T. G. 72, 93
 Morrison, W. G. 73 f., 76
 Mossetto, G. 122, 202
 Mrusek, K. 213
 Mueller, D. C. 135 f., 157 f.
 Müller, C. 83 ff., 89 ff.
 Müller, K. 96
 Musgrave, P. B. 109
 Musgrave, R. A. 60 f., 80, 83, 90, 109
 Myerscough, J. 77, 79

 Nagel, T. 96
 Nakao, T. 113
 Netzer, D. 75, 86 f., 93
 Neuberger, E. 204
 Newman, L. 68
 Niedobitek, M. 41
 Niskanen, W. A. 139, 143, 177
 Noam, E. 168

- O'Hagan, J. 72, 190
 Oates, W. E. 163
 Oberholzer-Gee, F. 212
 Olson, M. 146, 190
 Osculati, F. 40
 Ossadnik, W. 213
 Owen, V. L. 109, 111, 150

 Pappermann, E. 31, 45, 77
 Pappi, F. U. 146
 Paqué, K.-H. 215
 Pawlowsky-Flodell, O. 214
 Peacock, A. T. 66, 75, 79
 Pereira, A. 100
 Petersen, H.-G. 96
 Pieroth, B. 30
 Pöhl, G. 79
 Pohlmann, M. 45
 Pommerehne, W. W. 63, 71, 73 ff., 107,
 111, 115, 117, 155, 203, 212, 215
 Powell, W. 190
 Pratt, J. W. 133
 Priddat, B. P. 90, 189
 Pröhl, M. 213
 Purdy, M. 190

 Raddatz, F. M. 101, 102
 Rauhe, H. 79
 Recktenwald, H. C. 96
 Rettig, R. 139, 180, 182
 Reupke, D. 213
 Richter, K. 45
 Richter, R. 112, 116

 Robbins, L. C. 71
 Röbbke T. 48
 Rodgers, J. D. 215
 Rogerson, W. P. 113
 Ronge, V. 190
 Ronte, D. 117
 Roppel, U. 138, 143, 174
 Rosenberg, R. A. 51
 Rothe, K.-D. 139, 180, 182

 Salomon, L. M. 190
 Santagata, W. 77
 Scheytt, O. 215
 Schirmer, F. 102
 Schlink, B. 30
 Schmidt, K. 87
 Schnabl, H. 65
 Schneider, D. 97
 Schroth, C. 99, 101, 103
 Schumann, J. 110, 139, 180,
 187
 Schumann, O. 29
 Schuppert, G. F. 190
 Schuster, M. D. 93
 Schütz, J. 100
 Schwartz, J. E. 68
 Seidel, W. 190
 Selten, R. 87, 157
 Sesselmeier, W. 123
 Shapiro, C. 113
 Shefrin, H. M. 91
 Sheshinski, E. 114
 Shoup, C. S. 97

- Siebenhaar, K. 213
- Siegel, M. 74
- Sievers, N. 48
- Smekal, C. 33, 40, 189
- Solf, G. 72, 74 f., 79
- Söndermann, M. 33, 38, 42, 47
- Sparr, J. 41
- Spence, M. 112
- Steckel, F. P. 103
- Steiner, U. 30
- Stoltzenberg, P. 99
- Streissler, M. 119
- Strüder, G. 48
- Thaler, R. H. 91
- Throsby, D. 66, 68, 73 f., 76, 111
- Tiepelmann, K. 21, 33, 59, 61, 68, 74,
81 f., 109, 163, 167 f., 171, 187,
189 f., 203 f., 217
- Tietzel, M. 83 ff., 89 ff., 116
- Timm, H. 87
- Toepler, S. 27 ff., 31
- Trimarchi, M. 37
- Tschirhart, J. 112 f.
- Van Homissen, T., 204
- Völker, K. 103
- Wagner, B. 48
- Wahl-Ziegler, E. 66 f., 72, 75
- Waldkircher, C. 77, 79
- Wartenberg, U. 96
- Waterson, M. 114
- Weimann, J. 109, 171
- Wein, T. 60 f., 71, 87, 109, 116, 187,
198, 199
- West, E. G. 73 f., 76
- Wied-Nebbeling, S. 180
- Wiesand, A. J. 47
- Wijnberg, N. M. 73
- Wintrobe, R. 73 f.
- Withers, G. A. 66, 68, 73, 74, 76
- Witt, E. 103
- Woodward, S. 60
- Zeckhauser, R. J. 133
- Zeitel, G. 96
- Zimmer, A. 190
- Zimmermann, H. 95 f.

Sachwortregister

- Absolutismus 26, 28
- Äquivalenz, fiskalische 190
- Asymmetrische Information s. Informationsasymmetrie
- Ausgaben
 - Betriebs- 54 f.
 - budgetwirksame 77
 - -dynamik 171
 - fiskalische 125
 - für Kultur 32, 39 ff., 45 ff., 55 ff., 78 f., 95 f., 132, 161
 - für Museen und Theater 45, 47 f., 211, 230
 - gemeindliche Kultur- 34, 36, 46, 48
 - -gestaltung 146 f.
 - Intensität der 126
 - -inzidenz 94
 - kommunale Kultur- s. gemeindliche Kultur-
 - öffentliche 21 f., 57, 59, 201
 - -politik 23
 - Personal- 55
 - -wirkungen (-effekte) 94 ff.
- Bayern 44 f., 208 ff., 223
- Bayern-Modell 232
- Budget 41, 96, 130, 139, 142 ff., 147, 151 f., 174 f.
 - Gesamt- 200
 - -inzidenz 94 f., 97, 201
 - Kultur- 221, 231
 - -maximierer 142 ff., 150 ff., 209
 - öffentliches 209
 - -restriktion 119
 - -wirksamkeit 30, 77
- Bund 40 f., 42 ff., 162
- Bundesaufgabe 28, 30
- Bürokratie / Bürokrat 133 ff., 138 ff., 149 ff., 154 ff., 172 ff., 192, 209 f.
 - -theorie 208, 210 f.
- bürokratisch 133, 138, 174 ff., 210
- Demokratie** 132, 167, 170 f.
 - demokratische Systeme 24, 27 f.
 - direkt 167, 169 ff., 211
- dezentralisiert 108, 132, 162 f., 165 ff., 209
- Dezentralisierung 59, 208 ff., 224, 196
- Disney Land 29
- Disney World-Modell 197, 220, 232
- Effizienz** 67, 124, 170, 226 ff., 234
 - -gewinne 233
 - paretianische / allokativen 24, 109 ff 130, 148 ff., 161, 166, 176, 183, 188, 213, 227, 230 f.
 - qualitative 110, 114, 131, 149 ff., 161, 166, 189, 230 f.
 - quantitative 222

- technische 24, 109 f., 130, 149 ff., 161, 166, 189, 230 f.
- Einnahmen
 - Betriebs- 53 ff.
 - durch Kultur/Museen/Theater 55, 58, 132, 216 f.
 - eigene 53, 55, 58, 214, 216 ff., 232
 - fiskalische 125
 - fremde 55, 214, 215
 - -gestaltung 146
 - -intensität, 126
 - öffentliche 21, 59, 211
 - -wirkungen, 94 ff.
- Einnahmen- und Ausgabensystem 153
- Entstaatlichung
 - der Theater und Museumslandschaft, 196 f., 203, 206 f. 220 ff., 224, 227
 - -option, 220, 222 ff., 234
- Existenzwert 71, 73 f.
- Externalitäten 71, 72 ff., 82, 90, 100 ff., 109, 129 f., 165, 187 f. 191, 197 ff., 204
- föderale Systeme/- Staaten/- struktur 24, 95, 162, 166, 189
- Föderalismus 95, 163
 - funktionaler 189, 192
 - Theorie des -, 208 ff.
- Freiheit der Künste / Freiheit der Kunst 24, 28, 30, 193, 201 ff., 206 f., 211, 213 f., 224, 226 f.
- Fund Raising 122 f., 196, 214
- Gemeinden 28 f., 38, 41 ff., 55 ff., 160, 162 ff., 187, 199, 204 ff.
- Gesamteinnahmen 52
- Humankapital 120 f.
- Humankapitalstock 70, 88
- Informationsasymmetrie 87 f., 116, 123, 173
- Informationsmängel 81, 83, 86, 90
- Interessengruppen 133, 145 ff., 151 ff., 160 f.
- Inzidenz 95 f., 124 f., 153
- Kollektivguteigenschaften (-charakter) 101, 105, 109, 189
- kommunal 27, 31, 44 ff., 156, 178
- Kommunen s. Gemeinden
- Kompetenzaufteilung 29
- Kostenkrankheit Baumols 64 ff.
- Kulturausgaben s. Ausgaben für Kultur
- Kulturökonomien 112
- Kulturökonomik 21, 109, 113
- Kunstfreiheit s. Freiheit der Kunst
- Länder (Bundes-) 26 ff., 40, 42 ff., 54, 159, 162, 208 ff., 229
- Marktversagen 69, 82
 - allokatives 61, 80, 89
 - Theorie des 60 f.
- Medianwähler 132 ff., 144 ff., 156 ff., 161 ff., 170, 212
- Meritorik s. Meritorische Güter

- meritorisch 24, 61, 64, 90, 92, 104, 230
- Meritorische Güter 80 f., 82 ff., 91, 104 f., 155
- Monopsonmodell s. Monopsontheorie
- Monopsontheorie (der Bürokratie) 179 ff. 186, 208 ff.
- Moral Hazard, 116
- Museums- und Theaterausgaben s. Ausgaben für Museen und Theater
- Nonaffektationsprinzip 95 f., 217 ff.
- Non-Profit 28 f., 190, 204
- Optionsfixierer 140, 142 f., 150
 - -empfänger 140
 - -fall 139, 177
 - -hypothese 140, 172
 - -macht 140, 142, 150, 173 f., 180, 209
 - -these 178
- Optionswert 73 ff.
- Organisierbarkeit
 - und Durchsetzbarkeit gesellschaftlicher Interessen 133
 - von Interessengruppen 146 f.
- Parafiskalisch s. Parafiski
- Parafiskalische Museen und Theater 231
- Parafiskalisierung von Theatern und Museen s. Parafiski
- Parafiski 24, 189 ff., 197, 203 ff., 220 f., 224, 232
- Präferenzen 75, 88, 114
 - Als-Ob 86
 - der Bürger (Bevölkerung) 132, 166, 170, 192 ff., 210 f.
 - der Konsumenten 119, 147, 151
 - des Medians 192
 - eingipfelige 170 f.
 - für Kulturgüter 134 f.
 - gegebene 86
 - Gemeinschafts- 90 f.
 - Individuelle 90 f.
 - langfristige 92
 - mehrgipfelige 171 f.
 - übergeordnete 92
 - verzerrte 81, 83 f., 86, 88 ff.
 - Wähler- 135, 160
- Prinzipal-Agent 133, 145 f., 158, 172
- Privatisierung, 196, 197 ff., 219 ff.
- Rechtmäßigkeit staatlicher Kulturpolitik 29
- Reform(en) 25, 57, 197
 - -bedarf 229
 - -elemente 198
 - -fähigkeit 230
 - -mix 197, 213, 224
 - -modelle 232
 - -möglichkeit 230
 - -notwendigkeit 230
 - -optionen des Kulturbetriebs (Reformoptionen für die Museums- und Theaterlandschaft) 25, 196 f., 199 ff., 221 ff., 234
 - -perspektive 198

- Radikal- 198 f.
- -schritte 233
- -vorhaben 233

- Schweiz 167
- Schweiz-Modell 211 ff., 221, 232
- Spielraum (Budget)
 - diskretionärer, 139, 143 ff., 148 ff. 193 f. 222
- Sponsoring 55, 79, 196, 214, 216
- Steuerfinanzierung, 214, 216, 218
- Subventionierung 24, 84, 94, 199, 213
- Surqualit  144, 154, 189, 192, 205 ff.
- Symmetrie, institutionelle 190

- USA 28 f., 94, 155 f., 167, 190
- USA-Modell 203 f., 220, 232, 85

- Verteilung 52, 94 ff., 124, 127, 156, 170, 179, 231
 - personelle
 - Primär- 201
 - räumliche 52 ff.
 - -seffekt 199
 - -sgerechthekekeke 225
 - -spolitik 24, 64, 93, 97 f., 105, 125 f.
 - -swirkungen, 85, 94, 96, 125 f, 153, 185

- Wahlen s. Wähler
- Wähler 133 f., 143, 148, 156 ff., 161 ff., 167, 174, 183, 213, 220 ff.

- Wirtschaftsförderung
 - -funktion 71
- Wohlfahrtswirkungen