

Franz, Peter

**Article**

## Die Produktion weicher Standortfaktoren: Kommunale Kulturausgaben im Ost-West-Vergleich

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Franz, Peter (1997) : Die Produktion weicher Standortfaktoren: Kommunale Kulturausgaben im Ost-West-Vergleich, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 10-11, pp. 35-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142850>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

belle 5 ausgewiesenen Maximalwerte.<sup>27</sup> Nach Modellrechnungen der ATV, die auf den geschätzten Investitionen der nächsten zwanzig Jahre und auf einer angenommenen Inflationsrate von 2 vH basieren, wird künftig eine jährliche Gebührensteigerung von etwa 5 vH in den alten Ländern erwartet.<sup>28</sup> Wegen des Nachholbedarfes und wegen anlagenbestandsbedingter geringerer Abschreibungserlöse sowie der daraus folgenden höheren Kreditfinanzierung der Maßnahmen rechnet der ATV mit einem noch höheren Anstieg in Ostdeutschland.

In ostdeutschen Regionen, in denen überdurchschnittlich hohe Abwassergebühren zu verzeichnen

sind, treten abwasserkostenbedingte Standortnachteile für Indirekteinleiter von Abwässern auf. Sie betreffen vor allem Gewerbetreibende sowie kleine und mittlere Betriebe. Fallen hohe Abwasserentgelte mit weiteren ungünstigen Faktoren, etwa mit Defiziten der Verkehrsinfrastruktur oder mit hohen Strompreisen zusammen, kann dadurch die Ansiedlung von Unternehmen behindert werden.

Walter Komar  
(kmr@iwh.uni-halle.de)

## Die Produktion weicher Standortfaktoren: Kommunale Kulturausgaben im Ost-West-Vergleich

*Die relativ gute Ausstattung ostdeutscher Städte mit kultureller Infrastruktur stellt einerseits einen potentiell attraktiven weichen Standortfaktor andererseits einen bedeutenden Kostenfaktor dar. Aus einem Ost-West-Vergleich von Kennzahlen des Kulturbetriebs ergeben sich Hinweise, daß ostdeutsche Kommunen ihre kulturelle Infrastruktur wenig kostengünstig betreiben und das vorhandene Potential zu wenig ausschöpfen. Verbesserungen der Kostensituation lassen sich durch verstärkten Druck, die Einspielergebnisse zu verbessern und durch die Umwandlung von Einrichtungen in Eigenbetriebe erzielen.*

### **Kommunale Kultureinrichtungen als Standort- und Kostenfaktor**

Im Gefolge des intensivierten Standortwettbewerbs zwischen den Städten auf nationaler und internationaler Ebene gewinnt die Produktion und Bereitstellung weicher Standortfaktoren, wie die Freizeitqualität und das kulturelle Angebot, einen zunehmend größeren Stellenwert für kommunale Handlungsstrategien. Die Schlagworte der „Kulturalisierung“ und „Festivalisierung“ der Stadtentwicklungspolitik stehen als Indizien für diesen Trend.<sup>36</sup>

Die Kommunen geben im Vergleich zu Bund und Ländern einen höheren Anteil ihres Budgets für Kultur aus und sind Träger einer großen Zahl von Theatern, Museen und Bibliotheken. Von den öffentlichen Zuschüssen in Höhe von 5,3 Mrd. DM im Jahr 1993 für Theater und Musikpflege flossen 3 Mrd. DM von kommunaler Seite.<sup>37</sup>

Die Städte der neuen Länder haben im Gegensatz zu ihrer materiellen Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur eine vergleichsweise gut ausgestattete kulturelle Infrastruktur als DDR-Erbe übernommen. Verschiedene überlokal bekannte kulturelle Einrichtungen prägen das Image zahlreicher Städte wesentlich mit. Dieser relativ hohe Besatz an Ensembles, Orchestern und Aufführungsgebäuden auch in relativ kleinen Städten stellt in einer Zeit wachsender Bedeutung weicher Standortfaktoren einerseits ein Attraktivitätspotential, in einer Situation extremer kommunaler Finanzknappheit andererseits aber auch einen Kostenfaktor mit der Tendenz zu überproportionalem Wachstum aufgrund der hohen Personalkostenanteile dar. Demzufolge befassen sich insbesondere die ostdeutschen Kommunen mit Fragen „Wieviel Kultur können sich die Städte heute noch leisten?“ oder „Ist ein attraktives kulturelles Angebot auch anders und mit weniger Mitteln erreichbar?“ Die folgenden Analysen – mit

<sup>34</sup> Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG: Umwelt- und sozialverträgliche Abwasserbehandlung und -vermeidung, in: Bundestagsdrucksache 13/3095. Bonn 1995, S. 5.

<sup>35</sup> Vgl. ATV: Neue ATV-Prognose für Abwassergebühren, ATV-Informationen 28/1995. Bonn 1995.

<sup>36</sup> Vgl. HÄUSSERMANN, H.; SIEBEL, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte, Leviathan, Sonderheft 13. Opladen 1993 – Dies.:

Die Kulturalisierung der Regionalpolitik, in: Geographische Rundschau, 45. Jg., 1993, S. 218-223.

<sup>37</sup> Vgl. BECKER, L.: „National Lottery“ erhöht die öffentlichen Mittel für Kultur in Großbritannien. Ein Vergleich der Kulturfinanzierung in Großbritannien und Deutschland, in: ifo Schnelldienst, H. 12, 1996, S. 30.

Tabelle 1:

Dichte, Einspielergebnis und Betriebszuschüsse öffentlicher Theater nach Ländern 1990 und 1994

Land	Theaterplätze pro 1.000 Einwohner		Verän- derung	Einspielergebnis in vH der Betriebsausgaben		Verän- derung	Betriebszuschuß je Besuch in DM <sup>b</sup>		Verän- derung in vH
	1990	1994		1990	1994		1990	1994	
Baden-Württemberg	9,9	12,6	+ 2,7	14,0	11,9	- 2,1	129	164	+ 27,1
Bayern	9,4	12,1	+ 2,7	18,0	15,4	- 2,6	118	139	+ 17,8
Bremen	5,3	3,3	- 2,0	12,4	10,3	- 2,1	139	175	+ 25,9
Hamburg	3,3	4,1	+ 0,8	22,1	22,7	+ 1,6	154	182	+ 18,2
Hessen	11,7	7,8	- 3,9	12,0	10,1	- 1,9	165	200	+ 21,2
Niedersachsen	7,8	10,4	+ 2,6	15,3	15,1	- 0,2	107	131	+ 22,4
Nordrhein-Westfalen	5,6	6,6	+ 1,0	13,8	15,2	+ 1,4	129	153	+ 18,6
Rheinland-Pfalz	9,7	16,3	+ 6,6	13,2	11,6	- 1,6	99	133	+ 34,3
Saarland	7,4	7,4	0	13,8	12,5	- 1,3	131	171	+ 30,5
Schleswig-Holstein	15,0	13,4	- 1,6	13,8	15,6	+ 1,8	100	122	+ 22,0
Berlin	4,9	4,4	- 0,5	k.A.	16,8		k.A.	172	
Brandenburg	9,0	10,5	+ 1,5	8,0	4,7	- 3,3	150	222	+ 48,0
Mecklenburg-Vorp.	7,2	9,1	+ 1,9	6,0	6,6	+ 0,6	147	192	+ 30,6
Sachsen	13,1	14,7	+ 1,6	10,5	10,0	- 0,5	114	170	+ 49,1
Sachsen-Anhalt	13,2	10,3	- 2,9	6,9	6,5	- 0,4	128	172	+ 34,4
Thüringen	19,2	15,0	- 4,2	9,4	6,9	- 2,5	89	164	+ 95,5
Deutschland insgesamt		8,8			13,2			160	

<sup>a</sup> Bezogen auf die Einwohnerzahl der Gemeinden mit öffentlichem Theater. – <sup>b</sup> Betriebsausgaben abzüglich Betriebseinnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Schwerpunkt auf dem Theaterbereich – sind darauf gerichtet, einige Orientierungspunkte für kulturpolitisches Handeln auf kommunaler Ebene unter ökonomischen Gesichtspunkten aufzuzeigen.

### *Theater in den alten und neuen Ländern*

Das Theaterleben in Deutschland wird von 157 öffentlichen und 188 Privattheatern geprägt, die im Jahr 20,5 bzw. 8 Millionen Besucher anziehen (Stand 1994). Während sich die Zahl der öffentlichen Theater und ihrer Besucher in den letzten Jahren kaum verändert, ist die Zahl der Privattheater seit 1990 um ein Drittel bei einer gleichzeitigen Zunahme ihrer Zuschauer um nur knapp 10 vH gewachsen. Der Zuwachs an Privattheatern findet fast ausschließlich in den alten Ländern statt. In den neuen Ländern (ohne Berlin) sind insgesamt nur vier Privattheater registriert.

Konträr zur Vermutung, daß Großstädte besonders üppig mit Theatern ausgestattet sind, zeigt sich, daß die Stadtstaaten die geringste Theaterdichte – gemessen anhand der Theaterplätze pro 1.000 Einwohner – aufweisen. Bremen, Hamburg

und Berlin sind hier die Schlußlichter, während Rheinland-Pfalz und Thüringen vergleichsweise am besten ausgestattet sind (vgl. Tabelle 1). Mit Ausnahme von Sachsen und Thüringen liegen die neuen Länder nur knapp über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 8,8 Theaterplätzen.

Öffentliche Theater bestreiten nur einen geringen Anteil ihrer Betriebsausgaben durch Einnahmen aus dem Kartenverkauf. Bei der Mehrzahl der Länder sank zwischen 1990 und 1994 dieser Anteil, was gleichbedeutend mit einem höheren Zuschußbedarf ist. Beim Vergleich der Einspielergebnisse für die einzelnen Länder deutet vieles darauf hin, daß in den neuen Ländern die Theatereintrittspreise noch deutlich niedriger liegen als in den alten Ländern. In den neuen Ländern (ohne Berlin) wird ein maximales Einspielergebnis von 10 vH (Sachsen), in den alten Ländern werden in fünf Fällen mehr als 15 vH erreicht.

Dementsprechend stärker sind im betrachteten Zeitraum auch die notwendig werdenden Betriebszuschüsse gewachsen und zwar zwischen 30,6 vH (Mecklenburg-Vorpommern) und 95,5 vH (Thüringen). Nur Rheinland-Pfalz und das Saarland ver-

Tabelle 2:

## Kommunale Kulturausgaben ausgewählter deutscher Städte 1993 und 1995

- in DM pro Einwohner<sup>a</sup> -

Städte in der Größenklasse von ... Einwohnern	Kulturverwaltung		Veränderung in vH 93 - 95	Museen/ Sammlungen/ Ausstellungen		Veränderung in vH 93 - 95	Theater		Veränderung in vH 93 - 95
	1993	1995		1993	1995		1993	1995	
200.000 - 500.000									
Ostdeutschland	17,36	15,24	- 12,2	42,13	33,03	- 21,6	128,44	208,51	+ 62,3
Westdeutschland	7,53	7,41	- 1,6	31,41	23,29	- 25,9	110,28	122,93	+ 11,5
100.000 - 200.000									
Ostdeutschland	11,81	27,13	+ 129,7	24,79	26,01	+ 4,9	139,98	68,71	- 50,9
Westdeutschland	11,92	19,83	+ 66,4	20,45	20,69	+ 1,2	144,60	165,56	+ 15,0
Unter 100.000									
Ostdeutschland	19,31	15,74	- 18,5	68,51	47,86	- 30,1	182,13	165,38	- 9,2
Westdeutschland	8,67	13,01	+ 50,1	25,63	19,83	- 22,6	88,61	104,36	+ 17,8
Durchschnittswert									
Ostdeutschland	15,87	19,70	+ 24,1	43,03	34,52	- 19,8	147,28	145,91	- 0,9
Westdeutschland	9,44	13,45	+42,5	26,39	21,40	- 18,9	116,85	133,37	+ 14,1

<sup>a</sup> Die Angaben beziehen sich auf den Verwaltungshaushalt.

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln 1994; Deutscher Städtetag; Berechnungen des IWH.

zeichnen einen Zuschußanstieg in ähnlicher Dimension.<sup>38</sup> Die am stärksten subventionierten Theaterplätze finden sich in Brandenburg (222 DM pro Besucher) und in Hessen.

**Ost- und westdeutsche Städte im Vergleich**

Im Städtevergleich lassen sich Ost-West-Unterschiede noch detaillierter untersuchen. Bei der Gegenüberstellung von jeweils 11 west- und ostdeutschen Städten wurde darauf geachtet, Städte ähnlicher Einwohnerzahl auszuwählen, welche in drei Größenklassen zusammengefaßt wurden (vgl. Tabelle 2).<sup>39</sup> Vergleiche werden für die Haushaltssparten allgemeine Kulturverwaltung, Museen/ Sammlungen/Ausstellungen und Theater gezogen. Der Städtevergleich ergibt bei allen drei ausgewählten Haushaltssparten eine durchschnittlich höhere Pro-Kopf-Kostenbelastung der ostdeutschen Städte. Dies gilt sowohl für das Jahr 1993 als auch für 1995. Aus den über alle Städte gebildeten Durchschnittswerten ist ersichtlich, daß die ostdeutschen Kommunen insgesamt ihre Kostensituation von

1993 bis 1995 zwar günstiger gestalten konnten, im absoluten Niveau in den drei Sparten aber nach wie vor über dem der untersuchten westdeutschen Städte liegen.

Im Überblick ist zu erkennen, daß von den drei Sparten des Kulturhaushalts der Theaterbereich am kostenintensivsten ist. Innerhalb des Theaterbereichs wiederum verzeichnen die ostdeutschen Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern die höchsten Ausgaben (208 DM pro Einwohner).

Einsparungen im Theaterbereich wurden im Zeitraum zwischen 1993 und 1995 allein von den ostdeutschen Städten mit weniger als 200.000 Einwohnern erzielt. Im Gegensatz dazu verzeichneten die größeren ostdeutschen Städte einen deutlichen Kostenanstieg von mehr als 60 vH, so daß deren Abstand zu den Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Vergleichsstädte noch gestiegen ist. Während in der Sparte Museen/Sammlungen/Ausstellungen die Veränderungen bei den Ausgaben in beide Richtungen 30 vH nicht überschreiten, ist der Bereich der allgemeinen Kulturverwaltung deutlich extremeren Fluktuationen unterworfen.<sup>40</sup>

Eine noch stärker detaillierte Analyse des Theaterbereichs der untersuchten Städte läßt erkennen,

<sup>38</sup> Allerdings ist in Rheinland-Pfalz das Platzangebot zwischen 1990 und 1994 deutlich ausgeweitet worden.

<sup>39</sup> Es handelt sich dabei um eine unsystematische Auswahl der Städte Leipzig, Nürnberg, Halle, Karlsruhe, Chemnitz, Gelsenkirchen, Magdeburg, Wiesbaden, Potsdam, Darmstadt, Gera, Regensburg, Zwickau, Koblenz, Jena, Kaiserslautern, Dessau, Trier, Stralsund, Bamberg, Wismar und Offenburg.

<sup>40</sup> Die Ausgaben in der Sparte allgemeine Kulturverwaltung in Tabelle 2 sind untereinander schwerer vergleichbar als die beiden anderen Sparten, da hierunter unterschiedliche und aperiodisch auftretende Posten subsumiert werden.

Tabelle 3:

Auslastung, Einspielergebnis und Personalkostenanteil der Theater ausgewählter Städte in der Spielzeit 1993/94

Städte in der Größenklasse von ... Einwohnern	Platzausnutzung in vH	Einspielergebnis in vH der Betriebsausgaben	Personalausgaben in vH der Betriebsausgaben
200.000 - 500.000			
Ostdeutschland	68,6	7,0	84,6
Westdeutschland	76,7	11,1	84,5
100.000 - 200.000			
Ostdeutschland	68,0	5,4	86,8
Westdeutschland	76,4	11,4	86,5
Unter 100.000			
Ostdeutschland	51,0	5,8	82,9
Westdeutschland	84,2	12,9	84,8
Durchschnittswert			
Ostdeutschland	64,5	6,2	84,9
Westdeutschland	78,1	11,6	85,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 82. Jg. 1995, Köln 1996; Berechnungen des IWH.

daß in der Spielzeit 1993/94 das Platzangebot in den neuen Ländern schlechter ausgenutzt worden ist. Während dort die Vorstellungen im Durchschnitt nur zu knapp zwei Dritteln besetzt waren, lag die Platzausnutzung in den westdeutschen Vergleichsstädten durchschnittlich bei 78 vH (vgl. Tabelle 3).

Dementsprechend liegen auch die Einspielergebnisse bei allen ostdeutschen Städten niedriger. Sie liegen in einem Bereich zwischen 3,3 vH und 9,5 vH mit einem Durchschnittswert von 6,2 vH der Betriebsausgaben, während die westdeutschen Städte im Durchschnitt 11,6 vH Anteile einspielen – mit einer Schwankungsbreite zwischen 9,2 vH und 16,6 vH. Der größte Teil der Ausgaben für Theater entfällt mit 85 vH in Ost wie in West auf die Personalkosten.<sup>41</sup>

#### **Gefragt: Wege zu einem attraktivem Kulturangebot ohne zusätzliche Kosten**

Aus dem Ost-West-Vergleich ergeben sich verschiedene Hinweise (Entwicklung der Einspielergebnisse und des Zuschußbedarfs, geringe Bedeutung privater Theater), daß vor allem die ostdeutschen Kommunen wichtige Teile ihrer kulturellen

Infrastruktur wenig kostengünstig betreiben und das vorhandene Potential zu wenig ausschöpfen.

Ein kostengünstigerer Betrieb könnte dadurch erzielt werden, daß die Höhe der kommunalen Zuschüsse von einer Verbesserung des Einspielergebnisses der Kultureinrichtungen abhängig gemacht wird. Dies würde zu mehr eigenaktivem Handeln anregen als eine administrativ veranlaßte Anhebung der Eintrittspreise. Ein weiterer Schritt in diese Richtung wäre die vermehrte Umwandlung kommunaler Theater in Eigenbetriebe, die den Leitungen der Kultureinrichtungen mehr Handlungs- und Finanzautonomie verleihe. Dies gilt auch für Kabaretts, die in Ostdeutschland noch vielfach in kommunaler Regie betrieben werden. Des weiteren können Kosten auch durch die Gründung interkommunaler Theater- und Orchesterverbände reduziert werden. Dieser Weg wird bereits vereinzelt beschritten, ist aber bisher noch zu häufig am Hindernis kulturpolitischer „Kleinstaaterei“ gescheitert.

Da – wie eingangs erwähnt – im Gegensatz zu den stagnierenden Besucherzahlen der kommunalen Theater der Zustrom zu Privattheatern wächst, sollten die Kommunen diesem Bereich Entwicklungschancen bieten, um damit gegebenenfalls auch eine größere Vielfalt ihres Kulturangebots zu erreichen.

<sup>41</sup> Unter Berücksichtigung des Umstands, daß in Ostdeutschland die Lohntarife im öffentlichen Dienst um 16 vH niedriger liegen, wäre selbst ein Kostengleichstand zwischen Ost und West noch ein Indiz dafür, daß ostdeutsche Kommunen ihre Theater kostengünstiger betreiben.

Peter Franz  
pfr@iwh.uni-halle.de