

**Gut sein,
besser werden.**

Kulturförderung als
normative und administrative Herausforderung

**Eine vergleichende Studie
im Auftrag der Ländervertretungen der IG Kultur Österreich**

Forschungsteam:

**Univ. Prof. Mag. Dr. Tasos Zembylas (Leitung)
Meena Lang (Assistenz)**

Februar 2009

Gut sein, besser werden. Kulturförderung als normative und administrative Herausforderung.

Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die vergleichende Untersuchung des Kulturförderungsverfahrens in Österreich. Der Fokus liegt auf der Antragsförderung von Individuen und Organisationen in privater Trägerschaft; die Finanzierung von öffentlichen Kulturorganisationen sowie die Vergabe von Preisen und Stipendien wurden bewusst außer Acht gelassen. Folgende Fragen lenkten unsere Untersuchung: Wie kann das Förderungsverfahren so weit wie möglich vereinfacht werden; und wie kann es so weit wie möglich präzise, sachlich und transparent gestaltet werden? Beide Fragen implizieren Forderungen nach Rationalität des gesamten Verfahrens (Sachlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Willkürverbot, Verwaltungseffizienz) von der Bereitstellung von Informationen vor der Antragerstellung bis zur Endabrechnung der in Anspruch genommenen Förderungen. Die erste Frage verlangt die Elimination unnötiger Bearbeitungsschritte, ein Abspecken des Abwicklungsprozesses. Die zweite Frage geht eher in eine andere Richtung und fordert die Einführung geeigneter Maßnahmen, die der Qualitätssicherung und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen dienen.

Die Studie untersucht, ob es gute Gründe für beide Forderungen gibt. Aus der Analyse der bestehenden Regelungen sowie der aktuellen Verwaltungspraxis in allen Bundesländern werden lösungsorientierte Erkenntnisse über bestehende Grundprobleme im Förderungswesen herausgearbeitet. Die formulierten Empfehlungen sollen als Diskussionsimpuls dienen, denn wir sind überzeugt, dass eine Optimierung des Verfahrens nicht einseitig, sondern nur durch einen konstruktiven Dialog zwischen allen Betroffenen, Fördergebern und FörderwerberInnen, erzielt werden kann.

Politik in einer demokratischen Verfassung bedeutet die Aushandlung und Gestaltung des Gemeinsamen. Sie ist maßgeblich interaktiv, denn sowohl "Aushandlung" als auch "die Gestaltung des Gemeinsamen" setzen mehrere AkteurInnen voraus. Personen, die politische Arbeit leisten – damit meinen wir auch alle KulturbeamtlInnen als operative Organe –, sind verständlicherweise in pragmatische und strategische Überlegungen involviert. Trotzdem ist Politik niemals frei von normativen Vorstellungen, deshalb haben wir den vorliegenden Studienbericht mit "Gut sein, besser werden" betitelt.

Gut sein – in welcher Hinsicht? Kriterien generieren Urteile und Wertungen, die häufig handlungsanleitend sind. Das gilt in gleichem Maße für KulturpolitikerInnen, BeamtlInnen, Beiratsmitglieder wie auch für uns, den Autor und die Autorin dieses Textes. Auch wenn wir

anstreben, die Sachthemen beschreibend zu analysieren, müssen wir zu erklären vermögen, ob und warum eine Regelung oder ein empirisch eruiertes Usus den Zielen der Kulturförderung und den Aufgaben der Behörden dienlich ist oder nicht. Aus diesem Grund möchten wir zu Beginn unserer Ausführungen selbstreflexiv die eigene normative Position explizieren, die unseren Blick auf die Praxis der Kulturförderungsverwaltung steuert. Im ersten Teil unseres Berichts werden wir also die Kulturarbeit als Teil des öffentlichen Interesses auslegen und die Grundintentionen des Staates als kulturfördernde Instanz interpretieren. Im zweiten Teil des Berichts werden wir die Abwicklung des Kulturförderungsverfahrens in Österreich auf der Basis von Auskünften der Interessensgemeinschaften-Kultur aller Bundesländer (mit Ausnahme der Bundesländer Wien und Burgenland) sowie einzelner interviewter KulturverwaltungsbeamtInnen beschreiben und problemorientiert analysieren. Im dritten und letzten Teil werden wir einige Grundgedanken nochmals zusammenfassen. (Wir haben bewusst beschlossen, von einem strikten wissenschaftlichen Modus, d.h. empirische Darlegungen, statistische Daten und Literaturhinweise, abzuweichen, um die Grundinhalte, die wir vermitteln möchten, konzentrierter herauszuarbeiten.)

Teil I – Normative Überlegungen zur öffentlichen Kulturförderung

Der Kulturbegriff lässt sich kaum umfassend definieren, weil Kultur eine gesamtgesellschaftliche Totalität darstellt. Sie ist allgegenwärtig und konfiguriert alle Gegenstände und Relationen, die unser Denken und unsere Identität ausmachen. "Kultur" im Rahmen der Kulturförderung wird allerdings wesentlich enger definiert, denn ein entgrenzter Begriff wäre administrativ kaum operationalisierbar. Ausgehend vom urheberrechtlichen Definitionsansatz, kann Kulturarbeit im engeren Sinn als die Erbringung einer geistigen Leistung (Werk, Interpretation, kulturelle Dienstleistung) verstanden werden. Aber ein solches Verständnis ist noch zu "eng", um die breite Bedeutung kultureller Aktivitäten zu erfassen. In einem weiteren Schritt soll Kultur als spezifische Form der Sinnstiftung und der Selbstartikulation beschrieben werden. Diese Einsicht knüpft an die generativen Möglichkeiten kreativer Schaffensprozesse, welche individuelle wie gemeinschaftliche Inhalte und Erfahrungen aufgreifen, verarbeiten und medienspezifisch gestalten. Der kreative Prozess endet aber nicht mit der Materialisation des Vorhabens. Bedeutung und Wertschätzung einer konkreten kulturellen Leistung werden innerhalb institutionalisierter Praxiskollektive ausgehandelt, weil Werte und Bedeutungen per se öffentlich und kollektiv konstituiert werden. In diesem Sinn ist Kultur eine öffentliche, gemeinschaftliche Angelegenheit.

Weil Kultur ein Katalysator von kollektiven Interaktionen ist, das heißt von Aushandlungsprozessen über Bedeutung und Bewertungen, hat sie im positiven Sinn eine gesellschaftliche Funktion: sie ist das Bindemittel des Sozialen. Wir behaupten, dass ohne kulturellen

Austausch zwischen den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft kein formelles Gebilde wie der Staat lange überleben kann. Staatliche Institutionen und Organisationen allein haben keine integrative und gemeinschaftsbildende Kraft. Komplexe und heterogene Gesellschaften brauchen intensive kulturelle Produktivität, plurale Rezeption und interkulturelle Foren, die ihnen Kohäsion und Vitalität verleihen. (Das ist kein Plädoyer für eine homogene Kultur. Kulturelle Differenzierung und Vielfalt fördern Kreativität und Innovation, die wiederum zentrale Komponenten einer offenen und liberalen Gesellschaft sind.) Wir möchten folgende Analogie machen und Kultur mit dem Herz im menschlichen Organismus vergleichen. Die Aufrechterhaltung des Kreislaufs wird durch ein Organ im Inneren unseres Körpers gewährleistet, das uns so vertraut ist, dass wir es weitgehend kaum bewusst wahrnehmen. Im übertragenen Sinn verstehen wir auch das Verhältnis der Kultur zum sozialen Organismus. Solange eine Gesellschaft funktioniert, wird Kultur als ein Sektor unter vielen anderen, ja oft gar nicht als ein zentrales Element der Gemeinschaft betrachtet. Die Frage der Kulturpolitik ist dennoch eine existentielle Frage für jede politische Gemeinschaft: Soll der Staat Kultur fördern? Weltweit gibt es keinen Staat, der kulturelle Aktivitäten nicht direkt oder indirekt fördert – das gilt auch für repressive Staatsformationen. Tut er es nicht, leitet er seine progressive Auflösung ein. Unter diesem Gesichtspunkt kann es nicht "zu viel" Kultur geben, weil Kultur kein Gebrauchs- oder Konsumgut ist. Natürlich kann eine exzessive Kommerzialisierung zu einer Überschwemmung der Märkte mit bestimmten Waren führen. Denkbar ist es auch, dass die öffentliche Förderung nicht breit genug verteilt wird, so dass es zu Einseitigkeit kommt. Solche kulturökonomische Anomalien werden wir hier aber nicht diskutieren.

Der österreichische Gesetzgeber hat dieser zentralen Funktion der Kultur offenkundig Rechnung getragen und sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene (mit Ausnahme Wiens) Kulturförderungsgesetze erlassen, das heißt der jeweiligen Regierung einen ausdrücklichen Gesetzesauftrag erteilt, Kultur zu fördern. (Rein rechtlich gesehen ist ein Gesetz nicht notwendig, damit der Staat als Fördergeber aktiv wird.) In diesem Sinne ist der österreichische Staat stillschweigend und unausgesprochen fast ein "Kulturstaat", obwohl dieser Begriff an keiner Stelle in der Verfassung vorkommt. Darüber hinaus hat der Staat im Laufe der letzten drei Dekaden einschlägige Behördenstrukturen geschaffen, um seine Kulturverwaltungsarbeit effizient zu gestalten. Gegenwärtig liegt der Professionalisierungsgrad der österreichischen Kulturadministration im internationalen Vergleich zweifellos hoch, und das ist gut so.

Der Beitritt Österreichs in die Europäische Union sowie andere umfassende Veränderungen im politischen Selbstverständnis der BürgerInnen haben sukzessiv zu einer Neuinterpretation des Verhältnisses zwischen Individuum und Staat geführt. Anstelle des autoritären Obrigkeitsstaates, der gemäß der höfischen Tradition des 19. Jahrhunderts vorwiegend

repräsentative Kultur förderte, wird heute die Beziehung zwischen Staat als Fördergeber und dem/der FördernehmerIn als Partnerschaft gesehen – JuristInnen sprechen vom synallagmatischen Charakter des Förderungsvertrages –, denn beide sind an das Erreichen bestimmter kulturpolitischer Ziele gebunden. Ohne die vielen aktiven KünstlerInnen und KulturarbeiterInnen können Kulturförderungsbehörden ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen. KulturarbeiterInnen empfangen wiederum öffentliche Mittel, um einen gemeinnützlichen Beitrag im öffentlichen Interesse zu leisten. Sie sind also weder Bittsteller noch ungebundene Freivögel, die ihren Selbstverwirklichungsflug betreiben. Um diese kooperative Beziehung zu optimieren, müssen Förderziele und Förderkriterien verständlich formuliert, ausgelegt und im Entscheidungs- und Evaluierungsprozess wirksam integriert werden.

Zwischen Fördergeber- und AntragstellerInnen bzw. FördernehmerInnen besteht eine reale Machtasymmetrie, zumal ihre Beziehung bzw. Rechte und Pflichten einseitig bestimmt werden. Dieser Tatsache ungeachtet sind neue Public-Management-Konzepte dabei, die Arbeitskultur in öffentlichen Ämtern zu verändern. Die Kulturverwaltung leistet mittlerweile nicht nur administrative Arbeit, sondern sorgt auch dafür, dass die AntragstellerInnen bestmöglich informiert und beraten werden, um optimale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Behandlung ihres Antrags zu erreichen – ist also für die Herstellung einer fairen Chancengleichheit verantwortlich. Das wird nicht nur durch kompetente und dienstleistungsorientierte BeamtInnen (es gibt dennoch Ausnahmen¹), sondern auch durch die aktive Förderung von Beratungsorganisationen wie die verschiedenen Interessensgemeinschaften oder die Kulturvernetzungs-GmbH in Niederösterreich gewährleistet. (Hervorzuhebend ist die Publikation von KUPF OÖ und TKI (Hg.): Überleben im Förderdschungel. Eine Info-Broschüre über Förderungen in Kunst und Kultur, 2005.) Darüber hinaus gibt es in einzelnen Bundesländern – das steiermärkische Kulturförderungsgesetz ist diesbezüglich vorbildlich – Selbstbindungsregeln, die geeignet sind, die Qualität des Verfahrens zu sichern und hohe Planbarkeit zu gewährleisten.

Zwar haben FörderwerberInnen kein Recht auf eine Förderung, sehr wohl aber einen grundrechtlichen Anspruch auf eine sachliche Behandlung ihres Antrags. Zunehmend breitet sich das Bewusstsein aus, dass die Verwaltung das Sachlichkeitsgebot nur dann erfüllen kann, wenn sie ihre Entscheidungsgrundlagen transparent und nachvollziehbar macht. Das verlangt, Förderungskriterien so präzise wie möglich zu formulieren und diese ex ante zu veröffentlichen. Darüber hinaus soll die Entscheidung von einer ausführlichen Argumentation

¹ Der Tiroler Landesrechnungshof kritisiert die hohe Anzahl unerledigter Anträge, die im Kompetenzbereich eines konkreten Verwaltungsmitarbeiters liegen, und empfiehlt die Einführung eines internen Qualitätsmanagements zur Überprüfung und Erhöhung des Leistungsniveaus – siehe Bericht, S.36f. Andere Einzelfälle sind uns ebenfalls bekannt. Wir schließen uns daher der Empfehlung des Tiroler Landesrechnungshofs an, denn konstruktive Personalgespräche und Fortbildungsmaßnahmen entfalten bekanntlich allgemeine Effekte, die der gesamten Performanz einer Kulturverwaltungsbehörde zu Gute kommen können.

begleitet werden, wie auch unlängst das Oberste Bundesverwaltungsgericht der Schweiz in einer grundlegenden Entscheidung über die Förderungspraxis der Stiftung Pro Helvetia unterstrich. (Siehe Tribunal administratif fédéral, Abt. II, B-2782/2007, Urteil vom 4.10.2007) Nicht weit von dieser Forderung liegt die Bestimmung §5 (7) des steiermärkischen Kulturförderungsgesetzes, wonach negative Entscheidungen über Anträge zu begründen sind.

Eine weitere Konsequenz des veränderten Verständnisses über die Ziele und Zwecke der öffentlichen Kulturförderung ist das Bekenntnis zur Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt – siehe auch UNESCO Konvention zur kulturellen Vielfalt, die 2007 in Kraft getreten ist. Erstrebenswert ist demnach nicht mehr die Begünstigung einer "offiziellen", affirmativen Kultur für alle – oft in der Gestalt einer "nationalen Kultur" verpackt –, sondern die aktive Unterstützung eigenständiger kultureller Aktivitäten von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Kultur als Form der Selbstartikulation und Selbstermächtigung der BürgerInnen ist ein ausgezeichnetes Forum, wo aktives zivilgesellschaftliches Engagement entstehen kann, das wiederum unentbehrlich für den Erhalt und das Funktionieren des Staates als Ganzes ist. Die Erweiterung und Demokratisierung der Kulturförderung meint also keinesfalls kulturpolitische Indifferenz – "wir fördern alles, weil alles förderungswürdig ist". Im Sinne der Realisierung der Grundrechte und der liberalen Ausrichtung der Verfassung bekennt sich der Staat zur pluralistischen und vielschichtigen Konstitution des Politischen. Künstlerische Artikulation, Sinnproduktion, zivilgesellschaftliche Initiativen sind dann förderungswürdig, wenn sie einen positiven Beitrag – auch in Form scharfer, bissiger, provokanter Kritik – zum Diskurs und Aushandlungsprozess über die immerwährenden Grundfragen der Gesellschaft liefern: Wer sind wir? Wie verhalten wir uns? Wie wollen wir leben? Hier schließt sich der Kreis wieder, denn am Anfang und am Ende der Kulturpolitik drängen sich normative Themen auf, für die es keine endgültigen Antworten gibt, sondern die eine permanente Diskussion herausfordern. Den Antrieb für diese (Selbst-)Reflexion liefert uns die Kultur.

Teil II – Ausgestaltung des Kulturförderungsverfahrens in Österreich. Eine vergleichende, problemorientierte Untersuchung

Vorliegende vergleichende Analyse der Kulturförderung der Bundesländer konzentriert sich auf zwei Aspekte: erstens die Verfahrensabwicklung und zweitens die kulturpolitische und kulturökonomische Zweckmäßigkeit einzelner, konkreter Regelungen.

Verfahrensabwicklung

1) Vorinformationen und Beratung: Das Verfahren wird rechtlich in den einschlägigen Kulturförderungsgesetzen sowie in Verordnungen formal geregelt. Alle Kulturbehörden können hoch qualifiziertes Verwaltungspersonal vorweisen und verfügen in der Regel über gut strukturierte Homepages – hervorzuheben sind die Homepages der Kulturabteilung Tirols und der Kunstsektion des BMUKK –, die detaillierte Informationen zum Förderungswesen bereitstellen. Berücksichtigen wir auch dazu die unterstützende Leistung von Interessensgemeinschaften, so können wir von einer zufriedenstellenden Ausgangslage für FörderwerberInnen sprechen. Wir gehen davon aus, dass die Kulturbehörden Maßnahmen zur Qualitätssicherung der administrativen Leistung ihrer MitarbeiterInnen treffen; die Einschaltung eines / einer neutralen, im verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten kompetenten Ombudsmannes / Ombudsfrau könnte dennoch dazu beitragen, die Kommunikation und Kooperation zwischen Behörde und FörderwerberInnen zu optimieren.

2) Formulare: Antragsformulare sowie vorgegebene detaillierte Finanzierungsschemata kommunizieren die Erwartungen des Kulturamtes, unterstützen die Strukturierung einer übersichtlichen Einreichung und erleichtern die Bearbeitung und Evaluierung des Antrags. Solche Schemata könnten sich im Einzelfall als nachteilig erweisen, wenn sie keinen offenen Raum für sonstige Einfügungen vorsehen. Empfehlenswert aufgrund ihrer Genauigkeit sind die Formulare der Stadt Wien, Tirols und der Steiermark. Ähnliches gilt auch für aufbereitete Abrechnungsformulare. Ausführliche und grafisch gut gestaltete Formulare stellen die Bundesländer Niederösterreich sowie Steiermark bereit.

Die Kulturbehörden von Kärnten und Oberösterreich bieten keine Formulare an, wobei die KUPF in Oberösterreich für ihre Mitglieder Antragsformulare ausgearbeitet hat.

Eine ungefähre Übereinstimmung des Formulardesigns zwischen Land, Bund und Gemeinde würde für alle Seiten, Fördergeber wie auch AntragstellerInnen, positive verwaltungsökonomische Effekte haben.

3) Einreichtermine: Aus den an bestimmte interne Regelungen gebundenen Budgethaushalten der Kulturämter ergeben sich für FörderwerberInnen, trotz prinzipiell jederzeit möglicher Einreichung, vorteilhafte Zeitpunkte für die Antragseinreichung, die zwecks Chancengleichheit durch die Kulturbehörden kommuniziert werden. Die Einreichfrist für Jahresförderansuchen im frühen Herbst des Vorjahres ist einleuchtend. Ein wesentlich früher angesetzter Einreichtermin (in Vorarlberg sollten Jahresförderanträge, die budgetäre Erhöhungen beinhalten, bereits im Juni des Vorjahres eingereicht werden) stellt Subventions-suchende häufig vor nicht unerhebliche Programmierungsschwierigkeiten. Hier gilt es zu bedenken, dass kleinere Einrichtungen kurzfristiger als große Einrichtungen planen. Dieser Unterschied ist gerechtfertigt, einerseits weil kleinere Institutionen meist keine fixen Ensembles haben, andererseits weil sie verstärkt auf aktuelle Themen und Bedürfnisse ihres Grundpublikums eingehen können.

Projektförderung kann in der Regel jederzeit beantragt werden, was auch sehr lobenswert ist. In der zweiten Jahreshälfte sollten allerdings Interessierte über die Homepages der Kulturbehörden informiert werden, in welchem Maß das diesjährige Kulturbudget ausgeschöpft ist. Diese Zahl sollte regelmäßig aktualisiert werden und den Interessengemeinschaften bzw. der beratenden Organisationen kommuniziert werden. (Einzelne Förderungs-werberInnen berichteten von Ende Sommer oder Anfang Herbst eingereichten Anträgen, die mit der Begründung "das Budget ist bereits ausgeschöpft" abgelehnt wurden. Trotzdem gab es andere AntragstellerInnen, die noch später einreichten, und dennoch eine Förderzusage erhielten. Wir konnten solche Aussagen nicht überprüfen, möchten dennoch festhalten, dass keinesfalls der Eindruck entstehen darf, die Aussage "das Förderbudget ist verbraucht" sei eine bloße Ausrede. Es muss für jede/n BürgerIn ersichtlich und überprüfbar sein, wie hoch der Stand des aktuellen Förderbudgets ist.)

4) Verfahrensdauer: Verfahrensvereinfachung im Sinne der Verwaltungsökonomie ist ebenso strebenswert wie auch eine möglichst genaue und präzise Behandlung jedes einzelnen Antrags. Die Kulturverwaltung muss einen für sie angemessenen Zeitraum für die Bearbeitung der Anträge für sich beanspruchen, indes soll sie auf die Planbarkeit der beantragten Projekte und auf die realen, kulturbetrieblichen Zwänge, denen die Förder-werberInnen unterliegen, Rücksicht nehmen. Ob das Verfahren maximal 10 oder 15 Wochen dauern soll, muss hier nicht diskutiert werden; wichtig ist es jedenfalls, dass die Förder-werberInnen grundsätzlich wissen, wann sie spätestens mit einer verbindlichen Antwort rechnen können. In der Steiermark hat sich der Gesetzgeber entschieden, der Kulturbehörde eine Entscheidungsfrist von maximal 14 Wochen vorzuschreiben; wir sind der Überzeugung, dass solche Selbstbindungsregeln sowohl für die FörderwerberInnen als auch für die VerwaltungsmitarbeiterInnen positive Effekte haben.

5a) Bewertungskriterien: Die Bewertung der Anträge ist ein schwieriger Prozess, weil jede Bewertung auf der Interpretation des konkreten Falls basiert und daher nicht ohne weiteres verallgemeinbar ist. Darüber hinaus sind Wertungen häufig nicht vollständig explizierbar, so dass die Rationalität und Nachvollziehbarkeit einer Beurteilung nur bis zu einem gewissen Grad vermittelt werden kann.

Förderkriterien sind nicht nur für die externe Kommunikation, sondern auch für die Arbeitskultur der Verwaltung wichtig. Sie stellen inhaltliche Maßstäbe dar, die formale Verfahrensprozeduren lenken, so dass die Leitziele der Kulturförderung effektiv erreicht werden können. Im Konkreten steuern und ergänzen sie individuelle Werturteile, die PolitikerInnen, BeamtInnen und Beiratsmitglieder treffen, und machen somit Entscheidungen intersubjektiv überprüfbar.

Die Diversifikation der Kriterien unterstützt eine pluralistische Auswahl. Im Allgemeinen halten wir negative Ausschlusskriterien für nicht zweckmäßig. Der Bewertungs- und Entscheidungsprozess soll trotz notwendiger Strukturierung eine gewisse Offenheit auch für ungewöhnliche Anträge zulassen, die tradierte Kunst- und Kulturbegriffe ausreizen. Die Gewichtung der einzelnen Kriterien und ihr komplementäres Verhältnis zueinander sollten spartenweise variabel sein, weil die Eigengesetzlichkeit künstlerischer und kultureller Tätigkeiten sowie die Selbstzielsetzung der einzelnen FörderwerberInnen mitberücksichtigt werden müssen.

Aus den diversen gesetzlichen Grundlagen und unseren Kenntnissen der aktuellen Verwaltungspraxis kennen wir eine Reihe von relevanten Bewertungskriterien, die wir in folgende vier Gruppen einteilen:

- a) kunstimmanente Kriterien (Inhalt, formal-ästhetische Aspekte, Originalität, innovatives Potential ...)
- b) berufssoziologische Kriterien (öffentliche Präsenz für ältere KünstlerInnen, Ausbildung und Entwicklungspotential für jüngere KünstlerInnen, Professionalität und Erfahrung der OrganisatorInnen ...)
- c) managerielle Kriterien (Finanzierungsbedarf und Finanzplanung, Projektrealisierung, Marketing- bzw. Verbreitungskonzept, zusätzliche Dienstleistungen ...)
- d) kulturpolitische und sozialpolitische Kriterien (landespolitische und regionale Bedeutung, Ausgewogenheit für die Region, Erhaltung und Bereitstellung von kultureller Infrastruktur, Inhalte und Zielsetzungen, Erreichung bestimmter Zielgruppe, Vermittlungskonzept und aktivierende bzw. partizipative Optionen, Förderung von kultureller Bildung, Gender Mainstreaming, Interkultur ...).

Wir empfehlen nachdrücklich, diese Kriterien programmatisch zu erläutern (nicht zu kurz, aber auch nicht zu lang und umständlich). Die Förderkriterien müssen soweit zielgenau ausgelegt und im Entscheidungsprozess wirksam integriert werden, dass sie ihre Aufgaben

erfüllen können. Es ist überlegenswert, eine Bewertungsliste mit allen relevanten Kriterien (zwischen zehn und zwanzig Kriterien erscheinen uns sinnvoll) zu erarbeiten, wonach KulturbeamtInnen und Beiratsmitglieder zu jedem einzelnen Kriterium inhaltlich Stellung nehmen. Diese Begutachtung, die als Entscheidungsgrundlage dienen sollte, stellt eine Form der Objektivierung (nicht Objektivierung!²) der Bewertung dar und kann dazu beitragen, das Abstimmungsverfahren rationaler und effektiver abzuwickeln. (Der British Council sowie der Fonds Soziokultur in Deutschland verwenden solche Bewertungslisten. Die Kunstsektion des Bundes in Österreich hat ebenfalls eine interne Liste mit 17 Kriterien, die in drei Gruppen eingeteilt sind – acht "künstlerische Argumente", vier "wirtschaftliche Argumente" und fünf "Auswertungsargumente".) Eine analytische Bewertungsliste unterstützt die sachlich-qualitative Beurteilung von Anträgen. Sie sollte auf alle Fälle den FörderwerberInnen begleitend zu der schriftlichen Zu- oder Absage weitergeleitet werden. Die Offenlegung dieser Bewertung bietet den FörderwerberInnen die Möglichkeit, die Qualität ihrer geplanten Aktivitäten gegebenenfalls konstruktiv zu überdenken. (Es gibt keinen argumentativ plausiblen Grund, die Expertise der Fachbeiräte nicht weiterzukommunizieren. Im Bereich der Wissenschaftsförderung ist es selbstverständlich, positive und negative Gutachten an die AntragstellerInnen anonymisiert weiter zu leiten. Hier möchten wir nochmals auf den §5 (7) des steiermärkischen Kulturförderungsgesetzes verweisen.³) Mit dieser Maßnahme würden die Landeskulturbehörden einen großen Schritt in Richtung höhere Nachvollziehbarkeit der Entscheidung und mehr Transparenz des Evaluierungsprozesses machen.

5b) Der Bewertungsprozess: Alle Bundesländer haben klare Verfahrensregelungen, aber was innerhalb der Prozesskette geschieht ist sehr unterschiedlich. Für Außerstehende bleibt der Entscheidungsvorgang in der Regel eine Black Box, denn die Gremiensitzungen sind nicht öffentlich und FörderwerberInnen haben auch kein Einsichtsrecht in ihren eigenen Verwaltungsakt. Die Frage, mit welcher Intensität und Effektivität das Sachlichkeitsgebot befolgt wird, kann nicht beantwortet werden.

Der Gesetzgeber sieht die Einsetzung eines Fachbeirats oder eines mehrfachen Gutachterverfahrens in Förderbereichen vor, wo die Fachexpertise weit ausdifferenziert ist, da man nicht von auch noch so kompetenten BeamtInnen erwarten kann, das Sachlichkeitsgebot in

² Objektivierung meint hier das sprachliche Festhalten der Bewertung. Sie macht diese explizit und daher diskutierbar. Die Richtigkeit des Urteils, die Stichhaltigkeit der zugrunde liegenden Argumentation können nur reflexiv und kommunikativ ausgehandelt werden. In diesem Sinn ist eine Objektivierung keine Objektivierung des Urteils.

³ "Die Entscheidung der Landesregierung über die Förderung hat schriftlich zu erfolgen und ist zu begründen, wenn dem Antrag nicht entsprochen wird. Beruht die Ablehnung eines Antrags auf der negativen Begutachtung durch den Förderbeirat oder die Fachexpertinnen/Fachexperten, so ist dessen/deren Begründung beizulegen. Die Entscheidung ist der Förderungswerberin/dem Förderungswerber innerhalb von 14 Wochen ab Einlangen des Antrags mitzuteilen, bei Begutachtung durch den Förderbeirat oder die Fachexpertinnen/Fachexperten spätestens sechs Wochen nach dessen bzw. deren Stellungnahme." KFG-Steiermark §5 (7).

jedem Fall erfüllen zu können. Diese Situation betrifft sowohl den Bereich der Wissenschaft als auch den Bereich der Kunst und Kultur. Ein Beirat an sich garantiert jedoch noch nicht ein breites Meinungsspektrum – eine dementsprechende Besetzung ist Voraussetzung. Darüber hinaus kann eine gute Geschäftsordnung den gleichen Entscheidungsmodus für alle Anträge garantieren. (Im Tiroler Landesrechnungshofbericht (S.39) werden Zusagen von RegierungsreferentInnen und die damit einhergehende Vermeidung des Förderverfahrens und der Beiräte als problematisch beurteilt. Der LRH empfiehlt, davon Abstand zu nehmen.) Ein Verhaltenskodex sollte die Vorgangsweise im Falle von Befangenheit oder Interessens-kollision regeln.

Förderungsanträge sind sehr verschieden – nicht nur in der beantragten Summe, sondern auch im Fördergegenstand bzw. Förderungsgrund. Die Steiermark hat ein differenziertes System zur Behandlung der Anträge eingeführt, wobei die beantragte Fördersumme das entscheidende Klassifikationsmerkmal darstellt. Niedrige Antragssummen werden von BeamtInnen, der Rest von einem fachkundigen Beirat, der eine Empfehlung ausspricht, beurteilt. Der steiermärkische Gesetzgeber ist hier restriktiv. Während auf Bundesebene die Weiterleitung an den Fachbeirat eine Ermessenssache des / der Abteilungsleiters/-in ist, schafft das Kulturförderungsgesetz der Steiermark zumindest auf formaler Ebene einen hohen Grad an Gleichbehandlung der Anträge und garantiert somit die vielseitige Begutachtung mittlerer und größerer Anträge.

(Wir stellen fest, dass die Transparenz des Bewertungsprozesses bei staatsfernen Förder-einrichtungen (z.B. FWF - Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, WTFF - Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds) wegen des höheren Legitimationsdrucks stärker ausgebaut ist. Auch die Explizierung und Diversifikation der Förderkriterien sind bei gesellschaftsnäheren Entscheidungsträgern (etwa Kulturorganisationen wie Dachverbände, die mit der Vergabe von Fördergeldern beauftragt werden) besser.)

6) Kommunikation der Entscheidung: Ausgehend vom Sachlichkeitsgebot der Verwaltung sowie den daraus ableitbaren Informations-, Aufklärungs- und Sorgfaltspflichten können wir den FörderwerberInnen ein moralisches Recht zugestehen, über die Entscheidungsgründe redlich informiert zu werden. (Wir sprechen von einem moralischen Recht, weil das gemäß der österreichischen Rechtsprechung nicht einklagbar ist. Die Rechtslage und Verwaltungs-praxis in skandinavischen Ländern ist in dieser Hinsicht vorbildlich. Wir verweisen auch nochmals auf die Entscheidung des Obersten Bundesverwaltungsgerichts der Schweiz vom 4.10.2007, die das Recht auf eine sachliche Begründung einer Ablehnung unterstreicht.)

Einige Kulturämter bemühen sich diesem Anspruch gerecht zu werden. Zum Beispiel werden Jurysitzungen, die im Rahmen des Förderprogramms „stadt_potenziale“ der Stadt Innsbruck stattfinden, öffentlich gehalten und gewähren dadurch Einblick in den Entscheidungs-

findungsprozess. Das Kulturförderungsgesetz der Steiermark schreibt in manchen Fällen eine Begründungspflicht vor. Beide Beispiele tragen wesentlich zu einer höheren Wertschätzung der Arbeitsleistung und Professionalität der öffentlichen Kulturverwaltung bei, zur höheren Akzeptanz des Förderungsverfahrens und schließlich zur Erreichung eines hohen Rechtsgutes: Transparenz.

7) Verbindliche Vereinbarungen – Überweisungsmodalitäten: Durch den Antrag erklären FörderwerberInnen ihre konkreten Absichten. Eine Subventionszusage stellt eine Willenserklärung des Fördergebers dar und ist zugleich eine verbindliche Abmachung. Da sämtliche Pflichten der FördernehmerInnen rechtlich festgeschrieben sind, ist formal gesehen keine weitere Abmachung (Fördervertrag) erforderlich. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass es gelegentlich zu unregelmäßigen oder verspäteten Auszahlungen kommt (in manchen Bundesländern häufig), was bei den FörderwerberInnen im Einzelfall zu sehr unangenehmen bzw. wegen kurzfristigen Darlehen zu grundsätzlich vermeidbaren Zusatzkosten führt. Wir empfehlen den AntragsstellerInnen die gewünschten Überweisungsmodalitäten (Anzahl und Höhe der Raten sowie Überweisungszeitpunkte) in ihrem Antrag festzuhalten, so dass die Kulturverwaltungsbehörden sie genehmigen oder mit entsprechender Begründung modifizieren können, um so die Planungssicherheit für die FörderungsempfängerInnen zu erhöhen. (Eine solche Verbindlichkeit kennen wir im Bereich der Kulturförderung beispielsweise von der Stadt Graz und im Bereich der Wissenschaftsförderung vom BMWF und ist unseres Erachtens von der Kulturverwaltung administrierbar.)⁴

8) Abrechnungsprozess: Die Abrechnung einer Förderung dient der Kontrolle und in weiterer Folge der Legitimität des öffentlichen Engagements in kulturellen Aktivitäten. Sofern unser Wissenstand richtig ist, werden alle Anträge ungeachtet der Förderhöhe und des Fördertyps nach dem gleichen Modus abrechnungstechnisch abgewickelt. Das ist bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar, denn jede Abrechnung muss ordentlich und korrekt sein. Zugleich ist der Effizienzaspekt hier relevant. Die verwaltungsökonomische Gestaltung der Abrechnungsmodalität und Kontrollintensität – z.B. ob eine tabellarische Ausgabe-Einnahmeliste ausreichend ist, ob nur Rechnungen oder auch saldierte Originalbelege erforderlich sind usw. – kann allerdings nur sehr schwer von außen beurteilt werden. Dennoch empfehlen wir zur Reduktion des Arbeitsaufwandes anstelle der Stempelung von saldierten Originalbelegen (die den Nachweis erbringen sollen, dass nicht bei anderen Förderstellen mit denselben Belegen abgerechnet wird) eine verpflichtende Erklärung der

⁴ In Tirol werden in der Förderzusage bestimmte Abruftermine für die Förderraten angegeben – zu diesen Zeitpunkten ist der/die zuständige BeamteIn mit der Bitte um Überweisung zu kontaktieren. Falls der Termin verpasst wird, kann die Überweisung verfallen. Andere Bundesländer verzichten auf diesen bürokratischen Aufwand.

FördernehmerInnen, dass sie Belege nicht an mehreren Förderstellen einreichen. Mittels Stichprobenkontrollen können die Behörden die ordnungsgemäße Abrechnung der Förderungen überprüfen. (Die Interessensgemeinschaft Kultur Österreich (Dr.ⁱⁿ Juliane Alton) hat einen konkreten Vorschlag für eine differenzierte Abrechnungsmodalität gestuft nach der Förderungshöhe ausgearbeitet. Dieser Vorschlag ist der Studie angehängt.)

Wir möchten außerdem folgenden Aspekt ansprechen, der uns wichtig erscheint: Eine Kulturbehörde, die eine kulturelle Aktivität fördert, hat zu prüfen, ob die vereinbarte Leistung erbracht wurde, sie ist aber kein Arbeitsgeber. Die Fördermittel sind, wenn keine andere Vereinbarung getroffen wurde, Mittel zur Selbstbewirtschaftung. Die Dokumentation und Kontrolle der Arbeitsstunden – in manchen Bundesländer werden sogar halbstündige Aufzeichnungen mit Arbeitsberichten verlangt⁵ – ist aus dieser Sicht nicht verständlich. Kulturarbeit ist wie wissenschaftliche Forschungsarbeit bis zu einem gewissen Grad ein offener, kreativer Prozess. Keine Institution für Wissenschaftsförderung verlangt von WissenschaftlerInnen Stundenaufzeichnungen, denn es ist schlussendlich völlig belanglos, ob ein Forschungsprojekt bzw. eine wissenschaftliche Entdeckung in 100 oder 500 Arbeitsstunden erfolgt. In analoger Weise argumentieren wir, dass eine Theateraufführung beispielsweise primär wegen inhaltlichen und ästhetischen Gründen erfolgreich ist. Die kaufmännische und betriebliche Evaluierung der Aufführung, nämlich ob die Aufführung in vier oder in acht Probenwochen zustande kam, und ob die für Werbung zuständige Person eine gute Leistung erbracht hat, soll die Kulturbehörde den jeweiligen Organisationen selbst überlassen, denn sonst würde der Zugriff des Staates als Fördergeber in private Angelegenheiten zu weit gehen. Es geht also um eine feine Gratwanderung: Die Kontrolle der Erfüllung des Förderungszweckes soll mehr ergebnis- bzw. effekt- und weniger prozessorientiert ausgerichtet werden.

Diskussion konkreter Regelungen

9) Jahres- und Projektförderung: Parallel laufende Jahres- und Projektförderansuchen von gleichen AntragstellerInnen (stets eine juristische Person) werden ungern oder gar nicht akzeptiert. JahressubventionsnehmerInnen beantragen gelegentlich eine zusätzliche Projektförderung, um Projekte zu realisieren, die aufgrund ihres aktuellen Anlassbezugs nicht vorhersehbar und vorausplanbar waren. Die Zulässigkeit von Projektanträgen nebst bereits genehmigter Jahresförderung muss im Zusammenhang mit dem gesamten Fördersystem

⁵ Die steiermärkische Kulturbehörde verlangt eine halbstündige Aufzeichnung der geleisteten Arbeiten nicht nur für die unmittelbar involvierten ProjektmitarbeiterInnen, sondern auch bei der Abrechnung von Honorarrechnungen. Dies wird mit dem Argument begründet, dass die FördernehmerInnen selbst in zunehmendem Maße die Entlohnung des Arbeitsaufwandes verlangen, und deshalb Kontrolle erforderlich sei. Man hat uns allerdings versichert, dass die halbstündige Arbeitsdokumentation nicht verlangt wird, wenn kontinuierlich am geförderten Projekt gearbeitet wird.

betrachtet werden. Jahresförderungen wurden eingeführt, um gewachsene Strukturen zu unterstützen und etablierten Organisationen eine gewisse Planungssicherheit anzubieten, die ihnen erlaubt, mittelfristige Konzepte zu erarbeiten und umzusetzen. Projektförderungen wiederum sollen AntragstellerInnen, die frei, also außerhalb von formalen Organisationsgebilden tätig sind, sowie kleineren Vereinen die Möglichkeit geben, eine Förderung für konkrete Vorhaben zu beantragen. Die Kombination beider Fördertypen ermöglicht dem Staat, sowohl Grundstrukturen als auch Einzelprojekte zu unterstützen und somit Kontinuität und Flexibilität zugleich zuzulassen. Jahresförderungen stellen allerdings "gebundene Budgetmittel" dar, d.h. ihr Anteil im Gesamtförderbudget einer Sparte bzw. Abteilung korreliert mit der Flexibilität bzw. Möglichkeit der Kulturförderungsbehörde, neue Projekte und Ideen zu unterstützen. Wenn JahresförderungsempfängerInnen einen großen Teil der Projektförderungsmittel zusätzlich beanspruchen würden, wären die Sinnhaftigkeit der Ausdifferenzierung der Fördertypen und die erwünschten Effekte in Frage gestellt. Wie hoch der Anteil von Jahresförderungen und Projektförderungen im Gesamtbudget einer Likus-Kategorie ist bzw. sein sollte, muss von allen (staatlichen und nicht-staatlichen) AkteurInnen kulturpolitisch und kulturökonomisch reflektiert und argumentiert werden.

10) Mehrjährige Fördervereinbarungen: JahressubventionsnehmerInnen wünschen sich mehrjährige Fördervereinbarungen. Diese Option existiert bereits in der Steiermark, Kärnten und teilweise in Wien. (Die rechtliche Absicherung mehrjähriger Förderzusagen ist auch innerhalb der kameralistischen Verwaltung möglich.) Wir glauben, dass mehrjährige Förderverträge überprüfbare Effekte haben sollten, die eine solche Bindung rechtfertigen. Die höhere finanzielle Sicherheit ermöglicht grundsätzlich andere Planungsvorgänge, mehrjährige Projekte mit gemeinnützlichen Effekten, eine Verbesserung der arbeitsrechtlichen Situation der MitarbeiterInnen u.a.

11) Mitförderung: Viele Landeskulturfördergesetze und Richtlinien sehen keine 100%-Förderung des Gesamtbudgets vor, denn Förderung wird in der Regel als Fehlbetragsfinanzierung gesehen. Die Förderung durch mehrere Gebietskörperschaften wird allgemein gewünscht, aber die Regelungen diesbezüglich variieren. Das steiermärkische Kulturförderungsgesetz verbietet ausdrücklich die Koppelung einer Förderzusage des Landes an die Zusage anderer Körperschaften. In Oberösterreich ist wiederum die Landesförderung an die Förderzusage der großen Kommunen Linz, Wels und Steyr gekoppelt, werden Aktivitäten in ebendiesen Städten geplant.

Der Wunsch nach Aufteilung des Förderaufwandes auf mehrere Ebenen bzw. Gebietskörperschaften hängt eng mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Landesregierung und Gemeinden zusammen. Das Festhalten an fixe

Prozentregelungen ist wenig sinnvoll, da sich eine paritätische Kostenaufteilung nur schwer abstrakt und kontextfrei diskutieren lässt. In manchen Bundesländern müssen „wesentliche Veränderungen“ des Budgets, die sich daraus ergeben, dass einzelne Gebietskörperschaften einen Antrag auf Mitförderung nicht gewähren, umgehend gemeldet werden. Diese Praxis ist dann problematisch, wenn eine bestehende Zusage dadurch in Frage gestellt wird. Dies erzeugt nicht nur eine Planungsunsicherheit für die Kulturschaffende, sondern steht auch in einem gewissen Widerspruch zur Grundausrichtung der Förderung. Ein Projekt ist gewöhnlich förderungswürdig aufgrund der Inhalte, und weniger aufgrund einer paritätischen Kostenaufteilung (Teleologie des Gesetzes). Wir empfehlen eine strukturierte Diskussion zwischen KulturpolitikerInnen auf Landes- und Gemeindeebene und VertreterInnen von Kulturschaffenden, um Anhand verschiedener individueller Fallbeispiele eine differenzierte und im Einzelfall verhandelbare Lösung zu finden.

12) Gender-Mainstreaming – Staatszielbestimmungen und Förderpolitik: Die Aufhebung der bestehenden Geschlechterasymmetrie in allen Lebensbereichen ist als Staatsziel in die österreichische Verfassung (Art. 7) 1998 aufgenommen. Staatszielbestimmungen generieren ein Gebot an alle Behörden und Staatsorgane, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, das Staatsziel zu erreichen. Dazu gehört auch eine kritische Überprüfung bestehender Regelungen im Hinblick auf ihre Effekte. Heuer, also 10 Jahre nach der Verabschiedung dieser Verfassungsnorm, sollten die Kulturbehörden erläutern, was sie bis jetzt diesbezüglich getan haben. Je nach dem wie jemand diese Staatszielbestimmung deutet, wird auch seine / ihre Beurteilung der aktuellen Förderpolitik ausfallen. Wir sind der Meinung, dass es weitgehend nur "kosmetische" Verbesserungen gegeben hat, wie etwa die paritätische Besetzung von Beiräten.

In der Kulturpolitik und in der Kulturszene Österreichs gibt es zwar – glauben wir – einen breiten Konsens, dass diskriminationsfreie Förderpolitik ein wichtiges Ziel ist, aber über die genaue Interpretation dieses Konzeptes sowie über die Wahl der richtigen Mittel herrscht breite Uneinigkeit. Klassische Abwehrargumente wie "gute Kunst kennt kein Geschlecht", "wir orientieren uns ausschließlich an der künstlerischen Qualität", "die Polarisierung Männer-Kunst und Frauen-Kunst ist essentialistisch und kunsttheoretisch überholt" fungieren als Rechtfertigung der Absenz von genderspezifischen Förderkriterien und Förderprogrammen. (Nur einzelne positive Ausnahmen, die Gender-Mainstreaming berücksichtigen, wie die Niederösterreichische Jugendkulturförderung (erst seit 2008), sind uns bekannt.) Bei dieser scheinbaren Neutralität und Indifferenz taucht bald der Verdacht auf, dass bestehende soziale Ungleichheiten aus mangelhaftem Problembewusstsein perpetuiert werden. In solchen Fällen sprechen wir von nicht-intendierter Diskriminierung.

Nicht-intendierte Diskriminierung kann vorkommen, wenn beispielsweise genderspezifische Aspekte im Zusammenhang mit institutionellen, kulturbetrieblichen und berufssoziologischen Fakten bei der Bestimmung der Förderungskriterien nicht berücksichtigt werden. Es ist hinlänglich bekannt, dass Frauen überwiegend in so genannten a-typischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, die Einkommenskluft zwischen den Geschlechtern groß ist (laut einer Studie, die im Auftrag des BMUKK zur Lage der Kulturschaffenden durchgeführt wurde, liegt der Unterschied bei 38%), die Repräsentationsquote von Künstlerinnen im Ausstellungsbereich, von Dramatikerinnen im Theaterwesen und Musikerinnen in Orchestern in ungerechtfertigtem Ausmaß niedrig ist. Was tun? Die Behebung der Ignoranz über ein zentrales kultur- und sozialpolitisches Problem ist Voraussetzung für seine sukzessive Lösung – das reicht aber nicht. Wir erachten die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten als unumgänglich, die die Anwendung mehrerer Förderinstrumente vorsehen.

13) Interkultur als Förderbereich: Die demografische Entwicklung, speziell in urbanen Räumen, weist eine Zunahme der kulturellen Vielfalt und Komplexität auf, die auf die erhöhte Mobilität der Weltbevölkerung und auf Globalisierungsphänomene zurückzuführen ist. Die meisten kulturpolitischen Konzepte stammen aus einer Zeit, in der die Politik diese demografische Entwicklung entweder nicht reflektierte oder bewusst ignorierte. Das Zusammenleben von BürgerInnen mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund wird in der medialen Öffentlichkeit tendenziell als soziales Problem, als negative Konstellation interpretiert. Der produktive Nutzen von kultureller Vielfalt, die stimulierende Wirkung von Differenz und Variabilität sollte stärker ins Bewusstsein gerückt werden. (Wir verweisen auf Richard Floridas bekanntes Plädoyer für die kulturökonomische Bedeutung der "creative class" und auf seinen Hinweis, dass kulturelle Vielfalt und liberales soziales Klima positive Effekte auf kreative Prozesse haben.)

Diskriminierung und sozialer Ausschluss bzw. Vernachlässigung des kreativen Potenzials größerer Bevölkerungsgruppen hat negative Kosten, die die Gesamtgesellschaft zu tragen hat. Die verstärkte Berücksichtigung der interkulturellen Konstitution moderner Gesellschaften im Kontext der Kulturförderung ist eine angemessene Antwort auf globale Entwicklungen. Die Forderung nach einer signifikanten Erhöhung der Kulturförderung in diesem Bereich ist argumentativ begründbar. Zusätzlich regen wir als Zeichen der Anerkennung und öffentlichen Wertschätzung solcher Initiativen die Errichtung eines Preises für interkulturelle Leistungen an.

14) Künstlerische Qualität als Förderkriterium: Das Feststellen der künstlerischen Qualität einer künstlerischen Leistung stellt gewiss ein schwieriges Unterfangen dar. Zum einen muss ein Antrag bearbeitet und bewertet werden, wobei das Projekt oder die

Veranstaltung noch nicht realisiert wurde, sondern nur als beschriebener Entwurf auf Papier vorliegt. Das Urteil beruht also nicht auf der Anschauung, sondern auf einer projizierten Erwartung, die laut Antragsplan eintreten soll – streng genommen handelt es sich folglich nicht um ein ästhetisches Urteil. Ob die beschriebenen Qualitäten und die zu erwartenden Effekte tatsächlich eintreten werden, ist grundsätzlich schwer auf Basis eines Konzeptes zu entscheiden. Zum anderen ist der Begriff "künstlerische Qualität" auslegungsabhängig, unscharf und selbst innerhalb der Fachwelt wesentlich umstritten. "Wesentlich umstritten" bedeutet hier, dass Kunstverstehen und -bewerten auf theoretischen Vorannahmen und kulturellen Praktiken beruhen, die nicht vollständig artikulierbar, vermittelbar und rational argumentierbar sind. Die Reflexion über künstlerische Qualitätsaspekte im Bereich des Förderwesens, die freilich unverzichtbar ist, muss daher das Gebot der kulturellen Gleichheit und weltanschaulichen Pluralität mitberücksichtigen.

Die Förderung von Qualität und Innovation – Innovation ist ein weiterer auslegungsbedürftiger Begriff – muss also breit konzipiert sein, weil sie eine so genannte Risiko-investition darstellt. Wüssten wir heute, was die Innovation von morgen wäre, würde jegliche Unsicherheit fallen. Bewertungsprozesse im Kunst- und Kulturbetrieb sind jedoch im hohen Maß kontingent, das heißt unvorhersehbar, teils zufällig, teils manipulierbar. (Diese Sichtweise steht im Widerspruch zu einer essentialistischen oder teleologischen Auffassung über die Entwicklung von Kunst.)

Konsequenterweise müssen die Vorstellungen von künstlerischer Qualität, die bei Beratungen und Entscheidungsvorgängen implizit oder explizit wirken, vielfältig, komplex und in sich offen strukturiert sein. (JurorInnen müssen nicht ausgezeichnete KünstlerInnen sein, sondern sie sollten ein differenziertes und kompetentes Urteilsvermögen haben.) Außerdem darf "künstlerische Qualität" kein Ausschlusskriterium sein, denn viele kulturelle Projekte verfolgen andere kulturpolitisch legitime Ziele – z.B. Partizipation, Wissenstransfer, Aktivierung von Selbstartikulationsprozessen u.a.

15) Kulturökonomische Überlegungen zu monetären Förderungen: Generell wird Kulturförderung als Unterstützung nicht-gewinnorientierter kultureller Aktivitäten gesehen und stellt daher in der Regel keine Vollfinanzierung dar. Dieser Ansatz beruht auf der Überlegung, dass künstlerische und kulturelle Initiativen im Rahmen der Selbstverantwortung eigenständiger, mündiger BürgerInnen entstehen; der Staat fördert solche Initiativen, sofern diese einen positiven Beitrag zum allgemeinen Wohlstand und zur Lebensqualität der BürgerInnen sowie zur Weiterentwicklung der Künste leisten. Auch wenn Kulturförderung als Fehlbetragfinanzierung konzipiert ist, stellt sich die Frage, welche Finanzierungsquote angemessen ist. Diese Frage lässt sich freilich nicht rein theoretisch beantworten; wir möchten dennoch einige Diskussionsimpulse liefern.

a) Professionalisierung und ehrenamtliche Tätigkeiten: Der Unterschied zwischen professioneller Kulturarbeit und ehrenamtlichem Engagement liegt vordergründig in der Absicht der Individuen, im Rahmen dieser Tätigkeit ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Die meisten Kulturinitiativen und Organisationen heute haben wenig Gemeinsames mit dem Idealbild eines bürgerlichen Kulturvereins, dessen (meist wohlhabende) Mitglieder mit altruistischen Impetus Veranstaltungen organisieren und Kultursalons öffentlich inszenieren. Die Professionalisierung der Kulturarbeit verlangt einerseits angemessene Entgeltung, verdrängt aber andererseits keinesfalls das ehrenamtliche Engagement. Langfristig gesehen sichert die Professionalisierung die Ausbildung spezifischer Kompetenzen, die notwendig für die Leistungssteigerung in diesem Sektor sind. Kulturorganisationen sind in den letzten Dekaden zunehmend mit neuen Aufgaben und komplexen Anforderungen konfrontiert. Der Wettbewerb zwischen den Kulturorganisationen wächst stetig. Wir möchten hiermit die Forderung nach einer angemessenen Entlohnung der Kulturarbeit unterstützen, denn es ist falsch, diese pauschal als freiwilliges, ehrenamtliches Engagement zu sehen.

b) Kostenentwicklung und Wertanpassung der Förderung: In der Kulturökonomie wird seit geraumer Zeit die so genannte "Kostenkrankheit" diskutiert. Die Arbeit in bestimmten künstlerischen Bereichen (Theater, Orchester u.a.) kann nur bedingt rationalisiert werden. Da die Produktivität kaum oder nur sehr langsam steigt, aber die Entlohnung der KünstlerInnen sich dem Wachstum des allgemeinen Lohnniveaus anpassen sollte (tut es leider nicht immer), entsteht eine Kostenschere, die zusätzlich zu der allgemeinen Inflationsentwicklung einen erhöhten Finanzbedarf entstehen lässt, den die Kulturorganisationen nicht allein durch Erhöhung der Eintrittspreise abfangen können. Es gibt unterschiedliche Vorschläge, wie die Kulturpolitik mit diesem Problem umgehen soll, aber ein erster Schritt wäre die kontinuierliche Indexanpassung der Jahresförderung. Diesen Schritt hat die Stadt Dornbirn im Falle des Kulturzentrums „Spielboden“ vollzogen.

c) Förderquoten: Wir haben von einigen Kulturbehörden, die wir angefragt hatten, keine Auskunft über Förderquoten erhalten. Mit "Förderquoten" meinen wir zwei Verhältnisgrößen: Auf der einen Seite geht es um die Relation zwischen der Anzahl aller vollständig eingereichten Förderanträge zur Zahl der tatsächlich genehmigten Anträge. Auf der anderen Seite geht es um das prozentuelle Verhältnis zwischen beantragter und gewährter Förderungssumme. Die statistische Aufbereitung solcher Daten verletzt in keiner Weise die gesetzlichen Datenschutzbestimmungen. Die Verweigerung jeder Auskunft verhindert jegliche Diskussion über Entscheidungsprozesse. (Österreichische Organisationen im Bereich der Wissenschaftsförderung veröffentlichen hingegen in ihren jährlichen Berichten solche Quotenzahlen. Der Fonds Soziokultur Nordrhein-Westfalen veröffentlicht die vollständige Liste der genehmigten und abgelehnten FörderwerberInnen.)

Die erwähnte Diskrepanz zwischen beantragter und genehmigter Förderungssumme verweist auf ein Grunddilemma der AntragstellerInnen. Auf der einen Seite sind sie angehalten, realistische Kalkulationen einzureichen; auf der anderen Seite sind sie von der strategischen Überlegung geleitet, wenn regelmäßig eine geringere Förderungssumme genehmigt wird, doch eine überzogene Kalkulation einzureichen, um schlussendlich die real benötigte Summe zu bekommen. Wir empfehlen den Kulturbehörden, bei signifikanter Abweichung zwischen beantragter und genehmigter Fördersumme eine inhaltliche Begründung vorzulegen, damit das beidseitige Vertrauen in die Sachlichkeit der wirtschaftlichen Planung bzw. Entscheidungsgrundlagen gestärkt wird.

16) Anrechenbarkeit: In manchen Bundesländern (z.B. Tirol) werden bei Projektförderungen keine Honorarrechnungen für die eigene Arbeit der ProjekttreiberInnen (sofern diese als Einzelpersonen und nicht als Verein den Antrag stellen) akzeptiert. Die Kulturbehörde argumentiert, dass die ProjekttreiberInnen sich nicht selbst entlohnen können, weil Kulturförderung kein Auftrag sei. Diese Argumentation ist ambivalent. Vergleicht man die Kulturförderung mit der Wissenschaftsförderung – dieser Vergleich ist aus mehreren Gründen berechtigt –, wird man feststellen, dass die Einbringung von Eigenmitteln, z.B. durch intern finanzierte Arbeitsleistung, nur von großen institutionellen Antragstellern verlangt wird. Einzelne WissenschaftlerInnen, die Projektförderung beantragen, bekommen selbstverständlich ihre Forschungsleistung entlohnt, denn gerade diese Gruppe ist von sozialer Prekarität besonders bedroht. Große institutionelle Antragsteller müssen hingegen einen Anteil an Eigenmitteln vorweisen (oft mind. 10-15%); remuneriert werden durch den Fördergeber nur externe MitarbeiterInnen sowie bestimmte Sachausgaben und Anschaffungskosten. Im Bereich der Wissenschaftsförderung finden wir also eine andere Finanzierungslogik vor. Laut Kulturförderungsgesetze sind kulturelle Tätigkeiten Gegenstand der Förderung. Die unterschiedliche Behandlung von juristischen und natürlichen Personen bzw. die Schlechterstellung von FörderwerberInnen, die als Einzelpersonen auftreten, scheint uns nicht gerechtfertigt. Wir geben zu bedenken, dass eine unsachliche Differenzierung unter Umständen den Gleichheitsgrundsatz verletzen könnte. Eine Überprüfung des bestehenden Usus wäre sinnvoll. (Wir empfehlen, anhand von guten und schlechten Beispielen mit den Kulturbehörden die Problematik der Definition, Anrechenbarkeit und Plausibilität von eigener Arbeit bzw. Leistung zu diskutieren, und verweisen auf das Leistungsblatt der Kunstsektion des Bundes für die Abrechnung von Eigenleistungen.)

Teil III – Zusammenfassung einiger Empfehlungen als Diskussionsimpuls

Ausgehend von der bestehenden rechtlichen Lage ist festzuhalten, dass öffentliche Kulturförderung weder Mäzenatentum, d.h. eine ziel- und zweckfreie Förderung, noch Sponsoring, d.h. Mittelvergabe in Erwartung auf eine Gegenleistung, die den Polit-Marketingzielen der Regierung entspricht, ist. Das Aktivwerden des Staates begründet sich mit der Erfüllung eines dezidierten öffentlichen Interesses. Hier agiert der Staat als Kooperationspartner von Kulturorganisationen und KulturarbeiterInnen, um gemeinnützliche kulturelle Produktivität zu fördern.

Der Dialog mit InteressensvertreterInnen ist in vielerlei Hinsicht sachdienlich: Erstens geht es darum, die jeweiligen Positionen als Fördergeber, als AntragsstellerIn, als FördernehmerIn zu kommunizieren und im gemeinsamen Bemühen zu versuchen, inhaltliche und formale Verfahrensaspekte zu verbessern. Zweitens kann ein konstruktiver Dialog die Fachlichkeit der Entscheidungen erhöhen, weil argumentative Einwände wichtige Korrekturen darstellen, um individuelle Willkür aus den Entscheidungsprozessen weitgehend auszuschließen. Es geht schließlich darum, die Glaubwürdigkeit des Sachlichkeitsanspruchs der Kulturverwaltung sowie das Vertrauen der AntragsstellerInnen an die hohe Qualität des Verfahrens zu stärken.

KünstlerInnen und KulturarbeiterInnen haben in bestimmten Bereichen eine ausgewiesene Expertise. Darüber hinaus stellen sie einen wichtigen Adressatenkreis der Kulturförderung dar. Sie sind als BeraterInnen im normbildenden Prozess, als mitverantwortliche GestalterInnen der Kulturförderung durchaus zweckmäßig und legitim. Wie extensiv und wie intensiv dies geschieht, hängt unter anderem von der vorherrschenden politischen Kultur, dem Engagement der Kulturschaffenden sowie dem gegenseitigen Respekt und Kooperationswillen ab.

Der vorliegende Studienbericht enthält verschiedene Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung sowie zur Erhöhung der Transparenz und Fachlichkeit des Entscheidungsprozesses. Diese Anregungen lassen sich in zwei Gruppen nach zeitlichem Aufwand des politischen Diskussions- und Implementierungsprozess einteilen.

A) Vorschläge, deren Umsetzung sich innerhalb einer kurzfristigen Perspektive (ein bis zwei Jahre) mittels Erlässe oder Neugestaltung von Richtlinien bewerkstelligen lässt:

Verfahrensregelung

- Einführung von Kriterienkatalogen mit Bewertungssystem.
- Festlegung der maximalen Bearbeitungsdauer.
- Ermöglichung von mehrjährigen Fördervereinbarungen; Definition der Voraussetzungen und der zu erwartenden Effekten.

- Einführung von Programmen zum Gender-Mainstreaming.
- Stärkung der Förderung von interkulturellen Aktivitäten (Ausweisung der Förderaktivitäten in diesem Bereich).

Entscheidungsvorgang

- Einrichtung von spartenspezifischen Beiräten, die sich nach dem Prinzip der Fachlichkeit und Pluralität konstituieren.
- Erlassung einer Geschäftsordnung für alle Beiräte.
- Weiterleitung der internen Bewertung für jeden Antrag; ausführliche Begründungen bei Ablehnungen und bei starker Abweichung von der beantragten Fördersumme.
- Regelmäßige Anpassung der Jahresförderung an die allgemeinen Preis- und Lohnentwicklung.

Abrechnung und Berichtslegung

- Ausdifferenzierung des Abrechnungsprozesses. Vereinfachungen bei Kleinstförderungen, Durchführung von Stichprobenkontrollen.
- Volle Anerkennung und Entlohnung professioneller Kulturarbeit.
- Erweiterung der inhaltlichen Darstellung der jeweiligen Kulturförderungsberichte (z.B. Ausdifferenzierung zwischen Jahres-, Projekt- und Investitionsförderung, vollständige Auflistung aller FördernehmerInnen inklusive der abgelehnten Anträge, analytische Kommentierung im Sinne eines Gender-Mainstreaming, Differenzierung der Förderungen von Organisationen, die in öffentlicher oder wirklich privater Trägerschaft stehen u.a.) sowie Implementierung des LIKUS-Schemas, so dass die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften gewährleistet ist.

B) Vorschläge, deren Umsetzung innerhalb einer mittelfristigen Perspektive (drei bis fünf Jahre) möglich ist:

Die Erneuerung der gesetzlichen Grundlagen der Kulturförderung ist ein aufwendiger Vorgang, der genau überlegt bzw. begründet werden muss. Die meisten Kulturförderungsgesetze basieren auf Intentionen der praktischen Kulturpolitik, die in den 1970er und 1980er Jahren relevant waren. Die Grundstrukturen und Rahmenbedingungen des österreichischen Kultursektors sowie die Konzeption staatlichen Handelns haben sich in den letzten 20 Jahren tiefgreifend verändert. Wir möchten nur stichwortartig einige Aspekte erwähnen: zunehmende Professionalisierung der Kulturinitiativen; Schaffung von betrieblichen Strukturen, die einen erhöhten Finanzbedarf implizieren; starker Wettbewerb auf Grund des gestiegenen Kulturangebotes; technologische Entwicklungen; Neudefinition des Arbeitsbegriffs, Wandlung der KünstlerInnenbilder, Veränderungen des Kunst- und Werkbegriffs; Globalisierung; demografische Veränderungen; höhere Heterogenität der Bevölkerung; Reduktion des Stadt-Land-Gefälles; Stagnation der öffentlichen Zuwendungen trotz allgemeiner Preis- und Lohn-

steigerung (d.h. meist reale Senkung der Zuwendungen); neue Governance Konzepte; Entstehung einer neuen, weniger hierarchischen Verwaltungskultur u.a.

Die kritische Überprüfung und Anpassung der Kulturförderung an die neuen Gegebenheiten erfordert eine komplexe Vorgangsweise, die die dialogische Einbindung aller staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen sowie ExpertInnen aus verschiedenen wissenschaftlichen Feldern erfordert. Um in einen dynamischen Kulturbetrieb einzugreifen, benötigt der Staat eine Förderphilosophie, die konzeptionell ausgestaltet und effekteorientiert ist. Die Kontrollfunktion muss über differenzierte Evaluationen erfolgen, die in der Lage sind, die Entwicklung von sozialem und kulturellem Kapital zu bewerten. Mit einem expliziten Bewusstsein seiner Vorbildwirkung in der gesamten europäischen Politik hat der Deutsche Bundestag mit der Einsetzung der Enquete "Kultur in Deutschland" im Jahr 2002 vorgezeigt, wie ein solcher Prozess gestaltet werden kann: Nicht die Indienstnahme der wissenschaftlichen Forschung, sondern ihre Rolle als Impulsgeber entfaltet einen Nutzen für die Kulturpolitik, die letztendlich der Legitimität und Bedeutung der Kulturpolitik zu Gute kommt.

Anhang:

AutorInnenbiographien

Univ.Prof.Mag.Dr. Tasos Zembylas studierte Philosophie, Soziologie und Kunstgeschichte, seit 1999 tätig am Institut für Kulturmanagement und Kulturwissenschaft an der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien, 2003 Habilitation und Ernennung zum Univ.Prof. für Kulturbetriebslehre, 2002-2007 Leiter des Aufbaustudiums "Kulturmanagement". Er ist Vorstandsmitglied des Research Network in Sociology of Art – European Association of Sociology sowie des Fachverbands Kulturmanagement.

Meena Lang, geboren und aufgewachsen bei Basel, Schweiz, seit 2002 Studium der Theater-, Film- und Medienwissenschaft mit Modul Cultural Studies an der Universität Wien, zeitgleich diverse Praktika (Regiehospitanzen, -assistenz am Schauspielhaus Graz 2004 / 2005; Praktikum bei der IG Kultur Österreich 2006; Praktikum im Ost Klub Wien, Bereich PR und Marketing 2007), seit Oktober 2006 Mitarbeit in diversen Projekten für die IG Kultur Österreich.

Referenzliteratur für diese Studie

- Alton, Juliane / Steinlechner, Cornelia: Gender Mainstreaming im Kulturbereich (2006), abrufbar unter http://www.igkultur-vbg.at/attach/docs/doc/ef9a2e0dac1c09075b0ddc0_9269adb29/GM%20im%20Kulturbereich.pdf [Stand: 16.09.2008].
- Damjanovic, Dragana / Blauensteiner, Björn: Regulierung der Kulturförderung in Österreich – Stärken und Schwächen im System, in: Zembylas, T. / Tschmuck, P. (Hg.): Der Staat als kulturfördernde Instanz. Innsbruck: StudienVerlag, 2005, S.43-65.
- Deutscher Bundestag (Hg.): Kultur in Deutschland. Schlussbericht der Enquete-Kommission des deutschen Bundestages. Regensburg, ConBrio-Verlag, 2008
- Landesrechnungshof Tirol (Hg.): Bericht über die Abteilung Kultur des Amtes der Tiroler Landesregierung. Innsbruck, 2005.
- Sievers, Norbert / Wagner, Bernd / Wiesand, Andreas: Objektive und transparente Förderkriterien staatlicher Kulturfinanzierung – Vergleich mit dem Ausland. Gutachten für die Enquete-Kommission des deutschen Bundestages "Kultur in Deutschland". Bonn, 2004.
- Zembylas, Tasos: Fairness und Verfahrensstandards in der Kunst- und Kulturverwaltung, in Zembylas, T. / Tschmuck, P. (Hg.): Der Staat als kulturfördernde Instanz. Innsbruck: StudienVerlag, 2005, S.13-41.
- Zembylas, Tasos: 'Good Governance' und die österreichische Kulturförderungsverwaltung. Ist-Analyse und Visionen über eine andere Verwaltungskultur, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Schwerpunktthema: Kultur und Demokratie, Heft: 2006/3, S.255-273.
- Zembylas, Tasos: Kulturbetriebslehre. Grundlagen einer Inter-Disziplin. Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaften, 2004

Vorschlag der IG Kultur Österreich zur Vereinfachung der Abrechnungsmodi

Dr.ⁱⁿ Juliane Alton, 2008

Der Administrationsaufwand für Kulturschaffende und für die Kulturverwaltung im Bereich der Subventionsvergabe und -abrechnung steigt ständig. Die folgenden Vorschläge zielen darauf ab, die Kulturverwaltung und die Kulturschaffenden zu entlasten und für die inhaltliche Arbeit frei zu spielen. Keineswegs sollen diese Vorschläge einer missbräuchlichen Verwendung von öffentlichen Geldern Vorschub leisten.

Der Verwaltungsaufwand für Kulturschaffende und Kulturverwaltung muss in einem sinnvollen Verhältnis zur Höhe der Kultursubvention stehen. Konkret schlagen wir folgende Abstufung vor:

Subventionen bis 1.000 Euro:

- Einreichung:
 - Kurze Projektbeschreibung
 - Kostenaufstellung (ohne Gegenüberstellung der geplanten Einnahmen)
- Abrechnung:
 - Es genügt ein einfacher Nachweis, dass die projektierte Aktivität stattgefunden hat (z.B. Zeitungsnotiz, Exemplar des Produkts u.ä.)

Subventionen zwischen 1.001 bis 20.000 Euro:

- Einreichung:
 - Kurze Projektbeschreibung
 - Kostenaufstellung, geplante Einnahmen
 - Mitwirkende
- Abrechnung:
 - Einnahmen-Ausgaben-Rechnung
 - Belegliste

Subventionen von 10.001 bis 150.000 Euro:

- Einreichung:
 - Ausführliche Projektbeschreibung
 - Kostenkalkulation (Einnahmen, Ausgaben)
 - Ausführliche Angaben zu den Mitwirkenden
 - bei juristischen Personen bei erstmaliger Einreichung: Satzungen / Amtsbestätigung
- Abrechnung:
 - Einnahmen-Ausgaben- Rechnung
 - Belegliste
 - Tätigkeitsbericht
 - bei juristischen Personen und Förderung der Jahrestätigkeit: Jahresabschluss

Subventionen über 150.000 Euro:

- Einreichung:
 - Ausführliche Projektbeschreibung
 - genaue Kostenkalkulation (Einnahmen, Ausgaben)
 - Details zu geplanter Reisetätigkeit und zu den mitwirkenden Personen
 - bei juristischen Personen bei erstmaliger Einreichung: Satzungen / Amtsbestätigung
 - Klärung der finanzellen und inhaltlichen Verantwortlichkeiten (Vorstandsmitglieder)
- Abrechnung:
 - Von Wirtschaftsprüfer/innen testierte Bilanz
 - Belegliste
 - Tätigkeitsbericht

Wir empfehlen die regelmäßige stichprobenartige Überprüfung der Buchhaltung von z.B. 5% der Subventionswerber/innen pro Jahr und die Überprüfung aufgrund von handfesten Hinweisen auf zweckwidrige Verwendung von Subventionen.