



Karolin Hiller

Öffentlich Private Partnerschaften zur Finanzierung traditioneller Kultureinrichtungen in Deutschland

Möglichkeiten einer umfassenden
Kooperation zwischen öffentlicher Hand
und Wirtschaftsunternehmen

Lernen vom italienischen *Project Financing*?

Einleitung

Theateraufführungen, Kunstaussstellungen und Konzerte – welchen Stellenwert nehmen diese traditionellen Kulturformen in unserer heutigen Gesellschaft ein? Besucht der Mensch des 21. Jahrhunderts überhaupt noch traditionelle Kulturveranstaltungen?¹ Wir leben heute in einer Medien- und Multioptionsgesellschaft.² Wir haben die Möglichkeit, aus einem breiten, weltweit verfügbaren alternativen Kulturangebot auszuwählen, um unsere Freizeit zu gestalten: der neuste Hollywoodfilm im Kino, eine spektakuläre Musicalaufführung, ein Popkonzert mit Spezialeffekten oder unser Bezahlfernsehen zu Hause. Gegenüber diesen modernen Dienstleistungsangeboten wirken traditionelle Kulturangebote oft antiquiert, uninteressant und wenig erhaltenswert. Wozu existieren also noch Theater, Museen und Konzerthäuser, die aufgrund der knappen und stetig knapper werdenden staatlichen Haushalte nur mühsam erhalten werden können?

Und wir brauchen und schätzen sie doch auch, die traditionelle Kultur. Vielleicht bedarf unsere heutige globalisierte und medialisierte Gesellschaft diesen traditionellen Kultursektor mehr denn je. Durchgeführte Studien zum Kulturpublikum haben ergeben, dass traditionelle Kulturangebote nach wie vor einen hohen Stellenwert in weiten Teilen der Bevölkerung einnehmen. Theater- und Opernaufführungen, der Besuch von Konzerten unterschiedlicher Musikgenres sowie der Besuch von Kunstaussstellungen sind die beliebtesten Angebote.³ Es ist knapp die Hälfte der Bevölkerung, die diese kulturellen Veranstaltungen zumindest gelegentlich besucht.⁴

Die prekäre allgemeine Haushaltslage zwingt seit den 90-er Jahren die öffentliche Hand zu radikalen Sparmaßnahmen in allen Politikbereichen, die auch Kürzungen in den Kulturhaushalten und bei der staatlichen Kulturförderung bewirkt haben.⁵

Ökonomische Aspekte dürfen die Kulturpolitik aber nicht dominieren. Es entsteht andernfalls die Gefahr, dass Sparen als Politikersatz verstanden wird und finanzielle Zielvorgaben die inhaltliche Zielsetzung der Kulturpolitik dominie-

1 Siehe zum Begriff der „kommunalen traditionellen Kultureinrichtung“ S. 7 ff.

2 Vgl. *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 35.

3 *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 178.

4 TNS Infratest Sozialforschung, SOEP.

5 *Schrallhammer*, PPP im Bereich Kunst und Kultur, S. 90.

ren.⁶ „Kultur muss ihren Sinn und Eigenwert sowie ihre gesellschaftskritische Rolle behaupten; sie hat daher ganz eigene Zielsysteme jenseits ökonomischer Zweckrationalitäten. [...] Nicht aus ökonomischen Zielen heraus leitet sich der öffentliche Auftrag der Kulturarbeit ab, sondern aus der gesellschaftlichen Rolle, die der Kulturpolitik zukommt („Kulturpolitik ist Gesellschaftspolitik“).“⁷

Die unzureichende finanzielle Ausstattung der staatlichen Kulturhaushalte ist jedoch Realität und ruft ins Gedächtnis, dass Entwicklung und Förderung der Kultur nicht allein Aufgabe des Staates sind.⁸ Die öffentliche Hand gestaltet das kulturelle Leben in unserer Gesellschaft nicht alleine. Nicht nur sie ist für die Kultur verantwortlich, sondern die Kulturlandschaft der Bundesrepublik Deutschland ist traditionell von einem „kulturellen Trägerpluralismus“⁹ geprägt. Neben Bund, Ländern und Kommunen bringen sich eine Vielzahl von Einzelpersonen, Vereinen und Wirtschaftsunternehmen mit je eigener Gestaltungsmacht und Verantwortung in die Gemeinschaftsaufgabe Kultur ein. Ohne das finanzielle und zeitliche Engagement der Privatwirtschaft wären ein kulturelles Leben und eine kulturelle Vielfalt, wie wir sie heute kennen, gar nicht denkbar.¹⁰

Aufgrund der finanziellen und sozialen Realität in Deutschland sollten die staatlichen Stellen ihre kulturpolitische Aufgabe heutzutage darin sehen, die in Bevölkerung und Wirtschaft vorhandenen kulturellen Potentiale in verstärktem Maße zu aktivieren. Sie sollten die Privatwirtschaft für die gesellschaftliche Aufgabe Kultur zur Verantwortung ziehen und auf diese Weise die kulturelle Vielfalt in Deutschland sichern und bereichern. Eine solche Kulturpolitik zielt auf eine

6 *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 46.

7 *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 46 f.

8 Vgl. Enquete-Kommission, Kultur in Deutschland, S. 46. Die Enquete-Kommission Kultur in Deutschland wurde erstmals durch den Deutschen Bundestag in der 15. Wahlperiode (2002–2005) eingesetzt und hatte u.a. den Auftrag sich mit dem Thema „Kulturlandschaft und Kulturstandort Deutschland – kulturelle Grundversorgung“ zu befassen. Aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum Deutschen Bundestag im Jahr 2005 konnte die Enquete-Kommission ihre Arbeit nicht abschließen und erstellte nur einen Tätigkeitsbericht. Die Enquete-Kommission wurde in der 16. Wahlperiode (2005–2009) erneut eingesetzt mit dem Auftrag, die Arbeit auf der Grundlage des Tätigkeitsberichtes fortzusetzen, zu vervollständigen und abzuschließen. Schwerpunktthemen der neu eingesetzten Enquete-Kommission waren dabei u.a. „Infrastruktur, Kompetenzen und rechtliche Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur in Staat und Zivilgesellschaft“ und „Die öffentliche und private Förderung und Finanzierung von Kunst und Kultur – Strukturwandel“. Am 11.12.2007 legte die Enquete-Kommission ihren Abschlussbericht vor, der mit den Stimmen aller Mitglieder beschlossen wurde.

9 *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 116; hierzu auch Enquete-Kommission, Kultur in Deutschland, S. 46.

10 Vgl. Enquete-Kommission, Kultur in Deutschland, S. 46.

aktivierte Kulturgesellschaft ab,¹¹ deren Leitbild der „aktivierende Kulturstaat“ ist.¹²

11 *Scheytt*, Kulturstaat Deutschland, S. 62.

12 Vgl. Enquete-Kommission, Kultur in Deutschland, S. 92 f; Einzelheiten zum Politikmodell des aktivierenden Kulturstaates auch S. 9 ff.

Arbeitsthema

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Dissertation ist das für traditionelle Kultureinrichtungen geltende vergaberechtliche Rechtsregime in Deutschland und die Gestaltungsmöglichkeiten, die sich speziell den Gemeinden eröffnen, wenn sie die bisher in alleiniger Verantwortung geführten traditionellen Kultureinrichtungen zukünftig dauerhaft und effizient nach dem Politikmodell des aktivierenden Kulturstaates betreiben wollen.

Im ersten Teil der Arbeit werden zunächst der Begriff der „traditionellen Kultureinrichtung“ näher definiert sowie Inhalt und Berechtigung des Politikmodells des aktivierenden Kulturstaates für Deutschland dargelegt und begründet. Das Arbeitsthema wird zudem an die Zwecke der vorliegenden Untersuchung angepasst und entsprechend eingeschränkt. So sind Gegenstand der Prüfung allein die kommunalen traditionellen Kultureinrichtungen.¹³

Ausgehend von den wesentlichen Grundprinzipien des aktivierenden Kulturstaates ist im zweiten Teil der Arbeit nach der besten Kooperationsform zu suchen, die den Kommunen zur Umsetzung des Kulturpolitikmodells zur Verfügung stehen. Die Charakteristika der möglichen Kooperationsformen sind dafür herauszuarbeiten. Wie sich zeigen wird, eignen sich insbesondere Öffentlich Private Partnerschaften zur optimalen vertraglich-inhaltlichen Umsetzung einer aktivierenden Kulturpolitik.

Die Gemeinden bewegen sich bei der Gründung von kulturellen Öffentlich Privaten Partnerschaften nicht in rechtsfreiem Raum, sondern haben – wie detailliert zu begründen sein wird¹⁴ – das Vergaberecht zu beachten. Das Vergaberecht ist keine rein nationale Rechtsmaterie, sondern beruht zum Teil auf gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die durch den Vertrag von Lissabon 2008 eine Neuordnung erfahren haben. Die Prüfung, welche der nationalen und welche der europäischen Vergaberechtsvorschriften die Gemeinden zu beachten haben, wenn sie eine private Partnerschaft für eine traditionelle Kultureinrichtung aus-schreiben, und ob bzw. in welchem Umfang das anzuwendende Vergaberechts-regime von den Neuerungen in den Europäischen Verträgen betroffen ist, ist ein Schwerpunkt dieser Arbeit.

13 Siehe dazu im Einzelnen S. 7 ff.

14 Siehe dazu S. 78 ff.

Die Bestandsaufnahme und Analyse der aktuellen deutschen Vergaberechtspraxis werden zeigen, dass die deutschen Kommunen für das Verfahren zur Vergabe einer kulturellen Öffentlich Privaten Partnerschaft nach dem Politikmodell des aktivierenden Kulturstaates einen Blick über die nationalen Grenzen hinaus in das italienische Vergaberecht werfen sollten. Der Grund dafür liegt darin, dass das deutsche Vergaberecht kein privat initiiertes Vergabeverfahren kennt,¹⁵ mit dem dieses Politikmodell in verfahrensrechtlicher Hinsicht weitgehender umgesetzt werden könnte als mit den Vergabeverfahren des deutschen Vergaberechts. Den Schwerpunkt des dritten Teils der Arbeit bilden deshalb die Vorstellung und Untersuchung des *Project financing* des italienischen Vergaberechts, bei dem die private Initiative und die Nutzung der privatwirtschaftlicher Ressourcen in finanzieller und planerischer Hinsicht im Mittelpunkt steht. Am Ende soll ein Musterverfahren zur Vergabe einer privaten Partnerschaft für kommunale traditionelle Kultureinrichtungen erarbeitet werden, dass sich an dem italienischen *Project financing* orientiert. Bestenfalls dient dieses spezielle Vergabeverfahren den deutschen Kommunen bei der Umsetzung ihrer aktivierenden Kulturpolitik als vergaberechtlicher Leitfaden. Primäres Ziel der vorliegenden Arbeit ist jedoch, mit dem vorgeschlagenen Ausschreibungsverfahren eine Diskussion anzustoßen und einen Beitrag zur verbesserten öffentlichen Ausschreibung von traditionellen Kultureinrichtungen zu leisten.

15 Vgl. HDDBI, Stellungnahme Grünbuch PPP – Frage 9.