

Studie

Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin

Kurzfassung

Im Auftrag der IHK Berlin

Berlin, Mai 2002

Bearbeiter im DIW Berlin

Björn Frank
Kurt Geppert
Dieter Vesper

Externer Bearbeiter

Bernhard Schneider

Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin

Kurzfassung

In dieser Untersuchung zur wirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Kultur wurde nicht der Versuch gemacht, eine möglichst allgemein gültige Definition von Kultur zu finden. „Kunst ist ... ein ebenso abstraktes Konzept wie Schönheit, Freiheit oder Gerechtigkeit. Sie lässt sich nicht direkt messen, und es gibt sie letztlich nur in der Wahrnehmung des Betrachters“.¹ Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, einen pragmatischen Weg einzuschlagen, d.h. einen Kulturbegriff zu wählen, der im täglichen Leben sowie in Politik und Verwaltung gebräuchlich ist. Der so eingegrenzte Bereich möglicher Definitionen weist allerdings immer noch eine erhebliche Spannweite auf. Sie reicht von einer weiten Abgrenzung der UNESCO, die auch Aktivitäten wie Sport und Landschaftspflege einschließt, bis zu dem relativ engen Kulturbegriff des Statistischen Bundesamtes. Die vorliegende Untersuchung folgt im Prinzip letzterem Weg, nimmt aber einige Modifikationen vor.² Der Kultursektor wird differenziert in einen Bereich kultureller Produktion und einen Distributionsbereich. Zur Produktion zählen Theater (Schauspiel, Oper, Varieté, Kabarett), Musik (Orchester, Chöre, sonstige Musikgruppen und sonstige Musikpflege), Museen und Ausstellungen (ohne Unterscheidung in wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Museen), Denkmalschutz und -pflege, Filmherstellung und Pflege des Filmwesens, sonstige Kultur (freischaffende Künstler, Literaturpflege, Veranstaltung von Kulturereignissen) sowie die staatliche Kulturverwaltung. Diese institutionelle Abgrenzung bezieht neben den Kulturschaffenden im engeren Sinne auch die damit zusammenhängenden technischen und organisatorischen Aktivitäten ein. In der Wertschöpfungskette der Kulturproduktion sind die genannten Personen und Institutionen ganz unterschiedlich angesiedelt: Produktion im eigentlichen Sinn, Organisation und Präsentation. Diese Funktionen werden teilweise von denselben Institutionen und Unternehmen wahrgenommen; eine saubere Trennung fällt schwer.

Anders als in der kulturellen Produktion dominiert in der Distribution eindeutig das privatwirtschaftliche Element. Mit Ausnahme der Bibliotheken und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind in diesem Bereich nur rein kommerzielle Unternehmen tätig. Auch hier sind die Trennungslinien häufig nur schwer zu ziehen, und zwar sowohl wegen unzureichender Informationen als auch aus inhaltlichen Gründen. Fast alle Branchen der Kulturverteilung und -vermarktung sind zum Teil auch in die Kulturproduktion involviert. Dies gilt z.B. für Musik-Clubs, in denen Live-Auftritte stattfinden und in denen kreative DJs, die eigene Platten mixen, tätig sind. Und die Funktion von Galerien reicht deutlich über den

¹ Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey: Musen und Märkte. Ansätze zu einer Ökonomik der Kunst. München 1993, S. 6.

² So werden hier abweichend von der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes kirchliche Angelegenheiten sowie der Natur- und Landschaftsschutz nicht zum Kulturbereich gerechnet.

bloßen Handel mit Kunstwerken hinaus; sie enthält auch Elemente des künstlerischen Diskurses, der Kunstaussstellung und der Künstlerförderung. Bei Hörfunk und Fernsehen spielen Eigenproduktionen eine nicht geringe Rolle. Welche Anteile diese in die Kulturproduktion hineinreichenden Aktivitäten an der gesamten Geschäftstätigkeit und an der Beschäftigung jeweils haben, lässt sich nur grob abschätzen.

Die großen Branchen der Kulturdistribution sind ganz überwiegend außerhalb des Kultursektors tätig. Dies gilt in besonderem Maße für Zeitschriften- und Zeitungsverlage; allenfalls ein Siebtel der Angebote dieses Zweiges lassen sich nach der hier gewählten Abgrenzung zur Kulturdistribution rechnen. Bei Buchverlagen und im Buchhandel ist dieser Anteil etwas höher, bei Fernsehen und Hörfunk erreicht er etwa die Hälfte bzw. zwei Drittel.

Die Untersuchung konzentrierte sich auf den Bereich der Kulturproduktion. Sie ist damit nicht vergleichbar mit Kulturwirtschaftsberichten, die den privatwirtschaftlichen Teil des Kultursektors sowie vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige zum Gegenstand haben.³ Allerdings werden ökonomisch bedeutsame Verbindungslinien zur Kulturdistribution und darüber hinaus – wo möglich – explizit in die Analyse einbezogen. Konkret bedeutet dies etwa, dass Großveranstaltungen wie die Love Parade und das Fest zum Christopher Street Day, die zwar selbst im Schwerpunkt keine Kulturveranstaltungen sind, voll bei der Berechnung der ökonomischen Effekte von Kultur berücksichtigt werden. Diese Veranstaltungen wären – zumindest in ihrer gegenwärtigen Dimension – nicht denkbar ohne die Größe und die Vielfalt des Berliner Kultursektors.

Kultur kommt ohne öffentliche Förderung nicht aus. Dies gilt ganz ausgeprägt für Deutschland und die meisten anderen europäischen Länder. Aber auch in den USA trägt der Staat erheblich zur Kulturfinanzierung bei – dort weniger in Form von direkten Zuwendungen als durch Steuererleichterungen für Spenden und Sponsoringaufwendungen. Die strukturellen Schwierigkeiten vieler Kultureinrichtungen, sich über den Markt selbst zu finanzieren, hat der Begründer der modernen Kulturökonomik, William Baumol, mit dem Begriff „cost disease“ beschrieben (Baumol, Bowen 1966). Ähnlich wie bei anderen persönlichen Dienstleistungen erhöhen sich die Kosten in diesem Bereich im Zuge der allgemeinen Einkommensentwicklung, ohne dass nennenswerte Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung bestünden. Auf diese Weise werden kulturelle Leistungen im Verhältnis zu industriellen Erzeugnissen immer teurer. Kostendeckende Preise würden dazu führen, dass die Nachfrage nach Kultur unter ein gesellschaftlich gewünschtes Niveau fiele. In diesem Dilemma liegt die Begründung für staatliche Förderung.

Die Unterstützung der Kulturproduktion ist indes keine rein politische Entscheidung, die andere persönliche Dienstleistungen willkürlich diskriminiert, sie ist vielmehr auch aus

³ Vgl. Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): 4. Kulturwirtschaftsbericht NRW. Kulturwirtschaft im Netz der Branchen, November 2001.

ökonomischer Sicht gerechtfertigt. Kultur befriedigt nicht nur Bedürfnisse der unmittelbaren Konsumenten, sondern sie erzeugt darüber hinaus „externe Effekte“ für einen weiteren Personenkreis und für die Gesellschaft insgesamt. Diese Nutzenbestandteile kommen in der Preisbildung nicht zum Ausdruck; der Markt versagt hier als Instrument der effizienten Allokation von Ressourcen.

Die öffentlichen Kulturausgaben in Berlin sind in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nominal leicht gestiegen; real - d.h. unter Berücksichtigung von Preissteigerungen – bedeutet dies freilich allenfalls Stagnation. Zu dieser Gesamtentwicklung haben die beteiligten staatlichen Ebenen und Institutionen ganz unterschiedlich beigetragen. Das *Land Berlin* hat seine Kulturausgaben von 1995 bis 2000 deutlich reduziert, dafür ist aber der *Bund* eingesprungen. Er hat seine laufenden Zahlungen an den Landeshaushalt für kulturelle Zwecke im Jahr 1999 von 31 Mill. EUR auf 62 Mill. EUR pro Jahr aufgestockt. Die Ausgaben der *Stiftung Preußischer Kulturbesitz* sind im Zeitraum 1995 bis 2000 ebenfalls kräftig gestiegen. Ausgeweitet wurden im Wesentlichen die Investitionen (v.a. für den Komplex Museumsinsel), während die übrigen Ausgaben der Stiftung nur wenig zunahmen.

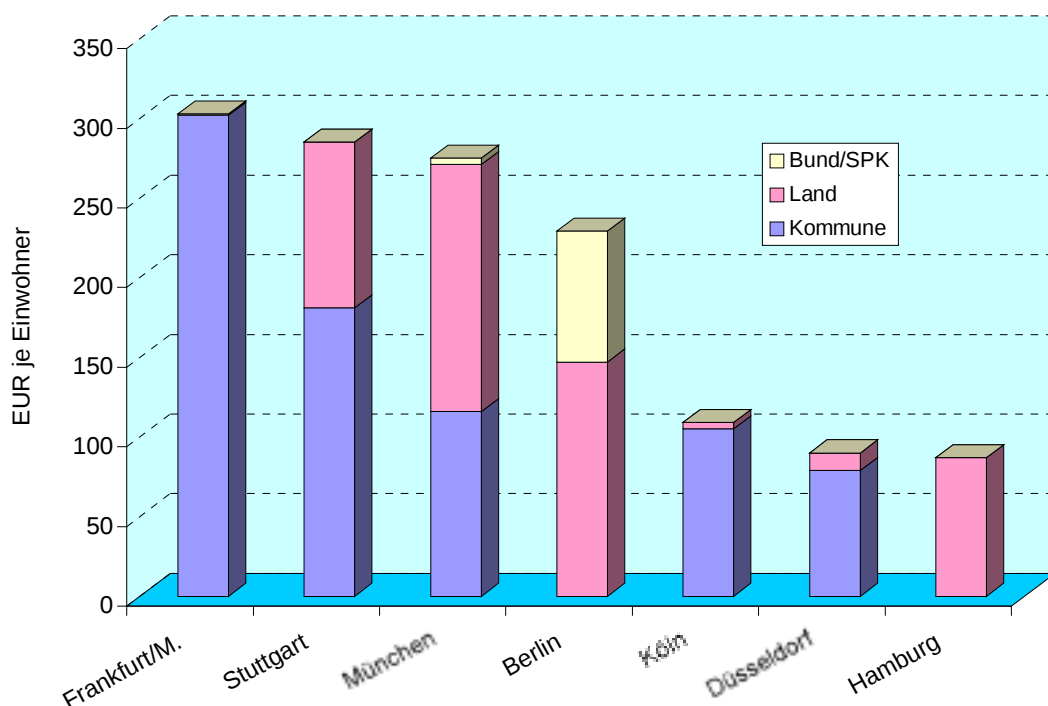
Die Verlagerung der Finanzierungsbeiträge für die Berliner Kultur vom Land zum Bund hat sich auch nach 2000 fortgesetzt. Im Jahr 2001 hat der Bund eine Reihe von großen Berliner Kultureinrichtungen übernommen – das Jüdische Museum, die Berliner Festspiele, das Haus der Kulturen der Welt und den Martin-Gropius-Bau. Insgesamt stellt der Bund jährlich mehr als 50 Mill. EUR zur Finanzierung bestimmter Kultureinrichtungen und Projekte in Berlin zur Verfügung. Darüber hinaus übernimmt der Bund den überwiegenden Teil des Berliner Finanzierungsanteils für Bauinvestitionen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz; ohne diese Unterstützung hätte Berlin im Jahre 2001 hierfür etwa 56 Mill. EUR aufbringen müssen; tatsächlich waren es nur 21 Mill. EUR.

Im Vergleich mit anderen deutschen Großstädten nimmt Berlin bei den Kulturausgaben keineswegs die Spitzenposition ein. Berücksichtigt man die Ausgaben der Bundesländer für Landeseinrichtungen und das kulturelle Engagement des Bundes, so wird in Frankfurt, Stuttgart und München je Einwohner deutlich mehr für Kultur ausgegeben als in Berlin. Dabei finanziert Frankfurt sein Kulturangebot fast vollständig aus kommunalen Mitteln, während nach Stuttgart und München in großem Umfang Landesmittel fließen. Berlin wiederum wird sehr stark vom Bund unterstützt (Abbildung). Auch ein detaillierterer Vergleich für die Sparten Theater und Orchester, die einen wesentlichen Teil der öffentlichen Kulturausgaben auf sich vereinen, zeigt, dass Berlin eher im Mittelfeld liegt.

Die Nachfrage nach kulturellen Leistungen ist in Deutschland in den letzten Jahren kräftig gestiegen. Berlin hat dabei seine Position verbessern können. Dazu hat sicher auch die Entwicklung beim Tourismus beigetragen. Die Zahl der Gästeübernachtungen ist in Berlin von 1995 bis 2000 doppelt so stark gestiegen wie im Durchschnitt der anderen hier betrachteten Großstädte. Davon haben anscheinend die Berliner Museen besonders profi-

tiert; rund die Hälfte der im Jahr 2000 registrierten Besucher waren Ferntouristen. Bei den Theaterbesuchen, die in Berlin nur wenig zunahmen, haben Touristen zwar mit einem Drittel ebenfalls einen erheblichen Anteil, möglicherweise hat es hier aber in den letzten Jahren keinen großen Zuwachs mehr gegeben, so dass die Entwicklung des Theaterbesuchs insgesamt stärker von der regionalen Nachfrage (Berlin und Umgebung) geprägt wurde.

Kulturausgaben¹ der Kommunen, der Länder und des Bundes in ausgewählten Großstädten² im Jahr 2000



¹ Zuschussbedarfe (unmittelbare Ausgaben abzüglich zweckgebundener Einnahmen wie Gebühren, Beiträge etc.)

² Bei Stadtstaaten ist eine Trennung in kommunale und Landesausgaben nicht möglich.

SPK = Stiftung Preußischer Kulturbesitz.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Trotz des relativ starken *Wachstums* der Kulturnachfrage in Berlin ist das *Niveau* – gemessen in Relation zur Einwohnerzahl – immer noch niedriger als in anderen Kulturmegapolen Deutschlands. Ein Grund dafür ist die extrem geringe Bevölkerungsdichte im Umland Berlins. Die in anderen Ballungsräumen sehr ausgeprägte Zentrumsfunktion der Kernstädte kommt im Falle Berlins viel weniger zum Tragen. Darüber hinaus profitiert die Stadt auch vom Ferntourismus weniger als eine Reihe von anderen großen deutschen Städten. Die Zahl der Gästeübernachtungen ist in den 90er Jahren zwar enorm gestiegen, bezüglich des relativen Niveaus – Gäste je Einwohner – nimmt Berlin unter den Vergleichsstädten aber nur einen mittleren Platz ein.

Die auf der Basis der Besucherzahlen getroffene Aussage zur allgemeinen Entwicklung der Kulturnachfrage wird durch Daten des Sozio-oekonomischen Panels⁴ bestätigt: Unabhängig vom Wohnort besuchen immer mehr Menschen in Deutschland kulturelle Veranstaltungen. Dies gilt sowohl für die „Hochkultur“ (Opern, klassische Konzerte, Theater, Ausstellungen) als auch für die „Populärkultur“ (Kinos, Pop- und Jazzkonzerte, Tanzveranstaltungen, Discos). Für beide Bereiche zeigt sich, dass die Berliner deutlich häufiger Kulturangebote nutzen als die Einwohner der anderen deutschen Großstädte, und diese Differenz hat sich in den letzten Jahren noch vergrößert.

Die höhere Kulturnachfrage der Berliner ist nicht durch sozialstrukturelle Faktoren bedingt. Auch wenn man die regionalen Unterschiede bezüglich Altersstruktur, Familienstand, Bildung, Einkommen, Erwerbsstatus und Staatsangehörigkeit berücksichtigt, ist die Inanspruchnahme kultureller Leistungen in Berlin stärker als in anderen Großstädten. Ein Grund dafür dürfte in dem besonders reichhaltigen Kulturangebot liegen; es ist für jeden Geschmack zu fast jedem Zeitpunkt etwas dabei. Eine Rolle könnte auch spielen, dass Personen, die besonders an Kultur interessiert sind, bei der Wohnortwahl von einem solchen Angebot angezogen werden. Dies hätte auch einen positiven ökonomischen Effekt für Berlin.

Kultur gehört zwar nach den Urteilen der im Rahmen dieser Untersuchung befragten Unternehmen nicht zu den vorrangigen Einflussgrößen auf die Standortwahl. Auf indirektem Weg schleicht sich aber möglicherweise Kultur - ebenso wie andere „weiche“ Standortfaktoren - doch stärker in Unternehmensentscheidungen ein. Bei diesen handelt es sich ja in vielen Fällen nicht um streng rationale, bis ins Einzelne durchgerechnete Prozesse. Letzteres ist oft gar nicht möglich. Es gibt also Raum für politische Überlegungen sowie für persönliche und emotionale Aspekte; hier spielt das Image von Regionen eine Rolle.

In dem Maße, wie Kultur Standortentscheidungen beeinflusst, stellt sie für Berlin einen eindeutigen Aktivposten in der Konkurrenz der Regionen dar. Die große Mehrheit der Unternehmen sieht Berlin beim Kulturangebot, aber auch bei Hochschulen und den Möglichkeiten der Freizeitgestaltung im Vorteil gegenüber anderen Regionen. Da es sich bei den Befragten überwiegend um größere Unternehmen handelt, die auch in anderen Städten präsent sind, kann die vergleichende Urteilsfähigkeit durchaus unterstellt werden.⁵ Verzerrungen aufgrund einer auf Berlin verengten, „lokalpatriotischen“ Sicht dürften hier kein Problem darstellen. Eindeutige Standortnachteile weist Berlin nach den Urteilen der Unternehmen bei Finanzhilfen und vor allem bei der Qualität der öffentlichen Verwaltung auf.

⁴ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine vom DIW Berlin durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland.

⁵ An der Befragung haben 90 größere Unternehmen teilgenommen, 39 aus dem produzierenden Gewerbe und 51 aus dem Dienstleistungssektor.

Bei dem außerordentlich positiven Gesamturteil zum Berliner Kulturangebot spielen Museen eine große Rolle. Rund 86 % der Unternehmen halten das regionale Angebot hier für sehr gut, und die Bewertung hat sich gegenüber der Befragung von 1991 noch stark verbessert; der „Sehr-gut“-Anteil lag damals bei 70 %. Als gut werden auch die meisten anderen Kulturangebote in Berlin beurteilt, gewisse Abstriche machen die Befragten nur bei Galerien und Pop-Musik/Jazz.

Im Gesamtzusammenhang der Berliner Wirtschaft spielt Kultur – ob öffentlich gefördert oder privatwirtschaftlich organisiert - eine erhebliche Rolle. Dies gilt auch, wenn man die Betrachtung auf den engeren Bereich der Erstellung kultureller Leistungen konzentriert und nachgelagerte Branchen wie Verlage, Buchhandel, Rundfunk etc. außer Acht lässt. Die Beschäftigtenzahl in der Berliner Kulturproduktion wird in dieser Untersuchung für das Jahr 2000 auf gut 40 000 Personen geschätzt; bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen sind dies mehr als 2 ½ %. Damit sind in der Erstellung kultureller Leistungen gut halb so viele Personen tätig wie im Berliner Gastgewerbe und fast ebenso viele wie bei Banken und Versicherungen. Der Beitrag der Kulturproduktion zum Bruttoinlandsprodukt der Stadt lag im Jahr 2000 bei 1,64 Mrd. EUR; das sind 2,2 % der gesamten Wirtschaftsleistung Berlins.

Hinzu kommen die positiven Wirkungen des Kulturangebots auf die Attraktivität der Stadt – für Arbeitskräfte, Unternehmen und Besucher. Quantitativ abschätzen lassen sich allerdings nur die Effekte des Kulturtourismus. Die Berechnungen führen für das Jahr 2000 zu einem Wertschöpfungsbeitrag von rund 1,12 Mrd. EUR und einer durch den Kulturtourismus bedingten Beschäftigung von knapp 25 000 Personen. Mit der Kulturproduktion in Berlin sind also – auf direktem und indirektem Weg – 65 000 Arbeitsplätze verbunden; das sind mehr als 4 % der Gesamtbeschäftigung der Stadt.

Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass sich Berlin auf dem Gebiet der kommerziellen Kulturproduktion und –verteilung in einem rasanten Aufholprozess gegenüber anderen Kultur- und Dienstleistungszentren befindet. Die Standortqualität der Stadt besteht vor allem in der Kombination von kreativem Potenzial und Urbanität auf der einen Seite und relativ niedrigen Kosten andererseits. Welche Entwicklungsmöglichkeiten Berlin in diesem Feld hat, wird auch am Beispiel neuer, originär erhobener Daten des DIW Berlin zu filmbezogenen Dienstleistungen deutlich. Keine andere Stadt wird von den befragten Unternehmen so häufig als idealer Standort genannt wie Berlin. Kultur- und Wirtschaftspolitik der Stadt haben es in der Hand, diese Potenziale auch zur Entfaltung zu bringen.

Allerdings führt in der Hauptstadt kein Weg an weiteren rigorosen Einsparungen vorbei. Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist die Schlüsselfrage der Politik in den nächsten Jahren. Dabei muss eine Gratwanderung vollzogen werden: Einerseits müssen die Ausgaben spürbar gesenkt werden, andererseits gilt es jene Bereiche, die für die Zukunft der Stadt entscheidend sind, so weit wie möglich zu verschonen. In diesen Bereichen wäre

schon viel erreicht, wenn das (nominale) Ausgabevolumen auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten werden könnte. Nach den bisherigen Planungen ist dies aber eher eine optimistische Sicht, zumal heftige Verteilungskämpfe mit anderen Ressorts wahrscheinlich sind. Je mehr Forschung, Bildung und Kultur von Einsparungen ausgenommen werden, umso stärker muss in anderen Aufgabenbereichen gespart werden.

Mögliche Einsparungen werden die kulturellen Einrichtungen in Berlin hart treffen, denn diese Einrichtungen hängen finanziell in hohem Maße von staatlichen Zuwendungen ab. Die Wirkungen solcher Einschnitte könnten gemildert werden, wenn der Bund sich entschließt, weitere Einrichtungen bzw. Projekte - zum Beispiel über den Hauptstadtkulturfonds - zu finanzieren. Allerdings ist dies keine verlässliche Option. Die Kultureinrichtungen selbst müssen durch Effizienzsteigerung und Erschließung neuer Einnahmequellen zur Lösung der Probleme beitragen. So gibt es bei der Akquisition von Sponsoringmitteln durchaus noch Spielraum zur Intensivierung der Bemühungen. Die Kultureinrichtungen müssen systematischer und professioneller den Kontakt zur Wirtschaft suchen. Man sollte die Erwartungen hier aber nicht zu hoch stecken. Die Untersuchung zeigt, dass auf kurze und mittlere Sicht Sponsoring keinen großen Beitrag zur Kulturfinanzierung in Berlin leisten kann.

Eine andere immer wieder diskutierte Möglichkeit der Einnahmenerhöhung setzt an den Eintrittspreisen an. Berlin liegt hier – soweit man es anhand der verfügbaren Informationen beurteilen kann – in Deutschland nicht an der Spitze, bietet aber teilweise Spitzenqualität. Der Spielraum ist aber auch hier begrenzt, denn letztendlich muss sich die Preisgestaltung beim lokalen Kulturangebot auch an den lokalen Bedingungen, vor allem an den Einkommensverhältnissen, orientieren.

Kultur wird auch künftig viel Geld kosten; nach allem, was man über die Entwicklungsmöglichkeiten Berlins heute sagen kann, ist dieses Geld aber gut angelegt. Dies heißt nicht, dass es keinen Spielraum für Verbesserungen gäbe. Die Politik sollte bei ihrer Förderung verstärkt Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten setzen. Eingehende Untersuchungen hoch subventionierter Kultureinrichtungen zeigen, dass garantierte staatliche Zuwendungen zu Verschwendung und zur „Vergeudung künstlerischer Möglichkeiten“ führen können.⁶ Dies macht deutlich, dass im Kultursektor durchaus Effizienzreserven vorhanden sind; zu ihrer Freisetzung beizutragen, ist ebenfalls Aufgabe staatlicher Kulturförderung. Darüber hinaus sollte die Politik die Rahmenbedingungen für eigenverantwortliches Handeln der Kultureinrichtungen und für die Verzahnung mit anderen Aktivitäten verbessern. Es zeichnen sich bislang unbekannte Arbeitsfelder in der freien Kulturwirtschaft ab. Es gibt Hinweise auf eine Schlüsselrolle der Kultur insgesamt, einschließlich der öffentlich finanzierten, in der Ökonomie der Zukunft. Auf diese Möglichkeiten muss Berlin sich ein-

⁶ Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey, a.a.O., S. 33 und 52 ff.

stellen, mögliche Wettbewerbsvorsprünge sollten nicht den Einsparungszwängen geopfert werden.

Analog zum Technologietransfer für die Entwicklung neuer Wirtschaftszweige legen die Berliner Potenziale das Konzept eines Kulturtransfers nahe. Der Kultursektor erfüllt bereits die für technologisch definierte Kompetenzzentren postulierten Kriterien.

Für den globalen Wettbewerb der *content industries* hat Berlin gute Voraussetzungen, aber noch unentwickelte Instrumente. Reformierung von Verordnungen und Gesetzen sowie ihrer Anwendungsregeln ist Voraussetzung für eine ökonomisch wirksame Entfaltung des Kultursektors. Hier hat Berlin Nachholbedarf. Als Basis eines strategischen Verbundkonzeptes von Kulturpolitik und Wirtschaftspolitik in Berlin kann ein differenzierter Berliner Kultur-Wirtschafts-Bericht dienen.