

Kulturentwicklungsplan Köln | Runder Tisch Partizipation 30. April 2021

Impulsreferat: Partizipation in der Kulturentwicklungsplanung

Prof. Dr. Thorben Winter, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Ja, ganz herzlichen Dank, Herr Hornschuh, ich hoffe, meine Präsentation ist hier so zu sehen, ja, ich freue mich, dass ich das bei Ihnen mal vorschlagen darf.

Ich bin an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung. Das ist ein bisschen missverständlich, mit Polizei habe ich eigentlich gar nicht viel zu tun. Aber Sie wissen: Mittlerweile müssen Polizeibeamte und Beamte ein Hochschulstudium machen, aber das ist der eine Teil. Der andere Teil richtet sich an den kommunalen Status im Verwaltungsdienst und da bin ich eingesetzt, weil ich sozusagen ein Kommunalbeamter bin. Ich bin auch Ratsmitglied, also auch jemand der aktiv Kommunalpolitik macht. Vor 20 Jahren war ich selber Vorsitzender im Kulturausschuss der Stadt Rheine. Also wenn ich mit kommunalpolitischen Vertretern und Fachleuten spreche, dann schlagen in meiner Brust immer zwei Herzen, weil ich eben genau diese Rolle auch einnehmen möchte.

Ja, was möchte ich Ihnen heute erzählen? Ich habe mir natürlich in Vorgesprächen mit Herrn Hornschuh und auch den Erkenntnissen der Unterlagen, die im Internet veröffentlicht sind, ein bisschen was angelesen und möchte da dann direkt auch darauf eingehen, was Sie brauchen, was Sie möchten.

Also erstens ich möchte über den normativen Handlungsrahmen kultureller Politik sprechen. Vor welchen Gesetzen, Gesetzesnormierungen handeln wir eigentlich? Daraus ergibt sich dann gleich die Frage, insbesondere im Hinblick auf die Corona Krise, dass natürlich dort unter Umständen Probleme auf die Kultur, auf den freiwilligen Bereich hinzukommen und das war ja eben auch eines der Themen, die von Herrn Hornschuh angeschnitten worden ist. Sollte man letztlich die eigenen Landtagsabgeordneten und Bundestagsabgeordneten in irgendeiner Form initiieren zu sagen: setzt euch ein für die Kultur als kommunaler Faktor. Da gibt es Argumente für und da gibt es Argumente gegen. Ich habe sie mal dargestellt, das ist sicherlich etwas worüber wir auch später diskutieren können.

Und dann sollten wir über die Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation sprechen: Was sind die Herausforderungen, die wir zu bestehen haben? Da habe ich einiges zusammengestellt, wie Herr Sappelt das auch gerade getan hat, das ist ganz bewusst offen: Ich biete Ihnen jetzt keine fertigen Konzepte an, sondern ich mache Ihnen ein Diskussionsangebot und da können wir auch später in der Fishbowl-Diskussion alles vertiefen und miteinander in Austausch gehen.

Wenn Sie sich die gesetzliche Grundlage ansehen, so haben Sie im Grundgesetz und

in der Landesverfassung, jeweils eine Vorgabe. Das ist im Artikel 5 Absatz 3 „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“ Das ist im Prinzip der Passus, auf den sich viele berufen, auch in ganz anderen Themenstellungen, und der Weitere aus der Landesverfassung ist der Artikel 18, Absatz 1: Kultur, Kunst und Wissenschaft sind durch Land und Gemeinden zu pflegen und zu fördern.“

So, wir haben, also diesen normativen Handlungsrahmen, immerhin sagt die Landesverfassung ja schon, dass es durch das Land und die Gemeinde zu pflegen und zu fördern ist. Das heißt, ich leite schon daraus einen Anspruch ab, dass die Kommunen das tun. Als Landesgesetze gibt es nur fünf und das kann man auch noch einschränken: Denkmalschutz, Archiv, das werden Sie in der praktischen kommunalen Kulturarbeit kaum merken. Das Weiterbildungsgesetz ist etwas, das häufig, wie bei Ihnen auch, beispielweise die Arbeit der Volkshochschulen, im Bildungsdezernat drin. Also gar nicht für die Kultur letztendlich so aktiv. Seit einigen Jahren gibt es ein Kulturfördergesetz und ein Bibliotheksgesetz. Das sind letztlich die normativen Grundlagen vor denen sich ihre Arbeit vollzieht. Das ist jetzt nicht viel und daher kann man sagen, kommunale Kulturarbeit ist einer der letzten Freiräume kommunaler Selbstverwaltung. Gerade wegen der geringen Normierung. Das heißt, die Freiheit ist groß, die Normierungen sind klein. Jeder der irgendwo in anderen Bereichen drin ist, Feuerwehr, Katastrophenschutz oder so, da haben Sie natürlich sehr viel mehr bundes- und landesrechtliche Voraussetzungen zu erfüllen, die Ihnen natürlich irgendwo Handlungsspielräume nehmen.

Auf der anderen Seite ist es natürlich auch immer wieder eine Gefahr. Ich habe gleich zwei Folien vorbereitet für die Situation der Kommunen nach Corona. Es gibt nur Steuerschätzungen, aber wir alle wissen 14 Monate Corona, wer hätte das gedacht vor einem Jahr, da glaube ich, wären die meisten nicht davon ausgegangen, dass wir jetzt immer noch weiter in der Pandemie sind. Ja, die Perspektiven werden jetzt besser, 1 Million Geimpfte an einem Tag, aber die wirklichen Folgen, die werden wir erst zusammenkehren, wenn das Ganze im Herbst irgendwo mal einer gewissen Bilanz unterzogen wird.

Das heißt, Sie haben eigentlich seit Jahrzehnten eine Diskussion, ob Kulturarbeit eine Pflichtaufgabe werden soll. Es gibt auch die Position zu sagen, es ist eine, weil Artikel 18 Absatz 1 in Landesverfassung genau das eben sagt. Aber das ist nicht weiter normiert und ist nicht weiter konkretisiert und dementsprechend ist die Berufung darauf als kommunaler Kulturakteur gar nicht so einfach.

Sachsen ist da den Weg gegangen, hat ein Kulturraumgesetz verabschiedet und da hat man gewisse Regeln der Kultur verabschiedet und lebt die auch und das ist sicherlich irgendwo ein Vorreiter. Wenn man die Chancen und Risiken sieht, die so eine Pflichtaufgabe Kultur bieten könnte, da muss man immer sehen wie ist der Status der Kultur. Denken Sie daran, es ist ein gutes halbes Jahr her, da hatten Sie Kommunalwahlen in Köln und dann werden die Ausschüsse besetzt. Wo ist das wirklich große Interesse, wo wollen die Leute rein? Das ist häufig nicht die Kultur, leider ist es so. In welcher Reihenfolge greifen die Fraktionen die Ausschussvorsitze? Ich

sehe das in Rheine, man hat sofort den Planungsausschuss, sofort den Sportausschuss. Das sind die Ausschüsse, die sich die Fraktionen nehmen. Der Kulturausschuss kam eher so im unteren Drittel. Also, wenn ich es als Pflichtaufgabe mache am Status ändert es möglicherweise gar nicht so viel.

Dann muss man sagen, und da sind Sie in Köln natürlich hier ein großes Beispiel, wir haben natürlich eine wahnsinnig tolle Kulturlandschaft in Nordrhein-Westfalen. Der Ist-Zustand ist hervorragend. Wir haben hier ein Kulturangebot von absolut internationalem Rang, das muss man so deutlich sehen und von daher haben Sie ein ganz wunderbares Programm hier. Das heißt, es funktioniert super so wie es seit Jahren funktioniert. Und das ist in der Kultur immer ein Argument dagegen: man würde ja ein Stück weit schon ein Empfänger, irgendwie ein Almosenempfänger sein und dementsprechend ist es so, dass man das unter Umständen gar nicht möchte. Auf der anderen Seite Planbarkeit, ein Mindestmaß an Sicherheit, an kultureller Infrastruktur, die gesichert wird und gerade die Corona Pandemie, das kann natürlich dazu führen, dass dort Einschnitte erfolgen müssen.

Schauen wir einfach auf die 2 Folien, die ich Ihnen jetzt zeige. Das sind die Zahlen vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, also eher die kleineren und Mittelstädte sind damit abgedeckt und nicht die vom Deutschen Städtetag, das ist ja eher Ihr Gremium ist. Gleichwohl es geht auch gar nicht um die Zahlen hinter dem Komma, sondern es geht um die großen Bereiche. Das heißt, die Steuereinnahmen sinken deutlich, deutlich zu den Steuerschätzungen, die eigentlich da waren. Dann natürlich im Sinne der Gewerbesteuer. Gewerbesteuer ist ein Riesenproblem auch, wenn Arbeitslosigkeit kommt, die Anteile an der Einkommensteuer zum Beispiel, das werden Probleme sein, die auf die Kommunen zukommen. Da sehen Sie also gerade knapp noch eine einstellige Zahl, die man hier hat. Hier sieht das ähnlich aus, in einer anderen Art der Darstellung und dort sehen Sie eben, wo das Problem ist.

Es gibt vom Bund darauf eine Antwort, das ist das sogenannte Konjunktur- und Zukunftspaket. Das ist im Juli 2020 verabschiedet worden und kompensiert Gewerbesteuerausfälle, der Bund und das Land sind da beide drin. Das ist jetzt erst mal beschlossen, man muss gucken, ob das die Zeit ist, denn Sie sehen ja, es geht bis 2023/2024 und 24 schauen wir zu Corona zurück und sagen: „Ach, guck mal, was war das damals schrecklich.“ Haben wir das dann noch so im Bewusstsein oder werden dann Land und Bund dieser Verantwortung wirklich über Jahre gerecht? Das ist die große Frage und natürlich ist eine Frage 2024, das sind Schätzungen und die je weiter das in die Zukunft geht, umso problematischer wird das Ganze natürlich auch hinterher ausfallen. Also da haben wir uns schon häufig vertan, wenn wir so in die Zukunft geschaut haben.

Wir haben neben dieser krisenhaften Finanzsituation natürlich eine ganze Reihe an Herausforderungen zu bestehen. Herr Sappelt hatte da gerade auch schon einiges genannt, das ist die kulturelle Globalisierung, die veränderte Medienwelt, die Folgen des demografischen Wandels, Interkultur und Diversity. Das sind die Themen, die wir auf jeden Fall für die Zukunft bedienen sollten. Und das sollte auch die Fortschreibung

der KEP dann auch berücksichtigen und umfassen.

Ich glaube, dass wir folgende Instrumente im Beteiligungsprozess stärker herausstellen sollten und die möchte ich Ihnen jetzt einmal kurz darstellen. Das erste sind Governance Strukturen. Wir haben gerade schon ein bisschen was gehört. Ich möchte das noch einmal dem Grundsatz kurz einführen und Governance heißt letztlich auch das Verhältnis Politik-Verwaltung-Bürger, dieses Dreieck, das muss sich neu bestimmen.

Das nächste ist institutionalisierte Beteiligung. Ich habe viel gelesen in Ihren Unterlagen und habe dort immer wieder den Wunsch wahrgenommen, dass man möglichst als freie Szene die berühmte Augenhöhe herstellt mit städtischen Kulturinstituten, städtisch tätigen Kulturakteurinnen und Kulturakteuren. Und da möchte ich Ihnen auch einfach was dazu sagen und die Antwort ist frappierend einfach, weil Sie die schon ganz lange eigentlich selber gefunden haben und das nächste ist, ob man in irgendeiner Form eine Online-Partizipation hinzufügt. Gerade jetzt durch die Zeit mit Corona sind wir natürlich alle sehr viel onlinelastiger geworden und es hat leider Problematiken und die werde ich auch gleich darstellen, aber natürlich ist es auch so, dass man mit Online-Partizipation auf jeden Fall auch Chancen heben kann.

Ja, was heißt Governance? Lat. *governo*, lenken, leiten, steuern, das haben wir gerade auch schon gehört. Das Zitat von Gunnar Folke Schuppert das ist ein Rechts- und Verwaltungswissenschaftler, der ist einer der ersten gewesen so vor 15,18 Jahren um 2003 hat er das zum ersten Mal gebracht. Governance ein „anerkannt uneindeutiger Begriff“. Was heißt das eigentlich Governance?

Governance ist etwas, das auf die Verwaltungsarbeit und kommunalpolitische Arbeit Jahre davor reagiert. So ab den 80er Jahren haben Sie eine sehr starke BWL-Lastigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Es wurde privatisiert, viele Dinge wurden als GmbH gegründet, weil man meinte, der Markt regelt besser als der Staat. Man hat die reingestellt, natürlich auch ein Stück weit, um gewisse Dinge aus dem städtischen Haushalt irgendwo in andere Etats zu transferieren, aber das war ebenso die Idee dahinter. Der Bürger ist ein Kunde. Es wurde sehr mit Kennzahlen, mit interkommunalen Vergleichen gearbeitet, sehr, sehr stark wurden Instrumente der Betriebswirtschaftslehre auf kommunale Verwaltung (also auch auf die kommunale Kultur) angewendet. Das ist auch dem Grunde nach nicht anstößig, weil gerade dadurch haben wir natürlich auch viele Daten und können gut vergleichen. Auf der anderen Seite löst das aber keine Probleme und es ist kaum dazu geeignet Herausforderungen zu begegnen, die Sie an der Kultur inhaltlich haben. Und daher fügte sich daran so die Zeit des aktivierenden Staates. Aktivierender Staat, dass wir die Bürger als Zivilgesellschaft begreifen, dass sie als gleichberechtigte sogenannte Content-Ersteller mit dabei sind.

Also vom Ehrenamt: Ehrenamt ist oft defizitorientiert. Das heißt, es fehlt irgendjemand in der Hausaufgabenhilfe und man fragt, wer möchte das tun und dann füllt diese Person dann irgendwo das Vakuum. Und das ist hier anders: Hier möchte ich auf

Augenhöhe die Zivilgesellschaft letztendlich eingliedern in diesen Prozess und man kann das in vier Arten und Weisen tun. Einmal deskriptiv - ich kann mit Governance Dinge beschreiben, das neue Verhältnis von Stadt und Gesellschaft, was ich gerade gemacht habe, das war deskriptiv. Ich kann es analysieren, also ich kann es theoretisch hinterlegen und damit analytisch darstellen. Die dritte Möglichkeit ist der normative Governance Begriff: Good Governance ist eigentlich älter der Begriff als Governance selbst. Das machen wir zum Beispiel so in der Entwicklungshilfe. Seit den 60er Jahren geben wir Entwicklungshilfen nur noch an Staaten, die jetzt nicht undemokratisch-totalitär regiert werden, die eine nicht korrupte öffentliche Verwaltung haben zum Beispiel. Das ist Good Governance. Und das letzte ist einfach praktisch, das ist letztendlich eine Regierungstechnik. Also wir wenden es hier an. Und wenn Sie Governance noch einmal in einem anderen Blickwinkel betrachten, dann haben Sie hier einmal „by Government“, das heißt, die Regierung setzt hierarchische Regeln. Governance with Government“, das heißt, wir machen es auf Augenhöhe und sogar „without Government“, da ist die Forschung immer recht gespalten, ob letztendlich schon auch eine Regelung wie eine Nachbarschaftshilfe oder Tauschbörsen, das schon Governance ist. Da gibt die eine und jene Meinung und ich würde das durchaus dazu zählen, sonst hätte ich Ihnen diese Grafik nicht gezeigt. So, das heißt, wenn wir Governancestrukturen für den Kulturentwicklungsplan entstehen wollen, dann brauchen wir erst einmal die Erfüllung dieser Aufgaben durch staatliche und private Akteure. Beide handeln kollektiv im Rahmen natürlich von institutioneller Anwendung, aber ohne einer Unter- oder Überordnung. Das heißt, wir steuern nicht mehr, weil steuern würde immer die staatliche Seite, sondern wir lösen uns davon und machen einen Governanceprozess, der eben die zivilgesellschaftlichen Akteure als gleichberechtigte Partner mit einbezieht.

Letztlich bietet sich Governance als Instrument in Ihrem KEP-Prozess gerade wegen der wenig gesetzlichen Regelungen an. Und da sollten Sie einige Leitfragen für sich selber diskutieren: Beteiligen wir die Zivilgesellschaft an der Politikformulierung ausreichend? Haben wir diese Governance in der Leistungserbringung? Wo sind diese privaten Akteure? Wir haben sie natürlich, aber in welcher Art und Weise haben wir das?

Gibt es Steuerungsmöglichkeiten? Gibt es Evaluations- und Kritikmöglichkeiten? Das sind Fragen, die Sie in diesem Governance Bereich diskutieren sollten, das sollten wir gleich auch auf jeden Fall in der Fishbowl tun.

Ja, das zweite ist die normierte Beteiligung in der Kultur wurde sehr häufig deutlich. Das heißt sie haben den Ausschuss Kunst und Kultur und sie möchten gerne Mitglieder mit beratender Stimme dort hinzufügen. Das ist überhaupt gar kein Problem und das tun sie schon. Einmal, machen sie das - das ist der § 48 Absatz 1, den habe ich jetzt hier nicht aufgeführt. - wenn ein Ausschuss zu klein ist, dass alle Fraktionen dort vertreten sein können, dann kann man mit Sitz aber ohne Stimme auch kleine Fraktionen, dort letztlich beteiligen, aber was Sie wollen ist hier im § 58 Absatz 4 beschrieben, der Rat kann sachkundige Einwohner wählen. Sie haben einen Sitz, aber natürlich keine Stimme. Stimme geht nicht, weil der Kulturausschuss ist ja ein Abbild

des Rates und hat genau den gleichen Proporz wie der Rat und wenn Sie jetzt im Kulturausschuss mit stimmberechtigten Mitgliedern wählen dürften, dann würden Sie ja den Wählerwillen vom September 2020 letztendlich verändern. Das geht natürlich nicht, aber als Mitglied mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht ist es möglich. Und das machen Sie auch schon. Sie haben eine ganze Reihe von Mitgliedern, da steht dann jetzt im Internet ist in meiner Recherche nicht drin, welche Funktion die dort haben, aber Sie sind sachkundige Einwohner laut § 58 Absatz 4 der Gemeindeordnung. Und dann machen Sie das doch einfach mit einem mehr.

An eine Präzedenzwirkung für andere Themen glaube ich nicht, das haben Sie in ganz vielen Ausschüssen, im Gesundheitsausschuss zum Beispiel, das war in 2 Minuten recherchiert, da konnte man erkennen, dass Sie mit diesem Instrument arbeiten. Das sollten Sie dann hier doch einfach tun. Ist überhaupt keine Frage und was Sie natürlich können, das ist im selben § allerdings im Absatz 3, Sie können auch immer Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. Die wären natürlich dann immer nur punktuell dabei und nicht dauerhaft, nicht institutionell, aber dieses Instrument, was ich da mit dem § 58 Absatz 4 beschreibe, ist auf jeden Fall etwas, wo Sie sagen sollten, das machen wir. Wenn der Wunsch da ist.

Was ist mit Online-Partizipation, ist das etwas, was Sie tun sollten? Warum nicht? Es hat natürlich eine niedrighschwellige Möglichkeit der Teilhabe. Sie haben viele Likes und Shares und Kommentare davon. Das heißt, Sie haben hohe quantitative Beteiligungen und das ist die sogenannte Input-Legitimation. Also wie viele beteiligen sich, wie viele geben Input zu einem Prozess? Output Legitimation ist umgekehrt die Nützlichkeit. Das ist dann wieder manchmal die Frage. Sie können sich neue Zielgruppen erschließen und so ein bisschen Schwarmintelligenz oder „Wisdom of the crowd“ nutzen. Wobei Sie sehen gleich bei den negativen Aspekten mit der Wisdom ist es nicht immer ganz so weit her häufig bei der Online-Partizipation und wir haben natürlich einen modernen Kommunikationsstil, gerade jetzt in dieser Corona Zeit haben wir alle nochmal die Online-Partizipation anders wahrgenommen. Auf der anderen Seite haben Sie natürlich immer wieder auch die Selektivität der Teilnehmer und da können Sie im Prinzip kaum etwas dran machen. Diese Selektivität ist einfach da und so nutzen auch diese berühmten üblichen Verdächtigen eben diese neuen Möglichkeiten verstärkt. Hatespeech-Anonymität, ich verstecke mich, ich kann dort einfach was schreiben, Leute diffamieren, beschimpfen wie auch immer, ohne dass ich mich da in irgendeiner Form zeige, ist möglich. Man kann das natürlich mit Anmeldung machen, mit E-Mail-Adressen und so weiter, dann ziehen Sie wieder Leute raus. Also egal wie Sie es machen, problematisch ist es. Und dann einfach, dass häufig die Beiträge wenig substantiell sind. Da gibt es auch Untersuchungen zu, das da jetzt nicht der ganz große Stein der Weisen herkommt

Ja, meine Empfehlung für Sie. Wenden Sie auf jeden Fall diesen § 58 in Absätzen 3 und 4 an, vor allem 4 und dann versuchen wir folgendes: Eine besondere Stakeholder-Analyse. Es wurde gerade gesprochen, dass auch gerade interkulturelle Angebote, die werden über die normalen Kanäle wahrgenommen, wenn sie das in

die Zeitung setzen oder auch auf die Webseite der Stadt Köln, dann werden Sie die Leute nicht erreichen. Das heißt, wir müssen besondere Stakeholder-Analysen machen, also die Betroffenen und Beteiligten und am Prozess Interessierten zu identifizieren, anzusprechen und zu schauen wie wir die ansprechen, also Multiplikatoreffekte nutzen. Gezielt Leute ansprechen, die wiederum das Ganze in ihren Communities verteilen. Das ist keine Gewähr, dass es funktioniert, aber auf jeden Fall ist das erst mal eine Möglichkeit diese Leute zu identifizieren und auch zu wertschätzen und dann hinzuzuziehen und zu versuchen, dass dort Transparenz und Teilhabe da ist. Sie können in Ihren KEP Prozess noch ausgewählte Bürger einbinden. Das kann man machen, dass sich Leute bewerben, dass Leute ausgelost werden und es gibt auch Städte, die machen sowas mit einer Stichprobe aus der Einwohnerdatei. Da ist dann Elvira Schnippenkötter benannt, ausgesucht und wird gefragt, haben sie Interesse? Gerade, wenn diejenigen mit dem Kulturprozess nicht so viel zu tun haben, ist das sicherlich etwas, wo man nah an der Bevölkerung ist. Ja, und dann die Frage, die wir gleich diskutieren können, wie sieht es aus mit digitalen Angeboten?

Ja, das soll mein Input sein, dort sehen Sie meine Kontaktdaten, bei Fragen stelle ich selbstverständlich gerne auch die Präsentation zur Verfügung, das ist überhaupt kein Problem. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und ich freue mich auf die Diskussion, die wir gleich führen werden, Dankeschön.