



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5190.03

PD/P095190
Basel, 13.März 2013

Regierungsratsbeschluss
vom 12. März 2013

Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend wirkungsorientierte Kulturförderung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2009 den nachstehenden Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend wirkungsorientierte Kulturförderung dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Basel versteht sich als Kulturstadt. Der Kanton Basel-Stadt wendet für die Kultur jährlich rund CHF 100'000'000. Das ist pro Kopf etwa doppelt so viel wie der schweizerische Durchschnitt und mehr als jeder andere Kanton.

Umfang und Art der staatlichen Kulturförderung folgen in Basel-Stadt aber kaum einem Konzept, sondern sind weitgehend historisch gewachsen. Dies ist nachvollziehbar, schliesslich bedingte ein exaktes Programm gleichsam eine staatliche Intendanz, einen politisch festzulegenden konkreten Auftrag an die Kultur, ihre Ausprägung und Inhalte. Eine solche Staatskultur lehnte die Basler FDP ab.

Dennoch können die Kulturausgaben sinnvoller geordnet und bewirtschaftet werden. Die Unterstützung soll nicht entlang der jeweiligen Finanzierung – Globalbudgets der eigenen Museen, Subventionen Dritter und Vergabungen aus dem Lotteriefonds –, sondern über die angestrebten Wirkungen gesteuert werden. Welche Unterstützung dient welcher kulturpolitischen Absicht? Zielt eine bestimmte Subvention auf die Erfüllung einer „kulturellen Grundversorgung“ oder aber der nationalen und internationalen Strahlkraft von Basel?

Nach der Verabschiedung des neuen Kulturgesetzes plant der Regierungsrat, erstmals ein Kulturleitbild auszuarbeiten. Dies kann und soll auch die Chance mit sich bringen, die hohen Kulturausgaben des Kantons neu zu bündeln. Nicht mehr die Objektfinanzierung soll im Zentrum stehen, sondern die Wirkung, die mit einer bestimmten Subvention erreicht werden soll. Damit kann auch dem Trend entgegengewirkt werden, dass jene Institution am meisten öffentliche Gelder akquiriert, die das beste politische Lobbying betreibt.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat deshalb, im Rahmen der Ausarbeitung des neuen Kulturleitbilds zu prüfen und zu berichten,

- nach welchen genauen Kriterien staatliche Kulturförderung erfolgen soll,
- wie die heute unterschiedlichen Quellen öffentlicher Kulturfinanzierung systematisch

miteinander verbunden werden können,

- welche Indikatoren hierfür entwickelt werden sollen,
- wie diese Kriterien und Indikatoren direkt mit den Subventionsleitlinien verbunden werden können
- und ob es hierfür vermehrt das Instrument von Rahmenkrediten anstelle von bestimmten Subventionen an einzelne Kulturinstitutionen braucht.

Baschi Dürr, Daniel Stolz, Emmanuel Ullmann, Christine Locher-Hoch, Urs Schweizer, Christian Egeler, Christine Heuss, Ernst Mutschler, Giovanni Nanni, Christophe Haller“

1. Zwischenbericht vom 16. Dezember 2010

Mit Zwischenbericht vom 16. Dezember 2010 hat der Regierungsrat erklärt, dass er für die Anzugsbeantwortung die Verabschiedung des neuen Kulturleitbildes des Kantons Basel-Stadt abwarten will und beantragte Stehenlassen des Anzugs. Mit GRB Nr. 11/05/2.7G ist der Grosse Rat diesem Antrag gefolgt und setzte die Frist für die Beantwortung neu auf den 9. Februar 2013.

Wir berichten zu diesem Anzug erneut wie folgt:

2. Allgemeines

Der Regierungsrat nutzt gerne die Gelegenheit, nach erfolgter Verabschiedung des Kulturleitbildes Basel-Stadt (2012–2017) im August 2012 (im folgenden KLB) die Fragen der Anzugsteller zu beantworten. Dabei ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, auf die im Kulturleitbild aufgeführten Massnahmen und Wertvorstellungen eingehen zu können.

Basel ist nicht nur eine Kulturstadt von Rang und Tradition, sondern auch Zentrum einer tri-nationalen Kulturregion, die gemessen an der Grösse der Stadt ihresgleichen sucht. Dies kommt unter anderem in der Höhe der jährlich für Kulturzwecke verwendeten öffentlichen und privaten Mittel zum Ausdruck, und es ist in der Tat so, dass Basel-Stadt schweizweit bei den Kulturausgaben führend ist, vergleichbar nur mit Genf und Zürich. Ein weiterer Indikator für die Bedeutung, die Kultur in Basel seit Jahrhunderten einnimmt, ist die Anzahl an öffentlichen und privaten Institutionen und Sammlungen, von denen manche Weltbedeutung haben. Die insgesamt grosse Wertschätzung der Basler Bevölkerung gegenüber kulturellen Angeboten und dem kulturellen Erbe ist dem Regierungsrat Verpflichtung, für deren Zukunft aktiv besorgt zu sein. In diesem Sinne legt das Kulturleitbild die Grundlage für die notwendigen kulturpolitischen Massnahmen auf dem Weg zur Sicherung und Entwicklung der Kulturstadt Basel.

Die Anzugstellenden gehen grundsätzlich von der Vorstellung aus, dass die Kulturausgaben des Kantons Basel-Stadt - zumindest bis zum Zeitpunkt vor Verabschiedung des neuen Kulturleitbildes - wenig „sinnvoll geordnet und bewirtschaftet“ würden. Zudem monieren sie, dass die verschiedenen Unterstützungen entlang dem jeweiligen Finanzierungsinstrument gesteuert (Globalbudget, Subvention, Einzelförderung etc.) werden statt über die angestrebte Wirkung der konkreten Fördermassnahmen. Daran angeknüpft wird die Frage, inwiefern

kulturelle Förderung kulturpolitische Ziele verfolge bzw. wie sowohl dem Anspruch auf „kulturelle Grundversorgung“ wie auch auf „nationale und internationale Strahlkraft von Basel“ in der Kulturförderung Rechnung getragen werden könne.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass den Feststellungen und Fragen der Anzugstellenden ein ernsthaftes Interesse an einer kohärenten Kulturförderpolitik zu Grunde liegt. Ebenso machen sie darauf aufmerksam, dass ein äusserst komplexes Feld wie die Kulturpolitik heute zwingend einer konzeptionellen Grundlage bedarf und belegen damit nachträglich die Notwendigkeit eines kantonalen Kulturleitbildes, wie es inzwischen vorliegt.

Tatsache ist, dass seit dem letzten Kulturleitbild von 1998 lange Zeit kein konkretes Kulturkonzept mehr für den Kanton Basel-Stadt existierte. Das Unbehagen darüber kann der Regierungsrat nachvollziehen. Diesem Umstand wurde bei der Formulierung des Kulturfördergesetzes (2009) bewusst Rechnung getragen, indem darin ein Kulturleitbild gefordert wurde.

Kulturpolitik als bewusst und vom Staat bewirtschafteter Gesellschaftsbereich ist ein relativ junger Bereich, in dem viele Angebote und Strukturen über Jahrzehnte gewachsen sind, oft initiiert durch private Initiativen. Eine systematische Kulturpolitik ist folgerichtig (immerhin geht es um die Verteilung von öffentlichen Geldern in einem sehr umkämpften Umfeld) anspruchsvoll, die entsprechenden Fachstellen sind aber jederzeit gerne bereit, die gewünschten Informationen zu vermitteln. Zugleich ist auch der Regierungsrat der Ansicht, dass kantonale Kulturpolitik ihre Kriterien und Wirkungsziele laufend überprüfen und aktualisieren muss, dies insbesondere in einer Zeit, in der sich kulturelle und gesellschaftliche Bereiche in grossem Masse verändern und entwickeln. Die daraus resultierenden Fragen beschäftigen auch den Regierungsrat.

Im neuen KLB wird daher unter dem Titel „Kulturpolitische Herausforderungen“ auf dieses Thema ausführlich eingegangen (vgl. S. 24 ff.). Zentral ist dabei die Aussage, dass „Kultur aus einer Vielfalt von unterschiedlichen Äusserungen besteht. Die Kulturpolitik berücksichtigt, dass nicht alles alle Menschen anspricht und verlangt daher, dass alle im Kulturangebot etwas finden, das sie anspricht. Damit die geforderte kulturelle Vielfalt nicht in Beliebigkeit mündet, ist die Qualität der Angebote das zentrale Kriterium der Förderung“ (vgl. KLB 2.1.4, S. 22). Und weiter zitieren wir den zentralen Satz: „Die öffentliche Vergabepolitik bewegt sich aufgrund der begrenzten Mittel und dem Ziel von Qualität und Vielfalt in einem dauernden Spannungsverhältnis zwischen Exzellenzförderung (Förderung möglichst der Besten) und Giesskannenförderung (Förderung möglichst der Meisten)“.

Kulturförderung ist immer am einzelnen Objekt orientiert, was insofern nicht zu umgehen ist, als dass der Kanton bei der Kulturförderung auf Gesuche reagiert, nicht jedoch selbst Projekte entwickelt. Selbstverständlich ist es dennoch so, dass jede Subventions- oder Finanzierungsentscheidung von bestimmten kulturellen Zielen geprägt ist, die der Regierungsrat damit verfolgt. Das bedeutet, dass an eine am einzelnen Förderobjekt orientierte Politik immer auch damit verbundene Wirkungen verfolgen will..

Politisches Lobbying spielt bei allen grösseren Vorhaben der Exekutive oder der Legislative eine wichtige Rolle im demokratischen Entscheidungsprozess, dies ist auch in der Kulturförderung nicht anders. Der Regierungsrat hat sich gemäss seinen „Prämissen der Basler Kul-

turpolitik“ zur politischen Neutralität verpflichtet (S. 22 KLB). Subventionen oder Vergaben in der Kulturförderung werden nur auf Gesuch hin geprüft und entschieden. Bei dieser Prüfung werden qualitative und formale Kriterien gemäss den existierenden Grundlagen verwendet, die jederzeit transparent dargestellt werden können.

Mit dem Kulturleitbild Basel-Stadt (2012 – 2017) vom August 2012 manifestiert der Regierungsrat, dass staatliche Kulturpolitik in den nächsten Jahren auf allen Ebenen ihrer Zuständigkeit stark herausgefordert sein wird. Das KLB nimmt die zahlreichen Herausforderungen ernst und zeigt auf, mit welchen Massnahmen der Regierungsrat beabsichtigt, die kulturellen Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. Insgesamt gilt es zu entscheiden, wie selektiv und mit welchen inhaltlichen Prioritäten die kantonale Kulturförderung künftig in Anbetracht des tendenziellen Überangebots vorgehen will, welche künstlerischen Bereiche neu gefördert werden sollen, wie sich die kulturellen Institutionen auf den gesellschaftlichen Wandel einstellen und mit welchen Zielen bei möglicherweise enger werdenden öffentlichen Haushalten die Mittel möglichst wirkungsvoll verteilt werden sollen.

3. Zu den konkreten Fragen der Anzugsteller

3.1 Nach welchen genauen Kriterien soll staatliche Kulturförderung erfolgen?

Es existiert aufgrund der Vielfalt der kulturellen Förderzwecke, Themen und Inhalte richtigerweise kein einheitlicher Kriterienkatalog für die gesamte staatliche Kulturförderung. Grundsätzlich gilt es auch weiterhin, kulturelle Vielfalt und bestmögliche Qualität zu fördern. Dass dabei aufgrund der Tendenz zum Überangebot künftig etwas selektiver vorgegangen werden muss, stellt eine Herausforderung dar, mit der sich die kulturellen Akteure beider Seiten der Fördermedaille erst noch anfreunden müssen.

Die Rolle der öffentlichen Kulturförderung befindet sich wie die ganze Gesellschaft in einem stetigen Wandel und wird regelmässig auf ihre zeitgemässe Bedeutung hin überprüft (vgl. KLB 3.1 S. 25). Auch gilt es daran zu erinnern, dass Projekte aus Kultur und Kunst nicht „genau“ bemessbar und bewertbar sind, sondern neben den sachbezogenen Kriterien immer auch wesentlich nach einem persönlichen Faktor beurteilt wird – gerade dies macht die Bedeutung ihrer möglichen Wirkungsebenen aus. Daher ist eine Kulturförderung, die ihre Sache ernst nimmt, immer auch Einzelfallentscheidung, dies innerhalb der geltenden Richtlinien, die sich aus Kulturfördergesetz, -leitbild und entsprechenden Verordnungen ableiten.

Je nach erwünschter Wirkung werden die anzuwendenden Kriterien unterschiedlich gewichtet. Die Förderung des zeitgenössischen Kunstschaffens etwa verfolgt andere Absichten (wie etwa Nachwuchs- oder Exzellenzförderung) als beispielsweise die Wahrung und Pflege des kulturellen Erbes (Sammlungen der Museen, Archäologische Bodenforschung, Staatsarchiv, Basler Papiermühle etc.). Alle Förderverhältnisse basieren auf entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, worin die geltenden Kriterien festgehalten sind. Vor dem Hintergrund der kulturpolitischen Herausforderungen wie aktuelle kulturelle Entwicklungen und soziale Veränderungen (Digitalisierung, Migrationsgesellschaft, Interkulturalität und –disziplinarität,

globale kulturelle Bewegungen) gilt es mehr denn je, die Kriterien laufend zu überprüfen. (KLB 3.1.3 und 3.1.4 S. 26 f, KLB 3.3 S. 29 ff.).

Im Sinne einer gewissen Tendenz zur Nachfrageorientierung (KLB 3.1.4 S. 27) wiederum gilt es, die kulturellen Interessen und Bedürfnisse der vielschichtigen Bevölkerung vermehrt in eine sinnvolle Ergänzung zu den kulturellen Bildungsabsichten des Staates zu bringen. Damit entsteht ein Spannungsfeld, das Kultur zwar nach bestimmten Wirkungen fördern soll, zugleich aber die Eigenständigkeit kultureller und künstlerischer Äusserungen respektieren will.

3.2 Wie können heute unterschiedliche Quellen öffentlicher Kulturförderung systematisch miteinander verbunden werden?

Das Fördersystem im Kanton Basel-Stadt unterstützt Kultur mit einer Vielzahl von Instrumenten, die weitgehend und logisch aufeinander abgestimmt sind (Vgl. KLB 1.3.9 „Rolle des Staates in der Kulturförderung“, S. 15 ff.). Grundsätzlich sind die Förderarten wie folgt zu unterscheiden:

- Angebotsseitige, finanzielle Unterstützung (z.B. Subventionen, Förderbeiträge, Preise)
- Angebotsseitige, nicht finanzielle Förderung (z.B. Bereitstellung von Infrastrukturen, Herausgabe von Publikationen)
- Nachfrageseitige, finanzielle Unterstützung (z.B. Kulturrabatte, kostenlose Vermittlungsangebote)
- Nachfrageseitige, nicht finanzielle Förderung (z.B. kulturspezifische Angebote Dritter: musischer Unterricht in Schulen, Schultheaterkurse, Volkshochschule etc.)
- Eigene Einrichtungen (sog. Regiebetriebe), v.a. die fünf staatlichen Museen. Selten tritt der Kanton als Veranstalter auf, zurzeit ist dies nur projektbezogen der Fall wie etwa bei der jährlichen Museumsnacht.

Die auf dieser Grundeinteilung basierenden Instrumente öffentlicher Kulturförderung sind strukturell und inhaltlich weitgehend miteinander verbunden bzw. werden wo nötig fallweise aufeinander abgestimmt. Dabei wird der Grundsatz berücksichtigt, dass für einen Kulturbetrieb bzw. ein Kulturprojekt jeweils nur eine öffentliche Finanzierungsart zum Tragen kommen darf (sog. Doppelsubventionierungsverbot). Auch auf inhaltlicher Ebene werden die einzelnen Fördermassnahmen aufeinander abgestimmt. Wo dies in der Vergangenheit nicht oder nur teilweise der Fall war, wie etwa im Bereich der Orchesterförderung, gilt es gemäss KLB mit einem Orchesterkonzept (s. KLB S. 44, 64ff.) eine prioritäre Prüfung der kantonalen Förderaktivitäten zu leisten.

Mit der Anwendung der vorhandene Förderinstrumente will der Kanton Basel-Stadt sicherstellen, dass die von ihm unterstützten Kulturinstitutionen, Initiativen und nicht-institutionsgebundenen Projekte auch unter den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen des 21. Jahrhunderts (vgl. KLB 3. Kulturpolitische Herausforderungen) relevante kulturelle Akteure bleiben..

3.3 Welche Indikatoren sollen hierfür entwickelt werden?

Kulturpolitik folgt grundsätzlich der Absicht, Doppelspurigkeiten im Kulturangebot zu vermeiden und eine zeit- und gesellschaftsgemässe Kulturvielfalt zu fördern. Da Kultur bezüglich

Produktion und Rezeption immer von einer subjektiven Komponente geprägt wird, setzt die Evaluation nicht primär auf numerische Vorgaben (Auslastung, Umsatz, Drittmittel etc.), sondern vor allem auf Indikatoren, die darauf abzielen, künstlerische Qualität, kulturelle Wirkung und Vermittlungserfolg zu beurteilen. Das Bewertungsprimat bei der Kulturförderung liegt immer bei der Qualität und konkreten Wirkung der unterstützten Angebote.

Die Evaluation von Kulturinstitutionen und -projekten zielt grundsätzlich auf folgende Ebenen (KLB 7.2 S. 76):

- Qualität und Bedeutung der kulturellen Angebote (= Exzellenz)
- Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung (= Wirkung)
- Besucherorientierung (= Nutzung)
- Einsatz von bewährten Managementmethoden (= Management)
- Prüfung von Markt- und Wettbewerbselementen (= Wirtschaftlichkeit)

Die Kulturförderung arbeitet in der gesamten Schweiz bislang ohne systematische Indikatoren, und auch in anderen Ländern mit ausgeprägter Kulturförderung (Deutschland, Österreich, Frankreich u.a.) sind solche nicht oder kaum eingeführt. Erfahrungen aus Staaten mit teilweisen Indikatorensystemen (USA, GB) zeigen auf, dass solche in der Anwendung nicht nur sehr aufwendig sind, sondern auch in ihrer Wirkung höchst umstritten. In Grossbritannien etwa wird eine Abkehr vom Indikatorensystem diskutiert. Jede Festlegung bestimmter Indikatoren ist im Kulturbetrieb nicht nur diskutabel, sondern läuft auch Gefahr, der spezifischen Eigenheit und Wirkung von kulturellen und künstlerischen Initiativen nicht gerecht zu werden. Die Bemessung einer spezifischen kulturellen Wirkung ist jenseits von quantitativen Indikatoren (Zuschauerfrequenz, Medienresonanz, Bilanz etc.) eine höchst subjektive und vor allem oft erst weit nach dem kulturellen Erlebnis feststellbare Angelegenheit. Kunst und Kultur erzielen bekanntlich oftmals Bildungseffekte, die durch Wiederholung eintreten und sich oft unbewusst einstellen.

Basel-Stadt verfügt, wie die Mehrzahl der Kantone, über eine sehr bruchstückhafte Kulturstatistik. Daher hat der Kanton als Kulturförderer und Betreiber kultureller Einrichtungen nur Teilkenntnisse über die Wirkungen der von ihm finanzierten Institutionen sowie über das gesamte öffentliche Kulturangebot. Zahlenmaterial über Benutzerverhalten lässt aber interessante Schlüsse zu über soziale Entwicklungen und Strukturen, mit denen die einzelnen Institutionen befasst sind. Insgesamt ist die statistische Erhebung der Kultur(förder)politik ausbaufähig. Mittels einer *Kulturstatistik*, die gemeinsam von der Abteilung Kultur und dem Statistischen Amt ab 2013 aufgebaut wird, sollen künftig die relevanten statistischen Angaben zusammen gestellt und regelmässig aktualisiert werden (KLB 7.4. S. 77).

Um die Kulturpolitik des Kantons möglichst sachdienlich auswerten zu können, entwickelt die Abteilung Kultur im Präsidentialdepartement zur Zeit gemäss Auftrag aus dem Kulturleitbild schliesslich ein *Evaluationskonzept*, (KLB 7, S. 76 f.) das ihre Fördertätigkeit sowie die Tätigkeiten der vom Kanton geförderten Institutionen und Projekte einer vertieften Prüfung unterziehen wird. In diesem Evaluationskonzept soll etwa die Vielfalt der Zielgruppen betrachtet werden, die eine Kulturinstitution konkret anspricht und mit ihren Angeboten erreicht.

Schliesslich überarbeiten die gemeinsam von Basel-Stadt und Basel-Landschaft betriebenen Fachausschüsse ihre Förderkriterien und aktualisieren diese wo nötig. Dabei geht es darum,

die gegenwärtig angewendeten Qualitätskriterien ebenso kritisch zu beleuchten wie die angestrebten Wirkungsziele (Innovation, Exzellenz etc.).

3.4 Wie können diese Kriterien und Indikatoren direkt mit den Subventionsleitlinien verbunden werden?

Die in 3.3 beschriebenen Massnahmen fliessen unmittelbar in die Behandlung der vorliegenden Fördergesuche ein, so auch in die Behandlung der Subventionsanträge. Im Zusammenhang mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz wird die Abteilung Kultur die Subventionsverträge überprüfen und die zugrunde liegenden Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen anpassen.

3.5 Braucht es hierfür vermehrt das Instrument von Rahmenkrediten anstelle von bestimmten Subventionen an einzelne Kulturinstitutionen?


Die Frage, inwiefern Rahmenkredite der Kulturfördertätigkeit des Kantons einen sinnvollen Handlungsspielraum verschaffen, lässt sich nur im konkreten Einzelfall beantworten. So sind bereits heute im Bereich der Projektförderung die Mittel der Fachausschüsse als Rahmenkredite definiert, was sach- und zweckdienlich ist und die konkrete Förderarbeit im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten entsprechend der Antragslage gestalten lässt.

Im Falle von Subventionen macht die Schaffung von Rahmenkrediten eher wenig Sinn, ändert sich doch der Auftrag an die subventionierte Institution nicht von Jahr zu Jahr.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Baschi Dürr und Konsorten betreffend wirkungsorientierte Kulturförderung als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin