

Kultur und die COVID-19-Pandemie: Fünf Kulturmetropolen auf der Suche nach Lösungen

Januar 2021

Eine Studie von

Helmut K. Anheier, Janet Merkel und Katrin Winkler

Das Problem: Die COVID-19-Pandemie stellt seit März 2020 den Kunst- und Kulturbereich in vielen Ländern vor große Herausforderungen. Insbesondere die Großstädte sind wegen ihrer konzentrierten kulturellen Infrastruktur besonders betroffen. „Lockdowns“, soziale Abstandsregelungen und das Schließen von Kultureinrichtungen und Veranstaltungen haben das Kunst- und Kulturleben fast zum Stillstand gebracht. Der Bereich der öffentlich geförderten Kulturinfrastruktur sowie die Kultur- und Kreativwirtschaft sind neben dem Tourismus und Gastgewerbe am meisten von Einschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens betroffen. Vielerorts bedrohte die Pandemie daher das Überleben vieler kultureller Einrichtungen und das finanzielle Auskommen von Millionen von Kunst- und Kulturschaffenden.

Diese Studie untersucht, wie sich fünf Kulturmetropolen – Berlin, London, Paris, New York City und Toronto – dieser Herausforderung kulturpolitisch gestellt haben. Die Auswertung konzentriert sich auf Maßnahmen innerhalb der ersten Welle der COVID-19-Pandemie zwischen März und Spätsommer 2020.

Forschungsfragen: Diese fünf Städte wurden ausgewählt, weil sie bedeutende Kulturhauptstädte sind, aber auch, weil sie sich in ihrer Steuerung und ihren politischen Ansätzen für den Kunst- und Kulturbereich deutlich unterscheiden. Diese Unterschiede wurden in einer früheren Untersuchung

einem Vergleich unterzogen, dessen Ergebnisse als Grundlage für diese Studie dienen¹. Die zentralen Fragestellungen sind:

- Wie haben staatliche Stellen, Kulturinstitutionen und Netzwerke auf die Herausforderung der COVID-19-Pandemie reagiert? Welche Entscheidungen und Maßnahmen wurden wann, von wem und aus welchem Grund getroffen?
- Welche Ergebnisse zeichnen sich ab, was waren zentrale Stärken und Schwächen der getroffenen Maßnahmen? Welche Chancen für Reformen und Neugestaltung bieten sich an, und welche Risiken könnten auftreten?
- Welche Maßnahmen konnten sich in den jeweiligen Städten bewähren? Welche Handlungsempfehlungen und Schlüsse lassen sich für die Kulturpolitik auch in Hinblick auf zukünftige Krisen ziehen?

Governance-Kapazitäten: Die Krisenfestigkeit im Besonderen und die Resilienz des Kunst- und Kulturbereichs im Allgemeinen ist eng mit den Governance-Kapazitäten staatlicher Stellen verknüpft. Diese sind wiederum im Kontext bestehender Strategien, Entscheidungen und Maßnahmen der Kommunalpolitik und -verwaltung zu sehen. Wir unterscheiden zwischen vier Governance-Kapazitäten:

1. Die **analytische Kapazität** basiert auf den Informationen, die den Behörden zur Verfügung stehen, und ihrem Verständnis der Situation vor Ort, um politische Optionen bewerten und Entscheidungen treffen zu können.
2. Die **regulatorische Kapazität** ist die Steuerung privaten und öffentlichen Handelns durch staatliche Maßnahmen wie positive und negative Sanktionen einschließlich entsprechender Anreizsetzungen.
3. Die **Kapazität zur Bereitstellung** betrifft die de jure und de facto Umsetzung getroffener Entscheidungen. Häufig besteht sie darin, mittels der öffentlichen Verwaltung die Ressourcen unterschiedlicher Art zur Verfügung zu stellen oder Regulierungsmaßnahmen umzusetzen.
4. Die **Kapazität zur Koordination** bezieht sich auf die Fähigkeit, relevante Akteure wie unterschiedliche Anspruchs- und Interessengruppen oder mögliche Vertragspartner zur Umsetzung von getroffenen Entscheidungen zusammenzubringen

Die hier präsentierten Ergebnisse beruhen auf einer Daten- und Informationsbasis, die mittels einer Recherche von offiziellen Dokumenten und Dossiers, vorliegenden Analysen,

¹ Merkel, J. (2015). *Berliner Kulturpolitik in international vergleichender Perspektive*. Hertie School of Governance. https://www.hertie-school.org/the-governance-post/wp-content/uploads/2017/01/Hertie_School_Studie_Berliner_Kulturpolitik.

Medienberichten und Pressemitteilungen, politischer Briefings sowie sozialer Medien gewonnen wurden. Bei Informations- und Verständnislücken wurden lokale Experten befragt.

Wie haben die Städte reagiert?

Angesichts der COVID-19-Pandemie mussten alle Städte komplexe Herausforderungen bewältigen. Gleichzeitig spiegelten ihre unterschiedlichen Reaktionen jedoch nicht nur etablierte politische Präferenzen und Muster wider, sondern hoben auch bestehende Probleme hervor und verschärften sie in einigen Fällen. Die Pandemie traf die Städte in ungleicher Krisenbereitschaft und Kontrolle über vorhandene Governance-Kapazitäten, insbesondere angesichts unterschiedlicher Verantwortlichkeiten für den Bereich Kunst und Kultur zwischen der lokalen, regionalen und nationalen Ebene einerseits, und dem Grad der finanziellen Abhängigkeit der Kommunalfinanzen von anderen Budgets. Obwohl alle fünf Städte für ihren kulturellen Reichtum bekannt sind, variiert die relative Bedeutung, die Kunst und Kultur im Vergleich zu anderen Politikfeldern beigemessen wird. Dies führte zu einer ungleichen Verfügbarkeit finanzieller Soforthilfen für und innerhalb des Kunst- und Kulturbereichs, wodurch sich viele Kunst- und Kulturschaffende in prekäre wirtschaftliche Situationen gedrängt sahen.

Berlins Reaktion auf die Folgen der COVID-19-Pandemie wurde durch eine zeitgerechte und umfangreiche Bereitstellung finanzieller Soforthilfen geprägt. Keine der anderen Städte hat auch nur annähernd ähnlich hohe Mittel mobilisieren und diese schnell und effektiv verteilen können. Mithilfe von Rückmeldungen aus der Berliner Kulturwelt wurden die Zielgruppen und Zwecke der Hilfen im Laufe der Pandemie angepasst. Dieser hohe finanzielle Mitteleinsatz des Berliner Senats konnte durch die Doppelrolle als Stadtstaat mit eigener „Kulturhoheit“ ermöglicht werden. Dank eines regulären Kulturhaushalts von ca. 600€ Millionen und zusätzlich bereitgestellten Landesmitteln konnten Berlins Pandemiehilfen deutlich flexibler gestaltet werden als in den anderen Städten. Insgesamt wurden sowohl die Höhe der ausgezahlten Mittel als auch die gezeigte relative Flexibilität in der Mittelvergabe im Kunst- und Kulturbereich in der Stadt gut angenommen.

Neben finanziellen Hilfen traf die Senatsverwaltung für Kultur und Europa weitere Maßnahmen, um den Kunst- und Kulturbereich zu unterstützen. So wurden die Anforderungen bereits bewilligter Projektmittel gelockert. Darüber hinaus stellte die Senatsverwaltung die digitale „Berlin (a)live“-Plattform zur Verfügung, auf der kulturelle Werke und Live-Veranstaltungen zur Schau gestellt werden konnten. Obgleich eine solche Plattform auch anderenorts keine Seltenheit war, ist ihre Bereitstellung durch den Senat selbst eine Besonderheit. Diese Maßnahmen wurden zusätzlich mit strategischen Überlegungen und Erhebungen von Publikumsdaten für Kultureinrichtungen untermauert. So konnte Berlin während der Pandemie eine stärkere analytische Kapazität entwickeln. Wenngleich diese der Londoner Tradition evidenzbasierten Arbeitens noch nicht gleichkommt, hat diese Strategie und ihre Kommunikation Berlins politischen Willen und Einsatz für die Institutionen im Kunst- und Kulturbereich der Stadt gezeigt.

Mit dem „Neustart Kultur“-Paket der Bundesregierung wurde, zusätzlich zu der staatlichen Sozialhilfe, eine Milliarde Euro für die deutsche Kulturlandschaft bereitgestellt, welche zu großen Teilen durch die jeweiligen Dachverbände und -organisationen der unterschiedlichen Sparten verteilt wurde. Diese Maßnahme war jedoch zumeist unpassend für die prekären Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, die den Kunst- und Kulturbereich wesentlich prägen. So wurden selbständige und freiberuflich arbeitende Kunst- und Kulturschaffende mit geringfügiger Beschäftigung oftmals in bestehenden Sozialversicherungssystemen benachteiligt oder gar übersehen. Obwohl der Berliner Senat ein Stipendienprogramm einrichtete, um Kunst- und Kulturschaffende finanziell zu unterstützen, kann solch ein Programm nicht dieselbe Sicherheit bieten, die mit gezielteren Sozialversicherungsmaßnahmen für temporär Beschäftigte wie etwa in Frankreich vergleichbar wären.

Im Falle **Londons** wies die Greater London Authority deutliche Stärken in den Bereichen der analytischen und regulatorischen Kapazitäten auf. Die Stadt konnte auf den Ergebnissen einer partizipativ entstandenen Kulturstrategie aufbauen, um gezielt lokal eingreifen zu können. So wurden Soforthilfen für kleine Clubs und Austragungsorte von Livemusik mobilisiert, um den Erhalt der lokalen kulturellen Infrastruktur zu stützen. Allerdings waren die finanziellen Mittel der Greater London Authority viel geringer als die Berlins und konnten dem Bedarf bei Weitem nicht gerecht werden. So zeichnet sich bereits jetzt der Verlust kultureller Organisationen und Veranstaltungsorte ab und somit auch die Abwanderung von Kunst- und Kulturschaffenden in andere Wirtschaftsbereiche. Trotz der Zusicherung nationaler Soforthilfen durch das britische Kulturministerium und den Arts Council England konnten diese nur bedingt Abhilfe leisten, da die Abwicklung der Mittel ineffizient und zögerlich vonstatten ging.

Als Stadt mit einem hohen Anteil Kunst- und Kulturschaffender, kultureller Organisationen und weltbekannter Kunstinstitutionen hatte **New York** wie London eine stark ausgeprägte analytische Kapazität. Aber anders als in Berlin und London, hing New Yorks Herangehensweise an Soforthilfen für Kunst und Kultur von der Mobilisierung privater Mittel ab. Öffentlich-private Partnerschaften haben im Bereich Kunst und Kultur eine lange Tradition in der Stadt, und private Mittel sind ein wichtiger Teil der Kulturförderung. So war es möglich, mit Spenden von Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen kulturelle Einrichtungen mit über \$100 Millionen (ca. 87,7€ Millionen) zu unterstützen. Der Mangel eines kulturpolitischen Rettungsschirms aus New Yorks städtischem Budget war dennoch auffällig und zeigt deutliche Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit auf. Besonders im Hinblick auf die verheerenden Folgen der COVID-19-Pandemie in der Stadt, werden so die existierenden sozioökonomischen Gefälle in New Yorks Kunst- und Kulturbereich verstärkt. Dank der angekündigten Budgetkürzungen für die New Yorker Kulturverwaltung und den Einbußen im Tourismus wird die Stadt, mehr als die anderen, in den nächsten Jahren wahrscheinlich mit erheblicher Unsicherheit zu kämpfen haben.

In **Paris** ergaben sich durch die Lastenverteilung der Hilfemaßnahmen zwischen der Stadt und der nationalen französischen Regierung große Vorteile für den lokalen Kunst- und Kulturbetrieb. Das

französisches Kulturministerium zeigte sich bereits früh sehr engagiert und erstellte einen nationalen Notfallfonds inklusive eines Fahrplans für die Wiederherstellung des Kulturbetriebs, von dem Paris besonders profitieren konnte. Neben diesem Plan war die Fortführung der Sozialversicherungsleistungen für Kunst- und Kulturschaffende ein fundamentaler Bestandteil der französischen Antwort, der den Druck auf den städtischen Haushalt mindern konnte. Das flächendeckende Sozialversicherungssystem hebt sich positiv von den Flickenteppichlösungen anderer Städte ab, darunter auch Berlin. Nichtsdestotrotz waren die finanziellen Reserven vieler Pariser Kulturinstitutionen bereits durch eine unsichere Haushaltslage und längere Schließungen während der Gelbwesten-Demonstrationen im vorigen Jahr geschwächt.

Toronto hat eine Bandbreite von Maßnahmen angewendet, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Kunst- und Kulturbereich abzumildern, darunter beispielsweise weitere Steuererleichterungen für Kultureinrichtungen. Bei der Verteilung der finanziellen Mittel nimmt Toronto zudem Rücksicht darauf, der ethnischen und kulturellen Vielfalt der Stadt gerecht zu werden. Darüber hinaus zeichnete sich Torontos Stadtverwaltung durch eine starke Koordinationskapazität aus. Diese konnte durch eine Zusammenarbeit des Toronto Arts Council, der Toronto Arts Foundation und weiterer Stiftungen erreicht werden, zusätzlich unterstützt durch fortlaufende Erhebungen einer lokalen Universität, die in einer Art Kulturberichterstattung, die analytische Kapazität verstärkte. Besonders im Vergleich mit Berlin fällt jedoch auf, dass nur ein relativ geringer Betrag letztlich für Organisationen und Kunst- und Kulturschaffende bereitgestellt wurde. Schon vor der Pandemie befanden sich 80 Prozent der Beschäftigten und Selbständigen in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Ungewissheit ihrer Zukunft, wie auch die Torontos Kulturbetriebs insgesamt, wurde mit dieser Krise noch verschärft.

Welche Maßnahmen haben sich bewährt?

Aus der Studie lassen sich hilfreiche Erkenntnisse für die zukünftige Steuerung der Berliner Kulturpolitik ableiten. Wenn auch erhebliche Unterschiede zwischen den Städten bestehen, zeichnen sich doch drei übergeordnete gemeinsame Herausforderungen ab:

1. Die Unsicherheit über den Pandemieverlauf und die Schwierigkeit, eine geeignete Lösung für den Kunst- und Kulturbereich zu finden und umzusetzen. Dies hatte politische Entscheidungen und Maßnahmen auf einer ad hoc-Basis zur Folge.
2. Die Koordination von politischen Entscheidungen und Maßnahmen zwischen kommunalen, regionalen und nationalen Regierungsebenen und Zuständigkeiten. Obwohl die Wechselwirkung zwischen verschiedenen staatlichen Stellen häufig zu einer entsprechenden Aufgaben- und Lastenteilung beitragen konnte, führen unterschiedliche politische Prioritäten und Zuständigkeiten zu zusätzlichen Herausforderungen und damit zu einer geringeren Koordinierungskapazität gerade auf der kommunalen Ebene.
3. Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und die inhärente Krisenanfälligkeit des Kunst- und Kulturbereichs. In unterschiedlichem Ausmaß droht allen fünf Städten der

weitere Verlust von Kunst- und Kulturschaffenden, unabhängigen Produzenten und gerade der kleineren Kultureinrichtungen – mit anderen Worten: eine Verarmung ihrer kulturellen Kreativität und Vitalität könnte eine der Langzeitfolgen für diese Kulturmetropolen sein.

Angesichts dieser gemeinsamen Herausforderungen ist die Bedeutung des gegenseitigen Lernens über Städte und Politikfelder hinweg im Rahmen der Pandemie gewachsen. Für den Kunst- und Kulturbereich haben die manchmal mangelnde Koordination von Hilfsprogrammen und staatlicher Maßnahmen zudem verdeutlicht, dass Kulturpolitik viel stärker in die Stadtentwicklungsplanung integriert werden muss. Die Erfahrung aus den anderen vier Kulturmetropolen zeigt, dass Berlin durchaus von dort getroffenen und bewährten Maßnahmen lernen könnte.

Koordination. Auch wenn keine Stadt in allen Governance-Kapazitäten überzeugen konnte, sollten drei Beispiele starker Kapazität zur Koordination hervorgehoben werden. So weist Toronto eine robuste institutionelle Kulturlandschaft auf. Dazu gehört die „arms-length“-Förderinstitution Toronto Arts Council, dessen Kuratorium die verschiedenen Sparten und Genres des Kunst- und Kulturbereichs als auch die Diversität der Stadt abbildet. Dieses ständige Beratungsgremium ist eine systematische Vertretung höchst vielfältiger Interessen, wie sie in Berlin noch nicht existiert. Ein ähnliches Gremium besteht in London, wo das Cultural Leadership Board beratende Funktionen wahrnimmt und die Aufgabe hat, die kulturelle Strategie Londons mitzugestalten und sowohl den Bürgermeister als auch die stellvertretende Bürgermeisterin für Kultur und Kreativwirtschaft über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Darüber hinaus ist auch Paris ein positives Beispiel für Koordination. Die verschiedenen staatlichen Stellen und Verwaltungsebenen konnten ihre Zuständigkeiten komplementär abstimmen und jeweilige Schwerpunkte setzen. So wurden Kunst- und Kulturschaffende zentral auf nationaler Ebene unterstützt, während die Metropolregion die Rolle der Kultur für den sozialen Zusammenhalt in den Pariser Randgebieten hervorhob. Für die Stadt Paris selbst blieb somit die Aufgabe, sich ausdrücklich auf den Erhalt lokaler Projekte und Institutionen zu konzentrieren – eine zielgerichtete Ausrichtung, der Berlin nicht folgen konnte, weil das vorhandene Budget zum Ausgleich mangelnder Sozialversicherungssysteme angewendet werden musste.

Breites Spektrum an Fördermaßnahmen. Städte mit erheblichen Budgetzwängen haben verschiedene Maßnahmen angewendet, um den Druck auf die direkte Bereitstellung finanzieller Mittel zu mindern. Um dem Verlust kultureller Infrastruktur vorzubeugen, hat Toronto spezifische Steuervergünstigungen für Kultureinrichtungen erlassen, mit denen die Grundsteuer halbiert wird und den Organisationen finanziell Luft verschafft. In Großbritannien stellte der Arts Council England £270 Millionen (ca. 304€ Millionen) für ein Kreditprogramm zur Verfügung, das sich ausschließlich an Kultureinrichtungen richtet, darunter Museen, Kinos und Nachtclubs. Diese Beispiele zeigen die Möglichkeiten auf, dass sich neben der direkten Bereitstellung knapper Haushaltsmittel, eine breite Palette indirekter Maßnahmen anbieten. Auch für Berlin wird die breitere Nutzung eines gefächerten Spektrums von Maßnahmen und Instrumenten wichtig sein, um eine gezielte Kulturförderung auch in den nächsten Jahren gewährleisten zu können.

Das Erschließen neuer Mittel: Auch wenn der Berliner Kulturhaushalt für 2021 vorerst aufgestockt wurde, werden die krisenbedingten Ausgaben und wirtschaftlichen Defizite sich vermutlich negativ auf künftige Budgets auswirken. Insbesondere in New York City und Toronto wurde stark auf die Rolle von Philanthropie gesetzt. In beiden Städten ist die Unterstützung durch Stiftungen, Privat- und Unternehmensspenden ein zentraler Bestandteil der Kulturförderung. Um dieses private Engagement zu stärken, werden nicht nur Steuervergünstigungen angeboten, sondern auch eine „Kultur des Gebens“ gepflegt. Obwohl die Stiftung Deutsche Klassenlotterie bereits eine zentrale Rolle für die Berliner Kulturförderung spielt, könnte die Einbindung gemeinnütziger Ressourcen in Berlin noch deutlich ausgeprägter werden. Dies beinhaltet auch neue Modelle für öffentlich-private Partnerschaften, in denen Stiftungen und die Kommunalverwaltungen gemeinsame Projekte vorantreiben – besonders auf der Bezirks- oder sogar Nachbarschaftsebene. Stiftungen könnten somit maßgeblich daran beteiligt sein, Innovationen im Kunst- und Kulturbereich zu fördern, etwa mit Stipendien, finanzieller Hilfe für kulturelle Start-ups, die ihr Geschäftsmodell testen wollen, oder der Unterstützung von Kulturinstitutionen, die ihr Angebot diversifizieren möchten.

Eine Strategie. Anders als andere Kulturmetropolen hat Berlin keine klare Langzeitstrategie für Kunst und Kultur, welche sich besonders in Krisenzeiten richtungsweisend erweisen könnte. Demgegenüber hatte New York City bereits 2017 in einen Kulturplan investiert, der in einem längeren öffentlichen Diskurs und durch zahlreiche Konsultationen partizipativ gestaltet wurde. Die Zielsetzungen dieses Strategieplans ermöglichten es der Kulturverwaltung, ihre Fördermittel für die „Cultural Institutions Group“ an die Vorgaben Vielfältigkeit, Gerechtigkeit und Inklusion zu knüpfen. So wurden Förder- und Hilfsmaßnahmen mit der Erreichung strategischer Ziele verbunden.

Auch Londons Verwaltung befasst sich seit Jahren intensiv mit dem lokalen Kunst- und Kulturbereich und hat eine entsprechende analytische Kapazität aufgebaut. Auf Grundlage einer ausführlichen Datenbasis kann die Stadt kulturpolitische Ziele besser formulieren und auf Probleme, potenzielle Missstände und Entwicklungen hinweisen. Ziele und Strategien werden in öffentlichen Anhörungen unter Einbeziehung der wesentlichen Anspruchsgruppen diskutiert und weiterentwickelt. Daher konnte London seine Antwort auf die COVID-19 Pandemie mit einer robusten Datengrundlage gestalten.

Während Berlin seine Forschung zur kulturellen Teilhabe der Bevölkerung weiter vorantreibt, scheint die Entwicklung einer kohärenten und breit angelegten kulturpolitischen Strategie, die auf einer umfassenden und systematischen Evidenzbasis beruht, von zentraler Bedeutung. Mit anderen Worten: Über Informationen zur kulturellen Teilhabe hinaus müssen dazu auch Daten zu Kunst- und Kulturschaffenden, Organisationen und Institutionen bedacht werden. Durch die COVID-19-Pandemie werden die unterschiedlichen Bedarfe kultureller Organisationen (von klein bis groß, von öffentlich bis privat gefördert) und finanziellen Situationen von Kunst- und Kulturschaffenden deutlich. Schon in der Finanzkrise von 2007-2008 hatten sich bestehende Ungleichheiten in der finanziellen Situation der Kunst- und Kulturschaffenden verstärkt, was insbesondere Frauen und ethnische Minderheiten zusätzlich betraf. Aus diesem Grund muss dringend auf die Ungleichverteilung der Chancen und Risiken im Kunst- und Kulturbereich, einschließlich der bestehenden Hilfs- und Förderprogramme eingegangen werden, damit die

prekären wirtschaftlichen Verhältnisse der Kunst- und Kulturschaffenden verbessert werden können.

Zukunftsorientierte Ansätze. Auch wenn die vollen Auswirkungen der Pandemie noch nicht erfasst werden können, ist die Planung für eine noch ungewisse Zukunft angesichts der Veränderungen wichtig. Die COVID-19-Pandemie hat sowohl beim Publikum als auch in den Institutionen und unter Kunst- und Kulturschaffenden für eine rasante Entwicklung der digitalen Kompetenzen und Akzeptanz gesorgt. Dadurch wurden allerdings wiederum Ungleichheiten in Zugang und Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik verstärkt. Gleichzeitig wurden aus wirtschaftlicher Notwendigkeit heraus im Verlauf der Pandemie neue Verfahren für kulturelle Produktion, Kooperation, Darbietung und Verbreitung entwickelt. Auch wenn offiziell noch keine detaillierten Pläne für die post-pandemische Zukunft des Kunst- und Kulturbereichs in den fünf Städten lautbar wurden, ist die Einbindung dieser neuen Entwicklungen und den damit verbundenen Geschäftsmodellen eine notwendige Komponente, um aktuelle und zukünftige Innovationen einzufangen und zu fördern. Zugleich muss ein besonderes Augenmerk auf die Bereiche und Sparten gelegt werden, die prinzipiell oder aus Rentabilitätsgründen nur in geringem Maße eine digitale Entwicklung nehmen können.

Die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie hat zudem eine politische Debatte ausgelöst, die aufzeigt, dass Kultur nicht immer als integraler Teil des Stadtgefüges verstanden wird. Sollte diese Krise also zum Anlass genommen werden, kommunale Krisenpläne zu erstellen, so muss der Kunst- und Kulturbereich entsprechend berücksichtigt werden, auch im Sinne sozialer Teilhabe und als Teil einer funktionierenden Demokratie.

Handlungsempfehlungen für Berlin:

4. **Eine flächendeckende und spartenübergreifende Informationsbasis:** Berlin sollte seine **analytischen Kapazitäten** zum öffentlich geförderten Kunst- und Kulturbereich und bezüglich kultureller Teilhabe auf eine Kenntnis des breiten Spektrums kultureller Organisationen, Institutionen und Kunst- und Kulturschaffender ausweiten. Zu diesem Zweck sollten neue Kooperationen geschaffen werden, wie etwa zwischen dem landeseigenen Arbeitsraumprogramm „Kulturraum Berlin“, dem Institut für kulturelle Teilhabeforschung und insbesondere der freien Szene. Durch diese könnten laufende Veränderungen der Berliner Kulturlandschaft, wie der Verlust von Kulturräumen, aber auch Entwicklungen im digitalen Bereich systematisch verfolgt und analysiert werden.
5. **Eine Berliner Kulturstrategie:** Auch wenn Berlins Rahmen für Kulturpolitik durch den Koalitionsvertrag bekannt ist, mangelt es an einer systematischen Kommunikation über längerfristige Zielsetzungen, die Kultur in Berlin im Kontext der Stadtplanung und der Bedürfnisse der Berliner Bevölkerung vermittelt. Um die stärkere Verankerung der Kulturpolitik innerhalb der Stadt zu legitimieren und somit die **regulatorischen Kapazitäten** zu stärken, muss eine langfristig angelegte Berliner Kulturstrategie

erstellt werden. Diese ist besonders wichtig, um akute Probleme, wie die prekären Arbeits- und Einkommensverhältnisse Berliner Kunst- und Kulturschaffender oder die Bedrohung des Immobilienmarkts für die kulturelle Wertschöpfungskette, anzugehen. Die entsprechenden Prozesse der anderen Städte zeigen, dass ein solcher Plan trotz des hohen Aufwands auf einer breiten Befragung der Bevölkerung fußen muss, um alle Facetten Berlins vielfältiger Kulturlandschaft zu erfassen. Dabei ist es entscheidend, Berlins Bezirke in die Planung und Umsetzung einzubeziehen.

6. **Ein breites Spektrum staatlicher Maßnahmen nutzen:** Unter den untersuchten Städten steht Berlin mit der Vergabe von Stipendien und Projektfinanzierungen gut da. Darüber hinaus kann die **Kapazität zur Bereitstellung** auch durch eine Bandbreite von Maßnahmen für Kunst- und Kulturbereich gestärkt werden, die zu Kontinuität beitragen und Budgetanpassungen abfedern können. Mit Instrumenten wie kulturspezifischen Krediten, steuerlichen Anreizen für die Bereitstellung von Räumlichkeiten oder Investitionen im Digitalbereich könnten Probleme so aus verschiedenen Perspektiven angegangen werden.
7. **Auf die Ungleichheiten innerhalb der Kunst- und Kulturbereichs eingehen:** Um die Berliner Kapazität zur Umsetzung staatlicher Maßnahmen zu verbessern, gerade in der Leistungsbereitstellung, müssen weiterhin kurzfristig neue Förderlinien für kleinformative und freie künstlerische und kulturelle Produktionen, deren Existenz durch die pandemiebedingten Beschränkungen besonders bedroht wurden, erschaffen werden. Besonders für die darstellenden Künste, deren Aktivitäten fast gänzlich eingestellt werden mussten, ist zusätzliche Unterstützung unentbehrlich. Um die kulturelle Praxis nach den Beschränkungen wieder anzukurbeln und die besonders hart betroffenen Bereiche wie die darstellenden Künste zu unterstützen, könnte beispielsweise stadtweite Festivals oder Veranstaltungszyklen auf Bezirksebene veranstaltet werden. Solche Maßnahmen bieten nicht nur Möglichkeiten für Kunst- und Kulturschaffende, sondern auch die potenzielle Erweiterung kultureller Teilhabe. Ideen, die im Rahmen des Berliner „Draußenstadt“-Programms entwickelt wurden, könnten hier Impulse setzen.
8. **Ein Neustart für die Kultur:** Je länger die Beschränkungen der Pandemie anhalten, desto schwieriger wird es sich gestalten, das Kunst- und Kulturtreiben der Stadt schnell wieder aufleben zu lassen. Daher sollten sowohl die Berliner Kulturverwaltung als auch die Organisationen und Institutionen bereit sein während und nach der Pandemie, mögliche Sorgen und Bedenken aus dem Kunst- und Kulturbereich als auch der Öffentlichkeit aktiv durch die klare Kommunikation von Hygiene- und Sicherheitsmaßnahmen entgegenzutreten. Darüber hinaus müssen neue Ideen, Formate, Programme usw. entwickelt und angeboten werden: Mitgliedschaftsprogramme, Marketingkampagnen, Online-Angebote und kleine, zielgerichtete Veranstaltungen sind nur ein paar Beispiele, die zu diesem Zweck bedacht werden könnten.

9. **Die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle unterstützen:** Die COVID-19-Pandemie hat bewiesen, dass viele Berliner Kunst- und Kulturschaffende zwar kreative Online-Angebote entwickeln konnten, diese auf der Ertragsseite jedoch meist nicht einmal die Kosten deckten. In der Zukunft sollten solch finanziell defizitäre Vorgehensweisen vermieden werden, indem diese Ertragsfallen früh erkannt werden und Berlin hilft, die kulturelle Wertschöpfungskette im digitalen Bereich dahingehend zu unterstützen, neue rentable Geschäftsmodelle zu entwickeln und anzubieten. Dies bedeutet auch, neue Märkte zu erschließen und Anreize für Investitionen zu schaffen, was durchaus in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften gedacht werden kann.
10. **Gemeinsame Führung:** Um Berlins Kapazität zur Koordination weiterzuentwickeln, sollte die Berufung eines permanenten und für die Stadt repräsentativen kulturellen Beratungsgremiums oder Beirats angeregt werden. Wie das Beispiel des Cultural Leadership Boards in London gezeigt hat, kann ein solches Gremium nicht nur erhebliche Expertise zur kulturpolitischen Entscheidungsfindung beitragen und neue Ideen entwickeln, sondern auch Führungsrollen übernehmen und helfen Maßnahmen umzusetzen. Die erste wichtige Aufgabe dieses Beirats könnte es sein, ein kulturpolitisches Gipfeltreffen zum post-pandemischen Kulturbetrieb auszurichten, bei dem Erfahrungen, aktuelle Entwicklungen und Handlungsoptionen abgewogen und gemeinsame Vorschläge entwickelt werden.
11. **Die Zusammenhänge der kulturellen Wertschöpfung verstehen:** Um die Widerstandsfähigkeit der Berliner Kulturlandschaft sicherzustellen, muss das Zusammenwirken der kulturellen Wertschöpfung über Sektoren, Sparten und Disziplinen hinweg intensiviert werden. Sowohl die kulturellen Dachverbände als auch einzelne Akteure müssen sich für die engere Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen Institutionen, Spielstätten und Kunst- und Kulturschaffenden einsetzen. Diese Herangehensweise stärkt die Sichtbarkeit der öffentlich geförderten und der privatwirtschaftlichen Kultur- und Kreativwirtschaft, in der ihre Zusammenhänge und Wechselbeziehungen hervorgehoben und weitere Multiplikatoreffekte realisiert werden können.
12. **Philanthropie und Zivilgesellschaft einbinden:** Berlin sollte die **Kapazität zur Koordination und Bereitstellung** gleichermaßen ausbauen, indem öffentliche Kulturförderung eine gezielte und strategische Partnerschaft mit gemeinnützigen Organisationen, Stiftungen und der Zivilgesellschaft allgemein sucht. Diese Akteure bergen einen Reichtum an sozialen, ökonomischen und kulturellen Ressourcen, welche kaum auf eine systematische Weise erschlossen und eingebunden werden. Neben einer kleinen Gruppe bekannter gemeinnütziger Stiftungen, gibt es in Berlin auch eine nicht zu verachtende Zahl kleinerer Stiftungen, die künstlerischen oder kulturellen Zwecken zugedacht sind. Mit einer gezielten Herangehensweise könnten auch diese Akteure in eine kollektive Anstrengung gegen die Folgen der COVID-19-Pandemie eingebunden werden. Fördervereine könnten ebenfalls gebündelt mit der Mobilisierung finanzieller Hilfen oder Sachspenden den Neuanfang der Berliner Kunst- und Kulturbereichs unterstützen. Diese bergen großes Potenzial: Aktuell gibt es 864

solcher Kulturfördervereine in Berlin², hinzukommen viele informelle Vereinigungen und Freundeskreise.

Für eine resiliente Zukunft

Die COVID-19-Pandemie hat aufgezeigt, dass sich der Kunst- und Kulturbereiche in Berlin und andernorts mit grundlegenden Problemen konfrontiert sehen, die angegangen werden müssen, um ihre allgemeine Widerstandsfähigkeit zu verbessern. Die oben genannten Maßnahmen bieten spezifische Ratschläge, die darauf abzielen, den politischen Entscheidungsinstanzen in Berlin zu helfen. Dennoch bleiben in allen fünf Städten Kernaufgaben zur Zukunftssicherung bestehen.

Die Sicherung und Förderung von Kunst und Kultur wird eine der zentralen Herausforderungen nach der Pandemie sein. Bereits bestehende prekäre Arbeitsbedingungen in der Kultur- und Kreativwirtschaft haben sich im Zuge der Pandemie verschlechtert. Gleichzeitig blieben Immobilienpreise hoch oder stiegen sogar. Ob es in Zukunft eine vitale urbane Kulturlandschaft geben kann, wird davon abhängen, welche Lösungen für die langfristige Bezahlbarkeit von Räumlichkeiten wie Veranstaltungsorte, Galerien, Ateliers, Werkstätten u.ä. gefunden werden können. Ob sie die temporäre kulturelle Nutzung leerstehender Räume in verschiedenen Stadtteilen ermöglichen, wie Paris es versucht hat, sie gemischt genutzte Kunsträume zur Verfügung stellen, wie in Toronto, oder ob sie kreative Arbeit über die Stadtgrenzen hinaus ausweiten, wie es in London aktuell versucht wird: Es gibt eine Vielzahl von Ansätzen, von denen allerdings noch keiner dem Ausmaß des Problems gerecht wird. Gerade in Berlin wird der Erfolg dieser Aufgabe von der neu geschaffenen Verwaltungseinheit Kulturraum Berlin und ihrem politischen Rückhalt in der Stadt abhängen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen von Kunst- und Kulturschaffenden müssen daher als ein zentrales politisches Thema für die Stadt aufgegriffen werden.

Darüber hinaus fällt auf, dass **die Pandemie existierende Ungleichheiten zwischen Kulturschaffenden, -institutionen und -publikum verschärft hat.** Ohne ein gezieltes politisches Eingreifen der Städte, droht sich deren Ungleichheit noch zu verstärken. So muss die Widerstandsfähigkeit der gesamten kulturellen Wertschöpfungskette gestärkt werden und nicht nur die ausgewählten repräsentativen Leuchttürme. Während sich Nachwuchskünstler und Nachwuchskünstlerinnen und auch gerade die Freie Szene in den letzten Jahren stärker organisiert haben, zeigen sich in Berlin und in den anderen Städten weiterhin erhebliche Diskrepanzen in der Berücksichtigung bestimmter Gruppen, Sparten und Genres. Für eine nachhaltige Zukunft vielfältiger, vitaler Kulturmetropolen müssen Strategien entwickelt und

² *Kulturfördervereine in Deutschland: Status und Handlungsbedarfe* (pp. 1–24). (2019). DAKU - Dachverband der Kulturfördervereine in Deutschland e.V.
https://kulturfoerdervereine.eu/app/uploads/2020/04/Policy-Paper_Kulturfoerdervereine_in_Deutschland.pdf

umgesetzt werden, damit kulturpolitische Entscheidungen ein möglichst weites Spektrum von Interessensgruppen mit einbeziehen.

Das Ausmaß der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie macht außerdem deutlich, dass **städtische Kulturpolitik nicht in einem Silodenken verhaftet sein kann**. Vielmehr hängt ihr Erfolg von der effektiven Einbindung in die Strategien und Pläne der Stadt insgesamt ab. Mit anderen Worten, es gilt die Kultur nachhaltig und umfassend in der Stadtentwicklung zu verankern. In allen Städten wird diese Aufgabe die Schaffung neuer ressort- und behördenübergreifender Verbindungen und die Intensivierung bestehender Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft erfordern.

Nachdem diese Studie bereits abgeschlossen war, wurden in allen fünf Städten erneute und neue Einschränkungen des öffentlichen Lebens während der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie (und in Erwartung einer dritten) eingeführt. Dabei stellt jeder geschlossene Tag eine zusätzliche Belastung für Kunst- und Kulturschaffende und kulturelle Einrichtungen dar, die bereits seit Monaten unter Einschränkungen, Unsicherheit und wirtschaftlicher Not leiden. Vor allem Clubs, Veranstaltungsorte und die darstellenden Künste im Allgemeinen sind von Konkurs bedroht, und schon jetzt reißt der Verlust von Einrichtungen Lücken in das kulturelle Ökosystem der Städte. An diesem kritischen Punkt ist ein informiertes und strategisches politisches Eingreifen, wie es hier angeregt und vorgeschlagen wird, entscheidend dafür, ob sich Kunst und Kultur auch in Zukunft in Kulturmetropolen mit ihrer vollen Kreativität entwickeln und ihrer Mannigfaltigkeit präsentieren können.

Ein Forschungsprojekt mit freundlicher
Unterstützung der Allianz Kulturstiftung



Understand today. Shape tomorrow.

hertie-school.org