



Luisa Wallossek

Staatliche Kultursubventionen - Ökonomische Analyse von  
Legitimation und Verteilungswirkung öffentlicher Bereitstellung

- Bachelorthesis -

Themensteller: Dr. Steffen Roth

Vorgelegt in der Bachelorprüfung im Studiengang Volkswirtschaftslehre der Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln

Köln, November 2015

## **Inhalt**

Tabellenverzeichnis .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	IV
Abkürzungsverzeichnis .....	V
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Grundlagen</b> .....	<b>3</b>
2.1. Kulturbegriff .....	3
2.1.1. Definition(en) des Kulturbegriffs .....	3
2.1.2. Abgrenzung des Kulturbegriffs .....	4
2.2. Kultur als Gut.....	5
2.3. Subventionsbegriff.....	6
2.3.1. Definition(en) des Subventionsbegriffs.....	6
2.3.2. Abgrenzung des Subventionsbegriffs .....	7
<b>3. Legitimation einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur</b> .....	<b>10</b>
3.1. Kultur als öffentliches Gut.....	11
3.1.1. Direkter Konsum .....	12
3.1.2. Ideeller Charakter .....	12
3.1.3. Optionswert .....	14
3.2. Positive Externalitäten im Konsum bzw. in der Bereitstellung von Kultur.....	16
3.2.1. Bildung .....	16
3.2.2. Vermächtnis.....	18
3.2.3. Wirtschaft .....	19
3.2.4. Prestige .....	22
3.3. Kultur als Meritorisches Gut.....	24
3.4. Zwischenfazit.....	26
<b>4. Verteilungswirkungen bestehender Kultursubventionen</b> .....	<b>27</b>
4.1. Subventionsziel.....	27
4.1.1. Distributives Ziel .....	28
4.1.2. Allokatives bzw. Meritorisches Ziel.....	29
4.2. Subventionswirkung .....	29
4.3. Verteilungswirkung .....	31
4.3.1. Status quo .....	31
4.3.2. Bewertung.....	33
4.4. Alternative Subventionsformen .....	35
4.4.1. bei Verfolgung des distributiven Ziels .....	36
4.4.2. bei Verfolgung des meritorischen Ziels .....	37
<b>5. Fazit</b> .....	<b>39</b>
Anhang .....	41

Literaturverzeichnis .....	46
Lebenslauf .....	51
Erklärung .....	53

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Regressionsanalyse: Faktoren für Besuch eines Kulturangebots .....	32
Tabelle 2: Übersicht verwendete Variablen .....	42
Tabelle 3: Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines Museumsbesuchs .....	43
Tabelle 4: Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines Theaterbesuchs .....	44
Tabelle 5: Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines klassischen Konzertbesuchs .....	45

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Preis-Mengen-Diagramm Subventionswirkung .....	30
Abbildung 2: Konsumententscheidung transfer in cash vs. transfer in kind – distributives Ziel.....	36
Abbildung 3: Konsumententscheidung transfer in cash vs. transfer in kind – meritorisches Ziel.....	37

## Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bspw.	beispielsweise
c.p.	ceteris paribus (bei sonst gleichen Umständen)
et al.	und andere
FSDP	Family Survey of Dutch Population
Hrsg.	Herausgeber
MFJKJS NRW	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UStG	Umsatzsteuergesetz
Vgl.	Vergleich

## 1. Einleitung

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland wenden hohe Geldbeträge für die Finanzierung von Kultur auf. Insgesamt beliefen sich 2011 die Kulturausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf etwa 9,4 Milliarden Euro (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 29). Rund zwei Prozent des Gesamtetats der öffentlichen Haushalte werden demnach für Ausgaben im Bereich Kultur verwendet. Basierend auf den Einwohnerzahlen des Zensus 2011 entspricht dies Aufwänden von etwa 117 Euro je Einwohner (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 29). Die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Kultur übersteigen damit die privaten Ausgaben für kulturelle Veranstaltungen um ein weites.<sup>1</sup>

In der Öffentlichkeit werden die Haushaltsausgaben für Kultur in den meisten Fällen als positiv bewertet, die Kulturförderung wird häufig gar als fester Bestandteil staatlicher Aufgaben wahrgenommen. Immer wieder äußern sich aber auch (nicht nur ökonomische) Stimmen kritisch zu den umfassenden Kultursubventionen.<sup>2</sup> Dabei steht vor allem die Frage im Vordergrund, auf welcher Basis der Staat entscheidet, welche Kulturangebote in welchem Maße subventioniert werden. Bedenken werden beispielsweise hinsichtlich der Auswahl der ausgestellten Künstler in öffentlich finanzierten Museen geäußert, zumal das Angebot der privaten Anbieter der Bildenden Kunst am Markt (v.a. Galerien) häufig ein gänzlich anderes ist (Poschardt, 2015). An der öffentlichen Bereitstellung von Kultur wird außerdem bemängelt, dass nur bestimmte Bevölkerungsgruppen von den Subventionen profitieren, die aus Sicht vieler nicht unbedingt staatliche Unterstützung benötigen oder erhalten sollten. Dazu werden vor allem hohe Einkommensklassen gezählt, die gemäß dem für das deutsche Steuersystem geltenden Leistungsfähigkeitsprinzips vor allem Träger der Steuerlast sein sollten.

Wenn die öffentliche Bereitstellung von Kultur bewertet werden soll, findet häufig eine Durchmischung verschiedener Argumentationen statt. Ökonomische Argumente werden mit kulturpolitischen oder pädagogischen Argumenten gemischt, woraus sich Ergebnisse und Bewertungen ergeben, die aus ökonomischer Sicht häufig nicht als vollständig angesehen werden können. Diese Arbeit beschränkt sich auf eine rein ökonomische Analyse,

---

<sup>1</sup> Ein Privathaushalt wendet im Schnitt 140 Euro für den Besuch kultureller Veranstaltungen auf (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 14), bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von zwei Personen (Statistisches Bundesamt, 2015) entspricht das privaten Pro-Kopf-Ausgaben von etwa 70 Euro.

<sup>2</sup> Siehe zum Beispiel Ulf Poschardt in Die Welt (Fack ju Subvention!, 2015), Rainer Hank in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Was gefällt, hat schon verloren, 2012), oder die Aufsehen erregende Streitschrift von Haselbach et al. (Der Kulturinfarkt. Von Allem zu viel und überall das Gleiche, 2012).



wobei Kultursubventionen in diesem Bereich umfassend untersucht werden sollen. Ziel der Arbeit ist es, die öffentliche Bereitstellung von Kultur in der bestehenden Form aus Perspektive der Ökonomik zu analysieren und zu bewerten.

Nach Darlegung notwendiger Grundlagen liegt der Fokus dabei zunächst auf der Frage, inwiefern ein Staatseingriff in Form von öffentlicher Kulturbereitstellung ökonomisch legitimiert werden kann. Dafür werden im dritten Abschnitt Argumente untersucht, die im Zusammenhang mit der ökonomischen Legitimation von Kultursubventionen in der Literatur angeführt werden. Dazu zählen v.a. Marktversagen für das Gut Kultur aufgrund eines Öffentlichen-Gut-Charakters und aufgrund von positiven Externalitäten, aber auch ein meritorischer Charakter von Kultur. Damit die öffentliche Bereitstellung von Kultur bspw. durch positive Externalitäten legitimiert werden kann, muss zum einen festgestellt werden, dass für Kultur solche externen Effekte vorliegen. Zum anderen muss dargelegt werden, dass sich daraus die Notwendigkeit eines Staatseingriffs ergibt und keine Möglichkeit der privaten Bereitstellung besteht. Beides wird entsprechend für die einzelnen Argumente geprüft.

Unabhängig von der Frage nach Legitimation kann die Wirkung einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur im Status quo untersucht und bewertet werden. Der zweite Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der Frage, inwiefern Kultursubvention in ihrer bestehenden Form ein geeignetes Mittel darstellen, um das Subventionsziel zu erreichen. Dabei wird zwischen zwei Subventionszielen differenziert, die häufig in der Praxis angeführt werden. Im Vordergrund stehen dabei die Verteilungswirkungen, die sich aus der öffentlichen Bereitstellung von Kultur ergeben, und die Frage inwiefern diese dem Erreichen der Subventionsziele entgegenwirken.

## 2. Grundlagen

Zunächst soll der Untersuchungsgegenstand der Arbeit klar abgegrenzt werden. Die Arbeit beschäftigt sich mit der Frage nach Legitimation und Verteilungswirkungen von Kultursubventionen, entsprechend liegt der Fokus auf der Bestimmung der zentralen Begriffe *Kultur* und *Subvention*. Des Weiteren wird dargestellt, inwiefern Kultur ein Gut darstellt und entsprechend mit ökonomischen Mitteln analysiert werden kann.

### 2.1. Kulturbegriff

Was ist Kultur? Auf diese Frage gibt es ohne Zweifel mehr als eine Antwort. Trotzdem bedarf es eines eindeutigen Kulturbegriffs, der der anschließenden Analyse zugrunde gelegt werden kann. Im Folgenden werden dafür zunächst gängige Definitionen des Begriffs Kultur dargelegt und anschließend ein eindeutiger Kulturbegriff für die Verwendung in dieser Arbeit abgegrenzt.

#### 2.1.1. Definition(en) des Kulturbegriffs

Der Begriff Kultur geht auf das lateinische Wort *cultura* zurück, das mit „Landbau“ oder „Pflege“ übersetzt werden kann. Im Duden werden der Kultur derzeit acht sprachliche Bedeutungen zugemessen (Bibliographisches Institut, 2015). Kultur ist ein Begriff, der sowohl im Alltag als auch in wissenschaftlichen Disziplinen häufig verwendet wird, wobei seine Bedeutung stark variiert, oder im Falle des alltäglichen Gebrauchs oftmals gänzlich unbestimmt bleibt (Nünning, 2009). Die Begriffsdefinitionen unterscheiden sich dabei nicht nur zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, auch innerdisziplinär ist häufig eine Vielfalt an Kulturdefinitionen zu beobachten. Beispielhaft seien an dieser Stelle drei Herangehensweisen politischer Institutionen dargestellt, die für den deutschen Kulturbegriff von Relevanz sind.

Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) stimmt darin überein, dass „Kultur in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden kann, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen“ (UNESCO, 1982). Der aktuelle Kulturfinanzbericht der statistischen Ämter des Bundes und der Länder orientiert sich an dem Kulturbegriff der UNESCO, berücksichtigt aber nicht alle Bereiche, die dieser

einschließt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 17). Für die öffentlichen Haushalte Deutschlands wiederum werden unter dem Begriff Kultur die „Aufgabenbereiche Theater, Musikpflege, nichtwissenschaftliche Bibliotheken und Museen, Denkmalschutz, Sonstige Kulturpflege sowie die Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten“ gefasst (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 17).

Offensichtlich gibt es keine eindeutige Kulturdefinition, sondern vielmehr eine Fülle an Definitionen. Ziel ist es, einen eindeutigen Begriff herauszuarbeiten, der für die folgende Analyse verwendet werden kann. Es stellt sich daher die Frage, ob eine bestimmte Definition anderen Definitionen vorgezogen, oder eine Definition gar als die richtige bewertet werden kann. Der Ökonomik liegt grundsätzlich das Prinzip der Wertfreiheit zu Grunde, ohne ein exogenes Wertkriterium (das als solches kenntlich gemacht wird) besteht keine Legitimation einer normativen Bewertung (Albert, 1980, S. 197ff.). Aus ökonomischer Perspektive ist die Frage daher mit nein zu beantworten.

### *2.1.2. Abgrenzung des Kulturbegriffs*

Auch wenn keine Legitimation zur Verwendung einer bestimmten Definition besteht, so ist doch eine saubere Abgrenzung des Begriffs Kultur, wie er für die folgende Analyse verwendet werden soll, notwendig. Die Arbeit analysiert staatliche Bereitstellung von Kultur aus ökonomischer Perspektive. Entsprechend bedarf es einer Abgrenzung des Kulturbegriffs, die mit der Methodik der Ökonomik kompatibel ist bzw. untersucht werden kann.

Die Wertbasis<sup>3</sup> der Ökonomik ist der methodologische Individualismus. Demnach gibt es keinen absoluten Wert an sich, der Wert einer Sache entsteht ausschließlich durch individuelle Wertschätzung (Schumpeter, 1908, S. 100). Ökonomen beurteilen gemäß dieser anthropozentrischen Komponente des methodologischen Individualismus den Wert eines Guts ausschließlich nach Maßgabe des Nutzens, der sich daraus für ein oder mehrere Individuen ergibt (Roth, 2014, S. 1). Entsprechend erfolgt die Abgrenzung des Begriffs Kultur für diese Arbeit über die Nutzenstiftung: Untersucht wird der Teil des weiten Feldes Kultur, für den eindeutig Nutzenstiftung für Individuen erkennbar ist. Als Begrenzung wird hier der UNESCO Kulturbegriff genutzt, da er den weitesten der gängigen Kulturbegriffe darstellt. Der Nutzen, der sich gemäß individueller Präferenzen ergibt, kann nicht direkt beobachtet werden, es bedarf einer Operationalisierung. Standardmäßig

---

<sup>3</sup> Als Wertbasis werden die Wertungen bezeichnet, die einer Wissenschaft zugrunde liegen und nach denen Entscheidungen, beispielsweise über Forschungsgegenstand oder Eignung von Methoden, getroffen werden (Albert, 1980, S. 204).

wird Nutzen über die individuelle Nachfrage bzw. Zahlungsbereitschaft erfasst. Die Nachfrage ergibt sich dabei als Schnittmenge nutzenstiftender Güter und dessen, was das Individuum sich leisten kann (Roth, 2014, S. 54). Entsprechend wendet ein nutzenmaximierendes Individuum nur dann Geldeinheiten für den Konsum eines Gutes auf, wenn der Nutzen aus dem Konsum den Nutzen aus den verlorenen Geldeinheiten übersteigt, oder zumindest nicht unterschreitet.<sup>4</sup> Umgekehrt ist aber bei einem nutzenstiftenden Gut nicht zwingend eine Zahlungsbereitschaft erkennbar.<sup>5</sup> Das Beobachten einer positiven Zahlungsbereitschaft kann demnach als hinreichende Bedingung für Vorhandensein von Nutzen angesehen werden.

Für das Abgrenzen des Kulturbegriffs bedeutet das, dass sich die Arbeit ausschließlich mit den Bereichen der Kultur beschäftigt, für die eine positive Zahlungsbereitschaft erkennbar ist. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo der Zugang zur Kultur beschränkt und nur über das Entrichten von Eintrittsgeldern möglich ist. Klassische Beispiele dafür sind Museen, Theater und Oper.

## **2.2. Kultur als Gut**

Die Einordnung von Kultur in ein wirtschaftliches Gesamtsystem stößt häufig auf Ablehnung (Bechler, 1993, S. 44). Kritiker sorgen sich angesichts einer drohenden Vereinnahmung durch den Markt um die Zukunft der Kultur (Friedrich, 1993, S. 11ff.), und als Mitglied im Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages zählte Wolfgang Thierse die Entwicklung von „Strategien [...], die die totale Ökonomisierung von Kunst und Kultur aufhalten“ zu den zentralen Aufgaben der Kulturpolitik (2007, S. 44). Ökonomische Auseinandersetzungen mit der Frage nach Rechtfertigung für eine staatliche Finanzierung von Kultur sehen sich dabei häufig besonders großer Ablehnung und umfassender Kritik gegenüber. Kultur sei kein (wirtschaftliches) Gut heißt es oftmals, sie lasse sich keinen ökonomischen Kategorien zuordnen und entsprechend sei es unmöglich, Bereitstellung von Kultur mit ökonomischen Methoden begründen zu wollen (Beek, 2002, S. 62).

---

<sup>4</sup> Der verlorene Nutzen der Geldeinheiten entsteht vor allem indirekt durch Nutzen aus alternativen Verwendungsmöglichkeiten, die durch das Aufwenden der Geldeinheiten für Kultur nicht mehr erreicht werden können (Opportunitätskosten). Zudem kann aber auch unterstellt werden, dass das Individuum einen positiven Nutzen aus der Geldhaltung zieht.

<sup>5</sup> Vgl. Abschnitt 3.1.

Ein Gut stellt per Definition ein Mittel zur Befriedigung von menschlichen Bedürfnissen dar, es unterscheidet sich von einem Nicht-Gut demnach durch Nutzenstiftung für mindestens ein Individuum (Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Gut). Ein wirtschaftliches Gut erfüllt zudem zwei weitere Kriterien: Es unterliegt den Restriktionen der Knappheit und seine Produktion bzw. Bereitstellung ist mit dem Verbrauch von Ressourcen verbunden (Beek, 2002, S. 63). Aufgrund der zu beobachtenden positiven Zahlungsbereitschaft für Kultur kann eine Nutzenstiftung mindestens für einige Individuen als gesichert angesehen werden.<sup>6</sup> Kultur entspricht damit der gängigen Definition eines Guts. Knappheit beschreibt die begrenzte Natur einer Ressource (Mankiw & Taylor, 2012, S. 3), ein knappes Gut kann demnach nicht immer und überall für jeden verfügbar sein. Dies trifft offensichtlich auf den hier abgegrenzten Kulturbegriff zu: Ein Gemälde kann zu einem Zeitpunkt nur an einem Ort betrachtet werden, das Gleiche gilt für Konzertbesuche eines Orchesters oder Ähnliches. Die Bereitstellung von Kultur ist zudem mit dem Verbrauch von Ressourcen verbunden: Für die Produktion eines Gemäldes werden Ressourcen benötigt, das gleiche gilt für die Bereitstellung im Museum (Ausstellung, Instandhaltung, Bewachung).<sup>7</sup> Offensichtlich erfüllt Kultur die Definitionsmerkmale eines Wirtschaftsguts. Der Einwand, eine ökonomische Analyse sei aufgrund des fehlenden Gütercharakters von Kultur nicht möglich, lässt sich damit widerlegen. Aus dem Gütercharakter kann per se keine Aussage über die Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung von Kultur abgeleitet werden, er stellt vielmehr die notwendige Basis der Analyse der Bereitstellung dar.

### **2.3. Subventionsbegriff**

Neben einem eindeutigen Kulturbegriff bedarf es für die Analyse von Kultursubventionen auch einer eindeutigen Abgrenzung des Subventionsbegriffs. Analog zur Herleitung des Kulturbegriffs wird dabei zunächst die Vielfalt an Definitionen aufgezeigt und anschließend ein eindeutiger Subventionsbegriff für die Arbeit bestimmt.

#### *2.3.1. Definition(en) des Subventionsbegriffs*

Das Wort Subvention geht auf den lateinischen Begriff *subventio* zurück, der mit „Hilfeleistung“ übersetzt werden kann (Bibliographisches Institut, 2015a). Ähnlich wie bereits für den Begriff Kultur aufgezeigt, existieren sowohl in der wissenschaftlichen Theorie als

---

<sup>6</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.2. zur Abgrenzung des Kulturbegriffs

<sup>7</sup> Es ist dabei unerheblich, ob physische Ressourcen, wie z.B. Farbe für die Produktion eines Gemäldes, oder nicht-physische Ressourcen, wie z.B. die Arbeitszeit eines Sicherheitsangestellten für die Bewachung des Gemäldes im Museum, verbraucht werden.

auch in der Alltagspraxis eine Vielzahl von Subventionsdefinitionen. Auch hier gibt es intra- und interdisziplinäre Unterschiede in der Begriffsdefinition. So beziehen sich sowohl die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur entwickelten Subventionsbegriffe als auch die in der wirtschaftspolitischen Praxis genutzten Definitionen auf das Charakteristikum der Hilfeleistung, unterscheiden sich dabei jedoch maßgeblich von- und untereinander (Haghani, 1999, S. 12). Exemplarisch sei an dieser Stelle je eine Herangehensweise aus Politik und Forschung dargestellt.

Der Subventionsbericht der Bundesregierung richtet sich seit 1967 nach §12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und konzentriert sich auf Leistungen für die Privatwirtschaft. Der genutzte Subventionsbegriff beinhaltet dabei vor allem Finanzhilfen als Geldleistungen des Bundes außerhalb der Bundesverwaltung, die der privaten Wirtschaft zugutekommen, aber auch Steuervergünstigungen in Form spezieller steuerlicher Ausnahmeregelungen (Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2015, S. 11). Der Subventionsbegriff der Strukturberichterstattung fünf deutscher Wirtschaftsforschungsinstitute ist deutlich weiter gefasst.<sup>8</sup> Er umfasst beispielsweise neben den Leistungen für die private Wirtschaft auch Leistungen für Haushalte und Organisationen ohne Erwerbscharakter (Nieder-Eichholz, 1995, S. 34; Haghani, 1999, S. 35f.).

Offensichtlich gibt es keine einheitliche Definition des Subventionsbegriffs, und analog zu der Bestimmung des Kulturbegriffs gibt es auch hier keinen Anlass, eine Definition als besser oder richtig zu bewerten.<sup>9</sup> Im Folgenden wird daher ein Subventionsbegriff für die anschließende Verwendung in der Analyse abgegrenzt.

### 2.3.2. *Abgrenzung des Subventionsbegriffs*

Die Abgrenzung eines Subventionsbegriffs erfolgt häufig über eine Bestimmung verschiedener Dimensionen, zu denen der Subventionsgeber, die Art der Leistung, der Subventionsempfänger, das Subventionsziel und die Subventionswirkung zählen (Nieder-Eichholz, 1995, S. 23ff.; Haghani, 1999, S. 16f.). Die Begriffsabgrenzung erfolgt entsprechend schrittweise anhand der Beantwortung der Frage, wer was an wen mit welchem Ziel und welcher Wirkung leistet (Nieder-Eichholz, 1995, S. 23). Der Begriff der Kultursubvention soll hier gemäß dieses Schemas bestimmt werden, wobei die Abgrenzung über

---

<sup>8</sup> An der Strukturberichterstattung waren das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA), das ifo Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) sowie das Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) beteiligt, sie wurde von 1978 bis 2001 im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführt (Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Strukturberichterstattung).

<sup>9</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.1.

den Subventionsgeber, die Art der Leistung und den Subventionsempfänger erfolgt. In einem späteren Teil der Arbeit folgt die Auseinandersetzung mit Subventionsziel und Subventionswirkung.<sup>10</sup>

*a. Wer...?*

Als Subventionsgeber wird in der Literatur und auch an dieser Stelle die öffentliche Hand identifiziert (Nieder-Eichholz, 1995, S. 23). Dabei bleibt in der Literatur häufig unklar, welche Institutionen, über Bund, Länder und Gemeinden hinaus, berücksichtigt werden. Als Subventionsgeber werden für diese Arbeit alle Institutionen bezeichnet, die über Mittel des öffentlichen Haushalts verfügen und diese vergeben können. Die Kosten der Subventionierung werden dabei letztlich von der Allgemeinheit getragen (Subventionsquelle), aus deren Abgaben, v.a. in Form von Steuern, die öffentlichen Mittel generiert werden (Nieder-Eichholz, 1995, S. 24).

*b. leistet was...?*

Subvention bezeichnet grundsätzlich eine Form der Unterstützung. Für die Art der Subventionsleistung können dabei im Allgemeinen sowie für Kultur im Speziellen grundsätzlich zwei Arten der Förderung unterschieden werden: direkte Leistungen in Form von Finanzhilfen und indirekte Leistungen in Form von Steuervergünstigungen (Frey, 2003, S. 390; BMF, 2015, S. 11). Im Vordergrund stehen für die Arbeit direkte finanzielle Subventionsleistungen, die im Bereich Kultur gewährt und zumindest teilweise quantifiziert werden (siehe Kulturfinanzbericht). Für den hier abgegrenzten Kulturbegriff gilt gemäß §12 UStG für den Erwerb einer Eintrittsberechtigung ein ermäßigter Steuersatz von sieben Prozent, wodurch indirekte Subventionen geleistet und so indirekt Kosten für die Subventionsquelle entstehen. Entsprechend berücksichtigt der hier gewählte Subventionsbegriff neben Finanzhilfen auch Steuervergünstigungen für Kultur.

*c. an wen?*

Zu den Subventionsempfängern werden Institutionen gezählt, die Kultur gemäß des gewählten Kulturbegriffs bereitstellen. Dazu zählen beispielsweise Museen, Theater und Opernhäuser. Gerade bei Museen, aber auch bei anderen Kulturangeboten, ist eine große Diversität in der Organisationsform zu beobachten (Johnson, 2003, S. 315). So befinden sich in Deutschland viele Museen in öffentlicher Hand, eine Vielzahl von Museen wird aber auch von Stiftungen, Vereinen, Firmen oder Privatpersonen getragen (Deutscher Museumsbund e.V.). Die Art der Trägerschaft spielt für den hier abgegrenzten Begriff

---

<sup>10</sup> Vgl. Abschnitt 4.1. und 4.2.

der Kultursubvention keine Rolle, es werden alle Institutionen berücksichtigt, die Kultur bereitstellen. Der Kreis der berücksichtigten Subventionsempfänger beinhaltet dabei nicht die Künstler selber, die beispielsweise in Form von Stipendien von öffentlicher Hand unterstützt werden können.

Als Kultursubvention werden für diese Arbeit alle direkten und indirekten finanziellen Leistungen aus öffentlichen Geldern für die institutionelle Bereitstellung von Kultur gemäß dem abgegrenzten Kulturbegriffs bezeichnet.



### 3. Legitimation einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur

Wie in der Einleitung beschrieben, liegt ein Schwerpunkt der Arbeit auf der Frage nach Legitimation einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur aus ökonomischer Perspektive. Dafür wird zunächst dargestellt, unter welchen Umständen ein Staatseingriff im Allgemeinen ökonomisch legitimiert werden kann. Anschließend werden mögliche Gründe für einen Staatseingriff in Form von Kultursubventionen einzeln untersucht, wobei vor der speziellen Analyse für Kultur stets eine allgemeintheoretische Darstellung erfolgt.

Im Regelfall erfolgt die Allokation knapper Ressourcen am effizientesten über einen Markt (Kirchgässner, 2000, S. 9).<sup>11</sup> Dabei steht das Ideal der Konsumentensouveränität im Vordergrund, welches eng mit dem bereits beschriebenen methodologischen Individualismus verknüpft ist. Die Konsumentensouveränität beschreibt „die Vorstellung eines durch Konsumentenwünsche gesteuerten wirtschaftlichen Prozesses“, wobei letztlich die Konsumentenentscheidungen die Steuerung des Wirtschaftssystems darstellen (Vanberg, 2000, S. 265). Über Ausgleich von individueller Nachfrage und Angebot durch freiwillige Tauschaktivitäten wird am Markt eine Pareto-optimale<sup>12</sup> Allokation erreicht (Bechler, 1993, S. 50; Kirchgässner, 2000, S. 9). Greift der Staat in die Allokation ein, wird die Konsumentensouveränität verletzt. Die staatliche Bereitstellung eines Gutes ist mit Opportunitätskosten verbunden, da die zur Bereitstellung aufgewandten Ressourcen nicht mehr für die Bereitstellung eines anderen Gutes verwendet werden können. Eine öffentliche Bereitstellung eines Gutes erfordert demnach mindestens in dem Ausmaß Konsumverzicht von den Individuen, in dem Kultur durch öffentliche Hand gefördert wird.<sup>13</sup> Diese Ausübung von Zwang bedarf notwendigerweise einer Legitimation.

Es gibt Situationen, in denen der Allokationsmechanismus des Marktes versagt und individuell rationale Entscheidungen zu einem kollektiv irrationalen Ergebnis führen - die Allokation ist dann nicht Pareto-optimal (Roth, 2014, S. 149). Liegt ein solches Marktversagen vor, dann kann eine zentrale Allokation in Form eines Staatseingriffs alle beteiligten Individuen besser stellen und so eine Pareto-superiore<sup>14</sup> Situation erreicht werden.

---

<sup>11</sup> Hier wird das Ideal eines vollkommenen Markts unterstellt, auf dem vollständige Konkurrenz, perfekte Informationen und Homogenität vorliegen (Bibliographisches Institut GmbH, 2010).

<sup>12</sup> Als Pareto-optimal wird eine Situation bezeichnet, in der kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne dass mindestens ein anderes Individuum schlechter gestellt wird. In einer Pareto-optimalen Situation herrscht Verschwendungsfreiheit.

<sup>13</sup> Hinzu kommen gegebenenfalls weitere Kosten, die durch den Staatseingriff entstehen, wie z.B. Verwaltungskosten.

<sup>14</sup> Als Pareto-superior wird eine Situation bezeichnet, in der, gegenüber einer Referenzsituation, kein Individuum schlechter und mindestens ein Individuum besser gestellt ist.

Ein Staatseingriff ist in diesem Fall mit dem Primat des methodologischen Individualismus und der Konsumentensouveränität kompatibel (Bechler, 1993, S. 53). Das Vorliegen eines Marktversagenstatbestandes ist die notwendige Bedingung für eine ökonomische Legitimation staatlicher Bereitstellung (Roth, 2014, S. 149). Es ist keine hinreichende Bedingung, da die Kosten eines Staatseingriffs den Nutzen, der aus der Beseitigung des Marktversagens entsteht, überschreiten können (Kirchgässner, 2000, S. 17).<sup>15</sup> Eine staatliche Bereitstellung ist schließlich auch mit Kosten verbunden und es ist in der Praxis nicht davon auszugehen, dass der Staat exakt die gesamtwirtschaftlich optimale Menge bereitstellt.<sup>16</sup>

Mit Hinblick auf die Legitimation von Kultursubventionen werden in der Literatur zwei klassische Marktversagenstatbestände angeführt: Kultur wird zum einen der Charakter eines öffentlichen Guts unterstellt, zum anderen wird davon ausgegangen, dass Kultur mit positiven Externalitäten verbunden ist (Beek, 2002, S. 71). Im Folgenden wird geprüft, inwiefern diese Marktversagenstatbestände tatsächlich auf Kultur zutreffen und ob sich daraus eine Legitimation für einen Staatseingriff ableiten lässt. Zudem wird auch die Begründung staatlicher Bereitstellung über das Konzept der Meritorik untersucht. Meritorische Güter stellen zwar kein klassisches Marktversagen dar, werden aber gerade im Bereich Kultur oft zur Argumentation genutzt (Kirchgässner, 2000, S. 17).

### **3.1. Kultur als öffentliches Gut**

Kultursubventionen werden häufig über die Aussage begründet, bei Kultur handle es sich um ein öffentliches Gut. Ein Gut wird als öffentliches Gut oder Kollektivgut bezeichnet, sofern es einem Individuum nicht vorenthalten werden kann, wenn ein anderes Individuum es konsumiert (Olson, 1992, S. 13). Dabei sind zwei Eigenschaften maßgeblich: Für ein öffentliches Gut besteht grundsätzlich weder Ausschließbarkeit noch Rivalität im Konsum. Im Gegensatz zu einem privaten Gut kann niemand vom Konsum eines öffentlichen Guts ausgeschlossen werden und durch Konsum eines Individuums werden die Konsummöglichkeiten Anderer nicht eingeschränkt. Aufgrund der Nicht-Rivalität im Konsum fallen durch zusätzliche Nutzung eines öffentlichen Guts keine zusätzlichen Kosten an (Solf, 1993, S. 44). Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass eine Ausweitung

---

<sup>15</sup> Wenn der Differenz aus Nutzen und Kosten eines Staatseingriffs bei Marktversagen negativ ist, spricht man von *Staatsversagen* (Kirchgässner, 2000, S. 13).

<sup>16</sup> Es ist unwahrscheinlich, dass ein Staat sowohl über vollständige Informationen bezüglich der individuellen Präferenzen aller Bürger zur Ermittlung der sozial-optimalen Menge, als auch über geeignete Mittel zur Erreichung dieser verfügt (Kirchgässner, 2000, S. 13).

der Nutzung des Guts durch zusätzliche Konsumenten keine zusätzlichen Einheiten des Guts erfordert. Die Bereitstellung eines öffentlichen Guts ist effizient, wenn die Summe der individuellen Grenznutzen gerade den Grenzkosten entspricht (Roth, 2014, S. 156). Aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit besteht für Individuen ein Anreiz, ihre Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut zu verschleiern, um nicht oder in geringem Maße an den Bereitstellungskosten beteiligt zu werden (Welfens, 2008, S. 125f.). Dieser Anreiz, den Nutzen eines öffentlichen Guts zu erlangen, ohne entsprechend dafür zu bezahlen, besteht für alle rational nutzenmaximierenden Individuen, die Nutzen aus dem Konsum eines öffentlichen Guts ziehen, und wird als *Trittbrettfahrerverhalten* bezeichnet (Mankiw & Taylor, 2012, S. 280). Wenn in einer Gruppe von Individuen mit Interesse an der Bereitstellung eines öffentlichen Guts jeder individuell rational handelt, dann wird das Ziel der Gruppe (die ausreichende Bereitstellung des öffentlichen Guts) nicht erreicht (Olson, 1992, S. 2). Da die Zahlungsbereitschaft aufgrund des Trittbrettfahrerverhaltens nicht, oder nicht komplett abgeschöpft werden kann, ist die bereitgestellte Menge kleiner als die effiziente Allokation, der Markt versagt.<sup>17</sup> Aufgrund von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit herrscht bei öffentlichen Gütern Marktversagen, wodurch ein Staatseingriff legitimiert werden kann. Im Folgenden wird geprüft, inwiefern das Gut Kultur die Eigenschaften eines öffentlichen Guts erfüllt.

### 3.1.1. Direkter Konsum

Offensichtlich können Individuen von dem direkten Konsum von Kultur ausgeschlossen werden: Ohne gültige Eintrittskarte oder außerhalb der Öffnungszeiten ist Individuen für gewöhnlich der Zugang zu Kultur verwehrt. Da das konstitutive Merkmal der Nicht-Ausschließbarkeit nicht erfüllt ist, stellen Kulturgüter an sich bzw. im Original (bspw. eine Aufführung im Theater oder eine Skulptur im Museum) kein öffentliches Gut dar.

### 3.1.2. Ideeller Charakter

Die öffentliche Bereitstellung von Kultur wird gelegentlich über einen ideellen Charakter und ein sich daraus ergebendes Kollektivgutproblem begründet (Bechler, 1993, S. 46). Der Nutzen eines berühmten Gemäldes ergebe sich demnach nicht ausschließlich aus dem Original, sondern aus der Idee des Künstlers, zum Beispiel einer erstmals genutzten Technik oder einer inhaltlichen Aussage (Bechler, 1993, S. 46). Es scheint plausibel anzunehmen, dass Kulturgüter über einen solchen ideellen Charakter verfügen, dieser ist jedoch

---

<sup>17</sup> Wird aufgrund des Trittbrettfahrerverhaltens (engl. free rider) das Gut nicht bereitgestellt, spricht man von der starken Freerider-Hypothese, wird es in unzureichender Menge bereitgestellt, spricht man von der schwachen Freerider-Hypothese, beides führt zu Marktversagen (Roth, 2014, S. 159).

kein der Kultur eigenes Merkmal. Vielmehr kann diese Dualität auch bei den meisten anderen Gütern beobachtet werden: Zweifellos hatte beispielsweise das erste Automobil mit Verbrennungsmotor in seiner tatsächlichen Erscheinungsform einen Nutzen (die schnellere Fortbewegung), der Nutzen der Idee eines motorbetriebenen Straßenfahrzeuges dürfte diesen aber um ein weites übersteigen. Technologische Ideen und Wissen können als Produktionsfaktor betrachtet werden, der Nutzen, der sich aus dem ideellen Teil eines technologischen Guts ergibt, kann identifiziert und quantifiziert werden. Für den ideellen Charakter von Kulturgütern hingegen ist die Nutzenstiftung weniger eindeutig, es ist daher fraglich in welchem Ausmaß der kulturelle Ideenwert besteht. Im Folgenden wird unterstellt, dass bei der Herstellung von Kultur in ähnlichem Ausmaß nutzenstiftende Ideen entstehen, wie sie von technologischen Produkten bekannt sind, um zu prüfen, ob sich daraus eine Legitimation öffentlicher Bereitstellung ergeben könnte.

Ideen und Wissen wird der Charakter eines öffentlichen Guts zugesprochen, da aufgrund der bestehenden Möglichkeit der Imitation<sup>18</sup> keine ausreichende Bereitstellung stattfindet (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 2007, S. 5). Dabei wird aus einer Situation ohne eindeutig definierte Eigentumsrechte, in der praktisch niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann, abgeleitet, dass grundsätzlich keine Ausschließbarkeit für die Nutzung von Ideen und Wissen besteht. Tatsächlich zeigt jedoch die Praxis, dass das Gegenteil der Fall ist. Das sich durch die Möglichkeit der Imitation ergebende „Kollektivgut-Problem“ kann gelöst werden, indem Ausschließbarkeit in Form von Schutzrechten geschaffen wird (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2007, S. 5). Offensichtlich besteht für Wissen und Ideen nicht grundsätzlich eine Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum, sie können daher nicht als öffentliches Gut bezeichnet werden und entsprechend kann auch nicht von einem Kollektivgut-Problem gesprochen werden. Die Ausschließbarkeit kann auf rechtlicher Ebene erfolgen, was in Form von Patent- und Markenrecht und für Kulturgüter in Form des Urheberrechts geschieht. Damit sind die Eigentumsrechte theoretisch im Rechtsrahmen definiert, in der Praxis kann die Ausschließbarkeit nur garantiert werden, wenn sich die Individuen im rechtlichen Rahmen bewegen.<sup>19</sup> Aus ökonomischer Sicht lohnt sich die Registrierung ei-

---

<sup>18</sup> Imitation stellt eine klassische Form des Trittbrettfahrerverhaltens dar: Der Nutzen der Idee wird ohne Beteiligung an den Entwicklungskosten abgeschöpft.

<sup>19</sup> Angesichts der technologischen Entwicklung mag es beispielsweise fraglich sein, ob das Urheberrecht in seiner bestehenden Form das Ausschlussrecht in der Praxis ausreichend regeln kann, daraus ergibt sich jedoch keine Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung von Kultur, sondern vielmehr die Notwendigkeit einer Überarbeitung des Urheberrechts. Weiterführend dazu z.B. Kreutzer (2012).

nes Urheberrechts oder Patents, wenn der Nutzen die Kosten übersteigt und das resultierende Schutzrecht ein wirksames Monopol schafft (Henneberger-Sudjana & Henneberger, 2015, S. 2). Zur Beseitigung des Problems der Imitation bedarf es demnach einer Institution (beispielsweise der Staat), die das Ausschlussrecht regelt und Verstöße gegen dieses ahndet. Eine öffentliche Bereitstellung von Kultur kann durch den ideellen Charakter von Kultur nicht legitimiert werden, da hier kein Öffentliches-Gut-Problem vorliegt und die notwendige Bedingung eines Marktversagens nicht erfüllt ist.

### 3.1.3. Optionswert

Neben einem ideellen Charakter wird Kultur häufig auch ein Optionswert unterstellt. Dabei geht man davon aus, dass nicht nur der Konsum an sich, sondern auch die dauerhafte Möglichkeit des Konsums nutzenstiftend auf Individuen wirkt (Weisbrod, 1964, S. 472).<sup>20</sup> Aus diesem Optionsnutzen ergibt sich eine positive Zahlungsbereitschaft, die unabhängig davon besteht, ob die Individuen das Angebot tatsächlich nutzen. Sofern die Zahlungsbereitschaft der Individuen für tatsächlichen Konsum die Kosten einer optimalen Bereitstellung, bei der gleichzeitig eine dauerhafte Nutzungsoption gewährt wird, decken, hat der Optionswert keinen Effekt auf die optimale Allokation. Das Vorliegen eines Optionswerts ist jedoch relevant, wenn die Zahlungsbereitschaft der tatsächlichen Nutzer die Bereitstellungskosten unterschreitet, die Summe aller Zahlungsbereitschaften (für Konsum und Konsumoption) aber die Kosten deckt. Die Eintrittspreise stellen in diesem Fall kein adäquates Maß für die Gesamtnachfrage dar, das Marktergebnis entspricht nicht der gesellschaftlich optimalen Menge.

An dieser Stelle kann nicht festgestellt werden, ob für Kultur diese relevante Konstellation aus Kosten, Konsum- und Optionsnutzen vorliegt. Es ist dabei vor allem unklar, wie stark die Zahlungsbereitschaft für eine Option ist, die nicht uneingeschränkt genutzt werden kann. Zwar besteht in dem Nutzen aus der reinen Option keine Rivalität, es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Zahl derer, die tatsächlich konsumieren können, dennoch durch ein gewisses Maß an Rivalität beschränkt ist.<sup>21</sup> Einem Individuum, das

---

<sup>20</sup> Der Absatz folgt der Argumentation des grundlegenden Artikels von Burton A. Weisbrod (1964, S. 471ff.), indem das Konzept des Optionswerts anhand eines Nationalparks untersucht wird. Dabei wird unterstellt, dass der Zugang zu diesem Park verwehrt bzw. über Ticketkauf kontrolliert werden kann, und dass der Park bei Nicht-Fortbestand (Rodung) nicht oder nur mit hohen Kosten (Zeit) wiederhergestellt werden kann. Diese beiden Eigenschaften treffen auch auf den gewählten Kulturbegriff zu (Vgl. Abschnitt 2.1.2. und 3.2.2.), weshalb ein Übertrag der Argumentation auf Kultur zulässig erscheint.

<sup>21</sup> Für eine Theateraufführung ist beispielsweise die Zahl der Konsumenten, d.h. der Zuschauer, durch die Zahl der Sitzplätze bzw. Eintrittskarten beschränkt.

sich zum Erhalt der Option an der Bereitstellung von Kultur beteiligt, kann damit nicht unbedingt die tatsächliche Nutzung ermöglicht werden.

Zudem gestaltet sich eine Quantifizierung des Optionswerts als schwierig, wenn die Option nicht der Ausschließbarkeit unterliegt. Auch wenn eine ausreichend hohe Zahlungsbereitschaft besteht, kann diese nicht unbedingt abgeschöpft werden, da die Individuen keinen Anreiz haben, ihre Zahlungsbereitschaft zu offenbaren, solange sie nicht riskieren vom Konsum ausgeschlossen zu werden (Attenhofer, 1997, S. 67). Die individuell rationale Entscheidung beinhaltet vielmehr eine Verschleierung der Zahlungsbereitschaft für die Nutzungsoption und Trittbrettfahrerverhalten, um von dem Optionsnutzen kostengünstig zu profitieren. Aus dem Umstand, dass die Option der Kulturnutzung im Status quo nicht der Ausschließbarkeit unterliegt, kann jedoch auch hier nicht abgeleitet werden, dass grundsätzlich Nicht-Ausschließbarkeit vorliegt und für den Optionswert daher ein Öffentliches-Gut-Problem vorliegt.

Für das Durchsetzen von Ausschließbarkeit bedarf es einer Institution, die über die Möglichkeit verfügt, Mittel zur Bereitstellung zu erheben und zahlungsunwillige Individuen vom Konsum des Guts auszuschließen (Nieder-Eichholz, 1995, S. 82ff.). Das Gut erlangt dadurch den Charakter eines Clubguts, da weiterhin keine Rivalität besteht. Die Herstellung und Wahrung von Ausschließbarkeit kann durchaus privat (beispielsweise durch einen Verein) erfolgen, eine öffentliche Bereitstellung ist nicht zwingend notwendig. Das Erheben von Beiträgen und das Wahren der Ausschließbarkeit sind jedoch mit Kosten verbunden, die dazu führen können, dass keine private Bereitstellung erfolgt (Nieder-Eichholz, 1995, S. 85). Wenn man davon ausgeht, dass der Optionswert von Kultur für einen großen Teil der Bevölkerung besteht (Solf, 1993, S. 86), ist die Zahl der Individuen, die über eine positive Zahlungsbereitschaft für die Konsumoption verfügen, sehr hoch. Es ist davon auszugehen, dass das Erheben der Beiträge für private Bereitsteller, die nicht über die Möglichkeit einer Besteuerung verfügen, aufgrund der hohen Anzahl von Betroffenen mit hohen Transaktionskosten verbunden wäre. Angesichts des Umstandes, dass sich aus der Option im Zweifelsfall nicht unbedingt eine tatsächliche Nutzung ergeben kann, scheint es zudem plausibel anzunehmen, dass die Zahlungsbereitschaft für die theoretische Option der Kulturnutzung eher gering ausfällt. Es ist daher möglich, dass eine private Bereitstellung von Kultur aufgrund hoher Transaktionskosten und geringer Zahlungsbereitschaft nicht erfolgt. In diesem Fall ist, anders als für ein Kollektivgutproblem aufgrund eines ideellen Charakters, eine staatliche Bereitstellung notwendig, um Ausschließbarkeit herzustellen. Dabei muss die Bereitstellung jedoch nicht direkt durch

den Staat erfolgen, es genügt wenn der Staat die Steuern erhebt und die Mittel an private Anbieter weitergibt. Die öffentliche Hand kann so indirekt auf die bereitgestellte Kulturmenge einwirken, indem sie beispielsweise entscheidet, wie viele Kulturanbieter staatlich unterstützt werden. Im Kulturbereich kann diese indirekte Form der öffentlichen Bereitstellung zum Beispiel für Museen beobachtet werden: Neben staatlichen Museen gibt es auch Museen in privater Trägerschaft, die öffentliche Gelder für die Bereitstellung von Kultur erhalten.

### **3.2. Positive Externalitäten im Konsum bzw. in der Bereitstellung von Kultur**

Neben dem Öffentlichen-Gut-Charakter werden Kultur häufig positive externe Effekte unterstellt, wenn die staatliche Bereitstellung begründet werden soll. Ein externer Effekt liegt vor, wenn ökonomisches Handeln eines Individuums einen Effekt auf die Wohlfahrt Dritter hat (Mankiw & Taylor, 2012, S. 245). Der Effekt kann sowohl zu deren Nutzen (positive Externalität), als auch zu deren Schaden erfolgen (negative Externalität). Die Wirkungen auf Dritte werden in der individuellen Entscheidung häufig nicht berücksichtigt. Wenn die Externalitäten seitens des handelnden Individuums nicht internalisiert werden, dann entspricht das Marktergebnis nicht dem sozialen Optimum: Im Fall negativer Externalitäten werden die Kosten unterschätzt. Am Markt wird aus volkswirtschaftlicher Sicht zu viel bereitgestellt, da die privaten Kosten kleiner als die gesamtwirtschaftlichen Kosten sind; im Fall positiver Externalitäten ist die am Markt bereitgestellte Menge entsprechend zu gering, da der gesamtwirtschaftliche Nutzen den privaten Nutzen übersteigt. In beiden Fällen versagt der Markt, das Marktergebnis ist nicht effizient.

In puncto Kultur herrscht keineswegs Einigkeit über die Art und Wirkungsweise der Externalitäten. Im Folgenden werden gängige positive externe Effekte untersucht, die in der Literatur angeführt werden. Im Mittelpunkt soll dabei die Frage stehen, ob einer oder mehrere dieser Effekte tatsächlich zu Marktversagen führen und damit eine öffentliche Bereitstellung legitimieren könnten.

#### *3.2.1. Bildung*

Kultur werden häufig Effekte zugesprochen, die sich positiv auf individuelle Fähigkeiten auswirken. Dabei werden Kultur ähnliche Eigenschaften wie Bildung unterstellt, deren positive Effekte auf Individuen und Gesellschaft als allgemein akzeptiert vorausgesetzt werden (Baumol & Bowen, 1976, S. 55). Institutionen, die Kultur bereitstellen (Theater, Museen, Opern etc.), sind demnach im Prinzip als Bildungseinrichtungen zu betrachten

(Beek, 2002, S. 72). Aus der Analogie zu Bildung wird die Legitimation einer staatlichen Kulturbereitstellung abgeleitet, da Bildungseinrichtungen häufig öffentlich finanziert werden (Baumol & Bowen, 1976, S. 55). Diese Ableitung ist nur dann schlüssig, wenn die Bereitstellung von Bildung ökonomisch gerechtfertigt werden kann<sup>22</sup> und Kultur tatsächlich vergleichbare Wirkungen auf Individuen erzielt. Davon kann per se nicht ausgegangen werden, der reine Vergleich mit Kultur rechtfertigt noch keine staatliche Subventionsleistung.

Bildungseffekte, die sich möglicherweise aus dem Konsum von Kultur ergeben, können grundsätzlich auf zwei Arten wirken. Zum einen können sie das konsumierende Individuum selbst betreffen, den Museumsbesucher oder Theaterzuschauer. Erwirbt das Individuum durch den Kulturkonsum neue Kenntnisse, so können diese sein Humankapital steigern. Das Individuum kann durch erweitertes Humankapital seine Produktivität erhöhen, wodurch seine Arbeitszeit an Wert gewinnt und ein höherer Lohn erzielt werden kann. In der Praxis ist die tatsächliche individuelle Produktivität seitens der Unternehmen kaum zu bewerten, weshalb Arbeitgeber die Produktivität aufgrund verschiedener Signale einschätzen (Spence, 1973, S. 356). Ein solches Signal geht beispielsweise von erworbener Bildung bzw. den entsprechenden Zertifikaten aus. Anders als bei Bildung erhält man für Kulturkonsum im Regelfall jedoch keine Zertifikate, die ein solches Signal liefern könnten, weshalb davon auszugehen ist, dass die Rendite in Form von Lohnsteigerung entsprechend geringer ausfällt. Es scheint durchaus plausibel, dass sich der Konsum von Kultur positiv auf die individuellen Fähigkeiten auswirkt, sei es über Persönlichkeitsentwicklung (Attenhofer, 1997, S. 68) oder gesteigerte Kreativität (Beek, 2002, S. 72). Auch eine daraus resultierende Produktivitätssteigerung durch erweitertes Humankapital und entsprechende Entlohnung ist vorstellbar. Dieser positive Effekt ist jedoch keineswegs externer Natur. Das Individuum kann den zukünftigen Nutzen aus Kultur (ein höheres Arbeitsentgelt) in seiner heutigen Konsumententscheidung berücksichtigen, was sich in seiner Zahlungsbereitschaft für das Gut Kultur widerspiegelt. Der positive Effekt ist damit interner Natur, auch wenn dieser zu einem späteren Zeitpunkt anfällt (Solf, 1993, S. 88; Attenhofer, 1997, S. 68f.). Die positiven Effekte, die sich für den Unternehmenssektor ergeben, werden mit einem höheren Lohn für das Individuum entgolten, auch hier liegt kein externer Effekt vor.

---

<sup>22</sup> Dafür müsste zum einen Marktversagen vorliegen (in diesem Fall in Form von positiven Externalitäten), zum anderen müsste gesichert sein, dass der Nutzen durch einen Staatseingriff den Nutzen übersteigt, der sich aus der Bereitstellung am Markt ergibt.



Neben positiven Effekten auf die Bildung des Individuums zum einen, kann der Konsum von Kultur zum anderen auch auf nicht direkt am Kulturkonsum beteiligte Individuen wirken. Dabei wird dem durch Kultur individuell erworbenen Humankapital ein positiver externer Bildungseffekt<sup>23</sup> auf Dritte unterstellt (Beek, 2002, S. 72), durch den neue Kenntnisse in die Gesellschaft einfließen (Brida, Meleddu, & Pulina, 2011, S. 2). Der Bildungswert Dritter schlägt sich letztlich auch hier in einer Steigerung der Produktivität nieder. Im Gegensatz zu der beschriebenen Produktivitätssteigerung, die sich aus dem direkten Konsum ergibt, wird der positive Effekt in diesem Fall nicht unmittelbar durch eine höhere Zahlungsbereitschaft für Kultur entgolten. Es stellt sich an der Stelle die Frage, wie der Bildungswert von Kultur auf Dritte übertragen wird. Laut Beek findet dieser Prozess primär in Gesprächen statt (2002, S. 72), wobei offen bleibt, auf welche Weise dies geschieht und welcher Anteil des direkt erworbenen Bildungswertes in solch einem Gespräch vermittelt werden kann. Auch wenn man einmal annimmt, dass sich Gespräche zur Übertragung eines positiven Bildungseffekts von Kultur eignen, bedeutet das nicht zwingend, dass der Bildungswert auch tatsächlich übertragen wird. Die Weitergabe erfolgt auf freiwilliger Basis (Attenhofer, 1997, S. 69), ein Museumsbesucher muss seine erworbene Erfahrung schließlich nicht an Dritte weitergeben, er kann sie gleichermaßen für sich behalten. Aus dem Konsum von Kultur ergeben sich also nicht notwendigerweise positive Externalitäten. Zudem könnte ein Besucher Entgelt seitens der Nichtbesucher verlangen, die von seiner Erfahrung profitieren (Attenhofer, 1997, S. 69). Auch wenn sich positive externe Effekte auf die Bildung Dritter ergeben, gehen diese nicht zwangsläufig mit Marktversagen einher. Daher scheint es unwahrscheinlich, dass positive Bildungseffekte eine umfassende öffentliche Bereitstellung von Kultur legitimieren können.

### 3.2.2. *Vermächtnis*

Eine weitere Externalität, die Kultur zugesprochen wird, ist der so genannte Vermächtniswert. Kultur habe auch einen Wert für zukünftige Generationen, deren Nachfrage heute am Markt nicht berücksichtigt werden kann, woraus abgeleitet wird, dass es einer staatlichen Bereitstellung bedarf, um Kultur für nachkommende Generationen zu erhalten (Baumol & Bowen, 1976, S. 54). Zweifellos wird für die allermeisten Güter auch in der Zukunft Nachfrage bestehen, die heute noch nicht am Markt wirkt. Doch auch wenn vermutlich in der Zukunft Autos nachgefragt werden, wird kaum jemand eine staatliche Be-

---

<sup>23</sup> Dieser externe Bildungswert wird auch als „Erziehungswert“ bezeichnet (Beek, 2002, S. 72; Attenhofer, 1997, S. 68), hier wird jedoch durchgängig der Begriff „Bildungswert“ verwendet.

reitstellung von Autos fordern, schließlich können sie in der Zukunft nach Bedarf produziert werden. An dieser Stelle muss kulturellen Gütern eine Eigenschaft unterstellt werden, die diese von den meisten anderen Gütern unterscheidet: Sie können nicht ohne weiteres reproduziert oder bei Zerstörung in ihren Ursprungszustand versetzt werden (Beek, 2002, S. 74).<sup>24</sup> Aus diesem Grund wird der Erhalt von Kultur auch mit dem Erhalt der Umwelt verglichen (Baumol & Bowen, 1976, S. 54), da auch verbrauchte natürliche Ressourcen nicht, oder nur sehr langsam, wiederhergestellt werden können. Scheint es bei dem Erhalt der Umwelt außer Frage zu stehen, dass für zukünftige Generationen ein Nutzen besteht<sup>25</sup>, so ist dies für den Erhalt von Kulturgütern nicht gleichermaßen evident. Hier muss die Annahme gestellt werden, dass kommende Generationen gleiche oder mindestens ähnliche Präferenzen bezüglich Kultur aufweisen wie die heutige (Beek, 2002, S. 75). Bereits heute müssten entsprechend die zukünftigen Präferenzen bekannt sein (Attenhofer, 1997, S. 68), andernfalls kann nicht von positiven Effekten auf kommende Generationen ausgegangen werden.

Wenn eine staatliche Bereitstellung von Kultur über die Notwendigkeit der Bewahrung von Kultur legitimiert werden soll, muss eine weitere Annahme unterstellt werden: Die Abnutzung des Gutes Kultur über die Zeit (Beek, 2002, S. 75). Kultur stellt kein Gut dar, das durch Konsum unmittelbar verbraucht wird, und im Gegensatz zur Umwelt wird Kultur im Normalfall nicht durch alltägliche Prozesse zerstört. Kultur, beispielsweise in Form von Gemälden, kann jedoch durchaus durch nicht fachgerechte Lagerung abgenutzt werden. Jedoch ist es fraglich, ob eine solche Abnutzung stärker in privater (z.B. private Gemäldesammlungen) als in öffentlicher Hand erfolgt. Nur wenn dies der Fall ist und zudem die Kenntnis zukünftiger Präferenzen bzgl. Kultur vorausgesetzt werden, könnte der Vermächtniswert eine öffentliche Bereitstellung ökonomisch legitimieren.

### 3.2.3. *Wirtschaft*

Kultur wird außerdem ein positiver Effekt auf die lokale Wirtschaft unterstellt, wobei hier die Externalität nicht im Konsum, sondern vielmehr in der Bereitstellung, das heißt in der Existenz von Kulturinstitutionen (Museen, Theater etc.) besteht. Dabei werden dem Standortfaktor Kultur vor allem positive Effekte auf den Tourismus unterstellt, die sich größtenteils lokal bemerkbar machen, sich gelegentlich aber auch auf regionaler oder nationaler Ebene niederschlagen können (Baumol & Bowen, 1976, S. 53f.). Etwa die Hälfte

---

<sup>24</sup> Diese Annahme erscheint plausibel. Zwar können kulturelle Güter reproduziert werden, diese Repliken spenden aber meist nur geringen Nutzen.

<sup>25</sup> Da der Erhalt der Natur in einem gewissen Maß notwendig für (menschliches) Leben ist, ergibt sich eindeutig ein direkter Nutzen für alle Individuen.

der Touristen in Deutschland legt Wert auf Kultur im Urlaub (BMWi), wobei das Hauptziel Städte mit einer etablierten und reichhaltigen Kultur sind (Bonet, 2003, S. 187). Es ist davon auszugehen, dass solche Städte neben einer ausgeprägten Kulturlandschaft in den meisten Fällen auch über andere Standortvorteile verfügen, wie eine ausgeprägte Gastronomie oder vielfältige Einkaufsmöglichkeiten. Aus der Tatsache, dass Städte mit reichhaltigem Kulturangebot ein beliebtes Touristenziel darstellen, lässt sich per se nicht direkt ableiten, dass dies kausal durch Kultur bedingt ist. Es besteht aber durchaus die Möglichkeit, dies empirisch zu untersuchen. Eine Studie unter Besuchern des *Museum for Modern and Contemporary Art* (MART) in Rovereto (Italien) zeigte beispielsweise, dass ein Besuch des Museums für die meisten Besucher den Grund für eine Reise in die Stadt darstellte (Brida, Meleddu, & Pulina, 2011, S. 10).<sup>26</sup> Der Tourismus, der sich aus der Kultur ergibt, hat nicht nur positive Wirkung auf die Kultureinrichtungen selbst, sondern auch auf die gesamte lokale Wirtschaft (Bonet, 2003, S. 191). Dabei ist davon auszugehen, dass vor allem Branchen, deren Produkte direkt von Touristen nachgefragt werden, profitieren, wie beispielsweise die Hotellerie, die Gastronomie und der Einzelhandel. Sofern Kultur ursächlich die Zahl der Touristen erhöht, besteht hier ein positiver externer Effekt auf die lokale Wirtschaft.

Dem Standortfaktor Kultur werden neben positiver Wirkung auf den Tourismus und damit einhergehenden wirtschaftlichen Effekten auch direkte positive Effekte auf die lokale Wirtschaft zugesprochen, die sich vor allem in der Beschäftigung niederschlagen (Brida, Meleddu, & Pulina, 2011, S. 2). Gerade junge und hochqualifizierte Fachkräfte wählen Wohn- und Arbeitsplatz häufig in Städten mit einem breiten Kulturangebot (Matthiesen, Nitt-Drießelmann, & Wedemeier, 2014, S. 914). Das *Kulturstädteranking 2014*<sup>27</sup> des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts zeigt, dass der Anteil von Beschäftigten mit tertiärem Bildungsabschluss in Städten, die im Ranking eine äußerst hohe Platzierung erzielen, mehr als zehn Prozentpunkte über dem Anteil in Städten mit einer sehr niedrigen

---

<sup>26</sup> Knapp zwei Drittel der Besucher gaben an, die Stadt nur wegen des MART zu besuchen, etwa 90% würden auch eine andere Stadt besuchen, wenn das MART dort statt in Rovereto angesiedelt wäre (Brida, Meleddu, & Pulina, 2011, S. 10). Für die Studie wurden 350 Besucher befragt; sie ist, wenn auch für Rovereto, sicherlich nicht repräsentativ für Deutschland, zeigt aber, dass Kultur ursächlich auf Tourismus wirken kann.

<sup>27</sup> Das Kulturstädteranking wird vom Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut in Zusammenarbeit mit der Berenberg Bank erstellt und umfasst die 30 größten Städte Deutschlands. Im Fokus des Rankings steht die Kulturwirtschaft, erfasst werden „ausgesuchte Bereiche der Kultur, die anhand von Indikatoren messbar sind, und die für alle 30 Städte vorliegen“, wozu beispielsweise die öffentlichen pro Kopf Ausgaben für Kultur oder die Zahl der Museumsbesuche je Einwohner zählen (Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut, 2014, S. 31f.). Die zugrundeliegende Kulturdefinition richtet sich dabei nach der Kulturdefinition der UNESCO (Vgl. Abschnitt 2.1.1.), weicht also von dem hier gewählten Kulturbegriff ab.

Platzierung liegt (Matthiesen, Nitt-Drießelmann, & Wedemeier, 2014, S. 914). Analog zu den beschriebenen Tourismuseffekten muss aber auch hier kritisch hinterfragt werden, ob ein ausgeprägtes Kulturangebot kausal ursächlich für einen hohen Anteil gut ausgebildeter Arbeitskräfte ist, oder ob beide Ausprägungen bloß positiv korreliert sind. Besteht ein kausaler Zusammenhang, dann kann auch hier ein positiver externer Effekt von Kultur auf lokale Unternehmen identifiziert werden, da hochqualifizierte Arbeitskräfte in der Regel über eine höhere Produktivität verfügen als Geringqualifizierte, was sich positiv auf die Gesamtproduktivität eines Unternehmens auswirkt. Gelegentlich werden zudem auch positive Wirkungen von Kultur auf kulturnahe Branchen (z.B. Produzenten von Künstlerbedarf oder Instrumenten) als Externalitäten angeführt (Beek, 2002, S. 77). Diese Wirkung ist jedoch als pekuniärer externer Effekt einzustufen, der sich in nahezu jedem Produktionsprozess ergibt: Für die Produktion werden Ressourcen benötigt, deren Kauf sich positiv auf den Umsatz des entsprechenden Zulieferers auswirkt. Dieser Prozess ist marktkonform, es liegt kein Marktversagen vor.

Es scheint plausibel anzunehmen, dass das Angebot von Kultur positive externe Effekte auf Tourismus und Wirtschaft hat.<sup>28</sup> Der Markt versagt, wenn diese positiven Externalitäten seitens der Kulturschaffenden nicht internalisiert werden, wodurch die bereitgestellte Menge an Kultur kleiner als die gesamtwirtschaftlich optimale Menge ist. Wie bereits beschrieben, ergibt sich aus dem Versagen des Markts jedoch nicht unmittelbar die Legitimation eines Staatseingriffs. Das gilt gleichermaßen für die positiven Externalitäten von Kultur auf Tourismus und Wirtschaft. Zunächst muss davon ausgegangen werden, dass die Effekte vorrangig lokal wirken. Wenn eine Stadt durch ein breites Kulturangebot an Attraktivität gewinnt und dadurch Arbeitskräfte binden kann, gehen diese Arbeitskräfte an anderer Stelle verloren (das Gleiche gilt für Touristen). Gesamtwirtschaftlich betrachtet ergibt sich daraus für eine geschlossene Volkswirtschaft kein positiver Effekt, es handelt sich vielmehr um ein Nullsummenspiel. Positive externe Effekte auf die lokale Wirtschaft können eine staatliche Bereitstellung auf nationaler Ebene daher nicht legitimieren, sondern ausschließlich zur Legitimation einer öffentlichen Bereitstellung auf regionaler bzw. kommunaler Ebene herangezogen werden. Da de facto fast 90% der Kulturausgaben der öffentlichen Hand in Deutschland durch Länder und Kommunen getragen werden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 4), ist die nationale

---

<sup>28</sup> Sofern davon ausgegangen wird, dass der positive Zusammenhang zumindest teilweise kausal besteht.

Sichtweise für die Frage nach der Legitimation von Kultursubventionen nicht ausschlaggebend.<sup>29</sup>

Eine öffentliche Bereitstellung ist aber auch auf kommunaler und regionaler Ebene nicht zwingend notwendig, um das Marktversagen zu beseitigen. Die lokalen Unternehmen, die von den positiven Externalitäten profitieren, verfügen über eine Zahlungsbereitschaft für die lokale Bereitstellung von Kultur, sofern der daraus resultierende Nutzen die Kosten der Förderung übersteigt. Hier ergibt sich ein Trittbrettfahrerproblem, da auch Unternehmen profitieren, die nicht zur Förderung beitragen. Dieses Öffentliche-Gut-Problem kann jedoch umgangen werden, indem die Unternehmen von den geförderten Kultureinrichtungen Leistungen erhalten, die der Ausschließbarkeit unterliegen. So bietet das Kölner Museum Ludwig seinen Sponsoren beispielsweise „besondere Führungen und Kreativ-Workshops“ zur Mitarbeitermotivation und eine öffentlichkeitswirksame Bekanntmachung des Sponsorings (Museum Ludwig). Eine private Bereitstellung durch Unternehmen erfolgt, wenn der Gesamtnutzen aus den positiven Externalitäten und den zusätzlichen Leistungen bei Sponsoring, abzüglich der entstehenden Kosten, für das Unternehmen größer als der Nutzen bei Trittbrettfahrerverhalten ist. In diesem Fall kann das Marktversagen ohne Staatseingriff beseitigt werden.

#### 3.2.4. *Prestige*

Der Existenz von Kultur wird zudem ein positiver Prestigewert eingeräumt. Dabei wird davon ausgegangen, dass Kultur eine standortspezifische, identitätsstiftende Wirkung entfaltet, wodurch die nach außen gerichtete Wirkung, das Ansehen des Standorts gestärkt wird (Beek, 2002, S. 76). Diese Wirkung wird meist auf lokaler oder regionaler, gelegentlich aber auch auf nationaler Ebene unterstellt (Baumol & Bowen, 1976, S. 53).<sup>30,31</sup> Der Effekt ist insofern positiv, als dass er die regionale Bindung der Individuen fördert, die sich dadurch wohlfühlen und längerfristig an die Region binden (Hilber & Datko, 2004, S. 7). Die regionale Identität, bzw. das regionale Prestige, stellen damit einen Standortfaktor dar (Buß, 2002, S. 27), der sich beispielsweise positiv auf die Steuer-

---

<sup>29</sup> Städte und Gemeinden tragen knapp 45%, die Länder knapp 42% und der Bund etwa 13% der öffentlichen Kulturausgaben (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015, S. 4).

<sup>30</sup> Der Effekt muss nicht zwangsläufig positiv sein. So weist etwa Beek daraufhin, dass Kultur im deutschen Nationalsozialismus und italienischen Faschismus mit negativer Wirkung auf die Bevölkerung instrumentalisiert wurde (2002, S. 76).

<sup>31</sup> Analog zu den positiven Externalitäten für die lokale Wirtschaft (Vgl. Abschnitt 3.2.3.), kann sich auch aus den Prestigeeffekten ausschließlich eine Legitimation der öffentlichen Bereitstellung von Kultur auf kommunaler oder regionaler Ebene ergeben.

einnahmen der Kommunen auswirkt, oder regionalen Unternehmen nützt, die ein Interesse an langfristiger Mitarbeiterbindung haben. Der Effekt ist insofern extern, als dass Alle in der entsprechenden Region von dem Prestigewert profitieren können, unabhängig davon, ob sie die Kultur tatsächlich nutzen (Beek, 2002, S. 76). Es scheint plausibel, dass Kultur über einen gewissen Prestigewert verfügt. Ein solcher Prestigewert ist jedoch kein der Kultur eigener Effekt, die Identität einer Region wird beispielsweise auch über lokale Fußballvereine oder die Produktion eines bestimmten Guts (z.B. Opel in Bochum) gestärkt. Eine staatliche Subvention von Kultur aufgrund des Prestigewerts wäre nur dann sinnvoll, wenn die dort eingesetzten Mittel eine höhere Prestigesteigerung bewirkten als bei einer alternativen Verwendung (Attenhofer, 1997, S. 68). Es ist fraglich, ob Kultur, gemäß der hier gewählten Abgrenzung, über einen entsprechend starken Prestigewert verfügt, weshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass hier starke Externalitäten bestehen. Zudem wäre auch hier eine private Bereitstellung durch Unternehmen denkbar, wie sie in Abschnitt 3.2.3. aufgezeigt wurde.

Mit Hinblick auf die vier untersuchten Wirkungen von Kultur lassen sich nicht eindeutig positive Externalitäten identifizieren, die eine staatliche Subvention von Kultur legitimieren. Gleichzeitig kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass positive externe Effekte im Konsum bzw. im Angebot von Kultur bestehen, die zu Marktversagen führen und einen Staatseingriff legitimieren können.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Vorliegen eines Marktversagenstatbestandes zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für einen Staatseingriff ist. Auch wenn positive externe Effekte vorliegen, ergibt sich daraus nicht notwendigerweise die Legitimation einer staatlichen Bereitstellung. Bei Externalitäten kann ein Marktversagen grundsätzlich auch durch Verhandeln zwischen den betroffenen Individuen beseitigt werden. Wie Coase (1960) erstmals darlegte, kann eine Verhandlung zwischen durch externe Effekte betroffenen und externe Effekte produzierenden Individuen zu der gleichen, gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation führen, zu der ein Staatseingriff führen kann, sofern die Eigentumsrechte eindeutig definiert sind. Dabei werden Transaktionskosten von null unterstellt, Coase exerziert den Gedanken anhand zweier Landwirte, die in unmittelbarer Nachbarschaft leben, wodurch es plausibel ist, keine, oder zumindest vernachlässigbar geringe Transaktionskosten zu unterstellen.<sup>32</sup> Die Verhandlungslösung

---

<sup>32</sup> Konkret beschreibt er einen Farmer und einen Rinderzüchter, die nebeneinander wohnen bzw. Land bewirtschaften. Die Rinder des Einen laufen frei umher und zerstören dabei Teile des landwirtschaftlichen

ist in der Realität einer zentralen, staatlichen Bereitstellung vorzuziehen, wenn der Nettoeffekt (Differenz aus Nutzen und Kosten) der Verhandlung größer als der Nettoeffekt eines Staatseingriffs ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Anzahl der Verhandlungspartner gering ist, da die Transaktionskosten einer Verhandlung mit der Zahl der Beteiligten stark zunehmen (Kirchgässner, 2000, S. 12). Mit Hinblick auf die Bereitstellung von Kultur kann festgestellt werden, dass die Zahl der Betroffenen sehr groß ist: Mindestens jedes Individuum, das ein Museum, Theater oder ähnliches besucht sowie alle Individuen, auf die Externalitäten wirken, sind betroffen. Sofern für Kultur positive Externalitäten vorliegen, die zu Marktversagen führen, stellt eine staatliche Bereitstellung vermutlich die effiziente Lösung zur Beseitigung dieses Marktversagens dar, eine Verhandlungslösung ist aufgrund der enormen Transaktionskosten nicht effizient.

### **3.3. Kultur als Meritorisches Gut**

Neben der Legitimation über die beiden aufgeführten Marktversagenstatbestände werden Kultursubventionen häufig über die Annahme begründet, Kultur stelle ein meritorisches Gut dar. Ein Gut wird als meritorisch bezeichnet, wenn ein gesellschaftliches Interesse an der Bereitstellung besteht, das über die individuellen Nachfragen hinausgeht (Musgrave & Musgrave, 1989, S. 56f.). Meritorische Güter werden demnach „zu wenig“ nachgefragt, wobei sich die optimale Menge hier nicht aus den individuellen Präferenzen ergibt, sondern vielmehr unterstellt wird, dass die individuellen Präferenzen zum Beispiel aufgrund von Unwissenheit „falsch“ sind (Nieder-Eichholz, 1995, S. 86).

Konkret wird für Kultur angenommen, dass Individuen, die kaum in Kontakt zu Kultur stehen oder standen, diese weniger nachfragen als kulturell erfahrene Menschen (Baumol & Bowen, 1976, S. 50). Aus dieser Annahme wird dann die Notwendigkeit einer staatlichen Bereitstellung abgeleitet, die erst die „wahren“ Kulturpräferenzen offenlegen kann, derer sich die Individuen ohne Kulturkontakt nicht bewusst sind. Die Annahme, dass die Nachfrage nach dem Gut Kultur erst dann besteht, wenn das Gut bekannt ist, bzw. mit wachsender Kenntnis über das Gut zunimmt, scheint plausibel, sie trifft aber gleichermaßen auf die meisten Güter zu, beispielsweise Autos oder Gemüsesorten (Lévy-Garboua & Montamarquette, 2003, S. 202). Aus dieser Eigenschaft an sich kann noch keine Legitimation staatlicher Bereitstellung von Kultur abgeleitet werden, dafür muss zusätzlich

---

Ertrags des Anderen (Coase, 1960, S. 2ff.). Die Transaktionskosten sind dabei aus zwei Gründen nahe null: zum einen befinden sich die Betroffenen in unmittelbarer räumlicher Nähe, zum anderen verhandeln nur zwei Individuen, was den günstigsten Fall einer Verhandlung darstellt.

angenommen werden, dass Individuen mehr Kultur nachfragen sollten, weil sich daraus ein besonderer Nutzenzuwachs für die Gesellschaft ergibt.

Für meritorische Güter erfolgt diese Annahme des Nutzenzuwachses nicht aus einer individuellen Perspektive heraus, diese wird vielmehr durch die Auffassung des Staates ersetzt (Nieder-Eichholz, 1995, S. 86). Während sich die Legitimation eines Staatseingriffs durch Marktversagen an individuellen Präferenzen orientiert und daher mit dem methodologischen Individualismus vereinbar ist, widerspricht ein Staatseingriff aufgrund eines meritorischen Charakters offensichtlich diesem grundlegenden ökonomischen Konzept (Bechler, 1993, S. 53). In bestimmten Fällen kann eine solche Bevormundung gerechtfertigt sein. So mag es beispielsweise plausibel sein, Minderjährigen eine falsche Einschätzung ihrer Präferenzen bezüglich der Nachfrage nach Bildung zu unterstellen und diese in Form von Schulpflicht zu bevormunden (Baumol & Bowen, 1976, S. 50). Eine Rechtfertigung für solch einen paternalistischen Eingriff in die Präferenzordnungen mündiger Erwachsener ist hingegen ungleich schwerer zu legitimieren (Kirchgässner, 2000, S. 19).

Eine Begründung staatlicher Subvention eines Guts im Allgemeinen und Kultur im Speziellen über Meritorik ist grundsätzlich immer möglich, sofern eine „zu geringe“ Nachfrage unterstellt wird. Da nicht die individuellen Präferenzen bestimmen, welches Gut meritorischen Charakters ist, bleibt es dem Staat im Prinzip frei überlassen, diese zu bestimmen. Eine solche Begründung stellt jedoch keine ökonomische Legitimation dar und ist entsprechend aus ökonomischer Perspektive kritisch zu hinterfragen, da stets offen bleibt, woher das Wissen über die „wahren“ Präferenzen der Individuen stammt. Daraus ergibt sich unmittelbar das Risiko der Legitimation umfassender, staatlicher Interventionen bis hin zur totalitären Herrschaft (Musgrave & Musgrave, 1989, S. 58).

Es kann argumentiert werden, dass ein Eingriff legitimiert werden kann, wenn die betroffenen Individuen ex post die Änderung der Präferenzordnung annehmen (Nieder-Eichholz, 1995, S. 87). Dies müsste jedoch bereits ex ante bekannt sein, was schwer möglich erscheint.<sup>33</sup> Damit in diesem unwahrscheinlichen Fall eine Subvention von Kultur legitimiert werden kann, muss zudem sichergestellt werden, dass die Präferenzänderung nicht über andere Alternativen erreicht werden kann, die marktkonformer<sup>34</sup> oder kosten-

---

<sup>33</sup> Angesichts der Tatsache, dass sich der Nutzen vor dem Eingriff nicht in der individuellen Präferenzordnung niederschlägt, stellt sich die Frage, ob dies überhaupt möglich ist.

<sup>34</sup> Eine marktkonforme Alternative wäre beispielsweise die Aufklärung über die unterstellte, aber als den Individuen unbekannt vorausgesetzte Nutzenstiftung (Nieder-Eichholz, 1995, S. 87).



günstiger sind (Nieder-Eichholz, 1995, S. 87). In diesem Fall stellt ein direkter Preiseingriff die einzige Möglichkeit dar, das Ziel der Meritorisierung zu erreichen (Roth, 2014, S. 215); durch eine Subvention sinkt der Preis und die Nachfrage steigt.

### **3.4. Zwischenfazit**

Theoretisch ist eine Subvention aus ökonomischer Perspektive vertretbar, wenn es aufgrund von Marktversagen zu einer Fehlallokation kommt, die durch eine Subvention behoben werden kann (Haghani, 1999, S. 108). In dem hier untersuchten Rahmen konnte kein Marktversagen aufgrund eines Öffentlichen-Gut-Charakters festgestellt werden, da für alle drei Bereiche Ausschließbarkeit besteht bzw. hergestellt werden kann. Es konnte nicht eindeutig festgestellt werden, ob für Kultur Marktversagen in Form von positiven Externalitäten vorliegt und entsprechend eine öffentliche Bereitstellung von Kultur legitimiert werden kann. Um eine entsprechende Aussage treffen zu können, bedarf es ex ante einer Quantifizierung des Nutzens und der Kosten, die sich aus einer Bereitstellung ergeben würden. Die Erfassung der Kosten einer staatlichen Bereitstellung, bevor diese stattfindet, scheint angesichts aktueller Kulturprojekte im Auftrag der öffentlichen Hand mindestens schwierig, als Beispiele können hier der Bau der Hamburger Elbphilharmonie und die Sanierung des Kölner Opernhauses angeführt werden.<sup>35</sup> Auch die Quantifizierung des Nutzens aus der Beseitigung eines Marktversagens ist nicht ohne Weiteres möglich. Nutzen wird üblicherweise über die Zahlungsbereitschaft am Markt erfasst. Im Fall von Marktversagen steht aber gerade dieses Instrument nicht zur Verfügung, weshalb sich eine empirische Nutzenerfassung als schwierig gestaltet (Beek, 2002, S. 73). Das Vorliegen positiver externer Effekte und eine entsprechende Legitimation können an dieser Stelle weder eindeutig festgestellt noch ausgeschlossen werden. Eine Begründung von Kultursubventionen aufgrund eines meritorischen Charakters des Guts Kultur stellt keine ökonomische Legitimation dar, da das Grundprinzip der Ökonomik, der methodologische Individualismus, verletzt wird.

---

<sup>35</sup> Für die Baukosten der Elbphilharmonie wurden anfangs 77 Millionen Euro veranschlagt, bis 2015 stiegen die Kosten jedoch auf über 780 Millionen Euro an (Norddeutscher Rundfunk, 2015). Die tatsächlichen Kosten betragen damit mindestens das Zehnfache der vorab kalkulierten Kosten. Die Sanierungsarbeiten des Kölner Opernhauses wurden im Sommer 2015 kurzfristig um mindestens ein weiteres Jahr verlängert. Durch den spontanen Aufschub der Wiedereröffnung sind genutzte Ausweichquartiere nicht mehr verfügbar, es werden Mehrkosten von mindestens 20 Millionen Euro erwartet (Westdeutscher Rundfunk, 2015).

#### **4. Verteilungswirkungen bestehender Kultursubventionen**

Es konnten nicht eindeutig allokativen Gründe für die Subvention von Kultur identifiziert werden, wodurch unklar ist, ob die öffentliche Kulturbereitstellung aus ökonomischer Perspektive legitimiert werden kann. Es scheint plausibel davon auszugehen, dass in der Praxis neben ökonomischen Zielen (der Beseitigung von allokativer Ineffizienz in Form von Marktversagen) vor allem andere, politische Ziele zur Legitimation der umfangreichen öffentlichen Bereitstellung von Kultur herangezogen werden. Entsprechend werden im Folgenden Ziele dargelegt, welche in der Realität von staatlichen Entscheidungsträgern häufig genannt werden, wenn die Verwendung von öffentlichen Geldern für Kultur begründet werden soll. Ausgehend von diesen Zielen wird untersucht, inwiefern die geleisteten Subventionen ein geeignetes Mittel darstellen, diese zu erreichen. Dabei spielen vor allem die Verteilungswirkungen und der Grad der Übereinstimmung zwischen dem hypothetischen Subventionsziel und der tatsächlichen Subventionswirkung eine entscheidende Rolle.<sup>36</sup>

##### **4.1. Subventionsziel**

Die Festlegung von Subventionszielen ist für die Bewertung von Subventionen von großer Relevanz: nur wenn ex ante ein konkretes Ziel formuliert wird, kann ex post eine Überprüfung von Effektivität und Effizienz stattfinden (Nieder-Eichholz, 1995, S. 101). Tatsächlich gibt es in den meisten Fällen erhebliche Defizite in der Zielformulierung von Subventionen, der daraus resultierende Mangel an Operationalisierbarkeit wird auch als „Kardinalproblem aller praktischen und theoretischen Kontrollvorhaben in der Subventionierung“ bezeichnet (Haghani, 1999, S. 93f.).

In Deutschland tragen die Kommunen den größten Teil der Kulturausgaben (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015), wodurch die meisten Subventionsentscheidungen für Kultur auf kommunaler Ebene getroffen werden. Neben dem grundsätzlichen Problem der vagen Formulierung von Subventionszielen (Nieder-Eichholz, 1995, S. 102), entscheidet hier zudem auch eine Vielzahl von Stellen über die Verwendung öffentlicher Mittel. Für die Bereitstellung von Kultur gibt es daher kein einheitliches Ziel, das Subventionsgeber grundsätzlich verfolgen. Es kann jedoch ein Ziel identifiziert werden, das

---

<sup>36</sup> Neben Subventionsgeber, Subventionsleistung, Subventionsempfänger und Subventionsziel stellt die Subventionswirkung ein fünftes Beschreibungsmerkmal dar (Vgl. Abschnitt 2.3.2.).

in ähnlicher Art und Weise besonders häufig von Subventionsgebern genannt wird: Kultur für alle. So beabsichtigen beispielsweise die Kommunen Baden-Württembergs Möglichkeiten zur kulturellen Teilhabe für möglichst alle Bevölkerungsgruppen zu finden (Städtetag Baden-Württemberg, 2014, S. 11). Die Stadt Kiel plant den Zugang zu Kultur für alle Menschen und in allen Bereichen (Landeshauptstadt Kiel - Amt für Kultur und Weiterbildung, 2012, S. 1) und Ute Schäfer<sup>37</sup> formuliert für das Kulturfördergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>38</sup> das Ziel der kulturellen Teilhabe möglichst vieler Menschen (MFKJKS NRW, 2015).

Tatsächlich stellt „Kultur für alle“ ein recht vages Subventionsziel dar und auch die einzelnen Formulierungen der Subventionsgeber geben nicht eindeutig Aufschluss darüber, was genau mit der Subvention von Kultur erreicht werden soll. Für die folgende Auseinandersetzung mit Kultursubventionen bedarf es jedoch einer solchen Konkretisierung, da andernfalls eine Analyse bezüglich Effektivität und Effizienz nicht möglich ist. Es lassen sich zwei mögliche Ziele identifizieren, die im Folgenden untersucht werden.

#### *4.1.1. Distributives Ziel*

Ziel der Subventionsgeber kann sein, durch Subventionen zu bewirken, dass sich jeder den Konsum von Kultur in einer gewissen Quantität leisten kann. „Kultur für alle“ würde dann das konkrete Ziel beinhalten, allen Individuen den Zugang zu Kultur insofern zu ermöglichen, als dass ihr Einkommen für den Konsum einer bestimmten Menge von Kultur ausreicht. In diesem Fall läge der staatlichen Bereitstellung ein distributives Ziel zu Grunde. Durch Einkommensumverteilung von höheren zu niedrigeren Einkommensklassen kann erreicht werden, dass sich alle Einkommensklassen den Konsum der angestrebten Menge von Kultur leisten können. Subventionsdestinatäre<sup>39</sup> sind hier alle Individuen, die sich eine festgelegte Menge von Kultur nicht leisten können.

Es ist zu beachten, dass aus ökonomischer Perspektive keine Legitimation einer solchen Umverteilung besteht. Entsprechend kann aus der Ökonomik heraus auch keine Menge von Kultur identifiziert werden, die sich jedes Individuum leisten können sollte. Es bedarf zwingend eines exogenen Wertkriteriums in Form einer Wohlfahrtsfunktion, um Umverteilung begründen zu können.

---

<sup>37</sup> Ute Schäfer leitet seit 2010 das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS NRW) im Kabinett von Hannelore Kraft.

<sup>38</sup> Nordrhein-Westfalen ist das einzige Bundesland, das über ein solches Gesetz zur öffentlichen Förderung von Kultur verfügt.

<sup>39</sup> Als Subventionsdestinatär wird derjenige bezeichnet, dem die Subventionsleistung letztlich zufließen soll (Nieder-Eichholz, 1995, S. 26).

#### 4.1.2. Allokatives bzw. Meritorisches Ziel

Subventionsgeber können zudem das Ziel verfolgen, dass jedes Individuum Kultur in einem gewissen Ausmaß konsumiert. In diesem Fall sollen Subventionen das Marktergebnis insofern verändern, als dass sich die Individuen den Konsum einer bestimmten Menge von Kultur leisten können und diese Menge auch tatsächlich konsumieren.

Wenn für Kultur Marktversagen aufgrund von positiven Externalitäten vorliegt, dann wird am Markt eine Kulturmenge bereitgestellt, die die sozialoptimale Menge unterschreitet.<sup>40</sup> Das Subventionsziel kann entsprechend sein, den Konsum von Kultur zu erhöhen, so dass die gesamtwirtschaftlich optimale Menge erreicht und das Marktversagen beseitigt wird.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die öffentliche Hand in vielen Fällen von Kultursubventionen zur Veränderung der Konsummenge kein solches ökonomisches Ziel (die Beseitigung eines Marktversagens aufgrund positiver Externalitäten) verfolgt. Vielmehr kann angenommen werden, dass der Subvention von Kultur häufig ein meritorisches Ziel zugrunde liegt. In diesem Fall wird vom Staat unterstellt, dass die individuellen Präferenzen bezüglich Kultur „falsch“ sind und deshalb „zu wenig“ Kultur nachgefragt wird.<sup>41</sup> Die am Markt bereitgestellte Menge ist kleiner als die politisch für „richtig“ befundene Menge (Nieder-Eichholz, 1995, S. 86), weshalb der Staat durch Subventionsleistungen die Kulturallokation verändern möchte. „Kultur für alle“ würde in diesem Fall das konkrete Ziel beinhalten, dass alle Individuen eine bestimmte Menge von Kultur konsumieren, die von der öffentlichen Hand festgelegt wurde. Subventionsdestinatäre sind in diesem Fall alle Individuen, die die „richtige“ Kulturmindestmenge nicht konsumieren können oder wollen.

## 4.2. Subventionswirkung

Subventionen werden eingesetzt, um den Absatz eines bestimmten Guts zu fördern, von dem nach Ansicht des Subventionsgebers zu wenig produziert wird (Mankiw & Taylor, 2012, S. 142f.). Dabei soll das Marktergebnis so verändert werden, dass das zuvor definierte Subventionsziel erreicht wird. Subventionen stellen einen direkten Eingriff in den Preismechanismus am Markt dar. Der hier abgegrenzte Subventionsbegriff beinhaltet da-

---

<sup>40</sup> Vgl. Abschnitt 3.2.

<sup>41</sup> Vgl. Abschnitt 3.3.

bei Subventionsleistungen, die an die Anbieter von Kultur gemäß dem abgegrenzten Kulturbegriff erfolgen.<sup>42</sup> Diese können direkt in Form von Finanzleistungen oder indirekt in Form von Steuervergünstigungen erfolgen.

Die gleichgewichtige Menge ( $q^*$ ) und der entsprechende Gleichgewichtspreis ( $p^*$ ) am Markt ergeben sich aus dem Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve (siehe Abbildung 1). Für gewinnmaximierende Unternehmen entspricht die Angebotskurve dabei gerade der Grenzkostenfunktion (Welfens, 2008, S. 49). Erhält ein Unternehmen (bspw. ein Museum) Subventionen, kann es sein Produkt (Museumsbesuch) günstiger anbieten, die Angebotskurve verschiebt sich um die Höhe der Subvention ( $s$ ) nach unten. Subventionen verändern die Preisrelationen, Produzenten- und Konsumentenpreise fallen auseinander (Brümmerhoff, 2011, S. 242). Bei unveränderter Nachfrage ergibt sich im Vergleich zum Marktergebnis eine höhere gleichgewichtige Menge ( $q_s$ ) zu einem geringeren Preis für die Konsumenten ( $p_s^d$ ) und einem höheren Preis für die Produzenten ( $p_s^s$ ).

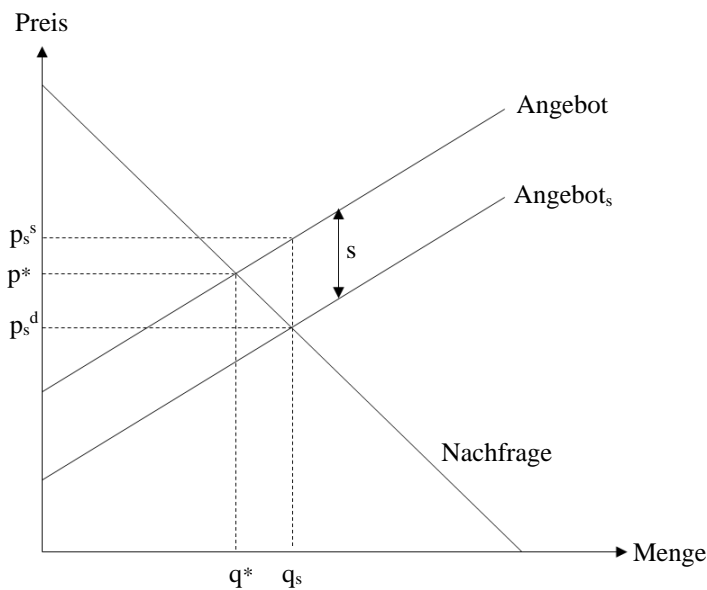


Abbildung 1: Preis-Mengen-Diagramm Subventionswirkung  
Eigene Darstellung

Subventionen wirken sich nicht nur auf die Nachfrage für das subventionierte Gut aus, sondern haben vielmehr auch Wirkungen auf die gesamte Nachfrage eines Individuums. Zum einen muss beachtet werden, dass nicht subventionierte Güter relativ zu dem subventionierten Gut teurer werden und das Individuum daher seine Konsumentscheidung anpasst, was Folgen für nicht subventionierte Produkte bzw. Unternehmen hat

<sup>42</sup> Vgl. Abschnitt 2.3.2. und Abschnitt 2.1.1.

(Brümmerhoff, 2011, S. 242). Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass jede Subventionsleistung finanziert werden muss. Erfolgt dies über Steuerzahlungen der Konsumenten, wirkt sich die Subvention negativ auf die Nachfragekraft aus (Welfens, 2008, S. 57).

### **4.3. Verteilungswirkung**

Bei Subventionen, die von der Allgemeinheit getragen werden, findet grundsätzlich eine Umverteilung hin zu den Individuen statt, die das subventionierte Gut nutzen. Für die Subvention von Kultur bedeutet das, dass eine Umverteilung von den Nicht-Nutzern zu den Nutzern der subventionierten Kulturangebote stattfindet. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die beiden Gruppen möglicherweise nicht nur hinsichtlich der Nutzung von Kulturangeboten unterscheiden, sondern zusätzlich auch in verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen. Eine gängige Annahme ist beispielsweise ein systematischer Unterschied in den Einkommensstrukturen von Besuchern und Nicht-Besuchern kultureller Angebote. Dabei wird angeführt, dass niedrige Einkommensklassen kaum subventionierte Kulturangebote nutzen, sondern vielmehr hohe (Grampp, 1984, S. 183) bzw. mittlere Einkommensklassen (Kirchgässner, 2000, S. 19) die Gruppe der Besucher charakterisieren. Die Verteilungswirkungen können mit dem Subventionsziel vereinbar sein oder diesem widersprechen. Für Subventionen besteht entsprechend die Möglichkeit, dass durch ihre Verteilungswirkung das ursprüngliche Ziel nicht erreicht oder sogar gefährdet wird (Brümmerhoff, 2011, S. 237). Im Folgenden werden anhand einer empirischen Studie die Verteilungswirkungen von Kultursubventionen dargestellt und anschließend mit Hinblick auf die identifizierten Subventionsziele bewertet.

#### *4.3.1. Status quo*

In einer Studie aus den Niederlanden untersuchen Kraaykamp et al. den empirischen Zusammenhang zwischen Status bzw. Klasse<sup>43</sup> und der Wahrscheinlichkeit der Nutzung von Kulturangeboten unter Berücksichtigung diverser Kontrollvariablen. Für die logistische

---

<sup>43</sup> Für diese Arbeit werden ausschließlich die Regressionsmodelle der Studie betrachtet, die die Klasse der Individuen berücksichtigen. Die Klasseneinteilung erfolgt dabei gemäß dem Klassenschema nach Erikson, Goldthorpe und Portocarero (EGP-Schema), welches zwischen sieben Klassen differenziert (Kraaykamp et al., 2010, S. 181).

Regressionsanalyse wurden dafür Daten von etwa 5.600 Individuen<sup>44</sup> untersucht, das Ergebnis der Analyse ist auszugsweise in Tabelle 1 dargestellt.<sup>45</sup> Für eine Interpretation des Einflusses der einzelnen Variablenausprägungen auf die Wahrscheinlichkeit der Nutzung eines Kulturangebots müssen die Regressionskoeffizienten ( $\hat{\beta}$ ) exponenziert werden ( $e^{\hat{\beta}}$ ). Dieser Wert gibt die relative Wahrscheinlichkeit eines Besuchs im Vergleich zu der entsprechenden Referenzkategorie an. Ein Wert  $< 1$  bedeutet eine geringere, ein Wert  $> 1$  eine höhere Wahrscheinlichkeit für einen Besuch im Vergleich zur entsprechenden Referenz, für  $e^{\hat{\beta}} = 1$  sind die Wahrscheinlichkeiten gleich. Die Wahrscheinlichkeit eines Besuchs ist beispielsweise bei weiblichen Individuen c.p. zwischen 41% (Museen) und 70% (Theater) größer als bei männlichen Individuen.

**Tabelle 1** Regressionsanalyse: Faktoren für Besuch eines Kulturangebots

Variable	Museen		Theater		kl. Konzerte	
	$\hat{\beta}$	$exp(\hat{\beta})$	$\hat{\beta}$	$exp(\hat{\beta})$	$\hat{\beta}$	$exp(\hat{\beta})$
Klasse II <sup>1</sup>	-0,036	0,96	0,026	1,03	-0,069	0,93
Klasse III	-0,389**	0,68	-0,244*	0,78	-0,214	0,81
Klasse IV	-0,684***	0,50	-0,248	0,78	-0,529*	0,59
Klasse V	-0,395	0,67	-0,204	0,82	-0,189	0,83
Klasse VI	-0,611***	0,54	-0,499**	0,61	0,768***	2,16
Klasse VII	-0,645***	0,52	-0,514***	0,60	-0,641***	0,53
Haushaltseinkommen / 1.000 <sup>2</sup>	0,060***	1,06	0,085***	1,09	0,076***	1,08
Beschäftigt (bezahlt) <sup>3</sup>	0,204*	1,23	0,301***	1,35	0,240*	1,27
Bildung (Jahre) <sup>4</sup>	0,125***	1,13	0,080***	1,08	0,112***	1,12
Urbanisierung <sup>5</sup>	-0,144***	0,87	-0,076**	0,93	-0,157***	0,85
weiblich <sup>6</sup>	0,343***	1,41	0,532***	1,70	0,483***	1,62
Geburtsjahr <sup>7</sup>	-0,044***	0,96	-0,018***	0,98	-0,057***	0,94
...	...		...		...	
Konstante	0,330		-0,180		-1,224	
Erklärte Varianz	0,254		0,162		0,284	

Quelle: Kraaykamp et al. (2010, S. 186ff.), auszugsweise Darstellung

**Klassen:** higher professional (I), lower professional (II), routine non-manuel (III), self-employed/farmers (IV), supervising manuel (V), skilled manuel (VI), unskilled manuel (VII)

**Referenzkategorie:** <sup>1</sup>Klasse I <sup>2</sup>4 (=4.000/1.000) <sup>3</sup>nicht (bezahlt) beschäftigt <sup>4</sup>10 Jahre <sup>5</sup>urban (=Stufe 4/4) <sup>6</sup>männlich <sup>7</sup>1950

**Signifikanzniveaus:** \*signifikant ( $\alpha < 0,1$ ) \*\*hoch signifikant ( $\alpha < 0,05$ ) \*\*\* höchst signifikant ( $\alpha < 0,01$ )

<sup>44</sup> Die Daten entstammen dem *Family Survey of Dutch Population* (FSDP) der Universität Nijmegen aus den Jahren 1992, 1998, 2000 und 2003. Da in der Studie auch Effekte des Partners auf das individuelle Kulturverhalten untersucht werden, sind nur die Individuen des FSDP in der Studie enthalten, die sich zum Befragungszeitpunkt in einer Partnerschaft befanden (Kraaykamp et al., 2010, S. 179).

<sup>45</sup> Die vollständigen Tabellen inklusive Beschreibung der Variablen sind im Anhang (S.41ff.) dargestellt. In der Studie von Kraaykamp et al. wird auch eine Regression für die Wahrscheinlichkeit eines Besuchs von Popkonzerten untersucht, da diese jedoch nur selten öffentlich bereitgestellt werden, wird in die entsprechende Auswertung in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Es ist auffällig, dass für Museen, Theater und klassische Konzerte die individuellen Eigenschaften eine gleichgerichtete Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit eines Besuchs haben, sofern der Einfluss für alle drei Kulturbereiche mindestens signifikant ist. Eine hohe Besuchswahrscheinlichkeit (jeweils in Relation zu der entsprechenden Referenz) besteht dabei für weibliche, ältere, urbane, gut gebildete Individuen, die einer oberen Klasse angehören, einer bezahlten Beschäftigung nachgehen und über ein hohes Haushaltseinkommen<sup>46</sup> verfügen. Bei einer Subventionierung der Kulturangebote findet eine entsprechende Umverteilung hin zu den Individuen statt, die über diese Eigenschaften verfügen. Die Hypothese, dass vor allem hohe Einkommensgruppen Kultur nachfragen (Grampp, 1984, S. 183) kann bestätigt werden, insbesondere wenn eine positive Korrelation zwischen Einkommen und Klasse unterstellt wird. Die Hypothese, dass vorrangig Individuen mittlerer Einkommen die Gruppe der Besucher charakterisieren (Kirchgässner, 2000, S. 19), kann hingegen abgelehnt werden.

#### 4.3.2. *Bewertung*

Eine Übertragung der Ergebnisse der niederländischen Studie auf die deutschen Kultursubventionen scheint aufgrund der soziokulturellen Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden zulässig. Zudem findet in den Niederlanden ähnlich wie in Deutschland eine umfangreiche öffentliche Bereitstellung von Kultur statt, wobei die Pro-Kopf-Ausgaben für Kultur in den Niederlanden noch deutlich über den Werten in Deutschland liegen (Europarat/ERICarts, 2013). Es ist entsprechend davon auszugehen, dass die öffentliche Bereitstellung von Kultur in Deutschland in ihrer bestehenden Form mit erheblichen Verteilungswirkungen verbunden ist. Im Folgenden wird dargelegt, wie die beobachteten Verteilungswirkungen der Studie von Kraaykamp et al. (2010) mit Hinblick auf die identifizierten Subventionsziele<sup>47</sup> zu bewerten sind.

Wenn der Subventionsgeber das Ziel verfolgt, Marktversagen aufgrund externer Effekte zu beseitigen, kollidieren die Verteilungseffekte per se nicht mit dem Subventionsziel. Ziel des Subventionsgebers ist in diesem Fall, den Preis des Guts Kultur so zu senken, dass die entsprechende Marktnachfrage genau der gesamtwirtschaftlich optimalen Menge entspricht. Dabei ist es für das Erreichen des Ziels unerheblich, von wem die Subventionsleistung in Anspruch genommen wird, da keine Subventionsdestinatäre abgegrenzt werden.

---

<sup>46</sup> Der Effekt des Haushaltseinkommens ist für alle drei Modelle vergleichsweise gering, was vermutlich dadurch erklärt werden kann, dass die Klassen stark mit dem Einkommen korrelieren.

<sup>47</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.



Soll durch Kultursubvention das meritorische Ziel erreicht werden, scheint die Gruppe der Subventionsbegünstigten<sup>48</sup> angesichts der Verteilungswirkung nicht mit der Gruppe der Subventionsdestinatäre übereinzustimmen. In diesem Fall verfolgt der Subventionsgeber das Ziel, den Kulturkonsum der Individuen zu erhöhen, deren nachgefragte Kulturmenge als „zu gering“ eingestuft wird. Tatsächlich profitieren die Individuen stark von der Subvention, die sie häufig in Anspruch nehmen und deren Kulturnachfrage vermutlich ohnehin „ausreichend hoch“ ist, wie bspw. Individuen mit räumlicher Nähe zu den Kulturangeboten (urbane Bevölkerung) oder Angehörige oberer Klassen.

Verfolgt der Subventionsgeber das distributive Ziel, ist es offensichtlich, dass die Verteilungswirkungen dem Ziel widersprechen. In diesem Fall soll eine Einkommensumverteilung erreicht werden, durch die sich die Individuen den Konsum von Kultur in einer bestimmten Menge leisten können, deren Einkommen vor Subvention nicht dazu ausreichte. Es findet jedoch de facto eine Umverteilung zu den oberen Klassen und Einkommensgruppen statt, die besonders häufig Kulturangebote wahrnehmen und deren Einkommen ohnehin für entsprechenden Kulturkonsum ausreichen dürfte. Hier könnte eingewandt werden, dass die höheren Einkommensklassen durch Kultursubventionen ihre wirtschaftliche Situation nicht verbessern und entsprechend keine Umverteilung stattfindet, da sie aufgrund höherer Steuerleistung auch stärker an den Kosten einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur beteiligt werden. Eine solche Argumentation widerspricht jedoch dem Leistungsfähigkeitsprinzip, welches dem deutschen Steuersystem zugrunde liegt. Demnach wird die Steuerlast progressiv stärker von Individuen mit höherer Leistungsfähigkeit getragen, wobei als Indikator für die individuelle Leistungsfähigkeit meistens das Einkommen genutzt wird (CESifo, 2011).

Die Verteilungswirkung von Kultursubventionen kann für das meritorische und das distributive Subventionsziel insofern als unerwünscht bewertet werden, als dass sie dem ausgewiesenen Ziel der Subventionsgeber entgegensteht (Nieder-Eichholz, 1995, S. 104). Die Subvention ist in diesem Fall als nicht effizient zu bewerten. Ursache dafür ist der Umstand, dass durch Kultursubventionen in der bestehenden Form alle Kulturkonsumenten gleichermaßen Subventionsbegünstigte sind, unabhängig davon, ob sie zum Kreis der Subventionsdestinatäre zählen. Dabei ist es unerheblich, ob die Eintrittskarten subventi-

---

<sup>48</sup> Als Subventionsbegünstigter wird derjenige bezeichnet, der tatsächlich von der Subventionsleistung profitiert und seine wirtschaftliche Situation dadurch verbessern kann (Nieder-Eichholz, 1995, S. 28).

oniert werden, oder die Anbieter von Kultur (Museen, Theater etc.) die Subventionsleistung erhalten. In beiden Fällen bewirkt die Subvention eine Preissenkung, von der jedes Individuum profitieren kann.<sup>49</sup>

#### 4.4. Alternative Subventionsformen

Die Verteilungswirkungen sind für Kultursubventionen mit meritorischem oder distributivem Ziel als unerwünscht zu bewerten. Sie können ausgesetzt werden, wenn sichergestellt wird, dass die Gruppe der Subventionsempfänger mit der Gruppe der Subventionsdestinatäre übereinstimmt, bzw. eine Teilmenge dieser bildet, was durch einen direkten Transfer an die Individuen erreicht werden kann. Wenn nur die Destinatäre die Subventionsleistung in Anspruch nehmen können, findet ausschließlich Umverteilung zu dieser Gruppe statt, welche entsprechend dem Subventionsziel als erwünscht bewertet werden kann.

Für die Subventionsleistung an Individuen stehen grundsätzlich zwei verschiedene Transfermöglichkeiten zur Verfügung: zweckgebundene Leistungen (*transfer in kind*) und nicht zweckgebundene Leistungen (*transfer in cash*). Erhält ein Individuum gebundene Leistungen, wird das subventionierte Gut günstiger (Preiseffekt) und das Individuum kann insgesamt mehr konsumieren (Einkommenseffekt). Durch den Transfer erreicht das Individuum ein neues optimales Konsumbündel auf einer höher gelegenen Indifferenzkurve und erfährt entsprechend eine Nutzensteigerung (Roth, 2014, S. 208). Sachtransfers im Bereich Kultur können beispielsweise in Form von Gutscheinen für einen Museumsbesuch erfolgen (Attenhofer, 1997, S. 65ff.). Erhält ein Individuum nicht gebundene Transfers in Form von Geld, entspricht dies einer Einkommenserhöhung. Das Individuum erreicht durch den positiven Einkommenseffekt auch hier ein höheres Nutzenniveau, wobei die relativen Preise unverändert bleiben (Roth, 2014, S. 209). Im Folgenden werden beide Transferarten hinsichtlich Effektivität und Effizienz untersucht, wobei dies differenziert für das distributive und das meritorische Ziel erfolgt.

---

<sup>49</sup> Aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit wird an der Stelle vereinfacht angenommen, dass Kultursubventionen eine Preissenkung der Eintrittskarten bewirken. Wer tatsächlich in welchem Ausmaß von einer Subvention profitiert (bspw. Museum oder Museumsbesucher) und ob es Unterschiede zwischen direkter (Finanzleistung) und indirekter Subvention (Steuervergünstigung) gibt, wird nicht näher untersucht oder differenziert.

#### 4.4.1. bei Verfolgung des distributiven Ziels

Betrachtet wird zunächst der Fall, indem der Staat das distributive Ziel verfolgt, die Einkommen so umzuverteilen, dass sich alle Individuen den Konsum von Kultur in einer bestimmten Höhe ( $X$ ) leisten können. Subventionsdestinatäre sind dabei alle Individuen, auf deren Budgetrestriktion an keiner Stelle die Menge  $X$  an Kultur erreicht werden kann (BR, Abbildung 2). In Abbildung 2 ist die Konsumentenscheidung zwischen Kultur und anderen, rivalisierenden Gütern eines solchen Individuums, sowie die veränderten Budgetrestriktionen bei Subvention dargestellt. Um das Subventionsziel zu erreichen, muss die individuelle Budgetrestriktion so verändert werden, dass sich das Individuum die Menge  $X$  an Kultur leisten kann. Das Ziel wird am kostengünstigsten erreicht, wenn die Budgetrestriktion genau so verändert wird, dass das Individuum gerade die Menge  $X$  an Kultur erreichen kann. Unter Aufwendung identischer Kosten wird dies gleichermaßen mit dem Transfer von Geld ( $BR_c$ ) sowie dem Transfer von Sachleistungen ( $BR_k$ ) erreicht, mit Hinblick auf das distributive Subventionsziel sind beide Transfermöglichkeiten gleichermaßen effizient. Dabei wird die Annahme getroffen, dass die Transaktionskosten für *transfer in cash* und *transfer in kind*, die bei Subventionsleistung für den Staat anfallen, identisch sind.

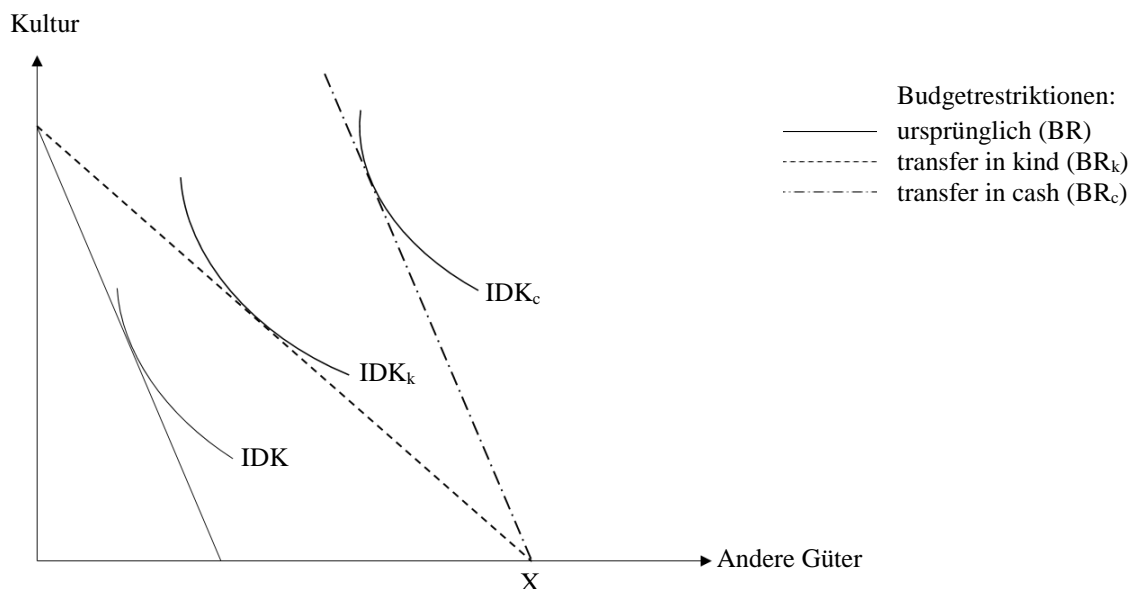


Abbildung 2: Konsumentenscheidung transfer in cash vs. transfer in kind – distributives Ziel  
Eigene Darstellung

Bei Geldtransfer kann das Individuum eine Indifferenzkurve erreichen ( $IDK_c$ ), die rechts oberhalb der Indifferenzkurve liegt, die es bei dem Transfer von Sachleistungen maximal erreichen kann ( $IDK_k$ ). Bei gleichen Kosten kann mit Geldleistung neben dem Subventionsziel ein höheres Nutzenniveau erreicht werden. Wenn das Ziel der Subventionsgeber

eine Einkommensumverteilung ist, die jedem Individuum den Konsum von Kultur in Höhe  $X$  ermöglicht, sollte die Subventionsleistung daher in Form von Geldtransfers erfolgen. Die optimale Konsumententscheidung des Individuums beinhaltet dabei eine Kulturmenge, die die Menge  $X$  unterschreitet, die nachgefragte Kulturmenge ist für das Erreichen des distributiven Ziels jedoch unerheblich.

#### 4.4.2. bei Verfolgung des meritorischen Ziels

Betrachtet wird nun der Fall, indem der Staat das meritorische Ziel verfolgt, dass jedes Individuum eine Mindestmenge an Kultur ( $X$ ) konsumiert. Subventionsdestinatäre sind hier alle Individuen, deren optimale Konsumententscheidung zwischen Kultur und anderen Gütern eine Menge von Kultur beinhaltet, die die vom Staat gewünschte Menge  $X$  unterschreitet. Neben den Individuen, die sich den Konsum von Kultur in Höhe  $X$  nicht leisten können, zählen nun auch die Individuen zu den Destinatären, die sich den Konsum leisten könnten, jedoch ein Güterbündel mit einer geringeren Menge an Kultur bevorzugen und nachfragen ( $BR$ , Abbildung 3). Um das Subventionsziel zu erreichen muss die individuelle Budgetrestriktion so verändert werden, dass das Individuum eine Kulturmenge nachfragt, die mindestens der Höhe  $X$  entspricht. Dieses Ziel wird am kostengünstigsten erreicht, indem der Staat so auf die Budgetrestriktion einwirkt, dass das Individuum gerade diese Menge an Kultur nachfragt. Dieser Punkt wird für *transfer in kind* genau dann erreicht, wenn die Budgetrestriktion so verändert wird, dass sie an der Stelle  $X$  gerade eine Indifferenzkurve tangiert ( $BR_k$ ).

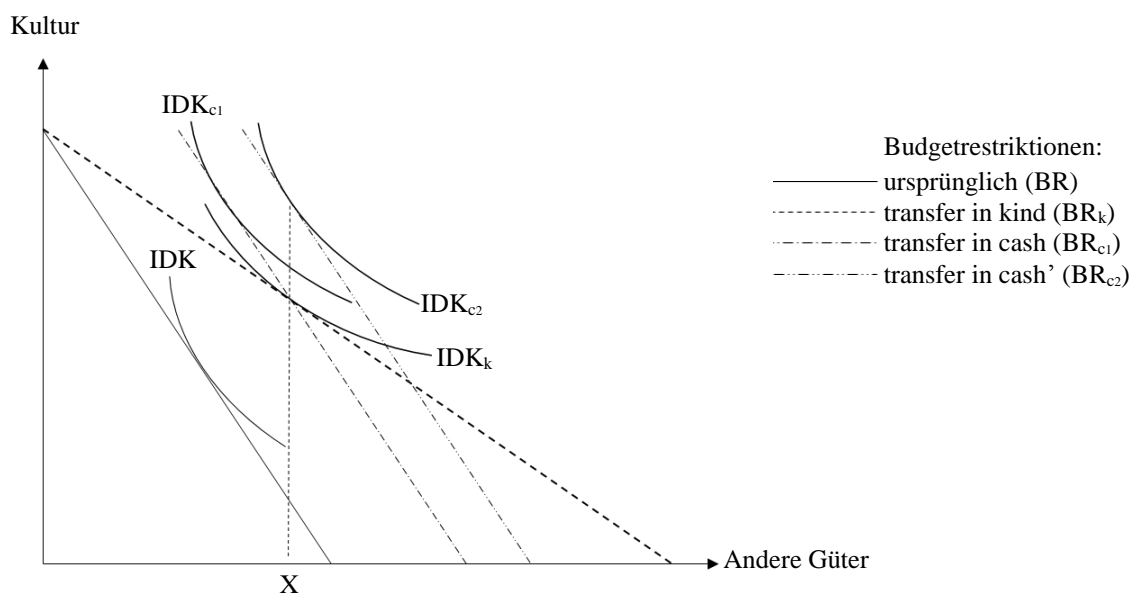


Abbildung 3: Konsumententscheidung transfer in cash vs. transfer in kind – meritorisches Ziel  
Eigene Darstellung

Erfolgt zu gleichen Kosten *transfer in cash* ( $BR_{c1}$ ), läuft die veränderte Budgetrestriktion durch eben diesen Punkt (auch hier wird die Annahme getroffen, dass die Transaktionskosten für Geld- und Sachtransfers identisch sind). Das nutzenmaximierende Individuum fragt jedoch das Güterbündel im Tangentialpunkt mit der äußersten erreichbaren Indifferenzkurve nach ( $IDK_{c1}$ ), welches eine Kulturmenge kleiner X beinhaltet. Bei gleichen Kosten ist *transfer in cash* für die Erreichung des meritorischen Ziels weniger effektiv als *transfer in kind*. Umgekehrt müsste der Staat ungleich höhere Kosten aufwenden, um durch Geldtransfer die Budgetrestriktion so zu verändern, dass Kultur in Höhe X nachgefragt wird ( $BR_{c2}$ ). Beide Leistungen sind effektiv, im Gegensatz zu der Untersuchung zur Erreichung des distributiven Ziels sind hier aber nicht beide Transferarten effizient. Für das Erreichen des meritorischen Ziels erfolgt die effiziente Form der öffentlichen Bereitstellung über *transfer in kind*. Die Subventionsleistung sollte daher in Form von Sachtransfers erfolgen, wenn der Subventionsgeber das Ziel verfolgt, dass jedes Individuum mindestens die Menge X an Kultur konsumiert.

## 5. Fazit

Wie bereits im Zwischenfazit dargestellt, kann für Kultur kein Marktversagen in Form eines Öffentlichen-Gut-Problems identifiziert werden. Der ideelle Charakter und der Optionswert können gegebenenfalls ein Eingreifen des Staats begründen, jedoch nur insofern, als dass der Staat die Eigentumsrechte wahrt und Ausschließbarkeit herstellt, falls dies nicht durch private Hand erfolgen kann. Die öffentliche Bereitstellung von Kultur kann dadurch nicht legitimiert werden. Es bleibt unklar, in welchem Ausmaß positive Externalitäten im Konsum und der Bereitstellung von Kultur bestehen. Da positive externe Effekte nicht ausgeschlossen werden können, kann auch eine Legitimation der öffentlichen Bereitstellung von Kultur aufgrund eines Marktversagens durch positive Externalitäten nicht ausgeschlossen werden. Die Frage nach Legitimation einer öffentlichen Bereitstellung von Kultur kann nicht eindeutig beantwortet werden. Es erscheint unwahrscheinlich, dass für Kultur positive Externalitäten in einem solchen Ausmaß vorliegen, dass der Umfang der öffentlichen Kulturbereitstellung aus ökonomischer Perspektive legitimiert werden kann.

Für die bestehende Form der Kultursubvention konnte gezeigt werden, dass diese mit erheblichen Verteilungswirkungen einhergeht, welche mit den untersuchten Subventionszielen kollidieren. Aus ökonomischer Perspektive kann die Subventionsform daher sowohl für das distributive als auch für das meritorische Ziel als ineffizient bezeichnet werden. Die unerwünschten Verteilungswirkungen können ausgesetzt werden, wenn der Staat die Subventionsleistungen direkt den Subventionsdestinatoren zukommen lässt. Für das distributive Ziel kann dies durch Geldleistungen für alle Individuen oder Haushalte unter einer bestimmten Einkommensgrenze geschehen. Für das meritorische Ziel kann dies beispielsweise in Form von Eintrittsgutscheinen oder vergünstigten Eintrittsgeldern für die Subventionsdestinatäre erfolgen, wobei der Kreis der Destinatäre hier nicht ohne weiteres identifiziert werden kann, da dieser durch individuelle Präferenzordnungen bestimmt wird. Es muss berücksichtigt werden, dass ein direkter Transfer an die Individuen voraussichtlich mit erheblichen Transaktionskosten verbunden wäre und zudem nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Staat alle und ausschließlich Subventionsdestinatäre erreichen kann.

Wenn eine entsprechende Änderung der Subventionsform stattfände, müssten sich die Anbieter von Kultur am Markt behaupten. Der Wegfall der Subventionsleistung würde für viele Institutionen einen erheblichen Einbruch der Finanzierung bedeuten. Es ist da-

von auszugehen, dass dies für einen gewissen Teil der Kulturanbieter mit einer Schließung einhergehen würde, wenn die Nachfrage für das Kulturangebot die Bereitstellungskosten nicht deckt. Das Schließen von Theatern, Museen oder Opernhäusern wird in der Öffentlichkeit in kaum einem Fall positiv aufgenommen. Eine Reduktion gegenüber dem Status quo mag daher nicht unbedingt mehrheitsfähig und entsprechend politisch schwer durchsetzbar sein. Tatsächlich würde das Schließen einzelner Institutionen jedoch nicht zwingend eine Reduktion des kulturellen Angebots bedeuten. Vielmehr ist es vorstellbar, dass zum Beispiel in großen Städten mit einer Vielzahl von Museen Sammlungen zusammengelegt und durch eine Reduktion der Fixkosten kostengünstiger bereitgestellt werden können. Ähnliches ist auch für ländliche Gebiete vorstellbar, in denen angesichts der demografischen Entwicklung die Zahl möglicher Kulturkonsumenten stark zurückgeht und in denen auch andere öffentliche Einrichtungen zusammengelegt werden. Es scheint plausibel davon auszugehen, dass sich die Anbieter von Kultur verstärkt nach der Nachfrage am Kulturmarkt richten, wenn sie stärker von dieser abhängig sind. Dadurch kann sich eine insgesamt höhere Kulturnachfrage ergeben, wodurch neben der Nachfrage- auch die Angebotsseite profitieren kann.

Zusammenfassend kann die Kultursubvention in ihrer bestehenden Form aus ökonomischer Perspektive kritisch bewertet werden: Es scheint unwahrscheinlich, dass sie aus Sicht der Ökonomik vollständig legitimiert werden kann, und die Vergabe der Subventionsleistungen an die Anbieter von Kultur ist ökonomisch ineffizient. Wenn auch politisch nicht unbedingt attraktiv, scheint es aus ökonomischer Perspektive sinnvoll, die Subvention des Kulturangebots durch eine Subvention der Kulturnachfrage bestimmter Individuen zu ersetzen.

Ziel der Arbeit war es, die öffentliche Bereitstellung von Kultur aus ökonomischer Perspektive umfassend zu analysieren und zu bewerten. Aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit konnte dabei nicht der Anspruch der Vollständigkeit gestellt werden. Insbesondere mit Hinblick auf die Frage nach ökonomischer Legitimation einer öffentlichen Kulturbereitstellung bleiben daher noch Forschungslücken offen. Für eine eindeutige Aussage bezüglich der Legitimation bedarf es dafür vor allem einer umfassenden Quantifizierung der möglichen Externalitäten sowie der Kosten einer Bereitstellung.

## Anhang

Für die empirische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Status bzw. Klasse und der Wahrscheinlichkeit der Wahrnehmung eines kulturellen Angebots stellen Kraaykamp et al. schrittweise vier logistische Regressionsmodelle auf, in denen verschiedene Variablen berücksichtigt werden (2010, S. 185).<sup>50</sup> Da für Status und Klasse und hohes Maß an Multikollinearität besteht, ist es nicht möglich beide Variablen in einem logistischen Regressionsmodell zu vereinen. Sowohl Status als auch Klasse beziehen sich auf die Beschäftigung, die das befragte Individuum ausübt bzw. zuletzt ausgeübt hat. Während der Statuswert berechnet wird, gehen die Klassen an sich als Dummy Variablen in die Regression ein. Da der Effekt der einzelnen Klassen (relativ zu der Referenzklasse) ohne weitere Rechnungen unmittelbar interpretiert werden kann, wird für die Arbeit das Modell betrachtet, welches die Klasse des Befragten berücksichtigt (*model 4*). In Tabelle 2 sind die relevanten Variablen aufgeführt, wobei die minimal und maximal erreichbaren Werte, der Referenzwert (sofern vorhanden) dargestellt sind und zusätzlich eine Erklärung der Variable erfolgt (falls notwendig). Tabelle 3, 4 und 5 beinhalten die vollständigen Regressionsmodelle, die in Abschnitt 4.3.1. bereits auszugsweise dargestellt wurden.

---

<sup>50</sup> Der gesamte Anhang bezieht sich auf Kraykamp et al. (Status, class and culture in the Netherlands, 2010, S. 169ff.).



**Tabelle 2** Übersicht verwendete Variablen

variable		reference	min	max
<i>female</i>		male	1	2
<i>urbanisation</i>	urban (1) to rural (5)	urban (=1)	1	5
<i>birth year</i>	1915 – 1985	1950 (=1)	-35	34
<i>number of children &lt;4</i>	children under the age of 4	-	0	3
<i>number of children 4-12</i>	children between the age of 4 and 12	-	0	4
<i>year of survey</i>	1992, 1998, 2000, 2003	1992 (=0)	0	11
<i>education father in years</i>	years of schooling (5 to 21), centred at 10	10 (=0)	-4	11
<i>father's status score</i>		-	-1.75	1.90
<i>education in years</i>	years of schooling (4 to 21), centred at 10	10 (=0)	-5	11
<i>employment status</i>	paid/ non paid work	non paid work (=0)	0	1
<i>respondent's class II<sup>a</sup></i>	lower professional	I: higher professional (=0)	0	1
<i>respondent's class III</i>	routine non-manual	I (=0)	0	1
<i>respondent's class IV</i>	self-employed / farmers	I (=0)	0	1
<i>respondent's class V</i>	supervising manual	I (=0)	0	1
<i>respondent's class VI</i>	skilled manual	I (=0)	0	1
<i>respondent's class VII</i>	unskilled manual	I (=0)	0	1
<i>partner's class II<sup>a</sup></i>	lower professional	I (=0)	0	1
<i>partner's class III</i>	routine non-manual	I (=0)	0	1
<i>partner's class IV</i>	self-employed / farmers	I (=0)	0	1
<i>partner's class V</i>	supervising manual	I (=0)	0	1
<i>partner's class VI</i>	skilled manual	I (=0)	0	1
<i>partner's class VII</i>	unskilled manual	I (=0)	0	1
<i>education partner in years</i>	years of schooling (4 to 21), centred at 10	10 (=0)	-5	11
<i>household income / 1,000</i>	Income in Dutch guilders divided by 1,000 and centred at 4	4 (=0)	-3.95	16.00

Quelle: Kraaykamp et al. (2010, S. 181ff.), abgewandelte Darstellung

**Tabelle 3** Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines Museumsbesuchs

<i>variable</i>	model 4	
	$\hat{\beta}$	<i>s.e.</i>
<i>female</i>	0.344***	0.076
<i>urbanisation</i>	-0.144***	0.024
<i>birth year (1950=1)</i>	-0.044***	0.003
<i>number of children &lt;4</i>	-0.247***	0.058
<i>number of children 4-12</i>	0.039	0.040
<i>year of survey (1992=0)</i>	0.046***	0.008
<i>education father in years (10=0)</i>	0.018	0.011
<i>father's status score</i>	0.075	0.045
<i>education in years (10=0)</i>	0.125***	0.011
<i>employment status (1=paid work)</i>	0.204*	0.081
<i>respondent's class II<sup>a</sup></i>	-0.036	0.120
<i>respondent's class III</i>	-0.389**	0.126
<i>respondent's class IV</i>	-0.684***	0.172
<i>respondent's class V</i>	-0.395	0.224
<i>respondent's class VI</i>	-0.611***	0.147
<i>respondent's class VII</i>	-0.645***	0.136
<i>partner's class II<sup>a</sup></i>	-0.216	0.120
<i>partner's class III</i>	-0.382**	0.127
<i>partner's class IV</i>	-0.671***	0.174
<i>partner's class V</i>	-0.551*	0.229
<i>partner's class VI</i>	-0.509***	0.147
<i>partner's class VII</i>	-0.431**	0.136
<i>education partner in years (10=0)</i>	0.072***	0.011
<i>household income / 1,000 (4=0)</i>	0.060***	0.016
<i>constant</i>	0.330	0.228
<i>variance explained</i>	0.254	

Quelle: Kraaykamp et al. (2010, S. 186f.)

**Tabelle 4** Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines Theaterbesuchs

<i>variable</i>	model 4	
	$\hat{\beta}$	<i>s.e.</i>
<i>female</i>	0.532***	0.072
<i>urbanisation</i>	-0.076**	0.023
<i>birth year (1950=1)</i>	-0.018***	0.003
<i>number of children &lt;4</i>	-0.295***	0.056
<i>number of children 4-12</i>	-0.057	0.038
<i>year of survey (1992=0)</i>	-0.026***	0.008
<i>education father in years (10=0)</i>	-0.001	0.010
<i>father's status score</i>	-0.017	0.043
<i>education in years (10=0)</i>	0.080***	0.011
<i>employment status (1=paid work)</i>	0.301***	0.077
<i>respondent's class II<sup>a</sup></i>	0.026	0.109
<i>respondent's class III</i>	-0.244*	0.117
<i>respondent's class IV</i>	-0.248	0.165
<i>respondent's class V</i>	-0.204	0.216
<i>respondent's class VI</i>	-0.499**	0.139
<i>respondent's class VII</i>	-0.514***	0.128
<i>partner's class II<sup>a</sup></i>	0.092	0.109
<i>partner's class III</i>	0.004	0.117
<i>partner's class IV</i>	-0.264	0.165
<i>partner's class V</i>	0.412	0.230
<i>partner's class VI</i>	-0.360*	0.138
<i>partner's class VII</i>	-0.232	0.127
<i>education partner in years (10=0)</i>	0.040***	0.011
<i>household income / 1,000 (4=0)</i>	0.085***	0.015
<i>constant</i>	-0.180	0.213
<i>variance explained</i>	0.162	

Quelle: Kraaykamp et al. (2010, S. 188f.)

**Tabelle 5** Vollständiges Regressionsmodell für die Wahrscheinlichkeit eines klassischen Konzertbesuchs

<i>variable</i>	model 4	
	$\hat{\beta}$	<i>s.e.</i>
<i>female</i>	0.483***	0.083
<i>urbanisation</i>	-0.157***	0.027
<i>birth year (1950=1)</i>	-0.057***	0.004
<i>number of children &lt;4</i>	-0.143*	0.073
<i>number of children 4-12</i>	-0.136**	0.047
<i>year of survey (1992=0)</i>	-0.008	0.010
<i>education father in years (10=0)</i>	0.058***	0.011
<i>father's status score</i>	-0.028	0.049
<i>education in years (10=0)</i>	0.112***	0.013
<i>employment status (1=paid work)</i>	0.240*	0.093
<i>respondent's class II<sup>a</sup></i>	-0.069	0.108
<i>respondent's class III</i>	-0.214	0.124
<i>respondent's class IV</i>	-0.529*	0.195
<i>respondent's class V</i>	-0.189	0.275
<i>respondent's class VI</i>	-0.768***	0.192
<i>respondent's class VII</i>	-0.641***	0.154
<i>partner's class II<sup>a</sup></i>	-0.087	0.107
<i>partner's class III</i>	-0.378**	0.123
<i>partner's class IV</i>	-0.408*	0.188
<i>partner's class V</i>	-0.645*	0.289
<i>partner's class VI</i>	-0.761***	0.177
<i>partner's class VII</i>	-0.619***	0.150
<i>education partner in years (10=0)</i>	0.075***	0.013
<i>household income / 1,000 (4=0)</i>	0.076***	0.014
<i>constant</i>	-1.224***	0.239
<i>variance explained</i>	0.284	

Quelle: Kraaykamp et al. (2010, S. 190f.)

## Literaturverzeichnis

- Albert, H. (1980). Wertfreiheit als methodisches Prinzip - Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft. In E. Topitsch (Hrsg.), *Logik der Sozialwissenschaften, 10. veränderte Auflage* (S. 196-225). Königstein/Ts.
- Attenhofer, A. (1997). Der Museumsvoucher: eine mögliche Form der Internalisierung positiver externer Effekte für Basel. *Swiss Journal of Economics and Statistics* 133 (1), S. 65-91.
- Baumol, W. J., & Bowen, W. G. (1976). Arguments for Public Support of the Performing Arts. In M. Blaug (Hrsg.), *The Economics of the Arts* (S. 42-57).
- Bechler, E. (1993). Über den Gütercharakter der Kunst - Einige wirtschaftstheoretische Aspekte von Kulturförderung und Kulturmanagement. In R. G. Strachwitz, & T. Stefan (Hrsg.), *Kulturförderung - Mehr als Sponsoring* (S. 41-56). Wiesbaden.
- Beek, G. v. (2002). *Kulturfinanzen: Ein volkswirtschaftlicher Beitrag zur Reform der öffentlichen Museen und Theater in Deutschland*. Berlin.
- Bibliographisches Institut. (2015). *Duden, Stichwort: Kultur*. Berlin. Abgerufen am 23. September 2015 von <http://www.duden.de/node/851965/revisions/1382186/view>
- Bibliographisches Institut. (2015a). *Duden, Stichwort: Subvention*. Berlin. Abgerufen am 23. September 2015 von <http://www.duden.de/node/726320/revisions/1316852/view>
- Bibliographisches Institut GmbH. (2010 ). *Duden - Wirtschaft von A bis Z, Stichwort: Vollkommener Markt*. Berlin. Abgerufen am 26. Oktober 2015 von Munzinger Online
- Bonet, L. (2003). Cultural tourism. In R. Towse (Hrsg.), *A Handbook of Cultural Economics* (S. 187-193).
- Brida, J. G., Meleddu, M., & Pulina, M. (2011). *The Attractiveness of a Modern and Contemporary Art Museum*. Cagliari/Sassari: Centro Ricerche Economiche Nord Sud (CRENoS).
- Brümmerhoff, D. (2011). *Finanzwissenschaft*. München: De Gruyter Oldenbourg. Abgerufen am 26. Oktober 2015 von [http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=757431&site=ehost-live&ebv=EB&ppid=pp\\_242](http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=757431&site=ehost-live&ebv=EB&ppid=pp_242)

- Bundesministerium der Finanzen (BMF). (2015). *25. Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016*. Berlin. Abgerufen am 24. September 2015 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Subventionspolitik/2015-08-26-subventionsbericht-25-vollstaendig.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2015-08-26-subventionsbericht-25-vollstaendig.pdf)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de). Abgerufen am 9. September 2015 von <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Tourismus/Tourismuspolitik/Schwerpunkte/kulturtourismus.html>
- Buß, E. (2002). *Regionale Identitätsbildung: Zwischen globaler Dynamik, fortschreitender Europäisierung und regionaler Gegenbewegung*. Münster: Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative.
- CESifo. (2011). *Glossar zum ifo Wirtschaftskompass, Stichwort: Leistungsfähigkeitsprinzip, Äquivalenzprinzip*. Abgerufen am 15. Oktober 2015 von [www.ifo.de/de/w/3HkdnoVZ6](http://www.ifo.de/de/w/3HkdnoVZ6)
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics Vol. 3 (1960)*, S. 1-44. Abgerufen am 10. September 2015 von <http://www.jstor.org/stable/724810>
- Deutscher Museumsbund e.V. [www.museumsbund.de](http://www.museumsbund.de). Abgerufen am 24. September 2015 von [http://www.museumsbund.de/de/das\\_museum/ethik\\_standards/museumsethik/aufgaben\\_und\\_verantwortlichkeit/](http://www.museumsbund.de/de/das_museum/ethik_standards/museumsethik/aufgaben_und_verantwortlichkeit/)
- Europarat/ERICarts. (2013). *Kompendium der Kulturpolitik und kulturellen Tendenzen in Europa, 14. Edition*. Abgerufen am 11. Oktober 2015 von <http://www.culturalpolicies.net/web/statistics-funding.php?aid=119&cid=80&lid=en>
- Frey, B. S. (2003). Public support. In R. Towse (Hrsg.), *A Handbook of Cultural Economics* (S. 389-398).
- Friedrich, H. (1993). Kultur und Markt - Einige kritische Anmerkungen. In R. G. Strachwitz, & T. Stefan (Hrsg.), *Kulturförderung - Mehr als Sponsoring* (S. 11-14). Wiesbaden.
- Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Gut. [wirtschaftslexikon.gabler.de](http://wirtschaftslexikon.gabler.de). (Springer Gabler Verlag, Herausgeber) Abgerufen am 9. September 2015 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1784/gut-v9.html>
- Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Strukturberichterstattung. [wirtschaftslexikon.gabler.de](http://wirtschaftslexikon.gabler.de). (Springer Gabler Verlag, Herausgeber) Abgerufen am 24. September 2015 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/72016/strukturberichterstattung-v8.html>

- Grampp, W. D. (1984). Über die Subventionierung von Kunstmuseen. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 33, S. 161-190.
- Haghani, S. (1999). *Subventionseffizienz staatlicher Finanzpolitik*. Wiesbaden: DUV.
- Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut. (3. Juli 2014). HWWI/Berenberg Kulturstädteranking 2014. Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich. *Gesamtpräsentation*. Abgerufen am 15. September 2015 von [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/2014\\_Berenberg\\_HWWI\\_Kulturstaedteranking\\_final\\_20140703.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/2014_Berenberg_HWWI_Kulturstaedteranking_final_20140703.pdf)
- Hank, R. (25. März 2012). Was gefällt, hat schon verloren. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen am 26. Oktober 2015 von <http://www.faz.net/-gqe-6ypl1>
- Haselbach, D., Klein, A., Knüsel, P., & Opitz, S. (2012). *Der Kulturinfarkt. Von Allem zu viel und überall das Gleiche*. München: Albrecht Knaus Verlag.
- Henneberger-Sudjana, S., & Henneberger, F. (2015). *Patentdurchsetzung als Voraussetzung für Wissensdiffusion und Wirtschaftswachstum*. St. Gallen: Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen. Abgerufen am 17. September 2015 von <http://www.faa.unisg.ch/~media/internet/content/dateien/instituteundcenters/faa/publikationen/diskussionspapiere/2015/dp130.pdf>
- Hilber, M. L., & Datko, G. (2004). Stadtidentität - Was ist das? In M. L. Hilber, & A. Ergez (Hrsg.), *Stadtidentität. Der richtige Weg zum Stadtmarketing*. (S. 7-16). Zürich: Orell Füssli. Abgerufen am 16. September 2015 von [http://www.jovis.de/media/pdf/Stadtidentitaet\\_der\\_Zukunft.pdf](http://www.jovis.de/media/pdf/Stadtidentitaet_der_Zukunft.pdf)
- Johnson, P. S. (2003). Museums. In R. Towse (Hrsg.), *A Handbook of Cultural Economics* (S. 315-320).
- Kirchgässner, G. (2000). Staatliche Bereitstellung von Gütern: allokativen und distributiven Aspekte. *Swiss Political Science Review* 6(1), S. 9-28. Abgerufen am 6. September 2015 von <http://dx.doi.org/10.1002/j.1662-6370.2000.tb00284.x>
- Kraaykamp, G., van Eijk, K., & Ultee, W. (2010). Status, class and culture in the Netherlands. In T. W. Chan (Hrsg.), *Social Status and Cultural Consumption* (S. 169-203). Cambridge.
- Kreutzer, T. (2012). Auf dem Weg zu einem Urheberrecht für das 21. Jahrhundert: Ideen für eine zukünftige Regulierung kreativer Güter. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 92(10), S. 699-705. Abgerufen am 17. September 2015 von <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2012/10/>
- Landeshauptstadt Kiel - Amt für Kultur und Weiterbildung. (2012). *Leitlinien für die kommunale Kulturförderung der Landeshauptstadt Kiel*. Kiel.

- Lévy-Garboua, L., & Montamarquette, C. (2003). Demand. In R. Towse (Hrsg.), *A Handbook of Cultural Economics*.
- Mankiw, N. G., & Taylor, M. P. (2012). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*. Stuttgart.
- Matthiesen, N., Nitt-Drießelmann, D., & Wedemeier, J. (2014). Kulturwirtschaft in den 30 größten Städten Deutschlands und deren Entwicklung. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 94 (12), S. 912-914.
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS NRW). (2015). *Broschüre des MFKJKS NRW zum Kulturfördergesetz NRW*. Düsseldorf.
- Museum Ludwig. [www.museum-ludwig.de](http://www.museum-ludwig.de). (Stadt Köln, Herausgeber) Abgerufen am 15. September 2015 von <http://www.museum-ludwig.de/de/partner-und-foerderer/unsere-partner/partner-werden.html>
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*.
- Nieder-Eichholz, M. (1995). *Die Subventionsordnung: Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Norddeutscher Rundfunk. (5. Mai 2015). Elbphilharmonie-Kosten: Keine juristischen Folgen. [www.ndr.de](http://www.ndr.de). Abgerufen am 17. September 2015 von <http://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Elbphilharmonie-Kosten-Keine-juristische-Folgen,elbphilharmonie1116.html>
- Nünning, A. (23. Juli 2009). Vielfalt der Kulturbegriffe. (Bundeszentrale für politische Bildung, Hrsg.) Abgerufen am 5. September 2015 von <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/kulturelle-bildung/59917/kulturbegriffe>
- Olson, M. (1992). *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 3. durchges. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Poschardt, U. (24. April 2015). Fack ju Subvention! *Die Welt*. Abgerufen am 26. Oktober 2015 von <http://www.welt.de/kultur/article140065519/Fack-ju-Subvention.html>
- Roth, S. J. (2014). *VWL für Einsteiger*. Köln.
- Schumpeter, J. (1908). *Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*. Leipzig. Abgerufen am 6. September 2015 von <https://archive.org/details/daswesenundderh00schugoog/details/daswesenundderh00schugoog>
- Solf, G. (1993). *Theatersubventionierung: Möglichkeiten einer Legitimation aus wirtschaftstheoretischer Sicht*. Bergisch Gladbach; Köln: Eul.



- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, S. 355-374 . Abgerufen am 25. Oktober 2015 von <http://www.jstor.org/stable/1882010>
- Städtetag Baden-Württemberg. (2014). *Kultur und Stadt – die zukünftige Kulturpolitik der Kommunen Baden-Württembergs*. Stuttgart.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2015). *Kulturfinanzbericht 2014*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt. (2015). *Haushalte 2014: rund 40 Millionen Privathaushalte in Deutschland*. Wiesbaden. Abgerufen am 27. Oktober 2015 von <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Aktuell.html>
- Thierse, W. (2007). Kultur und Wirtschaft – derselbe Kampf? (Kulturpolitische Gesellschaft, Hrsg.) *Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen*, Nr. 118 (III/2007), 43-46. Abgerufen am 9. September 2015 von [http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi118/kumi118\\_43-46.pdf](http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi118/kumi118_43-46.pdf)
- UNESCO. (1982). *Erklärung von Mexiko-City über Kulturpolitik*. Mexiko: Weltkonferenz über Kulturpolitik. Abgerufen am 4. September 2015 von <http://www.unesco.de/infothek/dokumente/konferenzbeschluesse/erklaerung-von-mexiko.html>
- Vanberg, V. (2000). Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. In H. Leipold, & I. Pies (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven* (S. 252-276). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Weisbrod, B. A. (1964). Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods. *The Quarterly Journal of Economics* 78 (3), S. 471-477.
- Welfens, P. J. (2008). *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Wuppertal.
- Westdeutscher Rundfunk. (23. Juli 2015). Köln ein Jahr lang ohne Oper? [www.wdr.de](http://www.wdr.de). Abgerufen am 17. September 2015 von <http://www1.wdr.de/themen/aktuell/oper-koeln-104.html>
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. (2007). *Patentschutz und Innovation*. Gutachten Nr. 1/07, Berlin. Abgerufen am 17. September 2015 von <http://www.bmwi.de/Dateien/Patentserver/PDF/patentschutz-und-innovation>