

**Zur Begründung öffentlicher Kulturausgaben****Sonja Clausen (Kiel)**

Gliederung	Seite
0. Problemstellung	44
1. Motive der staatlichen Kulturförderung	44
1.1 Fürsorge	45
1.2 Eigeninteressen	46
1.3 Marktversagen	47
1.4 Stimulierung der Wirtschaft	50
1.4.1 Konjunkturförderung	50
1.4.2 Strukturpolitik	52
1.4.3 Wachstumsförderung	54
2. Bewertung staatlicher Kulturförderung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht	55
3. Schlußfolgerungen und Ausblick	62

## ZUR BEGRÜNDUNG ÖFFENTLICHER KULTURAUSGABEN

Sonja Clausen  
Institut für Regionalforschung,  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

### 0. PROBLEMSTELLUNG

Aus der Sicht der Kulturschaffenden sind die kommunalen Kulturausgaben mit 1-5 % der Gesamtausgaben - der Anteil der Ausgaben von Bund und Ländern ist noch kleiner - zu gering. Während die Zuwendungen aus den öffentlichen Haushalten unter dem Druck der knappen Mittel beschränkt werden müssen, fällt es den Künstlern schwer, sich überhaupt mit dem Gedanken der Effizienz zu befassen. Die Aktualität der Themen *Kulturmanagement* und *Kultursponsoring*<sup>1</sup> ist Ausdruck der Versuche, das Verhältnis von freier Kunst und ökonomischem Zwang neu zu bestimmen.

In jüngerer Zeit versuchen zahlreiche Gutachten und Studien, die Bedeutung der Kultur für den Wirtschaftsprozeß, insbesondere in bezug auf einzelne Regionen, zu belegen.<sup>2</sup> Auf der Herbsttagung des Landesmusikrates in Schleswig-Holstein 1992 wurde folgerichtig gefordert, selbstbewußter nach finanzieller Unterstützung zu fragen, da die positiven Wirkungen der Kultur wissenschaftlich belegt seien. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Entscheidungsrahmen für das "richtige" Niveau öffentlicher Kultursubventionen zu liefern. Dazu werden Argumente aus der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Begründung öffentlicher Kulturausgaben systematisch dargestellt und vor dem Hintergrund wohlfahrtstheoretischer Überlegungen kritisch beleuchtet.

### 1. MOTIVE DER STAATLICHEN KULTURFÖRDERUNG

Vielfach wird postuliert, daß die öffentlichen Gebietskörperschaften, d.h. Bund, Länder und Gemeinden, den Auftrag haben, Kunst und Kultur zu fördern und damit auch finanziell zu unterstützen.<sup>3</sup> In der Diskussion um den angemessenen *Umfang* der staatlichen Kulturförderung spielen ganz unter-

<sup>1</sup>vgl. Bruhn/Dahlhoff (1989).

<sup>2</sup>Einen guten Überblick über die Untersuchungen vermitteln Behr/ Gnad/ Kunzmann (1990).

<sup>3</sup>vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein (1991), S.3: "Staatliche Kulturpolitik muß die Freiheit der Kunst und der künstlerischen Entfaltung durch aktives Handeln und Förderung sichern".

schiedliche Motive eine Rolle. Sie können, wie Abbildung 1 zeigt, im Hinblick auf die Oberbegriffe Fürsorge, Eigeninteressen, Marktversagen und Stimulierung der Wirtschaft systematisiert werden.<sup>4</sup>

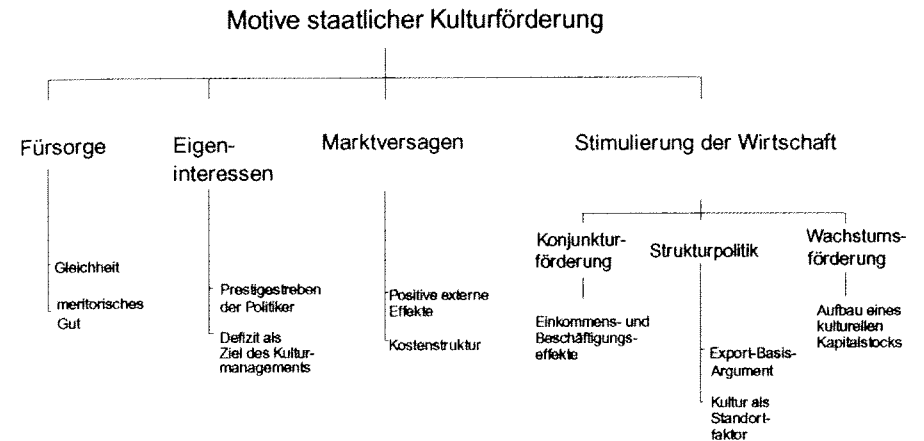


Abb. 1: Systematik der Motive staatlicher Kulturförderung

#### 1.1 Fürsorge

Unter der Überschrift *Fürsorge* werden Begründungszusammenhänge subsumiert, die sich teils explizit, teils implizit aus dem gesetzlichen Auftrag oder aus politischen Willensbildungsprozessen ableiten lassen. Danach gehört Kultur zu den Grundbedürfnissen des Daseins und der Staat ist verpflichtet, ihre freie Erstellung zu garantieren sowie allen Mitgliedern der Gemeinschaft den Zugang dazu zu ermöglichen. Dieser Gleichheitsaspekt besitzt eine *räumliche* und eine *distributive* Dimension. Um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten, muß der Staat ein Mindestkulturangebot überall sicherstellen. Und aus der Forderung, daß alle Menschen - unab-

<sup>4</sup>Das entscheidende Kriterium für die Einordnung ist die Kernaussage bzw. die Intention des jeweiligen Arguments. Auftretende Überschneidungen verdeutlichen, daß bei der Betrachtung der Wirkungen öffentlicher Kulturausgaben häufig nur Ausschnitte berücksichtigt werden. Für die finanzpolitische Diskussion ist allerdings eine umfassende Wirkungsanalyse erforderlich.

hängig von ihrer Stellung in der Gesellschaft und ihrer Einkommenssituation - Zugang zur Kultur haben sollen, leiten sich subventionierte Eintrittspreise ab.<sup>5</sup>

Eng mit diesem Verteilungsaspekt ist der Ansatz verknüpft, Kultur als *meritorisches Gut* zu betrachten. Danach haben die gewählten staatlichen Vertreter die Aufgabe, korrigierend in die individuellen Präferenzen einzugreifen. Vergleichbar mit dem Bildungsbereich steht dahinter die Vorstellung, daß erst das kulturell erfahrene Individuum den Wert der Kultur richtig einschätzen kann. Die staatliche Interventionsaufgabe beruht also letztlich auf einem vollkommeneren Informationsstand.<sup>6</sup>

### 1.2. Eigeninteressen

Kulturretats werden nicht nur um der Kulturstaatlichkeit willen zum Wohle der Allgemeinheit beschlossen, sondern ergeben sich aufgrund von Einzel- oder Gruppeninteressen oder sind Folge der institutionellen Gegebenheiten. Schon immer fanden die Herrschenden Gefallen daran, sich Kulturdenkmäler zu setzen und pflegten Kunstsammlungen. Auch heute gehört der Empfang von Gästen in einem künstlerisch wertvollen Ambiente zu den politischen Umgangsformen, und eine Landeshauptstadt soll als Aushängeschild des jeweiligen Landes ein außergewöhnliches Kulturprogramm bieten.<sup>7</sup>

Neben dem Ausgabenanstieg aus Gründen des *Prestigestrebens* ergibt sich ein wachsendes *Defizit als Ziel des Kulturmanagements* aus der institutionellen Ausgestaltung der öffentlichen Kulturförderung. Kulturbetriebe sind in Deutschland in der Regel Elemente der öffentlichen Haushalte und unterliegen den dort geltenden Haushaltsgrundsätzen, so auch dem der Non-Affektation. Eventuell erwirtschaftete Überschüsse müßte demnach ein Theaterbetrieb an den allgemeinen Haushalt abführen, während auftretende Defizite aus dem öffentlichen Etat gedeckt werden. Daraus leitet sich unter der Annahme rationalen Verhaltens jedenfalls kein Kostenminimierungsstreben ab, sondern vielmehr das Streben nach immer exzellenter und damit auch teurer werdenden Produktionen. Während es den Kulturanbietern leicht fällt, die Forderung nach mehr Fördermitteln mit künstlerischen Argumenten zu belegen, wird den Verantwortlichen in der Kulturbehörde die Kompetenz abgesprochen, die Verausgabung der Mittel beurteilen zu können. Für letztere wiederum besteht der

<sup>5</sup>Tatsächlich führt die in Deutschland übliche Form der Theatersubventionierung zu einer Einkommensumverteilung "von unten nach oben", da die Nutzer der subventionierten Karten zum großen Teil der höheren Einkommensschicht angehören, während zur Finanzierung der Subvention alle Steuerzahler herangezogen werden.

<sup>6</sup>vgl. Wahl-Zieger (1978), S.255ff.

<sup>7</sup>Henrichsmeyer/Britz/Rau (1989), S.60 führen als Beispiel den Bonn-Vertrag an, der vorschrieb, daß der Bund wegen der repräsentativen Funktionen Bonns 70% der Zuschüsse zum Bonner Theater übernimmt.

Anreiz, den Forderungen nach steigenden Fördermitteln nachzugeben, weil sie sich damit in der Kulturszene Anerkennung und in der Öffentlichkeit Beliebtheit sichern wollen.<sup>8</sup>

### 1.3. Marktversagen

Unter der Überschrift *Marktversagen* werden die Erklärungsansätze zusammengefaßt, die auf der Basis der allgemeinen Gleichgewichtstheorie eine staatliche Kulturförderung damit begründen, daß der Marktmechanismus aufgrund vorliegender externer Effekte oder aufgrund besonderer Kostenstrukturen keine effiziente Güter- und Faktorallokation in diesem Bereich hervorbringt.

Im Hinblick auf die *positiven externen Effekte* wird die These vertreten, daß sich nicht die gesamte Wertschätzung der Wirtschaftssubjekte in ihrer Zahlungsbereitschaft ausdrückt. Bei der Produktion von Kulturleistungen werden externe Effekte sowohl für andere Anbietende als auch für die Nachfragenden mitproduziert: Neben den zahlenden Konsumentinnen messen auch Nicht-Besucherinnen von Theatern, Festivals und Museen der Verfügbarkeit dieser kulturellen Einrichtungen einen positiven Wert bei und nutzen sie damit, ohne dafür zu bezahlen. Entweder wollen sie die Möglichkeit (Option) haben, eine kulturelle Veranstaltung zu besuchen - deswegen wird hier von *option demand* gesprochen - oder sie wollen die Kultureinrichtung selbst weder jetzt noch in Zukunft nutzen, halten aber deren Existenz z.B. für das kulturelle Erbe der Gesellschaft für wichtig - deswegen diese Komponente mit *existence value* bezeichnet wird.<sup>9</sup>

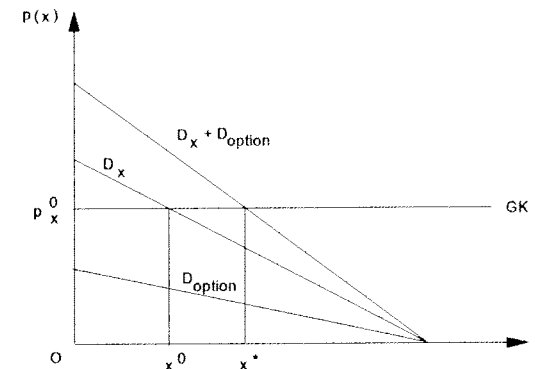


Abb. 2: Komponenten der Nachfrage nach Kulturleistungen

<sup>8</sup>vgl. Pommerhne/ Frey (1987).

<sup>9</sup>vgl. ebenda. Die genannten Effekte treten nicht nur im Zusammenhang mit Kulturgütern auf. Autoliebhaberinnen beispielsweise messen der Existenz bestimmter Autotypen ebenfalls einen positiven Wert bei, ohne das entsprechende Fahrzeug selbst nachzuzufahren.

In der Abbildung 2 ist neben der Nachfrage nach einem Kulturgut  $D_x$ , die sich durch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft ausdrückt, eine Kurve für die option demand  $D_{\text{Option}}$  dargestellt. Durch vertikale Addition ergibt sich eine Kurve des gesellschaftlichen Nachfrage. Unter der Annahme eines vollkommen elastischen Angebots zeigt sich, daß die Marktlösung  $(x^0, p_x^0)$ , für welche die Bedingung Preis = Grenzkosten erfüllt ist, zu einem kleineren als dem sozial optimalen Angebot  $x^*$  des betrachteten Kulturgutes führt.<sup>10</sup>

Nicht nur auf der Konsum-, sondern auch auf der Produktionsseite entstehen externe Effekte: Medien und Verlage produzieren mit Fernsehfilmen, Büchern und Tonträgern Substitute für Live-Darbietungen und nutzen dabei das Können der Darstellerinnen. Die Live-Darbietungen können als Experimentierfeld und Ausbildungsstätte angesehen werden. Wo diese Nutzung als Inputfaktor eindeutig feststellbar ist, werden solche externen Effekte internalisiert, indem Beiträge an die Verwertungsgesellschaften gezahlt werden. Auch Sponsorengelder, die von Unternehmen an Kulturproduzentinnen gezahlt werden, können als Internalisierung von solchen externen Effekten begriffen werden. Allerdings profitieren gerade die vielen kleineren Spiel- und Ausbildungsstätten wenig davon, so daß staatliche Hilfen als Kompensation für die externen Effekte erforderlich sind.

Abgesehen von den positiven externen Effekten wird andererseits die besondere *Kostensituation* bei der Kulturproduktion herangezogen, um eine öffentliche Unterstützung zu begründen. Einen größeren Bekanntheitsgrad hat dabei die sogenannte *Baumol'sche Kostenkrankheit* erlangt. Baumol/Bowen (1966) erläutern anhand der US-amerikanischen Theater, warum der Kulturbereich dauerhaft subventioniert werden muß: Im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft, v.a. zum produzierenden Gewerbe, bleibt die Produktionstechnik von Theaterstücken über die Jahrhunderte konstant. Die Arbeitsproduktivität ändert sich im Kulturbereich relativ wenig, während sie in der übrigen Ökonomie, und hier vor allem in der Industrie, steigt. Der damit verbundene allgemeine Lohnanstieg führt aufgrund steigender Lebenshaltungskosten auch zu einem Lohnanstieg im Kulturbereich. Inwieweit die Eintrittspreise parallel zu den Lohnkosten steigen können, hängt vor allem davon ab, wie stark die Kulturnachfrage auf Preisänderungen reagiert. Baumol/Bowen halten die Kulturnachfrage für relativ preiselastisch, da Live-Darbietungen durch immer besser und relativ billiger werdende Übertragungen durch Medien und Tonträger sowie andere Freizeitaktivitäten substituiert werden. Empirischen Befunden zufolge wird allerdings das Gut Kultur als superiores Gut eingeordnet, so daß das steigende Einkommensniveau im obigen Prozeß eine steigende Kulturnachfrage

<sup>10</sup>Duffy (1992) weist darauf hin, daß diese Form des Marktversagens zwar intuitiv einleuchtend sei, sich aber nicht so klar feststellen lasse, ob ein staatlicher Eingriff durch Zwangserhebung von Steuern und Subventionen eine Effizienzverbesserung bewirke. Unter Effizienzgesichtspunkten wäre ein Verfahren privater Spenden vorzuziehen, wenn sich die Möglichkeit des Trittbrettfahrens ausschließen ließe.

auslöst. Damit Baumols Argument gültig bleibt, muß dieser Nachfrageeffekt kleiner als der Kostendruckeffekt sein.<sup>11</sup>

Jenseits der Baumol'schen Argumentation läßt sich die Subventionierung von Kulturinstitutionen mit dem Argument des Marktversagens begründen, welches darauf beruht, daß das betreffende Kulturgut mit steigenden Skalenerträgen produziert wird.<sup>12</sup> Mit einer solchen Technologie sind bei steigender Outputmenge sinkende Durchschnittskosten verbunden, wobei die Grenzkostenkurve unterhalb der Durchschnittskostenkurve verläuft. Die entsprechenden Kostenkurven sind für ein Gut X sowie die Nachfrage nach diesem Gut  $D_x$  in Abbildung 3 dargestellt. Sinkende Durchschnittskosten können auf Unteilbarkeit bei der Güterproduktion zurückgeführt werden. Ist das Gut erst einmal erstellt, verursachen zusätzliche Konsumentinnen bis zur Kapazitätsgrenze keine zusätzlichen Kosten. Eine solche Situation ist bei Museumsbesuchen oder Live-Darbietungen gegeben: Der Aufbau der Ausstellung, die Ausbildung der Künstlerinnen, die Reisekosten, die Saalmiete, die Kosten für Proben, Kostüme, Instrumente usw. fallen an, bevor der erste Mensch das Werk genießen kann. Durch weitere Besucherinnen entstehen dann bis zur Kapazitätsgrenze des Saals keine zusätzlichen Kosten. Die Produktion zusätzlicher Konzerte ist allerdings mit zusätzlichen Kosten verbunden, wobei der Anteil der variablen Kosten an den Gesamtkosten im Vergleich zu den quasi fixen Kosten gering ist.<sup>13</sup>

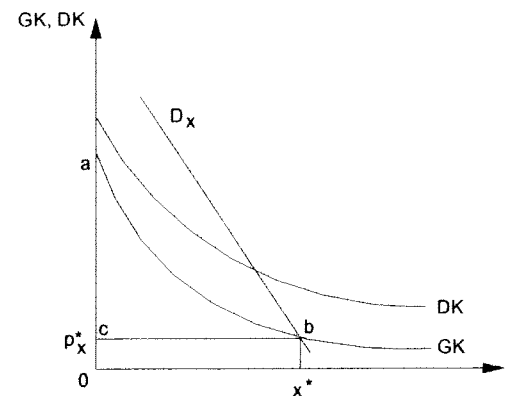


Abb. 3: Produktion mit steigenden Skalenerträgen unter der Annahme konstanter Faktorpreise  
Quelle: vgl. Johansson (1991), S.61.

<sup>11</sup>Fraglich bleibt, wer sich auch bei steigendem Einkommen das Gut Kultur leisten kann, wenn man sich vor Augen führt, daß jede Eintrittskarte in öffentlichen Theatern mit einhundert Mark und mehr subventioniert wird.

<sup>12</sup>vgl. Duffy (1992), S. 38f.

<sup>13</sup>Die Ausgaben der Bonner Oper beispielsweise bestehen zu rd. 85% aus Personalkosten und zu 15% aus Sachausgaben und Steuern. Von den Personalkosten sind 75% Löhne und Gehälter für die ständig Beschäftigten, nur 25% sind Gagen für künstlerische Spitzenkräfte und damit variable Kosten. Vgl. Henrichsmeyer/Britz/Rau (1989), S.61.

Hieraus ergibt sich folgende Implikation: Würde eine Unternehmung die Menge  $x^*$  produzieren, für welche die Bedingung Preis = Grenzkosten erfüllt ist, so müßte sie Verluste im Umfang der Fläche abc realisieren und die Produktion langfristig einstellen.

Wenngleich die Produktion mit steigenden Skalenerträgen nicht zwangsläufig zu einer Form des öffentlichen Kulturbetriebs führen muß, wie sie in Deutschland üblich ist, so handelt es sich doch um ein wichtiges Argument für die Subventionierung von Kultur. Welche die gesellschaftlich gesehen optimale Ausbringungsmenge und daraus folgend die optimale Subventionshöhe ist, läßt sich a priori jedoch nicht unmittelbar feststellen.

#### 1.4. Stimulierung der Wirtschaft

Begründungen für öffentliche Kulturausgaben, die unter dem Aspekt *Stimulierung der Wirtschaft* zusammengefaßt werden, zeichnen sich dadurch aus, daß sie den Versuch unternehmen, die positiven Rückwirkungen von (öffentlich finanzierten) Kulturangeboten auf wirtschaftliche Größen wie die Einkommens- und Beschäftigungssituation, die Standortqualität oder auf das Wachstumspotential einer Region aufzuzeigen und möglichst zu quantifizieren. Um die Argumente zu strukturieren, werden sie hier in die Unterpunkte Konjunkturförderung, Strukturpolitik und Wachstumsförderung gegliedert.

##### 1.4.1 Konjunkturförderung

Die Argumente für eine staatliche Kulturförderung, die unter der Überschrift *Konjunkturförderung* subsumiert werden, entstanden aus dem Bemühen, auf der Grundlage von überwiegend makroökonomischen Überlegungen nachzuweisen, daß der Kultursektor nicht nur aus kostenintensiven Einrichtungen besteht, die am Tropf der öffentlichen Haushalte hängen. Vielmehr - so lautet das Ergebnis vieler Gutachten - handelt es sich um einen relevanten Wirtschaftssektor, dessen Wirtschaftskraft, gemessen an der Bruttowertschöpfung, der Beschäftigung und dem Investitionsvolumen, mit anderen Branchen durchaus vergleichbar ist und die regionale Wirtschaft beeinflusst.<sup>14</sup> In dem zu großer Bekanntheit gelangten Gutachten "Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur" weisen Hummel/Berger (1988) auf der Basis von Daten von 1984 nach, daß der Kultursektor bezüglich der Bruttowertschöpfung mit 40 Mrd. DM an den Wert des Bereiches

<sup>14</sup>z.B. Henrichsmeyer/Britz/Rau (1989), S.8: "...haben die Ausgaben für kulturelle Zwecke auch bedeutsame direkte und indirekte Auswirkungen auf das wirtschaftliche Geschehen in der Region. Diese bestehen darin, daß die erbrachten kulturellen Leistungen nicht nur unmittelbar das Sozialprodukt und die Beschäftigung erhöhen, sondern darüber hinaus durch die getätigten Sach- und Personalausgaben weitere wirtschaftliche Aktivitäten in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen auslösen."

*Energieversorgung* (48 Mrd. DM) heranreicht, daß die Anlageinvestitionen mit 5 Mrd. DM nicht geringer als im *Maschinenbau* (4,8 Mrd. DM) sind und daß mit 680.000 Beschäftigten mehr Menschen im Kultursektor arbeiten als im Bereich *Leder, Textil und Bekleidung* (590.000).

Entscheidend für diese Ergebnisse ist die Abgrenzung des Kultursektors<sup>15</sup>. Da das Gut Kultur nur konsumiert werden kann, wenn neben der Produktion im engen Sinne auch die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung stehen und die Verbreitung gewährleistet wird, rechnen Hummel/Berger auch Unternehmen bzw. Unternehmensteile der vor- und nachgelagerten Bereiche hinzu. Danach sind auch Teile von Hörfunk und Fernsehen, Hersteller von Druckerzeugnissen, Instrumenten und Requisiten Unternehmen des Kulturbereichs. Auf der Basis kreislaufanalytischen Denkens wird der so definierte Kultursektor daraufhin untersucht, welche wirtschaftlichen Transaktionen sich ergeben, wenn die Kulturausgaben exogen erhöht werden. Die Abbildung 4 verdeutlicht anhand der monetären Ströme das Argumentationsmuster:

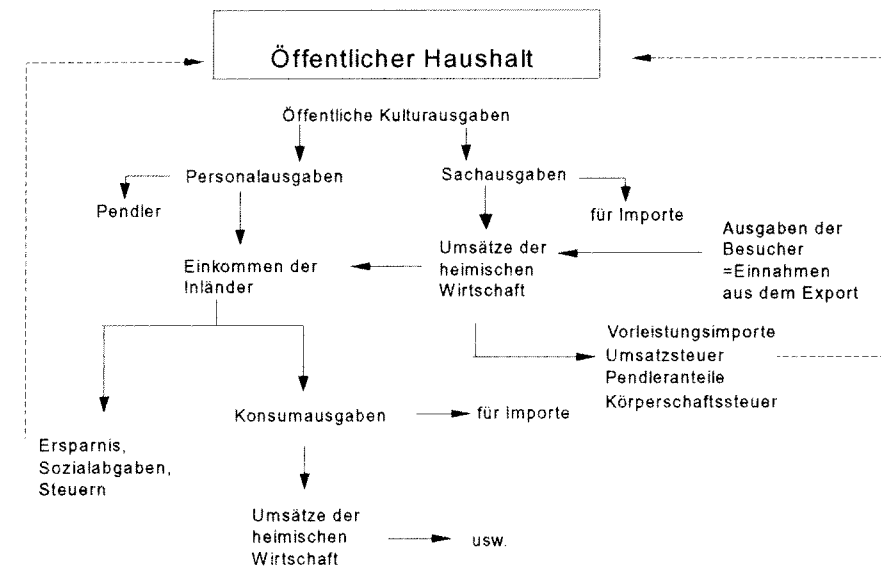


Abb. 4: Wirkungsverlauf öffentlicher Kulturausgaben

Quelle: in Anlehnung an Behr/Gnad/Kunzmann (1990), S. 46.

<sup>15</sup>Hummel/Berger (1988) vereinheitlichen die heterogene Datenbasis kultureller Aktivitäten, um eine Kulturstatistik erstellen zu können. Vgl. auch die dortigen Ausführungen zu den Erfassungsproblemen.

Die öffentlichen Kulturausgaben führen direkt bzw. indirekt über einen Multiplikatorprozeß zu einem Einkommensanstieg der Inländer und zu einem steigenden Aufkommen bei den direkten Steuern und den Umsatzsteuern. Gleichzeitig werden im Kulturbereich direkt und in den indirekt betroffenen Branchen zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt. Die Fragen der Finanzierung der Ausgaben sowie des Einflusses der Finanzierungsform auf den Multiplikatorprozeß bleiben hierbei unberücksichtigt.

Während Hummel/Berger (1988b, S. 17), das Ergebnis ihres Gutachtens zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Kunst und Kultur sehr vorsichtig formulieren: "jede zusätzliche Million DM, die den öffentlichen Theatern aus staatlichen Kassen zufließt, könnte das 1,3fache ... bzw. das 1,4 fache (bei Festspielbesuchen...) an Einkommen induzieren ... die Beschäftigungsmultiplikatoren ... lägen bei 1,6 ... bzw. 1,8 (im Fall von Festspielbesuchen...)" und darauf aufmerksam machen, daß diese Multiplikatoren nur unter sehr restriktiven Annahmen gelten und maximale private Nebeneffekte erhöhter Kulturausgaben beschreiben, kommen andere Autoren sehr viel eindeutiger zu dem Ergebnis, die *Kultursubventionen* seien "rein rechnerisch" eine lohnende *Investition*.<sup>16</sup>

Eine motorische Rolle kann der Kulturbranche allerdings nur in Ausnahmefällen zukommen - typischerweise, wenn eine Region ausschließlich durch ein kulturelles Element geprägt ist; zum Beispiel Stratford upon Avon durch Shakespeare. Überträgt man die Ergebnisse von Bade (1992), der den Zusammenhang zwischen haushaltsorientierten Dienstleistungen, sowie speziell dem Gesundheits- und Bildungswesen und der regionalen Gesamtentwicklung getestet und festgestellt hat, daß diese Dienstleistungen stark einkommensabhängig sind und i. a. nicht als Motor der Entwicklung angesehen werden können, so ist wahrscheinlich, daß die Kausalität allenfalls in der anderen Richtung gilt: Wenn eine Region wohlhabend ist, dann verstärkt sich auch das Kulturleben.

#### 1.4.2 Strukturpolitik

Die unter der Überschrift *Konjunkturförderung* aufgezeigten Argumente betreffen schwerpunktmäßig die mit den Kulturausgaben einhergehenden Einkommenseffekte in der betrachteten Region sowie die Beschäftigungseffekte in einer Situation der Unterbeschäftigung.

<sup>16</sup>Taubmann/Behrens (1986), S. 46 zufolge lohnen sich die Subventionen in Höhe von rd. 32,5 Mill. DM an Theater und Museen "rein rechnerisch", "wenn man die finanziellen Transaktionen ... betrachtet, denn selbst ohne Einbezug der steuerlichen Rückflüsse gehen induzierte Zahlungsströme in Höhe von 37,2 Mio an die bremische Wirtschaft". Zu den induzierten Zahlungsströmen gehören in dieser Studie die induzierten Ausgaben der Theater- und Museumsbesuche, die sich aus Einkäufen, Café- und Gaststättenbesuche sowie gegebenenfalls Hotelübernachtungen zusammensetzen. Diese Ausgaben sind ebenso wie die Personalausgaben der Kulturinstitute mit einem einfachen Keynes'schen Einkommensmultiplikator versehen, um die Effekte der nächsten Runde mitberechnen zu können.

Eine andere Argumentationslinie weist ebenfalls auf die die Wirtschaft stimulierenden Wirkungen kultureller Aktivitäten hin, konzentriert sich dabei aber auf strukturelle Komponenten.

David Cwi (1980) stellt die Frage, inwieweit kulturelle Einrichtungen zur *Export-Basis* gerechnet werden können. Eine Exportindustrie verkauft ihre Produkte ganz oder überwiegend an Ausländer, ersetzt sonst getätigte Importe oder trägt wesentlich zur Unterstützung von bedeutenden Exportverdienern bei, so daß Geld in die betrachtete Region strömt. Eine öffentliche Kulturförderung läßt sich in einer Region strukturpolitisch besonders dort begründen, wo entweder überwiegend auswärtige Besucher die Einrichtung nutzen, denn es handelt sich dann um einen Dienstleistungs- und auch Warenexport, oder wo die Kulturszene wesentlich dazu beiträgt, bedeutende Exportverdiener zu unterstützen, wie das in einigen vom Fremdenverkehr lebenden Regionen der Fall sein mag. Das Export-Basis-Argument liefert für ganz spezielle Regionen ein Kriterium dafür, *welche* Kulturaktivität vorrangig unterstützt werden soll, beantwortet allerdings weniger gut die Frage, warum der Staat hier überhaupt eingreifen soll.

Eine mögliche Antwort darauf gibt der ebenfalls unter den *strukturpolitischen Argumenten* zugeordnete Ansatz des regionalen Images: das *Image einer Region*, so die Behauptung, beeinflusst die Standortwahl von Unternehmungen und die Wohnortwahl von Menschen. Curdes (1988/89) führt aus, die Basis von Standortwahlentscheidungen müßten Informationen über die *Eigenschaften eines Raumes* sein, welche Erkenntnisse darüber liefern, wie sich die Bedürfnisse Wohnen, Arbeiten, Bilden, Versorgen, Erholen usw. verwirklichen lassen. Häufig liegen diese Informationen den Individuen nicht oder nur teilweise vor bzw. würde deren Erhebung zu teuer werden. An deren Stelle tritt das äußere Erscheinungsbild der Region, ihr Image. Es wird durch besonders hervorstechende Teilelemente, wie Bauwerken, Slogans, Personen, kulturellen Einrichtungen, oder auch Souvenirs gebildet. Das Image der Region übernimmt also für die Nachfrager nach Standorten die Filter- oder Signalfunktion eines Ausbildungszertifikates für die Nachfrager nach Arbeitskräften.<sup>17</sup>

Das räumliche Erscheinungsbild ist wesentlich von den Produktionsweisen der Vergangenheit geprägt.<sup>18</sup> Zu Zeiten des beschleunigten Wandels ändert sich die Raumnutzung und die damit verbundenen Charakteristika der Region u.U. schneller als das Bild der Raumnutzung. So gilt Schleswig-Holstein als Agrarland, obwohl nur noch weniger als 5 % der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft entstehen und weniger als 3 % der Beschäftigten dort arbeiten. Je schneller sich die Raumstrukturen ändern, desto weiter entfernt sich das Bild der Raumqualitäten von den Qualitäten selbst. Parallel dazu nehmen die Menschen die Eigenschaften der Regionen immer intensiver wahr. Die Angst vor zerstörten oder vergifteten Lebenswelten einerseits und die wachsende Freizeit und Mobilität des Menschen andererseits schaffen ein neues Bewußtsein für die Umweltqualität. Da die

<sup>17</sup>vgl. Spence (1973).

<sup>18</sup>vgl. zu diesem Abschnitt Curdes (1988/89).

kulturellen Aktivitäten bzw. Kulturgegenstände als herausragende Teilelemente zur regionalen Imagebildung beitragen, kann die staatliche Kultursubventionierung zum Ziel haben, das unter Umständen nicht mehr zeitgemäße Image der Region zu verändern. Seitdem in Schleswig-Holstein das Musik Festival Aufsehen erregt, wird das Image der "kulturellen Provinz" relativiert. Seitdem wird auch öffentlich deutlich gemacht, daß es in Schleswig-Holstein eine ansehnliche Zahl von sehenswerten Spielstätten gibt und daß die Schleswig-Holsteiner moderne, kunstinteressierte Menschen sind. Kulturpolitik wird in diesem Kontext also zur Strukturpolitik. Indem an der Image-Verbesserung gearbeitet wird, verbessert sich ein sogenannter *weicher* Standortfaktor.

#### 1.4.3 Wachstumsförderung

Neben den unter den Überschriften *Konjunkturförderung* und *Strukturpolitik* angeführten Wirkungen der Kultur bzw. der öffentlichen Kulturausgaben wird den Künsten auch ein Einfluß auf das wirtschaftliche Wachstum zugeschrieben. Wie durch die Grundlagenforschung das technische Wissen einer Gesellschaft erweitert wird, so wird in dieser Argumentationsweise durch die Kultur das kreative und sozialen Vermögen gebildet und vermehrt. Kultur wird als Experimentierfeld für neue Ideen, als Frühindikator für gesellschaftliche Probleme oder auch als Kraft angesehen, die menschliche Energien in produktive Tätigkeiten lenken und von Gewalt und Zerstörung abhalten kann.<sup>19</sup> Die genannten Wirkungen entstehen als positive externe Effekte bei der Präsentation von Kultur. Solange die Produzenten nicht für die von ihnen verursachte Wertsteigerung des *kulturellen Kapitals* entlohnt werden können, ist die staatliche Subvention als Ersatz für diese fehlende Kompensation anzusehen.

Auf die Bedeutung des kulturellen Kapitals für das wirtschaftliche Wachstum soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Vielmehr gilt es zunächst, die bislang dargestellten Argumente kritisch zu prüfen und ihnen eine wohlfahrtsökonomisch fundierte Alternative gegenüberzustellen.

<sup>19</sup>vgl. Solf (1993), S. 81ff, Scitovsky (1989) und Hofstede (1980).

## 2. BEWERTUNG STAATLICHER KULTURFÖRDERUNG AUS WOHLFAHRTSÖKONOMISCHER SICHT

Wie gezeigt, kann die Höhe eines Kulturretats von verschiedenen Einflußfaktoren abhängen. In jüngerer Zeit werden die Forderungen nach höheren Subventionen von Kulturproduzenten und -politikern zunehmend mit Argumenten der wirtschaftlichen Bedeutung von Kultur begründet. Fraglich ist nun, ob die bisher aufgeführten Argumente ausreichen, um die Förderungswürdigkeit eines Kulturereignisses zu begründen. Der empirische Tatbestand, der den Hintergrund der folgenden Überlegungen bildet, ist die Einführung des Schleswig-Holstein Musik Festivals vor 8 Jahren. Das Land Schleswig-Holstein unterstützt das Festival mit jährlich rd. 4 Mio DM und sieht sich immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob die Mittel nicht besser für die Förderung anderer kultureller oder nichtkultureller Aktivitäten verwendet werden sollten.

Ein erneuter Blick auf die Abbildung 1, wo Begründungen staatlicher Kulturförderung in einer systematischen Zusammenschau dargestellt wurden, offenbart folgendes methodisches Problem: es gibt kein eindeutiges Kriterium dafür, wie alle induzierten Wirkungen vollständig erfaßt werden können und wie der Gefahr der doppelten- bzw. der ungerechtfertigten Erfassung begegnet werden soll. Beispielsweise vermittelt die Darstellung der durch die Kulturausgaben induzierten Umsatz- und Beschäftigungszuwächse im Hotel- und Gaststättengewerbe den Eindruck, daß sich die Kulturausgaben "lohnen". Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, daß dem Umsatzzuwachs ein Zuwachs an Arbeitsleid gegenübersteht. Insbesondere in der Hochsaison reicht das zusätzliche Einkommen u.U. gerade aus, um für die zusätzliche Belastung zu entschädigen. Auch für die Einwohner der Region ist die Situation nicht in jedem Fall vorteilhaft. Bei ausgelasteten Kapazitäten werden infolge der zusätzlichen Nachfrage auch die Preise steigen. Schließlich bleibt bei der Darstellung der Einkommenseffekte unberücksichtigt, daß die Mittel für die Kulturförderung aus anderen Bereichen abzuziehen sind, bzw. diesen nicht zur Verfügung gestellt werden können, da die innerhalb der Volkswirtschaft vorhandenen finanziellen Ressourcen begrenzt sind. Das Gleiche gilt in einer Situation der Vollbeschäftigung auch für die Arbeitskräfte.

Ein vollständigerer Überblick über die Wirkungen der staatlichen Kulturförderung ist durch die Betrachtung der Kosten- und Nutzeneffekte anstatt der Einkommens- und Beschäftigungseffekte zu erwarten. Aus *wohlfahrtsökonomischer Perspektive* stellt sich die Frage, ob und wie stark aus der Sicht der betrachteten Region, bzw. der in ihr lebenden Menschen, eine Situation A, in der das Gut Kultur durch die Subventionierung billiger angeboten wird, einer Vergleichssituation B ohne Subvention vorzuziehen wäre. Zugespielt würde die Frage in bezug auf das Schleswig-Holstein Musik Festival lauten, ob es den Schleswig-Holsteinern mit dem subventionierten Festival besser geht und wie hoch die entsprechende Wohlfahrtsverbesserung ggfs. zu bewerten ist.

Die Änderung des Wohlbefindens, welche die Menschen nach der Durchführung einer staatlichen Maßnahme erfahren, läßt sich weder direkt beobachten noch durch eine Befragung zuverlässig ermitteln. Allerdings können aus dem beobachtbaren Ausgabenverhalten Wohlfahrtsänderungsmaße abgeleitet werden. Ein häufig verwendetes Maß, mit welchem sich die Wohlfahrtsänderung für ein nutzenmaximierendes Individuum in Geldeinheiten ausdrücken läßt, ist die *Compensating Variation* (CV)<sup>20</sup>. In der Abbildung 5 ist sie für den Fall zweier Güter X und Z graphisch dargestellt. Das Gut X sei ein Kulturgut, alle übrigen Güter werden zum Gut Z zusammengefaßt. Z dient gleichzeitig als Numéraire, so daß  $p_z = 1$  gilt. In der Ausgangssituation wird die Steigung der Budgetgeraden durch den Preisvektor  $p^0 = (p_x^0, 1)$  bestimmt. Das betrachtete Individuum, dessen Einkommen  $m^0$  Einheiten des Gutes Z beträgt, wählt den Konsumpunkt 0, in welchem die Indifferenzkurve  $u^0$  die Budgetgerade tangiert. Die damit verbundenen Konsummengen  $x^0$  und  $z^0$  stiften unter den gegebenen Bedingungen das höchstmögliche Nutzenniveau. Die Vergleichssituation ist durch eine Subventionierung von Gut X gekennzeichnet. In der Graphik zeigt sich das veränderte Preisverhältnis in einer Drehung der Budgetgeraden entlang der Abszisse nach außen. Zur Deckung des mit der Subventionierung verbundenen Staatsdefizits erhebt der Staat eine Einkommensabgabe  $\Delta m$ . Die Einkommensreduktion wird graphisch durch eine Verschiebung der Budgetgeraden nach unten dargestellt. Das Individuum realisiert in der neuen Situation bei jetzt geltendem Preisvektor  $p^1 = (p_x^1, 1)$  und dem niedrigeren Einkommen  $m^1$  den Punkt 1, der in diesem Beispiel mit einem höheren Nutzenniveau  $u^1$  verbunden ist<sup>21</sup>.

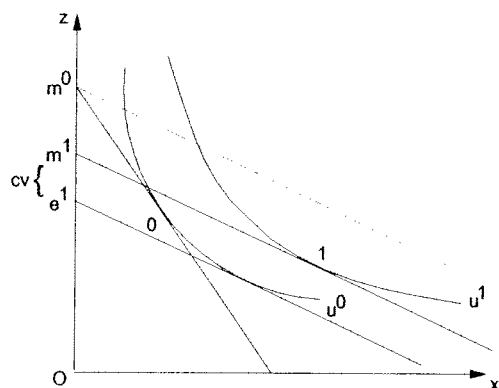


Abb. 5: Graphische Darstellung der Compensating Variation nach Preissenkung und Einkommensänderung  
Quelle: vgl. Boadway/Bruce (1984), S. 201.

<sup>20</sup>Zu den Annahmen und zur Diskussion über die Verwendungsmöglichkeiten der Compensating Variation im Vergleich zur Equivalent Variation und zur Änderung der Konsumentenrente vgl. Boadway/Bruce (1984), S. 196ff.

<sup>21</sup>Die Richtung der Nutzenänderung hängt von der Stärke des Substitutionseffektes und der Einkommensänderung ab.

Die *Compensating Variation* gibt denjenigen Geldbetrag an, der dem Individuum unter den Bedingungen der Situation 1 weggenommen werden kann (bzw. der ihm gezahlt werden muß), damit es nicht besser (bzw. schlechter) als in der Ausgangssituation gestellt ist. Die betrachtete Maßnahme einer abgabenfinanzierten Preissubventionierung stellt das Individuum im Vergleich zur Ausgangssituation so lange besser, wie die *Compensating Variation*, d.h. die in Geldeinheiten ausgedrückte Wohlfahrtsänderung, einen positiven Wert hat.

Anders ausgedrückt, läßt diese Kompensation das Individuum gegenüber der betrachteten Maßnahme gerade indifferent sein. Je größer die Kompensation sein müßte, um die Indifferenz zu gewährleisten, desto stärker ist der Nutzenzuwachs oder -verlust, den das Individuum mit der Maßnahme verbindet.<sup>22</sup> In der Graphik wird sie durch die Differenz  $m^1 - e^1$  dargestellt, wobei  $e^1$  gleich dem Wert der Ausgabenfunktion für den Preisvektor  $p^1 = (p_x^1, 1)$  und gegebenes konstantes Nutzenniveau  $u^0$  ist, d.h.  $e^1 = e(p_x^1, 1, u^0)$ .

Die Ausgabenfunktion  $e = e(p_x, 1, u^0)$  gibt an, welches Einkommen ein ausgabenminimierendes Individuum zur Verfügung haben müßte, um bei alternativen Preisen von Gut X auf einem konstanten Nutzenniveau  $u^0$  zu verbleiben. Auch die Einkommensgröße  $m^0$  läßt sich mittels der Ausgabenfunktion ausdrücken: Das Einkommen  $m^0$  entspricht dem Wert der Ausgabenfunktion  $e^0 = e(p_x^0, 1, u^0)$  und damit dem Betrag, den das Individuum benötigt, um bei geltendem Preisvektor  $p^0 = (p_x^0, 1)$  das gegebene Nutzenniveau  $u^0$  zu erreichen. Wird außerdem das Einkommen  $m^1$  als Summe aus dem ursprünglichen Einkommen und der Einkommensänderung dargestellt, d.h.  $m^1 = m^0 + \Delta m$ , so setzt sich die *Compensating Variation* aus der Differenz der zwei Werte der Ausgabenfunktion für die Ausgangs- und die Vergleichssituation ergänzt um die Einkommensänderung zusammen. Aus  $CV = m^0 + \Delta m - e^1$  wird:

$$(1) \quad CV = e(p_x^0, 1, u^0) - e(p_x^1, 1, u^0) + \Delta m$$

Die Ableitung der Ausgabenfunktion nach den Preisen ergibt nach *Shephard's Lemma* die Hicks'sche kompensierte Nachfrage:  $\partial e(p_x, 1, u^0) / \partial p_x = x^c(p_x, 1, u^0)$ .<sup>23</sup> Hieraus folgt:

$$(2) \quad CV = \int_{p_x^1}^{p_x^0} x^c(p_x, 1, u^0) dp_x + \Delta m$$

<sup>22</sup>Vgl. Boadway/Bruce (1984), S. 201ff.

<sup>23</sup>Eine ausführliche Darstellung des dualen Ansatzes, auf dem diese Ausführungen beruhen, findet sich zum Beispiel bei Deaton/Muellbauer (1980), S. 37ff.



Die Wohlfahrtswirkung der abgabefinanzierten Preissubventionierung läßt sich als Fläche unterhalb der Hicks'schen Nachfrage nach dem Kulturgut X erweitert um die - in diesem Fall negative - Einkommensänderung darstellen.

Im Abschnitt 1.4.1 war die verschiedentlich vertretene These dargestellt worden, Kulturförderung sei nicht als Subvention sondern als lohnende Investition anzusehen, weil die im Zusammenhang mit dem Kunstkonsum getätigten Ausgaben das Einkommen, die Beschäftigung und damit auch die Steuereinnahmen in der betrachteten Region erhöhen würden. Den Kosten für die Kulturförderung stünden somit nennenswerte Erträge gegenüber. Damit wird implizit von einem Wohlfahrtsgewinn ausgegangen.

Um die Ergebnisse der beiden methodisch verschiedenen Ansätze vergleichen zu können, wird im folgenden eine andere, unter bestimmten Annahmen äquivalente Darstellungsform für die oben abgeleitete Wohlfahrtsänderung gewählt - die *total benefit method*<sup>24</sup>. Sie illustriert anhand vertrauter Angebots- und Nachfragediagramme das abgeleitete Wohlfahrtsmaß und gibt eine, wegen der restriktiven Annahmen noch vorläufige, Antwort auf die Frage, ob und inwiefern Wirkungen auf die Tourismusbranche oder andere indirekt betroffene Bereiche bei der Wohlfahrtsmessung berücksichtigt werden müssen und ob berechtigterweise den Subventionen für das Kulturgut Steuerrückflüsse aus anderen Bereichen gegenüberzustellen sind.

Die Frage wird anhand eines einfach gehaltenen 3-Güter-Falls erörtert. In der Abbildung 6 sind die Märkte für die drei Güter dargestellt. Gut X sei wiederum das Gut Kultur und Gut Y ein zu X komplementäres Gut, z.B. Tourismusdienstleistungen, welches mit dem Satz  $t_y$  besteuert wird. Alle übrigen Güter werden erneut zum Gut Z zusammengefaßt. Z ist ein Substitut zu Gut X (und Gut Y) und fungiert wie gehabt als Numéraire. Alle Inputs und Outputs werden auf Märkten gehandelt und haben beobachtbare Marktpreise. Die geschlossene Ökonomie operiert unter vollkommenem Wettbewerb. Damit die mittels der *total benefit method* abgeleitete Wohlfahrtsänderung der *Compensating Variation* entspricht, muß der Einkommenseffekt der Preisänderung ignoriert werden. Damit sind die Hicks'sche und die Marshall'sche Nachfragekurve identisch und die Fläche unterhalb der Hicks'schen Nachfrage  $\int_{p_x^1}^{p_x^0} x^c(p_x, 1, u^0) dp_x$  ist gleich der bekannten Änderung der Konsumentenrente. Der Ein-

kommenseffekt einer Preisänderung fällt umso kleiner aus, je geringer der Anteil der Ausgaben für das betrachtete Gut an den Gesamtausgaben ist. Dieser kann im Fall der Kulturausgaben als klein angesehen werden, so daß die Vereinfachung zulässig erscheint. Weiterhin wird zur Vereinfachung auf allen Märkten eine Produktion mit konstanten Skalenerträgen und identischen Faktoreinsatzproportionen angenommen, so daß die Angebotskurven einfach durch die waagrecht verlaufenden Preisge-

<sup>24</sup>vgl. Boadway/Bruce (1984), S.252ff.

raden dargestellt werden können. Die Wirkungen der exogenen Änderung beschränken sich damit auf den übrigen Märkten auf Mengeneffekte; Preiseffekte treten nicht auf.

Eine weitere notwendige Vereinfachung besteht darin, den Einfluß der Einkommensverteilung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auszuschließen. Das Land Schleswig-Holsteins wird wie eine sogenannte Ein-Personen-Ökonomie<sup>25</sup> behandelt. In dieser vereinfachten Betrachtungsweise agieren ein repräsentativer Haushalt und eine repräsentative Unternehmung. Damit läßt sich das Problem der Aggregation verschiedener Individuen wesentlich vereinfachen: Die aggregierte Nachfrage hat als Funktion der Güterpreise und des aggregierten Einkommens dieselben Eigenschaften wie eine individuelle Nachfragefunktion. Durch diese Vereinfachung lassen sich die für einzelne Individuen entwickelten Wohlfahrtsmaße wie die Konsumentenrente oder die Compensating Variation auf die gesamte Volkswirtschaft anwenden und als Wohlfahrtsverbesserung bzw. -verschlechterung interpretieren. Theoretisch wird eine solche Situation ermöglicht, indem angenommen wird, der Staat sorge durch pauschale Transferzahlungen kontinuierlich für eine optimale Einkommensverteilung. Schließlich wird eine statische und sichere Welt angenommen.

In der Ausgangssituation werden die Mengen  $x^0, y^0$  und  $z^0$  nachgefragt. Infolge der Subventionierung sinkt der Konsumentenpreis des Gutes Kultur von  $p_x^0$  auf  $p_x^1$ , die nachgefragte Menge steigt von  $x^0$  auf  $x^1$ . Bei sinkendem Preis des Gutes X wird sich auch die Nachfrage nach Gut Y erhöhen - dargestellt durch eine Verschiebung der  $D_y$ -Geraden nach rechts.

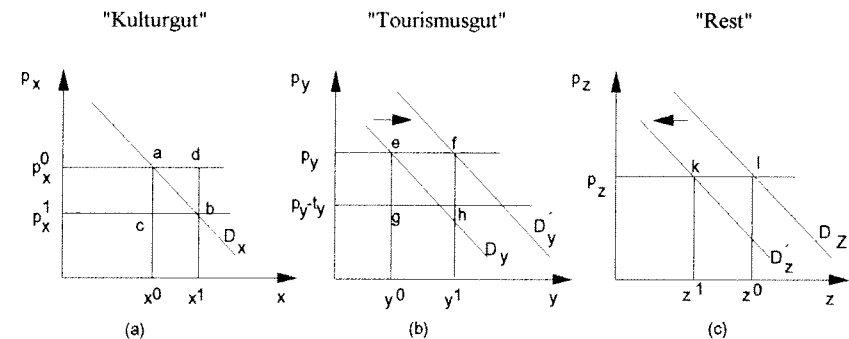


Abb. 6: Wohlfahrtsänderung nach einer Subventionierung des Kulturgutes X

<sup>25</sup>vgl. Samuelson (1956).

Das substitutive Gut Z hingegen wird infolge der Preisänderung auf dem X-Markt weniger nachgefragt - dargestellt durch eine Verschiebung der  $D_Z$ -Geraden nach links.

Im folgenden soll die Übereinstimmung der *Compensating Variation* nach Gleichung (2) mit der Flächenbetrachtung der *total benefit method* aufgezeigt werden, bei der die Veränderung der gesamten Nutzen und Kosten auf den betroffenen Märkten festgestellt, saldiert und zu einer Wohlfahrtsänderung aufsummiert werden.

Da der Einkommenseffekt der Preisänderung gleich null gesetzt wurde läßt sich das Integral auf der rechten Seite von Gleichung (2) durch die Änderung der Konsumentenrente ersetzen.

$$(3) \quad CV = p_x^0 abp_x^1 + \Delta m$$

Zur Finanzierung des entstehenden Staatsdefizits wird eine pauschale Einkommensabgabe als Kopfsteuer erhoben, zusätzliche Steuererträge werden pauschal an die Konsumenten zurückgezahlt.<sup>26</sup> Da die Haushalte annahmegemäß ihr gesamtes Einkommen für den Konsum verausgaben, entspricht die Summe der Ausgabenänderungen auf allen drei Märkten dem Betrag  $\Delta m$ <sup>27</sup>.

$$(4) \quad \Delta m = -p_x^0 acp_x^1 + x^0 cbx^1 + y^0 efy^1 - z^1 klz^0$$

Damit läßt sich die Gleichung (3) ausschließlich mittels der Flächendarstellung beschreiben:

$$(5) \quad CV = p_x^0 abp_x^1 - p_x^0 acp_x^1 + x^0 cbx^1 + y^0 efy^1 - z^1 klz^0$$

Faßt man die ersten drei Komponenten der rechten Seite zusammen, so läßt sich die Wohlfahrtsänderung als Änderung der *total benefits* ausdrücken:

$$(6) \quad CV = x^0 abx^1 + y^0 efy^1 - z^1 klz^0$$

Die *total benefits* sind als Summe der Mengenänderungen von Gut X (bzw. Y oder Z) zu interpretieren, die mit dem Grenznutzen jeder Einheit bewertet werden.<sup>28</sup>

<sup>26</sup>Eine Kopfsteuer gilt als nicht-verzerrende Steuer.

<sup>27</sup>Bsp.: Für das Gut X steigen die Ausgaben um  $p_x^1 \Delta x$ , was der Fläche  $x^0 cbx^1$  entspricht; gleichzeitig sinken die Ausgaben für die bisher nachgefragte Menge  $x_0$  um  $p_x^0 acp_x^1$ , den Betrag, den die bisher nachgefragten x-Einheiten billiger werden.

<sup>28</sup>Vgl. Boadway/Bruce (1984), S.251.

Im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse müßten von den total benefits die *total costs* abgezogen werden. Da aber konstante Stückkosten und Vollausslastung der Ressourcen unterstellt wurde, addieren sich diese zu Null.

$$(7) \quad x^0 adx^1 + y^0 ghy^1 - z^1 klz^0 = 0$$

Aus der Differenz von Gesamtnutzen und Gesamtkosten, (6)-(7), ergibt sich die gesamte Wohlfahrtsänderung, die in diesem Fall weiterhin der *Compensating Variation* entspricht:

$$(8) \quad CV = x^0 abx^1 + y^0 efy^1 - z^1 klz^0 - (x^0 adx^1 + y^0 ghy^1 - z^1 klz^0)$$

Saldieren und Umstellen ergibt:

$$(9) \quad CV = x^0 abx^1 - x^0 adx^1 + y^0 efy^1 - y^0 ghy^1 \\ = -adb + efg$$

Die Fläche  $-adb$  läßt sich auch als Differenz zwischen  $p_x^0 abp_x^1$  und  $p_x^0 dbp_x^1$  darstellen, wobei die Fläche  $p_x^0 dbp_x^1$  dem gezahlten Subventionsbetrag  $\Delta T_x$  und die Fläche  $efgh$  den zusätzlichen Steuereinnahmen auf dem y-Markt  $\Delta T_y$  entspricht.

$$(10) \quad CV = p_x^0 abp_x^1 - \Delta T_x + \Delta T_y \\ = p_x^0 abp_x^1 + \Delta m$$

Damit wurde die Übereinstimmung von *total benefit method* und *Compensating Variation* gezeigt. Die Unterschiede zwischen dem Ergebnis der wohlfahrtsökonomischen Betrachtung und dem, wie es sich in den bereits zitierten Gutachten darstellt, können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Erstens wird behauptet, in der Folge der Kulturausgaben entstünden induzierte *Einkommens- und Beschäftigungseffekte*, die aus *zusätzlichen Umsätzen* in den Kulturbetrieben selbst, den zuliefernden Betrieben und dem Hotel- und Gaststättengewerbe abgeleitet werden. Anhand der obigen Darstellung zeigt sich, daß nicht nur die zusätzlichen Umsätze in der Kulturindustrie ( $x^0 cbx^1 - p_x^0 acp_x^1$ ) oder bei den Herstellern komplementärer Produkte ( $y^0 efy^1$ ) berücksichtigt werden müßten, sondern auch die Umsatzrückgänge bei der Herstellung des substitutiven Gutes Z ( $-z^1 klz^0$ ). Auch dem Beschäftigungszuwachs bei der X- und Y-Produktion, der bei hier unterstellter linearer Technologie proportional zum Outputzuwachs entstehen würde, ist der Beschäftigungsrückgang auf dem Z-Markt ge-

genüberzustellen. Bei begrenzten, aber vollbeschäftigten Ressourcen ist der Beschäftigungseffekt irrelevant.

Zweitens liefert auch eine *Gegenüberstellung der geleisteten Subventionen* ( $p_x^0 dbp_x^1$ ) *und der Steuer-rückflüsse* aus der Tourismusgüter-Branche (*efgh*) ein zu undifferenziertes und damit leicht falsches Bild. Auch auf dem Z-Markt ist eine Änderung des Steueraufkommens zu erwarten, die in dem hier dargestellten Fall negativ wäre. Wenn zusätzlich noch eine Einkommensabgabe zur Finanzierung des staatlichen Budgetdefizits erforderlich ist ( $\Delta m < 0$ ), führt das zu einer Verminderung des Wohlfahrtseffektes.

Drittens ist eine theoretisch befriedigende *Abgrenzung der relevanten Märkte* nur mit Hilfe der wohlfahrtsökonomischen Analyse möglich. Es zeigt sich nämlich, daß die Betrachtung des Kulturmarktes und der Einkommensänderung ausreicht, um die Wohlfahrtswirkungen der staatlichen Maßnahme vollständig zu beschreiben. Die Auswahl der direkten und indirekten Wirkungen auf den komplementären Märkten, aus denen dann Einkommens- und Beschäftigungseffekte abgeleitet und Finanzierungssalden errechnet werden, erweist sich als überflüssig. Bei der Schätzung der *Compensating Variation* sind alle Effekte bereits enthalten. Da die Wertschätzung der Maßnahme durch die Konsumenten in Geldeinheiten ausgedrückt werden kann, ist ein direkter Vergleich von Subventionsbetrag und Wohlfahrtseffekt möglich. Die Subventionierung ist in diesem hier dargestellten Modellrahmen lohnend, wenn die als *Compensating Variation* gemessenen Wohlfahrtsänderung größer als null, d.h. die Konsumentenrente auf dem Kulturmarkt größer als der Betrag ist, mit dem die Haushalte zur Finanzierung der Maßnahme belastet werden.

### 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Der Blick auf die Struktur einer wohlfahrtsökonomischen Betrachtung von kulturellen Ereignissen und deren öffentliche Förderung hat gezeigt, daß diese Methode ein theoretisch sauberes Instrumentarium darstellt, um die *relevanten* Wirkungen vollständig (und nicht mehrfach) aufzuzeigen, Aussagen über die Richtung der Wirkungen zu treffen und Unter- bzw. Obergrenzen von Effekten anzugeben.

Es bleibt eine Reihe von Fragen, die durch entsprechende Erweiterungen der Modellstruktur beantwortet werden könnten. Darunter folgende:

- (1) Zu prüfen ist, wie sich das Ergebnis verändert, wenn von der Annahme linearer Produktionstechnologie abgesehen wird, d.h. andere Verläufe der Grenzkostenkurven unterstellt werden. Insbesondere auf dem Markt des komplementären Gutes Y, das die Tourismusgüterbranche

symbolisiert, ist wegen der gut ausgelasteten Kapazitäten in der Sommerperiode eher ein vertikaler Verlauf der Grenzkostenkurve wahrscheinlich. Die Kostenstruktur auf dem Kulturmarkt dagegen kann, wie im Abschnitt 1.3 gezeigt, so beschaffen sein, daß im Bereich fallender Grenzkosten operiert wird.

- (2) Zu überlegen ist, ob sich, wenn alle Güter mit einer Proportionalsteuer (wie der Mehrwertsteuer) belastet sind, die vermehrten und verminderten Steuerrückflüsse gerade ausgleichen, so daß die *Compensating Variation* allein durch einen Vergleich der Änderung der Konsumentenrente auf dem Kulturmarkt mit dem aufgewandten Subventionsbetrag ermittelt werden kann.
- (3) Die Kosten-Nutzen-Bilanz ändert sich, wenn die eine oder andere Budget-Restriktion gelockert wird. Der Wohlfahrtseffekt für die Region wird kleiner, wenn die Finanzierung der Subventionen innerhalb der Region aufgebracht werden muß, die zusätzlichen Steuereinnahmen jedoch an andere, auswärtige staatliche Ebenen fließen. Im umgekehrten Fall würde sich die Bilanz zugunsten der Region verschieben.
- (4) Für eine vollständige Wohlfahrtsanalyse müßte die Rolle der Einkommensverteilung mit in die Analyse einbezogen werden.

Darüber hinaus gilt es, die theoretischen Erkenntnisse empirisch umzusetzen:

- (5) Eine Konsumentenrente bzw. die *Compensating Variation* lassen sich nur errechnen, wenn Daten über das Ausgabenverhalten der Konsumenten verfügbar sind. Als Datenbasis kommt neben den Ergebnissen einer Befragung der Verkauf der Festival-Karten über die Kieler Kartenzentrale in Betracht, welche die Buchungsvorgänge seit einigen Jahren systematisch erfaßt. Damit sind zwar nicht alle Kartenverkäufe in die Analyse miteinbezogen - es fehlt die Karten-nachfrage, die direkt über die Verkaufsstellen der Veranstaltungsorte abgewickelt wird -, aber der Erhebungsaufwand würde durch deren Einbeziehung erheblich vergrößert. Zumindest für einen ersten Untersuchungsabschnitt erscheint es angebracht, sich auf diese Teilmenge der Gesamtnachfrage zu beschränken und eine mögliche Verzerrung bezüglich der regionalen Herkunft der Nachfragerstruktur ggfs. anhand einiger Einzelfälle zu prüfen. Da die Angaben nach Postleitzahlen gegliedert sind, kann eine schleswig-holsteinische und eine überregionale Nachfrage unterschieden werden.

Zur Schätzung der Nachfragekurve wird angenommen, daß die Einzelkonzerte verschiedene Mengeneinheiten eines homogenen Gutes *SHMF-Konzert* sind. Auch bezüglich des Preises wird ein Durchschnitt gebildet: Aus den verschiedenen Preisen, die von 15 bis 160 DM gestaffelt sind, wird ein durchschnittlicher Konzertpreis gebildet. Von diesem durchschnittlichen Konzertpreis ausgehend, ist die Wohlfahrtsänderung gesucht, die sich ergeben würde, wenn die Landesregierung Schleswig-Holsteins ihre Subventionen streichen und der Konzertpreis entsprechend steigen würde. Da der Anteil der Landessubventionen am Gesamtbudget ungefähr ein Drittel ausmacht, wird eine 30 prozentige Preissteigerung unterstellt. Die Fläche unter der

Nachfragekurve ergibt dann einen ersten Anhaltspunkt über die in Geldeinheiten ausgedrückten Wohlfahrtswirkungen des SHMF.

Zugegebenermaßen ist insbesondere wegen der teilweise nicht quantifizierbaren externen Effekte die Frage der empirischen Umsetzung ein kritischer Punkt. Bis zu einer exakten Angabe der Netto-Benefits des SHMF ist es noch ein weiter Weg. Ein Fortschritt gegenüber den wenig miteinander vergleichbaren Argumenten, die oben erläutert wurden, wäre allerdings eine Aussage dergestalt, daß die zurechenbaren Wohlfahrtsverbesserungen dem Umfang der Subventionen entsprechen bzw. ihn über- oder unterschreiten. Daraus ließe sich eine Vorstellung ableiten, wie groß die externen Effekte mindestens sein müssen, damit ein gewünschtes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht wird. Insbesondere angesichts der sich verengenden Finanzspielräume ist eine Überprüfung bisheriger Zuwendungsformen erforderlich. Die wohlfahrtsökonomische Analyse liefert hierfür eine wichtige Entscheidungshilfe, da die Kosten und Nutzen jeweils in Geldeinheiten quantifiziert werden. Der Vergleich mit anderen Ausgabenkategorien, wie zum Beispiel mit Infrastrukturausgaben, ist dabei nicht erforderlich. Immer wenn die *Compensating Variation* positiv ist, sollte das Projekt durchgeführt werden, unabhängig davon, wie sinnvoll andere Projekte sind.

## LITERATUR

- BADE, F.J. (1992)  
Sektorale Entwicklungszusammenhänge, in: H.J. Ewers et al. (Hrsg.), *Beschäftigungsdynamik und Regionalentwicklung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin, in Vorbereitung.
- BAUMOL, W.J., W.G. BOWEN (1966)  
*Performing Arts - The Economic Dilemma*, New York.
- BEHR, V., F. GNAD, K.R. KUNZMANN (1990)  
*Kulturwirtschaft in der Stadt*, Dortmund.
- BERGER, M., M. HUMMEL (1988)  
Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 24, S. 5-14.
- BERGER, M., M. HUMMEL (1988)  
Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur, Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Innern, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, München.
- BOADWAY, R.W., N. BRUCE (1984)  
*Welfare Economics*, Cambridge, Massachusetts.
- BOADWAY, R.W., D.E. WILDASIN (1984)  
*Public Sector Economics*, 2. Aufl., Boston, Toronto.
- BRUHN, M., H.D. DAHLHOFF (1989)  
Kulturförderung, Kultursponsoring. Zukunftsperspektiven der Unternehmenskommunikation, Frankfurt (Main).
- CURDES, G. (1988/89)  
Regionale Umstrukturierung durch weiche Standortfaktoren. Konzepte zu einer regionalen Gestalt-politik am Beispiel der Region Aachen, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Jg. 9/10, S.111-113.
- CWI, D. (1980)  
Models of the Role of the Arts in Economic Development, in: W.S. Hendon et al. (Hrsg.), *Economic Policy for the Arts*, Cambridge, Massachusetts S.308-316.
- DEATON, A., J. MUELLBAUER (1980)  
*Economics and Consumer Behavior*, Cambridge.
- DUFFY, C.T. (1992)  
The Rationale for Public Funding of a National Museum, in: R. Towse, A. Khakee (Hrsg.), *Cultural Economics*, Berlin, Heidelberg, New York, S.37-48.
- HENRICHSMEYER, W., W. BRITZ, T. RAU, (1989)  
Kultur als Wirtschaftsfaktor - dargestellt am Beispiel der Bonner Oper - , Witterschlick/Bonn.
- HOFSTEDE, G. (1980)  
*Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills, London.
- JOHANSSON, P.-O. (1991)  
*An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge.
- LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN (1991)  
*Kulturpolitik in Schleswig-Holstein. Leitlinien, Grundsätze, Aufgaben*, Kiel.

MEYERSCOUGH, J. (1988)

The Economic Importance of the Arts in Britain, London.

POMMEREHNE, W., B.S. FREY (1987)

Staatliche Förderung von Kunst und Kultur: Eine ökonomische Betrachtung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Jg.38, S.259-275.

SAMUELSON, P.A. (1956)

Social Indifference Curves, in: Quarterly Journal of Economics, Vol.70, S.1-22.

SCITOVSKY, T. (1989)

Culture is a Good Thing: A Welfare-economic Judgement, in: Journal of Cultural Economics, Vol.13, S.1-16.

SOLF, G. (1993)

Theatersubventionierung. Möglichkeiten einer Legitimation aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Bergisch Gladbach, Köln.

SPENCE, M. (1973)

Job Market Signaling, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, S.355-374.

TAUBMANN, W., F. BEHRENS (1986)

Wirtschaftliche Auswirkungen von Kulturangeboten in Bremen, Bremen.

WAHL-ZIEGER, E. (1978)

Theater und Orchester zwischen Marktkräften und Marktkorrektur. Existenzprobleme und Überlebenschancen eines Sektors aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Göttingen.

## Regionale Arbeitslosigkeitsdisparitäten in der Schweiz

Paolo Filippini und Angelo Rossi (Zürich)

Gliederung	Seite
1. Vorstellung des Themas	68
2. Behandlung des Themas in der regionalwirtschaftlichen Literatur	69
3. Die Erklärung der Unterschiede regionaler Arbeitslosigkeitsratensensibilitäten in der Schweiz	73
4. Schlußfolgerung	78