

Empfehlung des Kulturausschusses des Deutschen Städtetages
169. Sitzung am 10./11. September 2026

Kulturhaushalt in der Finanzkrise

Grundsätzliches

Die Kommunen sind in einer existenziellen finanziellen Krise. Die fast 31 Mrd. Euro Defizit in 2025 bedeuten, dass mittlerweile fast keine Kommune in Deutschland einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen kann und alle Kommunen massive Einsparungen durchführen müssen, um ihre Haushalte in den Griff zu bekommen. Dabei ist diese verheerende Situation nicht selbstverschuldet, sondern insbesondere Resultat bundes- und landespolitischer Entscheidungen, die in den Kommunen zu einer Kostenexplosion im sozialen Bereich geführt haben. Auch haben internationale Entwicklungen die Gewerbesteuerereinnahmen in zahlreichen Städten einbrechen lassen.

In allen Kommunen stehen Kürzungen in den sogenannten freiwilligen Bereichen an. In der Diskussion stehen Schließungen von Schwimmbädern, massive Kürzungen in der Kultur und im Sport. Wichtige Transformationsprozesse werden gestoppt, und die Angebote des ÖPNV eingeschränkt. Die Unterstützung ehrenamtlicher Strukturen stehen zur Kürzung an und viele Freizeitangebote stehen auf dem Prüfstand. Dabei ist allen Beteiligten klar, dass allein durch kommunale Sparbemühungen die Finanzkrise nicht bewältigt werden kann und die Menschen in den Städten das Versagen des Staates „live“ erleben. Dies führt zu erheblichem Unmut und spielt den Rechtspopulisten und anderen Feinden der Demokratie in die Hände.

Der Bund und die Länder müssen dringend einen größeren Teil der Sozialleistungen mitfinanzieren, die sie den Kommunen aufgebürdet haben. Bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und der Jugendhilfe müssen sich Bund und Land stärker als bisher beteiligen. Als Soforthilfe müssen die Kommunen einen größeren Anteil an den gesamtstaatlichen Steuereinnahmen bekommen, und die Unterstützung bei den notwendigen Investitionen muss weiter ansteigen und unbürokratisch nach Bedarf verteilt werden.

Doch selbst wenn dies alles umgesetzt wird, kommen die Kommunen nicht an einer Reduzierung ihres Aufwandes vorbei. Damit dies nicht zur unnötigen Zerstörung vorhandener Strukturen und einer Verödung der deutschen Städte führt, muss dies planvoll, strukturiert und gerecht umgesetzt werden. Der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages befasst sich seit Jahren mit dieser Situation und beobachtet vielerorts hektisches Handeln, nicht durchdachte Sparmaßnahmen und eine Konzentration auf eigene, nicht gesetzlich geregelte Aufgaben der Kommunen. Dabei ist allen Beteiligten bewusst, dass selbst bei einer Streichung aller finanziellen Mittel für die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben, die Haushaltslöcher nicht annähernd ausreichend gestopft werden können – wir aber riskieren, die Vielfalt des städtischen Lebens zu reduzieren, Teilhabe einzuschränken und Engagement zu behindern.

Soll Haushaltskonsolidierung funktionieren und akzeptiert werden, so sind die folgenden Grundregeln wichtig:

- Kein Bereich des Haushalts darf von den Konsolidierungsbemühungen ausgenommen werden. Dies gilt für rechtlich geregelte und nicht geregelte Pflichtaufgaben (die zumeist auch freiwillige Aufgabenbestandteile haben) wie auch für eigene, gesetzlich nicht geregelte Selbstverwaltungsaufgaben. Sollten dennoch Ausnahmen gemacht werden, müssen sie nachvollziehbar und gut begründet werden.
- Alle Bereiche müssen individuell betrachtet werden, wenn man strukturelle Erfolge erzielen will. Die Möglichkeiten und Auswirkungen von Einsparungen und Ertragssteigerungen sind so unterschiedlich, wie die Verwaltung und ihre Aufgaben vielfältig sind. Darüber hinaus gibt es oft Auswirkungen in ganz anderen Produktbereichen als die von den Maßnahmen betroffenen. Dabei sind individuelle Ziele zu erarbeiten, die in ihrer Gesamtheit das Konsolidierungsziel erreichen. Dies ist ein arbeitsreicher und komplizierter, aber notwendiger Prozess. Die Rasenmäher-Methode funktioniert nicht zielgerecht.
- Haushaltskonsolidierungsprozesse müssen mittelfristig bis langfristig ausgelegt werden, damit sie strukturelle Veränderungen ermöglichen können. Nur kurzfristig oder einmalig wirkende Aufwandsreduzierungen bergen die Gefahr, wichtige Strukturen und Angebote zunichtezumachen oder die Trägervielfalt zu zerstören.
- Es muss dringend verhindert werden, dass es zu einer Entsolidarisierung kommt, weil sich Teile der Stadtgesellschaft ungerecht behandelt fühlen. Einen Verteilungskampf kann sich niemand wirklich erlauben. Am Ende gibt es nur Verliererinnen und Verlierer. Auch deshalb ist Kommunikation besonders wichtig.

Sparen auch in gesetzlich geregelten Bereichen (sogenannte Pflichtaufgaben)

Oft wird darauf hingewiesen, dass bei den Pflichtaufgaben durch die gesetzlichen Regelungen keine Einsparungen möglich seien. Dies ist in der Regel falsch, zumal sich die wirklich großen Haushaltsvolumen in den pflichtigen Bereichen befinden. Um Einsparpotenziale ausfindig machen zu können, sind oft Städtevergleiche hilfreich, die bei großen Unterschieden in den Kostenstrukturen bei der Aufgabenerbringung Hinweise für solche Potenziale liefern.

Verbesserungsmöglichkeiten lassen sich auch durch Organisationsuntersuchungen in den einzelnen Aufgabenfeldern ermitteln. Eine adäquate und effiziente Aufgabenerledigung kann zu erheblichen Einsparpotenzialen führen. Die Überprüfung vorhandener Verträge, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Wirkungsanalysen kann Alternativen der Leistungserbringung aufzeigen, die mittelfristig zur Senkung des Aufwandes führen können.

Hilfstrukturen, die aufeinander sinnvoll aufbauen und nicht zu mehrfacher, gleichzeitiger und vielleicht unnötiger Hilfeleistung führen, können erhebliche Einsparpotenziale aufweisen. Ein System von Prävention, ambulanter Hilfe und stationären Einrichtungen, das klug aufeinander aufbaut, kann teure stationäre Hilfeleistungen einschränken helfen und so enorme Kosten sparen helfen. Manchmal macht es Sinn, kurzfristig auch in soziale und Bildungsleistungen zu investieren, auch wenn sie nicht gesetzlich verpflichtend sind. So kann es z.B. gelingen, teure Leistungen durch eine bessere Integration in Arbeit und die Befähigung zu einem selbstbestimmten Leben zu vermeiden und damit langfristig einen Konsolidierungsbeitrag zu leisten. Die „Rentierlichkeit“ dieser Ausgaben ist dann im Zeitablauf zu überprüfen.

Sparen in der Kultur (eigene, nicht gesetzlich geregelte Selbstverwaltungsaufgaben)

Die eigenen, nicht gesetzlich geregelten Selbstverwaltungsaufgaben, die sogenannten freien Aufgaben, sind das Herzstück der Kommunalpolitik. Sie zeichnen die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung aus. Wenn Kommunen aus finanziellen Gründen vollständig auf ihre eigenen Aufgaben (freie Selbstverwaltungsaufgaben) verzichten, degradieren sie sich zu Ausführungsorganen bzw. Verwaltungseinheiten des Bundes und der Länder. Damit geht die demokratische Selbstorganisation der Kommunen verloren und den Bürgerinnen und Bürgern wird die Erfahrung unmittelbarer kommunaler Demokratie verwehrt. Gewählte Räte und Bürgerbeteiligungen ohne Entscheidungsspielraum machen einfach keinen Sinn und erzeugen nur Frustration.

Wenn bei den eigenen Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gespart werden muss, ist es hilfreich, genau hinzuschauen, um den Wert des Angebots für die Stadt und die gesellschaftliche Entwicklung wirklich ermessen zu können. Insbesondere in der Zeit massiver Angriffe auf die Demokratie sind kulturelle Angebote oftmals diejenigen, die den Widerstand gegen autoritäre Tendenzen organisieren und demokratische Strukturen festigen. Auch deshalb ist die Kultur eines der Hauptangriffsziele antidemokratischer Kräfte. Darüber hinaus fördert die Kultur kreative, tolerante und kritische Einstellungen, die für eine demokratische Gesellschaft wesentlich sind.

Strukturell nachhaltige Sparmaßnahmen brauchen Zeit. Sie können nur mittelfristig erfolgreich Strukturen anpassen. Theater und hier insbesondere die Oper haben lange Planungszeiträume und laufende Verträge, die nicht kurzfristig aufgehoben werden können. Die Spielpläne werden mit einem Vorlauf von ein bis zwei Jahren erstellt und mit Verträgen versehen. Ähnlich sieht es bei den Museen aus, die ihre Ausstellungen entsprechend frühzeitig planen müssen, um die Kunstwerke zur Ausstellung erhalten zu können und auch die Umsetzung verwirklichen zu können.

Kurzfristige massive Sparbemühungen führen zu erheblichen Liquiditätsproblemen bei den Einrichtungen - bis hin zu drohender Insolvenz -, wenn keine Rücklagen, Eigenkapital oder notwendige liquide Mittel vorhanden sind. Kurzfristige pauschale Konsolidierungsanforderungen an die Kultur führen deshalb auch oft zu einer einseitigen Belastung der Freien Szene oder zu einer überproportionalen Belastung von Bibliotheksangeboten, Volkshochschulangeboten, Festivals und anderen Kulturangeboten, die keine langfristigen Vertragsbindungen aufweisen können. Viele einzelne Kulturschaffende haben oft nur eine geringe Lobby und können sich deshalb kaum gegen Kürzungen wehren, gleichzeitig ist hier aber auch das Risiko einer dauerhaften Zerstörung kultureller Angebote und Potenziale am größten. Und das Konsolidierungspotenzial ist in der Regel extrem niedrig, so dass viel zerstört, aber wenig gespart wird.

Gesellschaftspolitisch am schwierigsten ist es, wenn an der kulturellen Bildung gespart wird, nur weil hier sehr kurzfristig Einsparungen auch in Theatern und Museen möglich sind. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden. Nicht nur, weil hier bei den Schwächsten – in der Regel den Kindern – gespart wird, sondern auch, weil mühsam aufgebaute Strukturen zwischen Kulturinstitutionen, Schulen und Jugendzentren erhalten bleiben müssen.

Deshalb ist es wichtig Konsolidierungsmaßnahmen mittelfristig zu betrachten und verbindlich festzusetzen, damit für alle Beteiligten Planbarkeit gesichert werden kann. Nur wenn die Kultureinrichtungen wissen, wie der finanzielle Rahmen in den nächsten Jahren ist, können sie ihre Struktur und ihr inhaltliches Angebot daran ausrichten. Der „Zukunftspakt“ für die Theater, den der Deutsche Bühnenverein entwickelt hat, ist hierfür ein geeignetes Beispiel.

Kommunikation

Damit Haushaltskonsolidierung erfolgreich gelingt, ist gute Kommunikation extrem wichtig. Alle Beteiligten und auch die Bevölkerung müssen transparent über die aktuelle finanzielle Lage der Kommune informiert werden, um die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen nachvollziehen zu können. Dabei ist es hilfreich zu erwähnen, dass wesentliche Ursachen für die Finanzkrise die Belastungen der Kommunen durch pflichtige Aufgaben der Gesetzgeber Bund und Land sind.

Kulturkonferenzen können die Situation erläutern und gemeinsame alternative Lösungsmöglichkeiten für die Kultur entwickeln helfen. Besonders wichtig bei allen Aktivitäten ist Verlässlichkeit für die zukünftige Finanzierung, auch wenn diese geringer ausfällt.

Akzeptanz ohne Verlässlichkeit ist schlichtweg nicht möglich. Dabei ist es wichtig, dass trotz intensiver interner Diskussion, die Haushaltskonsolidierung als gemeinsames Werk nach außen vertreten wird. Hierbei müssen die Rollen zwischen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten, Stadtkämmerern und -kämmerinnen und Beigeordneten gut verteilt werden, damit Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit weitestgehend sichergestellt werden können. Für die Kultur spielt es eine große Rolle, ob der/die zuständige Beigeordnete die Vorschläge vertreten kann und dies auch in der Öffentlichkeit gelingt.

Fazit

- Bund und Länder tragen durch ihre Gesetzgebung die Verantwortung für die kommunale Finanzkrise. Sie müssen sich zu ihrer Überwindung strukturell finanziell beteiligen.
- Haushaltskonsolidierung auch in der Kultur wird sich dennoch nicht vermeiden lassen.
- Freie Selbstverwaltungsaufgaben sind nicht das Sparpotenzial, sondern das Herzstück kommunaler Selbstverwaltung.
- Kultur hat für unser freiheitlich demokratisches Gemeinwesen einen besonderen Wert.
- Einsparungen müssen überall geschehen, auch im pflichtigen Bereich.
- Mittelfristige strukturelle Maßnahmen sind kurzfristigen Strohfeuern, in denen die Freie Szene verbrennt, vorzuziehen.
- Kommunikation und Aufklärung sind für die Akzeptanz wichtig.
- Verteilungskämpfe sind unter allen Umständen zu verhindern.