

德國新訊 / 地方文化預算疲軟對藝文領域的重擊

觀察員：鄭安齊

截稿日期：2025/8/31

文章要點：

- 德國以柏林市為首，各邦乃至市鎮層級的文化預算劇烈縮減
- 民眾所能近用之藝文內容及一線工作者打擊重大
- 經濟低迷加以制度因素，使本已不均的預算分配更為嚴重
- 藝文領域的預算需要結構性審視及重整

正文：

2023 年以來，德國各邦政府陸續削減文化預算。以藝文作為城市根本的柏林，2024 年底市議會定案公布的文件顯示，2025 年度文化預算大幅削減約 11.6%、約合近 1.3 億歐元¹，刪減幅度創新高。後續進行中的審查，原審查版本規劃 2026—2027 年進一步下修；經輿論與抗爭後，定調為 2026、2027 年各削減 1.1 億歐元（相較 2025 年度最終核定數額）。

柏林文化領域的預算，本就經常是總預算中佔比最小或第二小的科目。超過 10% 的刪減規模，無疑幅度顯著。傳統大型公立機構，舉凡德意志劇院（Deutsches Theater）、列寧廣場劇院（Schaubühne am Lehniner Platz）、人民劇院（Volksbühne）、高爾基劇院（Maxim Gorki）皆遭遇百萬歐元以上的短少，柏林市立中央圖書館（ZLB）則需要解雇 30 人、刪減 220 萬歐元；節慶、時限型的活動，如實驗、電子音樂場景重要的 CTM 音樂節，相比 2022 年時短少近 50 萬歐元。未能一一細數的刪減，大至柏林影展，小至獨立藝術場景以及各式成人或兒少文化教育計劃，不在話下。

許多具平權意義的補助也必須結束，譬如：免費提供民眾參觀博物館的「博物館星期天」（Museumssonntag）在 2024 年底結束，支持身心障礙與慢性病藝術家之計畫的

1 此一刪減幅度（11.6%，約合近 1.3 億歐元）是相對於原本的 2024-2025 雙年度預算當中，2025 年度預計的文化預算數額（2023 年原額度約為 10.5 億歐元）。柏林市並不就單年度制定預算（不僅文化預算，而是總預算），而是一次進行兩年度的審定，稱之為「雙年度預算」（Doppelhaushalt）。這樣做是為了確保施政在財務上的持續與穩定性，重大的方向轉變或決策僅以兩年為期進行調整。然而因為其間的重大事件，包括特別基金（Sondervermögen）違憲問題、地方政府稅收和財政問題等，使得柏林市議會必須提出預算追加/修正案（Nachtragshaushalt），對 2024-2025 的雙年度預算進行修正。這種調整並非常態，而是制度給予的特例，然而因為柏林市的財政狀況，在各邦中相對孱弱，故進行預算修正的次數並不算少。

「多樣性基金」(Diversitätsfonds) 被刪除，提供消弭文化機構歧視之工作坊的「多樣性藝術文化諮詢」(Diversity Arts Culture) 面臨關停。柏林視覺藝術家職業工會 (bbk berlin) 運營的文化工坊 (kulturwerk) 其預算砍半，連帶將影響到以低廉租金提供藝文工作者工作空間、已維持數十年的計畫。

以文化領銜城市發展，甚至是位居首都之位的柏林皆如此，其他各邦乃至地方的藝文預算境況則可說是更加嚴峻。北萊茵-威斯特法倫邦 (Nordrhein-Westfalen) 雖僅刪除 5500 萬歐元，然而幾乎皆刪減在經濟處境最為脆弱的獨立表演藝術領域，許多個人工作者可獲之資源僅剩 2.5 成；薩克森-安哈特邦 (Sachsen-Anhalt) 2025 年度的文化預算則由 2.13 億降至僅餘 1.92 億歐元；薩克森邦 (Freistaat Sachsen) 則勉強維持未來兩年度的預算在 1 億歐元左右，但許多地方級藝文機構 (譬如中小型博物館) 接連面臨經費減額、資遣雇員的問題；圖林根邦 (Freistaat Thüringen) 則是 10 年來首度對文化預算進行刪減，砍去約 350 萬歐元左右；在慕尼黑，2025 年文化領域所佔之總預算份額僅 3% 的情況下，就被要求刪去占整體緊縮措施的 8.5% 的經費。

德國在二戰後一直依循地方具「文化主權」(Kulturhoheit) 之原則，文化事務由地方主導。聯邦層級的聯邦政府文化和媒體專員 (Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) 一職創設後，也僅止於資助國家層級機構或者是首都柏林的大型文化活動，以及部分聯邦紀念館等場域。是故，即使這幾年聯邦層級的文化預算勉力維持不減，仍僅能維護到部分大型計畫。在地方文化預算的減縮下，文化生活的基礎層次逐步受到破壞性打擊。

主因與地方財政困窘不無關係。隨著疫情與戰爭的爆發，德國的經濟活動始終尚未恢復至疫前水準。至 2022 年，地方財政雖仍能夠有盈餘，但已是仰賴聯邦與各邦的特殊援助方案 (譬如疫情補貼) 在支撐。2024 年則一口氣出現了史上最高的赤字，且 2025 年至今為止的狀況仍在惡化中。加上通膨的影響，經常性開支 (人事、日常運營、原物料等) 隨著攀升。稅收 (主要影響地方的為營業稅) 減少的同時，社福方面的支出則逐步擴大，而能夠推動經濟的投資計畫則銳減或停擺。對此，稅制分配有必要進行調整，讓地方增加相對不依賴受到景氣循環影響的財源 (如增值稅)，才不致使文化事務落入有責者卻無資源可用之困境。

更重要的是，文化雖為地方主責，但此類事務卻往往不具優先權，被劃分至非必要開支的部門，財政不困窘時就已經常受到忽略，財政困窘時期就更容易被犧牲。多數文化支出在地方屬「自願性任務」(freiwillige Aufgaben)，而非法律強制的「義務性任務」(Pflichtaufgaben，如供水、治安、防災等)。平時編列預算或遇財政緊縮時，義務性支出依法受確保，文化預算這類自願性任務，就成為調整與削減的首選。即便各邦多立有相關的文化促進法令，但未具強制性。此外，歐債危機後制定的「債務煞車」(Schuldenbremse)，限制了各邦舉債上限，總量鎖定狀況下，大多從自願性任

務中進行預算調節。² 近年極右翼在地方層級議會的興盛，則強化了文化的非必須性之意識³，特別是倡導共融、多元、平權導向的文化事務，是非必要的開支。這都使得邦層級以下的地方文化事務更為困難。

文化事務究竟是否是人類生活之基本所需，是一項長久的辯論。然而，文化工作者本就結構性低落的生活與勞動條件——譬如相對其他業種薪資較低、工時不穩定且長、多為個人工作者故缺乏集體的薪資協議 (Tarifvertrag) 的保障，在預算大幅刪減下首當其衝，將受巨大影響且更趨不穩定。從資本市場經濟的觀點來看，縱使短期影響不大或甚至有助財政，但長期來說，文化活動始終是推動經濟、驅動消費的核心因素，文化支出不僅帶來「間接回報」 (Umwegrentabilität，周邊旅宿、飲食、交通等收入等)⁴，使投資回流，提升城市或國家吸引力後，同時也能帶來人才的集中、促進下一輪經濟循環；從民主、平權的角度來看，文化事務的缺損勢必降低多樣性、包容和創新的可能，連帶削弱社會長遠的發展。越是在社會處於困境時，文化事務才反而更顯其重要性。

2 聯邦政府在 2025 年對「債務煞車」進行改革，但仍僅開放在國防、國安、國民保護以及對外 (烏克蘭) 的援助。此改革並未改變文化預算方面的地位與處境。

3 然而，此為極右翼的虛假命題。他們仍然推崇古典的、白人或歐洲中心的文化，並試圖以各式資源強化之。

4 可參考德國 IFO 經濟研究所，學者胡莫爾 (Marlies Hummel) 針對文化作為經濟驅動要素的系列研究。

參考資料來源：

Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e. V. (2024). Drastische Haushaltskürzungen in Berlin für 2025 vorgesehen: Kultur-, Bildungs- und Teilhabe-Akteure wehren sich. Retrieved from <https://www.bkj.de/meldung/drastische-haushaltskuerzungen-in-berlin-fuer-2025-vorgesehen-kultur-bildungs-und-teilhabe-akteure-wehren-sich/> (2025.07.27)

Deutscher Bundestag (2006). Kulturwirtschaft: Begriffliche Reichweite und wirtschaftliche Bedeutung. Retrieved from <https://www.bundestag.de/resource/blob/414922/WF-X-012-06-pdf.pdf> (2025.08.27)

Deutscher Musikrat (2024). Die drohenden, massiven Kürzungen der Kulturhaushalte für 2025 setzen bundesweit fatale Signale. 02. Dezember 2024. Retrieved from <https://www.musikrat.de/media/aktuelles/meldung/koeln-berlin-muenchen-die-drohenden-massiven-kuerzungen-der-kulturhaushalte-fuer-2025-setzen-bundesweit-fatale-signale> (2025.08.25)

Hahn, Anke (2024). Kürzungen des Senats. Berliner Kultur in Gefahr? 15. Dezember 2024. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/kultur-berlin-100.html> (2025.07.26)

Knipphals, Dirk; Hergeth, Andreas; Zessnik, Sophia; Weber, Julian; Scheder, Beate; Jung, Sophie; Boehme, Tim Caspar (2024). Berlin spart an der Kultur: Grob fahrlässig. In TAZ, 27 November, 2024. Retrieved from <https://taz.de/Berlin-spart-an-der-Kultur!/6048501/> (2025.08.02)

Kunstforum International (2025). Berliner Kulturetat: Kürzungspläne vorerst abgemildert. In kunstforum.de. Retrieved from <https://www.kunstforum.de/nachrichten/berliner-kulturetat-kuerzungsplaene-vorerst-abgemildert/> (2025.08.24)

KW Institute for Contemporary Art, n.b.k., nGbK und Künstlerhaus Bethanien (2024). Gemeinsames Statement zu den geplanten Kürzungen des Kulturhaushalts 2025. Retrieved from <https://www.nbk.org/de/diskurs/statement-kuerzungen-kulturhaushalt-2025> (2025.07.27)

MDR Kulturdesk (2025). Thüringen kürzt 3,5 Millionen Euro in der Kultur. In MDR.de, 04. April 2025. Retrieved from <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/haushalt-thueringen-landtag-kuerzungen-kultur-news-102.html> (2025.08.24)

NRW Landesbüro Freie Darstellende Künste e.V. (2025). Massive Kürzungen an der Spitze: Die Gesamtförderarchitektur der Freien Szene steht infrage. 10. Mai 2025. Retrieved from https://www.nrw-lfdk.de/index.php?article_id=881&clang=0 (2025.08.24)

Senatsverwaltung für Kultur und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (2023). Kulturetat stärkt Vielfalt, Exzellenz, Resilienz und Gesellschaftlichen Zusammenhalt. Pressemitteilung vom 15.12.2023. Retrieved from <https://www.berlin.de/sen/kultgz/aktuelles/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1396722.php> (2025.09.05)

Witte, Kirsten (2025). Kommunale Finanzen – Größtes Defizit in der Geschichte der Bundesrepublik. In Website Bertelsmann Stiftung. Retrieved from <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik> (2025.08.25)

延伸資料：

Kommunaler Finanzreport 2025: Knappe Kassen, große Aufgaben (Bertelsmann Stiftung, ed.) (貝特爾斯曼基金會彙編：2025 年地方財政報告)：<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2025>

Heinrich Böll Stiftung: Aufgaben der Kommunen. In *KommunalWiki* (海因里希·波爾基金會·地方維基網站：地方政府的任務)：
kommunalwiki.boell.de/index.php/Aufgaben_der_Kommunen