

Evaluation als Instrument der Kulturpolitik auf kommunaler Ebene

Reinhard Richter, Richter Beratung

1. Vorbemerkung

Viele Kultureinrichtungen in Deutschland sind in kommunaler Trägerschaft oder kommunal gefördert.

Dies gilt auch für viele Kulturprojekte und die Förderung von Künstlerinnen und Künstlern. Deshalb ist es sinnvoll und notwendig das Thema der Kulturevaluation auch allgemein im Kontext des kommunalen Controlling/ Monitorings und der Evaluationspraxis zu betrachten.

Evaluation der Kulturarbeit in der Kommune hat viele Schnittstellen dazu. Sie muss systematisch eingebunden werden.

Verwendete Begriffe

Evaluation

Vertiefte, systematische Informationsgewinnung und Bewertung eines Themenfeldes, einer Institution, eines Projektes, eines Prozesses um Ziele, Zielerreichung, Wirkungen, Ressourcennutzung, Prozesse zu bewerten, darüber zu kommunizieren und daraus zu lernen.

Monitoring

Kontinuierliches, systematisches Verfahren der Informationsgewinnung und – Bewertung von input, output und Wirkungsdaten zum Zwecke der politischen Steuerung und der Verwaltungssteuerung auf den verschiedenen Steuerungsebenen.

Controlling

Dies ist der Begriff mit dem häufig kommunales Monitoring bezeichnet wird.

2. Das „Neue Steuerungsmodell“ als Verursacher und Grundlage des kommunalen Controlling

Ende der achtziger Jahre beginnend wurde – initiiert besonders von der KGST – in fast allen Kommunen das Neue Steuerungsmodell mehr oder weniger eingeführt. Wichtige Ziele sind:

- von der input- zur output-Orientierung zu kommen
- bessere, stärker strategische Steuerung durch Verwaltungsspitze und Politik
- Verwaltungen zu verschlanken u.a. durch Enthierarchisierung von Strukturen und Entscheidungsprozessen
- Bürgerfreundlichkeit
- weniger Personal allgemein, besonders aber auch weniger Führungskräfte durch die Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung z.B. auf der Sachbearbeitungsebene
- geringerer Zuschussbedarf
- Einführung der Dopik/ Neues kommunales Finanzmanagement

Um diese Ziele erreichen zu können wurden Produktpläne erarbeitet, Produkte beschrieben, Kennzahlen entwickelt und Contollingsysteme eingeführt. Die Produktbeschreibungen (Beschreibung des Produktes, Zielgruppen, Ziele, Budget, Kennzahlen) sind ein wichtiger Baustein des Controlling. Dazu einige Beispiele aus dem Produktbereich Kultur des Baden-Württembergischen Musterproduktplanes für Kommunen.

28.10 Sonstige Kulturpflege

Produkt:

28.10.01 Kulturförderung (ohne Musikförderung)

Kurzbeschreibung:

In den Bereichen Literatur, Bildende Kunst, Darstellende Kunst, Film/ Medien, Weiterbildung, Geschichte, Interkulturelles/Völkerverständigung, Wissenschaft, Interdisziplinäres, Kulturveranstaltungen in städtepartnerschaftlichen oder internationalen Beziehungen

Institutionelle Förderung:

Regelmäßig (in der Regel jährlich) stattfindende, nicht zwingend projektbezogene Unterstützung von Personen, Personengruppen, kulturellen Einrichtungen durch Finanzausschüsse und/oder Sachleistungen wie zum Beispiel die Überlassung von Räumen (inkl. Controlling und Berichtswesen)

Projektförderung:

Unterstützung eines Vorhabens oder einer Kulturveranstaltung oder Veranstaltungsreihe

eines Dritten in finanzieller, logistischer Weise und/oder durch Sachleistungen wie z. B. die Überlassung von Räumen

Unterstützung durch Information, Beratung und Betreuung von Künstler/-innen und Kulturgruppen, Kontakte mit Verbänden, Institutionen und Personen
Erledigung von Rechtsverpflichtungen der Kommune gegenüber Dritten (u.a. Kirchen) in Form von Gewährung von Zuschüssen (z. B. Unterhaltung von Kirchtürmen, Kirchenglocken und Glockenanlagen)

Förderung der Kunst im öffentlichen Raum

Ziele:

Förderung des privaten und ehrenamtlichen Engagements

Vielfältiges, allgemein zugängliches und zielgruppenorientiertes Angebot

Die Förderung soll das kulturelle Profil der Kommunen schärfen

Sicherung der Kontinuität der Arbeit kultureller Einrichtungen

Förderung von Künstlern/-innen

Wirkungsvolle Gestaltung der Fördergrundsätze und effiziente Abwicklung sowie Kontrolle der Finanzierung

Kennzahlen:

- k01: Anteil der jeweiligen Sparte am institutionellen Gesamtförderungsset des Kulturbudgets

- k02: Institutioneller Förderbetrag der jeweiligen Sparte

- k03: Anteil der jeweiligen Sparte am Gesamtprojektförderungsset des Kulturbudgets

- k04: Projektbezogener Förderbetrag der jeweiligen Sparte

- k05: Produktkosten 28.10.01

- k06: Anzahl der Veranstaltungen

26.30 Musikschulen

Schlüsselkennzahlen:

- Zuschussbedarf pro 1.000 Einwohner/-innen
- Kostendeckungsgrad der Einrichtung

Ziele:

Unterrichtsziele:

Sachgerechte Ausstattung mit Arbeitsmaterialien und Raumangeboten

Pädagogisch sinnvolle Gruppen- und Klassengrößen

Pädagogisch sinnvolle Zuordnung der Anzahl von Schülern und Unterrichtszeiten

Veranstaltungsziele:

Bereicherung des kulturellen Angebotes der Stadt

Präsentation/Leistungsnachweis

Eigenwerbung

Motivationssteigerung bei Schüler und Lehrer

Identifikation der Bevölkerung mit der Musikschule

Kooperation mit anderen Institutionen

Akzeptanz der künstlerischen und pädagogischen Persönlichkeit

Kennzahlen:

- k01: Gesamtkosten der Produktgruppe pro 1.000 Einwohner/-innen
- k02: Musikschüler pro 1.000 Einwohner/-innen
- k03: Anteil der dezentralen Unterrichtsdeputate an der Gesamtzahl der Unterrichtsdeputate
- k04: Anteil Musikschüler einer Altersgruppe/Kerngemeinde, die die Musikschule besuchen
- k05: Anteil Musikschüler aus der Kerngemeinde im Verhältnis zu Auswärtigen
- k06: Anzahl Beleger in der studienvorbereitenden Ausbildung im Verhältnis zur Gesamtbelegerzahl
- k07: Anteil Beleger die ein Studium aufnehmen im Verhältnis zur Gesamtbelegerzahl
- k08: Anteil begabtengeförderter Schüler im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl
- k09: Anzahl Belegerdeputatstunden im Verhältnis zur Gesamtzahl der Unterrichtsdeputate
- k10: Anteil der Beleger in Ensembles im Verhältnis zur Gesamtbelegerzahl
- k11: Anteil Teilnehmer an Wettbewerben im Verhältnis zur Gesamtbelegerzahl
- k12: Unterrichtserlöse im Verhältnis zu den Gesamtkosten (mit inneren Verrechnungen)

- k19: Verhältnis Fachbelegungen zu Jahreswochenstunden
- k20: Anteil des kommunalen Zuschusses (für den Unterricht) ohne Grp. 8, 7 und 68 im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Musikschule ohne Grp. 8, 7 und 68
- k21: Anteil des kommunalen Zuschusses (für den Unterricht) ohne Grp. 8, 7, 68 und 679 im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Musikschule ohne Grp. 8, 7, 68 und 679
- k22: Anteil des kommunalen Zuschusses (für den Unterricht) ohne Grp. 8, 7, 68, 679, 5 und 6 im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Musikschule ohne Grp. 8, 7, 68, 679, 5 und 6
- k23: Anteil des kommunalen Zuschusses (für den Unterricht) mit inneren Verrechnungen im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Musikschule
- k24: Zuschuss pro Beleger (ohne Grp. 8, 7 und 68)
- k25: Zuschuss pro Beleger (ohne Grp. 8, 7, 68 und 679)

- k26: Zuschuss pro Beleger (ohne Grp. 8, 7, 68, 679, 5 und 6)
- k27: Zuschuss pro Beleger (mit inneren Verrechnungen)
- k28: Anteil der Beleger mit Sozialermäßigung im Verhältnis zur Gesamtbelegerzahl
- k29: Anzahl der Mehrfachbeleger im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl
- k30: Anzahl von Geschwisterkindern im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl
- k31: Durchschnittliches Unterrichtsentgelt im Verhältnis zum durchschnittlichen Unterrichtsentgelt in Baden-Württemberg, gemessen an einer 45-Min.Std. (aus VDM-Statistik)
- k32: Anteil der Sozialaufwendungen an den Gesamtkosten mit inneren Verrechnungen
- k33: Anteil der Sozialaufwendungen an den Gesamtkosten (ohne Grp. 8, 7 und 68)
- k34: Anteil der Sozialaufwendungen an den Gesamtkosten (ohne Grp. 8, 7, 68 und 679)
- k35: Anteil der Sozialaufwendungen an den Gesamtkosten (ohne Grp. 8, 7, 68, 679, 5 und 6)
- k36: Fehlzeiten in Deputatstunden im Verhältnis zu den Gesamtdeputatstunden
- k37: Anzahl eigene Räume im Verhältnis zur Wochenstundenzahl
- k38: Anzahl der eigengenutzten Räume im Verhältnis zur Anzahl der pädagogischen Mitarbeiter
- k39: Anzahl der Beleger im Bezug zu den Deputatstunden/Woche
- k40: Fortbildungsmaßnahmen des pädagogischen Personals im Berichtszeitraum im Bezug auf die Anzahl der pädagogischen Mitarbeiter
- k41: Anteil der pädagogischen Mitarbeiter mit Verweildauer über 5 Jahren im Verhältnis zur Gesamtlehrerzahl
- k42: Anzahl der Veranstaltungen im Berichtszeitraum
- k43: Kosten pro Veranstaltung
- k44: Kostendeckungsgrad der Veranstaltungen
- k45: Durchschnittliche Besucher pro Veranstaltung
- k46: Anzahl der beteiligten Schüler im Verhältnis zur Anzahl der Veranstaltungen

26.10.01 Musiktheater

Kurzbeschreibung:

Einzelne Produktionen, ggf. unterteilt in Inszenierung (einschl. Generalprobe) und Aufführung (ab Premiere)

Ziele:

Im Sinne des Kulturauftrages und im Rahmen des zur Verfügung gestellten Budgets allen Bevölkerungsschichten ein möglichst qualitätsvolles Angebot an Opern, Operetten und Musicals zu vermitteln und sich mit den Werken der Gegenwart und der Vergangenheit sowie mit den geistigen, künstlerischen und kulturellen Strömungen der Zeit auseinander zu setzen

Förderung der Bildung im kulturellen Bereich

Akzeptanz des Theaters in der Bevölkerung

Zufriedenheit der Bevölkerung mit Angebot und Service des Theaters

Wirtschaftlichkeit

Kennzahlen:

- k01: Zahl der Aufführungen Musiktheater
- k02: Zahl der Besuche Musiktheater

- k03: Durchschnittliche Besuchszahl je Aufführung Musiktheater
- k04: Anzahl Inszenierungen Musiktheater
- k05: Anzahl Neuinszenierungen Musiktheater
- k06: Eigeneinnahmen Musiktheater
- k07: Direkt produktionsbezogene Kosten Musiktheater
- k08: Anteil Personalkosten an Kosten Musiktheater (jeweils direkt produktionsbezogen)
- k09: Anteil Sachkosten an Kosten Musiktheater (jeweils direkt produktionsbezogen)
- k10: Anteil Besuche der Sparte Musiktheater an Gesamtbesuchszahl Theater
- k11: Auslastungsgrad Musiktheater
- k12: Auslastungsgrad für jede Spielfläche getrennt
- k13: Eintrittspreise Vollzahler (günstigste und teuerste Karte) Musiktheater
- k14: Eintrittspreise ermäßigte Preise (günstigste und teuerste Karte)
- k15: Zuschussbedarf je Besuch (Teilkosten) Musiktheater
- k16: Kostendeckungsgrad (Teilkosten) Musiktheater
- k17: Zuschuss je Aufführung

In vielen Kommunen wird bei den Produktbeschreibungen nicht die Qualität der Beispiele erreicht. Die Ziele wurden unzureichend – häufig ohne politische Mitwirkung und ohne Verbindung zu bestehenden übergeordneten Zielsystemen (z.B. Leitbild, städtische strategische Ziele) formuliert, haben keine ausreichende Zielklarheit. Die Kennzahlen sind häufig unzureichend, ungeeignet oder zu viele.

Nur im Idealfall werden die Planinformationen und die aktuellen Informationen des Produktplanes mit anderen Informationssträngen (Personaleinsatz, Finanzzahlen der Finanzverwaltung, Besucherzahlen, Medienberichte, Ergebnisse von Befragungen) verknüpft.

Es gibt keine systematische, regelmäßige Nutzung der Informationen.

Die drei Beispiele zeigen unterschiedliche Eindringtiefen bei der Ermittlung von Kennzahlen. Ziele und Kennzahlen für die Kulturförderung zeigen eine geringe Eindringtiefe. Sie sind für alle Steuerungsebenen – Politik, Verwaltungsspitze und Amts- oder Fachbereichsleitung geeignet. Für die sachbearbeitende Ebene sind sie vielleicht nicht differenziert genug.

Die Kennzahlen für das Musiktheater sind komplexer. Sie sind sowohl für den Aufsichtsrat wie auch für die Sachbearbeitungsebene geeignet.

Die Kennzahlen für die Musikschulen, die nur Ausschnittsweise wiedergegeben sind zeigen eine extreme Eindringtiefe. Politik und Verwaltungsvorstand würden verzweifeln, wenn sie alle Produkte mit dieser Differenziertheit steuern müssten.

Das bedeutet aber nicht, dass diese Fülle und Eindringtiefe falsch wäre. Die Kennzahlen müssen jedoch für die verschiedenen Steuerungsebenen sortiert und zu den unterschiedlichen sinnvollen Terminen bereitgestellt werden.

3. Was muss geschehen, damit Evaluation, Controlling/Monitoring in der kommunalen Kulturpolitik wirksam funktionieren?

Die folgenden Aussagen gelten nicht nur für die Kulturpolitik.

- Systematische und regelmäßige Erhebung und Auswertung der gewonnenen Informationen, mindestens einmal im Jahr – vor den Haushaltsberatungen -

Eine mindestens halbtägige Evaluationstagung des Kulturausschusses, 3-4 Berichtstermine für die Verwaltungsspitze, monatliche Evaluation auf Fachbereichs-/ Amts-/ Einrichtungsebene, wöchentliche Auswertung auf Abteilungsebene-/Sachbearbeitungsebene .

- Nutzung der Ergebnisse für Entscheidungen, **keine Entscheidung ohne Bezug zu den Zielen und Evaluationsergebnissen**
- Alle Steuerungsebenen (Politik, Verwaltungsspitze, Fachbereichs-, Amts- und Einrichtungsleitungen, Abteilungsebene, Sachbearbeitungsebene, evt. Öffentlichkeit) müssen entsprechend der sinnvollen Bedürfnisse beteiligt werden.
- Evaluation und Controlling müssen aktiv gelebt werden, - besonders von den Führungspersonen.
- Es muss eine Lern- und Dialogkultur entwickelt werden.
- Kennzahlenwust muss vermieden werden.
- Kennzahlen müssen sorgfältig im Dialog der Steuerungsebenen entwickelt werden : **Wer** braucht **wann welche** Informationen?
- Augenmaß! Die Aufwendungen für das Controllingsystem müssen in einem höchst rentierlichen Verhältnis zum Aufwand stehen.

4. Wie ist die Realität?

Die Evaluationsqualität in den meisten Kommunen ist nicht gut.

- keine systematische Praxis
- Politik ist ungeübt in strategischem Arbeiten, eher einzelfallorientiert, zu stark auf Wahlperioden bezogen, zu wenig Einbeziehung der Politik durch die Verwaltung in die Entwicklung strategischer Grundlagen
- Je höher die Ebene der Führung desto größer wird die Gefahr der selbtherrlichen Verweigerung systematischer, strategischer Entscheidungs- und Evaluationsverfahren
- Führungspersonen in der Kulturarbeit neigen häufig dazu, ihre Arbeit als persönliches Gesamtkunstwerk zu verstehen. Da stört systematische und kontinuierliche Evaluation – aber das wird langsam besser
- Es werden Informationswüsten geschaffen mit soviel „Sandkorninformationen“, dass niemand sinnvoll damit es anfangen kann.
- Es wird viel Geld ausgegeben für Software, Ausbildung und Gewinnung von Informationen (Beispiel: Bilanzwert einer Straße, eines Schulgebäudes) die nur zum geringen Teil genutzt werden können oder sogar steuerungsverschleiern wirken.

Die Entscheidung von Innenministerien zur flächendeckenden Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements in seiner ganzen Komplexität kann ich mir nur damit erklären, dass die Innenminister im Finanzmanagement und Controlling ihrer Häuser so rückständig waren und dass sie die Anforderungen für Ministerien und Kommunalverwaltungen so wenig kennen, dass sie die Versprechungen der großen Beratungsunternehmen mit einer allgemeinen Heilserwartung verbunden haben.

5. Praktische Hinweise für die Einführung einer nachhaltigen, wirksamen Evaluation –

nicht nur in der Kulturpolitik!

1. Es muss eine verbindliche Vereinbarung - einen „**Evaluationskontrakt**“ zwischen Politik, Verwaltungsvorstand, Fachbereichen und Ämtern geben
2. Entwicklung eines integrierten strategischen Zielsystems.
3. Schulung von Politik, Verwaltungsspitze und Mitarbeitern in der Selbst - und Fremdevaluation.
4. Kooperationsvereinbarungen mit anderen vergleichbaren Kommunen zur gegenseitigen Evaluation. Das spart Geld und bringt gegenseitigen Lerngewinn.
5. Vereinbarung der Kennzahlen und der Evaluationstermine mit allen Steuerungsebenen – Politik, Verwaltungsspitze, Verwaltung: **Was, für wen, wann**
6. Kein Budget ohne qualifizierte Evaluation
7. Mindestens einmal im Jahr eine Evaluationssitzung in den Fachausschüssen und im Rat.

Warnung:

Was nützte es wenn ich alle theoretisch ermittelbaren Kennzahlen hätte und

(- oder: Wie kann ich mit Sicherheit eine Evaluation unmöglich machen?)

- verlöre den Überblick,
- hätte keinen oder sähe keinen Zielzusammenhang,
- zöge keine Schlussfolgerungen,
- fände kein Gehör bei den anderen Steuerungsebenen,
- die Anderen würden mich aus Unkenntnis oder willentlich nicht verstehen.

Nur mit Zähigkeit und Augenmaß lässt sich eine vernünftige und ertragreiche Evaluation in der Kulturarbeit erreichen. Dazu besteht eine dringende Notwendigkeit. Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern in Europa in dieser Frage ein Entwicklungsland.