

Aufgaben und Steuerung kommunaler Kulturpolitik

Dipl. Theol. Volker Bahr

I. Einleitung

Kultur ist elementarer Teil der Urbanität unserer Städte, sie prägt die Lebensqualität, das Selbstverständnis einer Stadt und ihrer Bürgerschaft. Gerade in deutschen Städten mit ihrer langen Tradition der Dezentralität und des Föderalismus gibt Kultur den Städten und Regionen ihre unverwechselbare Identität. In einer Zeit, in der für viele Menschen der familiäre, der soziale, der religiöse oder der durch die Arbeit vermittelte Sinn und Lebensinhalt ebenso wegbricht wie kulturelle Traditionen, wird die Dimension der Kultur überdeutlich: Sie wirkt für viele sinnstiftend, sie vermittelt Begegnungen, verschafft neue Eindrücke, öffnet eine häufig verschlüsselt oder isoliert erscheinende Welt, schlägt Brücken zu anderen Lebens- und Sichtweisen. Kultur ist damit eine wichtige Grundlage der toleranten Gesellschaft, die sich ihrer kulturellen Tradition, ihrer vielschichtigen Gegenwart und der unsicheren Zukunft immer wieder vergewissern muss.

Das Spektrum kommunaler Kulturförderung umfasst den Unterhalt und Betrieb von Stadtbibliotheken, Museen, Theatern, Volkshochschulen, Musikschulen und Archiven bis hin zur Unterstützung der freien und selbstorganisierten Kultur durch Kulturämter oder Stadtteilzentren.

Die Kommunen haben gerade in der Kulturpolitik große Gestaltungsräume, damit aber auch die Verpflichtung, Rahmenbedingungen für eine vielfältige und differenzierte kulturelle Vermittlung und Teilhabe zu schaffen. Diese politischen Chancen und Verpflichtungen werden um so drängender, je mehr in vielen Städten und Regionen kulturelle Leistungen zurückgenommen und damit Traditionen kultureller Institutionen abgebrochen und Kulturbau betrieben wird. Dies ist auch deswegen nicht hinzunehmen, weil in einer ganzheitlich angelegten Bildungspolitik immer deutlicher wird, dass die städtischen Kulturinstitute gemeinsam mit Elternhaus, Kindergarten und Schule eine hohe Verantwortung für die musisch-kulturelle Bildung von Kindern und Jugendlichen tragen.

Der Kulturbereich gehört zu den freiwilligen Leistungen einer Kommune, die erfahrungsgemäß in Zeiten der Finanzkrise am härtesten von Einsparungswängen getroffen werden. Privatisierungen, wie sie in anderen Bereichen der Verwaltung sinnvoll erscheinen, sind in den Aufgabenbereichen der kommunalen Kulturarbeit wegen des hohen Zuschussbedarfs selten ratsam. Vor diesem Hintergrund ist die Kulturförderung der Kommunen aber kein beliebig zu disponierender, sogenannter freiwilliger Aufgabenbereich nach wechselnden Prioritäten und Finanzvolumina.

Jedoch hat Kultur - wie jeder andere öffentlich geförderte Sektor auch - Auskunft darüber zu geben, mit welchen Zielsetzungen, zu wessen Nutzen und mit welchem Aufwand sie ihr Geschäft betreibt. Diese wohlbegündete Legitimationspflicht öffentlicher Aufwendungen und Ausgaben gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen bestand immer schon, verschärft sich jedoch vor dem Hintergrund wachsender Finanznöte gerade in den Kommunen. In der Vergangenheit wurden zur Legitimation von Kultur in der Stadt bzw. der »Stadt kultur« deren Sekundärwirkungen herangezogen, indem ihre Bedeutung als weicher Standortfaktor hervorgehoben oder aber der volkswirtschaftliche Nutzen von Kulturausgaben für eine Stadt oder eine Region mit dem Instrument der Umwegrentabilität beschrieben wurde¹. Diese Sichtweise ist zweifellos möglich und hat auch dazu beigetragen, die Kultur und ihre

Einrichtungen, Anbieter und Nutzer aus der Isolation der sogenannten Kulturlobby zu befreien; den Kern der Bedeutung der Kultur - von Kultur in einer Stadt - hat es damit jedoch nicht getroffen.

Das gewachsene öffentliche, freie oder kommerzielle Kulturangebot in den Städten erfordert - in Kenntnis der gewandelten »Nutzerwünsche« sowie der Interessen der Nichtnutzer der Kulturangebote - eine intensive Standortbestimmung und Profilierung am »Markt«. Dieses grundsätzliche Nachdenken über Sinn, Zweck, Profil und Aufgabe öffentlich geförderter Kultur ist - ob aus Einsicht oder finanzieller Not - grundsätzlich eingeleitet. In diesem Zusammenhang spielen selbstverständlich die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Kulturangebotes eine ebenso große Rolle wie die Zustimmung und Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für die von ihnen erbrachten kulturellen Dienstleistungen oder für das von ihnen angebotene Produkt »Kultur«. Eine Ausrichtung des kulturellen Sektors nach Marketing-Gesichtspunkten erscheint ebenfalls notwendig, wenngleich diese Aufgabe schon immer als ein sensibles Reagieren auf ästhetische, kulturelle und gesellschaftliche Strömungen, aber auch auf Besucherwünsche und die Nachfrage nach bestimmten Kulturangeboten bestand.

Die institutionelle Sicherung der städtischen Kultureinrichtungen und der Förderung der freien Kultur erfordern einen kulturpolitischen Kontrakt mit den politischen Gremien. Dieser politische Kontrakt muss - jenseits der ständigen Legitimationspflicht öffentlich geförderter Kultur gegenüber ihren Nutzern, aber auch Nichtnutzern - kontinuierlich hergestellt und erneuert werden. Das ist die zu Recht erwartete Gegenleistung für die öffentliche Finanzierung. Über diese Gegenleistung hinaus ist das Einfordern von Legitimation die beste Motivation für kulturelle Innovation und eine Bürgerorientierung, die sich wechselnden Lebenssituationen der Menschen und der Stadt stellen muss. Die Einrichtung eines kontinuierlichen Berichtswesens ist verwaltungsintern eine wichtige Grundlage für Zielvereinbarungen und Grad der Zielerreichung und dient der Kommunikation mit den politischen Gremien.

II. Hintergrund

Untersuchungen anderer Kommunen kamen mittels einer Organisationsanalyse zu folgenden Erkenntnissen über ihre kommunalen Kulturverwaltung:

- „Es gab relativ wenig exakte Informationen über die Leistungen der einzelnen Fachbereiche;
- Die Kosten einzelner Leistungen waren nicht ohne weiteres feststellbar;
- Wirkungszusammenhänge zwischen Leistungen und Kosten waren nur schwer ermittelbar;
- Die Bürgerorientierung war in einigen Bereichen nur schwach ausgeprägt;
- Zielsetzungen einzelner Fachbereiche waren, falls überhaupt, nur vage oder realitätsfern formuliert;
- Es war einerseits eine starke fachliche Unabhängigkeit der Fachbereiche, andererseits eine geringe finanzielle und organisatorische Autonomie feststellbar.“²

Einmal vorausgesetzt, diese Ergebnisse wären eins zu eins auf Saarbrücken zu übertragen, wäre dieses insbesondere vor dem Hintergrund der prekären finanziellen Situation der Kommune und des Stadtverbandes ein unhaltbarer und deshalb nicht weiter mit zu tragender Zustand. Saarbrücken war und ist zu guten Teilen immer noch eine kulturelle Hochburg³. Allerdings haben Stadt und Stadtverband jahrelang über ihre Verhältnisse gelebt und nunmehr in Angriff genommene Konsolidierungsbemühungen werden insbesondere wegen der konjunkturellen Einnahmeausfälle besonders harsch ausfallen.

Vermutete Organisations- und Effizienzpotenziale verbunden mit Finanzknappheit werden zwangsläufig Veränderungen auch im Kulturangebot Saarbrückens bedeuten (müssen).

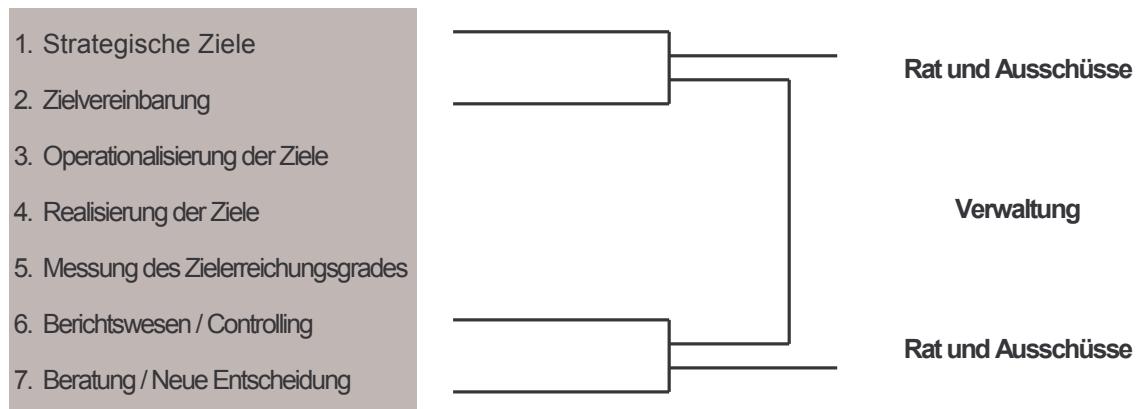
Da es sich hierbei nicht allein um ein Saarbrücker oder saarländisches Problem handelt, vermag ein Vortrag der Generalsekretärin der Kulturstiftung der Länder, Professorin Karin von Welck, bei der Konrad-Adenauer-Stiftung zum Thema ‚Kommunale Kulturförderung und Bürgerengagement - eine glückliche Verbindung‘ nicht verwundern: „In zunehmendem Maße sind es jedoch auch die Bürger selbst, die sich angesichts der angespannten Finanzlage vieler Kommunen im kulturellen Sektor engagieren. Die Zauberworte heißen „Bürgerstiftung“ und „Freundeskreis“: Im ersten Fall sind es die Bürger, die, um das Gemeinwesen nachhaltig zu stärken und Kräfte der Innovation für eine Region zu mobilisieren, Geld und Zeit investieren und mit Hilfe einer regionalen Stiftung agieren. Der „Freundeskreis“ besteht zumeist aus einer Gruppe von privaten Mäzenen, die sich an eine bereits bestehende Institution angliedern und diese finanziell und ideell unterstützen. In beiden Fällen ist es jedoch der wiederentdeckte Sinn für das Gemeinwohl, der die Bürger dazu ermutigt, sich auf ihre Wurzeln zu besinnen und zugleich die Zukunft der eigenen Region aktiv zu gestalten.“⁴

Ohne die zunehmende Bedeutung privaten Kapitals für die Kultur bestreiten zu wollen, wird man dennoch für den Bereich der öffentlichen Kulturförderung Kriterien und Bemessungssysteme entwickeln und einführen müssen, um die Vergabe öffentlicher Gelder - wenigstens in Zukunft - zielgerichtet, transparent und leistungsgerecht gestalten zu können.

III. Aufgaben von Politik und Verwaltung in der Kulturpolitik

Vor diesem Hintergrund sollte ein Steuerungsmodell für den Kulturbereich eingeführt werden, welches im folgenden kurz erläutert werden soll:

Steuerungsmodell für den Kulturbereich



Aus der Übersicht ergeben sich eine veränderte Aufgabenverteilung und ein bestimmter rhythmischer Ablauf von politischer Zielsetzungsdiskussion, Verwaltungshandeln und Zielerreichungskontrolle durch Verwaltung und Politik:

Die Rolle der Politik

Die durch die Bürger demokratisch gewählten Interessenvertreter beraten mit der Verwaltung über Zielvorschläge, die seitens der Verwaltung eingebracht werden. Am Ende eines inhaltlichen Diskussionsprozesses stehen Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung. Die Politik konzentriert sich dabei auf die Setzung politisch-strategischer Rahmenziele, während die detaillierte inhaltliche Ausgestaltung der Verwaltung obliegt. Damit soll Einzeleingriffen der politischen Ebene entgegengewirkt werden.

Die Berichterstattung der Verwaltung zu den erreichten und geplanten inhaltlichen und Finanzz Zielen ist Grundlage für den qualifizierten Dialog zwischen Politik und Verwaltung und den weiteren Entscheidungsprozess sowie das Setzen neuer Ziele.

Die Rolle der Verwaltung

Die Verwaltung übernimmt die Verantwortung für die Realisierung der vereinbarten Zielsetzung, wobei die Verwaltungsstruktur so dezentral wie möglich angelegt sein sollte. Aufgaben- und Ressourcenverantwortung sollten zusammengeführt werden. Zur Steuerung benötigt die Verwaltung ein adäquates Berichtswesen, auf dessen Basis die Verwaltung der Verwaltungsleitung und der Politik regelmäßig über den Stand der Zielerreichung berichten kann.

Um langfristig eine effektivere Steuerung im Kulturbereich unter Mitwirkung aller Beteiligten zu realisieren, sollte an der Umsetzung folgender vier Zielsetzungen gearbeitet werden:

1. Verbesserung der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung

Eine wesentliche Aufgabe besteht darin, dass Politik und Verwaltung gemeinsam ihre Ziele definieren und somit zu Zielvereinbarungen kommen. Für die Ebene der Politik steht dabei die Festlegung politisch-strategischer Rahmenziele im Vordergrund anstelle der Entscheidung über Fragen der Umsetzung im Tagesgeschäft.

Innerhalb dieses Zielfindungsprozesses spielen folgende Fragestellungen eine Rolle: Was will die Kommune mit ihren freiwilligen Leistungen im Kulturbereich erreichen? Wie verträgt sich dabei das Zielsystem einer Kultureinrichtung mit den übergeordneten Zielsystemen der Kommune, lang-, mittel- und kurzfristig?

Für diese Anforderungen sind viele Kultureinrichtungen heute noch nicht ausreichend ausgestattet, weder hinsichtlich der persönlichen Planungs- und Managementfähigkeiten der Führungskräfte noch der technischen Erfordernisse.

Insofern ist es besonders wichtig, Ziele klar messbar zu formulieren. Zur Stärkung dieser Steuerungsfunktion ist es erforderlich, dass das Fachamt Zielvorschläge entwickelt und diese im Hinblick auf die Kontrollierbarkeit der Zielerreichung formuliert. Dazu gehört, dass quantitative und qualitative Maßstäbe entwickelt werden, um Messbarkeit und Zielerreichungskontrolle sicherzustellen. Es ist notwendig, dass die quantitativen und qualitativen Standards in den Planungsprozess mit den personellen und finanziellen Ressourcen eingebunden werden.

Eine geeignete Form der Berichterstattung ist ein Geschäftsbericht. Jede Einrichtung hat die Möglichkeit, gegenüber der Öffentlichkeit und den Politikern einen Nachweis über seine erbrachten Leistungen zu führen und den Stolz über diese Leistungen zum Ausdruck zu bringen. In Zeiten der Finanzkrise wird es mehr und mehr erforderlich werden - vor allem für Kultureinrichtungen, die aus freiwilligen kommunalen Zuwendungen gespeist werden - nachzuweisen, was sie tun, für wen sie es tun und mit welchem Erfolg sie arbeiten. Informationssysteme sind Steuerungshilfen, aber sie ermöglichen auch Argumentationen im Dialog mit der Politik, um die Zielfindung zu erleichtern.

2. Verbesserung der internen Steuerung des Fachamtes

Die Verbesserung der internen Steuerung des Fachamtes ist ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt. Aufgaben- und Ressourcenverantwortung müssen zusammengefügt werden. Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist dabei ein Element, die Handlungsmöglichkeiten der Kultureinrichtungen entscheidend zu stärken. Gekoppelt mit einem maßgeschneiderten Berichtswesen hat die Amtsleitung gleichzeitig eine größere Verantwortung und mehr Handlungsspielräume. Auf diese Weise können vorhandene Ressourcen ökonomisch und flexibel eingesetzt sowie die internen Strukturen dezentral gestaltet werden.

3. Erhöhung der Kunden- und Bürgerorientierung

Auch der Kulturbereich ist auf den regelmäßigen Austausch mit Nutzern und Nicht-Nutzern angewiesen, um Resonanz auf durchgeführte Maßnahmen bzw. Angebotslücken festzustellen.

Die Kulturinstitutionen sollten regelmäßig Nutzerbefragungen durchführen, durch die die Einrichtungen ein direktes Feedback erhalten.

Zusätzliche Entscheidungshilfen für die Angebots- und Programmgestaltung bekommen die Kulturinstitutionen über die Ergebnisse von Repräsentativbefragungen. Bei einer solchen Befragung sollte nicht nur nach dem kulturellen Nutzerverhalten gefragt werden, sondern auch nach kulturpolitischen

Schwerpunktbereichen sowie der Bereitschaft der Bürger, sich aktiv an der kommunalen Kulturarbeit zu beteiligen.

4. Erhöhung der Mitarbeiterorientierung

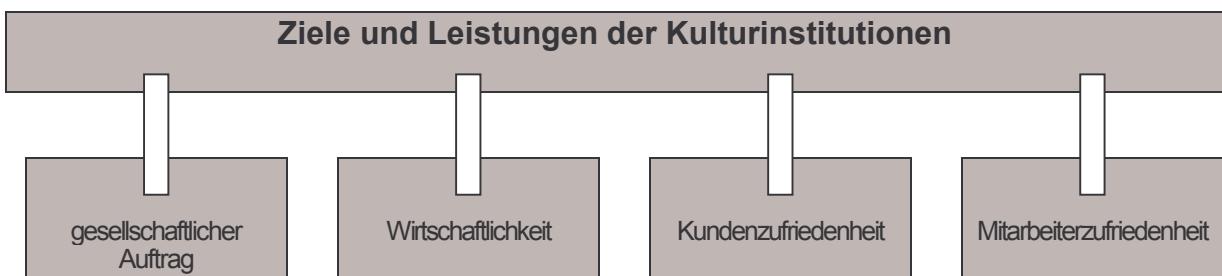
Dreh- und Angelpunkt ist die Mitarbeiterorientierung, da kulturelle Leistungen wesentlich von der Kreativität, Einsatzbereitschaft und Motivation der Mitarbeiter abhängen. Mitarbeiter erwarten heute, dass sie als Person und Partner anerkannt und respektiert werden. Wird dieses Motto ernst genommen, so sollte eine zeitgemäße Personalführung den Erwartungen und dem Ziel, die Leistungsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiter zu erhalten, Rechnung tragen. Dies kann erreicht werden durch

- eine kontinuierliche Personalentwicklung (gezielte Aus- und Weiterbildung sowie Entwicklung von beruflichen Perspektiven),
- durch Delegation von Aufgaben und Verantwortung sowie durch leistungsbezogene Förderung,
- Arbeitsinhalte mit individuellen Gestaltungsspielräumen, Selbstverantwortung und Mitwirkung am Arbeitsplatz,
- Weiterentwicklung der Instrumente eines Klimas für offene Information und Kommunikation.

IV. Schlussfolgerungen

Am Ende aller Bemühungen um eine zukunftsweisende Kulturpolitik sollte die Entwicklung eines kulturellen Leistungsmessungssystems stehen. Anhand einer vierdimensionalen Zielstruktur werden Indikatoren für die Zielsetzungen »Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrages«, »Wirtschaftlichkeit« sowie »Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit« ermittelt, die die Grundlage des Leistungsmessungssystems bilden.

Zielsystem für einen Leistungsvergleich



Anhand dieser Zielstruktur sollten sowohl quantitative als auch qualitative Kennzahlen / Indikatoren entwickelt werden.

Daraus sind für die *Ebene der Verwaltung* folgende Entwicklungen abzuleiten:

Im Prozess der Organisationsentwicklung beschäftigt sich das Amt mit der Zielüberprüfung und Zieldefinition. Notwendig gewordene Veränderungen sollen von allen Mitarbeitern in den Ämtern selbst vorgeschlagen, mit Verwaltungsführung und Politik diskutiert, abgestimmt, vereinbart und dann umgesetzt werden. Durch die Partizipation aller Mitarbeiter eines Amtes an Qualitätsverbesserungen kann die Zufriedenheit im Amt und die Identifikation mit der eigenen Arbeit gesteigert werden.

Daraus sind für die *Ebene der Politik* folgende Entwicklungen abzuleiten:

Es soll der Fachdialog zwischen Politik und Verwaltung gefördert werden. So sollten im Rahmen der Nacharbeit Informationsveranstaltungen mit Politikern stattfinden, um die Politiker mit der Berichtssystematik vertraut zu machen. Im Rahmen von Seminaren kann geklärt werden, welche Informationen Politiker brauchen, um steuern zu können. Die Politik profitiert dabei von der Transparenz durch die Berichtssysteme und kann sich über die Verwaltungsleistung ein besseres Bild machen.

VI. Anmerkungen / Fußnoten

- 1 zum Beispiel:
DIW, Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin;
Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), 4. Kulturwirtschaftsbericht NRW
- 2 Marga Pröhl, Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich, S.1-2
- 3 3SAT, Kultur-TÜV mit „'Uff d'r Gass' an der Saar“
- 4 Karin von Welck, Kommunale Kulturförderung und Bürgerengagement - eine glückliche Verbindung

VI. Literatur

3SAT, Kultur-TÜV mit „'Uff d'r Gass' an der Saar“ (www.3sat.de/kulturzeit/specials/48174/index.html)

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin, im Auftrag der IHK Berlin, Berlin 2002

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), 4. Kulturwirtschaftsbericht NRW. Kulturwirtschaft im Netz der Branchen, Düsseldorf 2001

Marga Pröhl (Hg.), Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich. Zwischenbericht zum Leistungsvergleich der Kulturämter der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim und Münster, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1997

Karin von Welck, Kommunale Kulturförderung und Bürgerengagement - eine glückliche Verbindung, o.O., 2002

VII. Verfasser

Volker Bahr ist Diplom-Theologe und bekleidet in der CDU Rotenbühl das Referat Kultur & Sport.

Während seines Studiums an den Universitäten von Heidelberg, Tübingen und Göttingen sowie im Anschluss daran war er für verschiedene kulturelle Einrichtungen und Institutionen tätig. Nach seiner beruflichen Fortbildung als Veranstaltungsmanager war Volker Bahr bei einer Agentur für Pharma-Marketing und einem privaten Weiterbildungsträger und Konferenzveranstalter beschäftigt. Seit mehreren Jahren ist Volker Bahr für eine Unternehmensberatung und ein Forschungsinstitut im Gesundheitswesen tätig.