



Vera Hennefeld, Reinhard Stockmann (Hrsg.)

Evaluation in Kultur und Kulturpolitik

Eine Bestandsaufnahme

11

Evaluation in Kultur und Kulturpolitik

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung

Herausgegeben von
Reinhard Stockmann

Band 11



Waxmann 2013
Münster / New York / München / Berlin

Vera Hennefeld
Reinhard Stockmann (Hrsg.)

Evaluation in Kultur und Kulturpolitik

Eine Bestandsaufnahme



Waxmann 2013
Münster / New York / München / Berlin

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Bd. 11

ISSN 1861-244X

ISBN 978-3-8309-2819-5

© Waxmann Verlag GmbH, 2013

Postfach 8603, 48046 Münster

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg

Umschlagabbildung: Ulrich Thul, Ludwigshafen

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier, säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

Vorwort.....	7
--------------	---

I. Gegenstandsbereich

Armin Klein

Rolle und Bedeutung von Evaluation in der Kultur und Kulturpolitik in Deutschland	9
--	---

Kurt-Jürgen Maaß

Rolle und Bedeutung von Evaluation in der Auswärtigen Kulturpolitik Deutschlands.....	35
--	----

Reinhard Stockmann

Zur Methodik von Evaluationen in der Kultur und Kulturpolitik	53
---	----

II. Evaluationspraxis in Deutschland

Gesa Birnkraut

Einflüsse der föderalen Struktur der Kulturförderung in Deutschland auf die Bedeutung von Evaluation und die Evaluationspraxis im Politikfeld Kultur	87
--	----

Vanessa-Isabelle Reinwand

Wirkungsforschung in der Kulturellen Bildung.....	111
---	-----

Vera Hennefeld

Zielvereinbarungen und Evaluation als Instrumente zur strategischen Steuerung der Mittlerorganisationen in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik Deutschlands	137
---	-----

III. Best-Practice-Studien

Volker Kirchberg, Robin Kuchar

A Survey of Surveys: Eine international vergleichende Metastudie
repräsentativer Bevölkerungsstudien zur Kulturnutzung 163

Hansjörg Gaus, Christoph Müller

Wirkungsevaluation von Veranstaltungen zur themenspezifischen
Sensibilisierung..... 193

Ute Marie Metje, Peter Jablonka

Entwicklung eines kulturraumsensiblen Monitoringinstruments –
Möglichkeiten und Grenzen!?..... 221

Autorinnen und Autoren 243

Vorwort

In der deutschen Kultur und Kulturpolitik sowie in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik Deutschlands sind seit einigen Jahren ein zunehmendes Interesse und ein wachsender Bedarf an Evaluationen zu beobachten. In Zeiten verstärkter Sparzwänge sieht sich auch dieses Politikfeld einem steigenden Legitimationsdruck ausgesetzt. Evaluationen werden jedoch nicht nur zu dem Zweck der Rechenschaftslegung durchgeführt, sondern vor allem auch um Managemententscheidungen auf eine sichere Datenbasis zu stellen und um Lern- und Entwicklungspotenziale zu erschließen. Die zunehmende Bedeutung der Evaluation im Kulturbereich äußert sich nicht zuletzt in der Gründung des Arbeitskreises ‚Evaluation von Kultur und Kulturpolitik‘ (2006) in der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) und in einer Reihe von in der Regel leider nicht publizierten Studien.

Während in der Auswärtigen Kulturpolitik Evaluationen bereits seit Jahren eine ‚evidence based policy‘ unterstützen sollen, tut sich die deutsche Kulturpolitik deutlich schwerer mit diesem Instrument: Obwohl es im Bereich von Ausstellungen und in der Besucherforschung schon eine Reihe von Evaluationen gibt und viele vereinzelte Evaluationen zu spezifischen Fragestellungen durchgeführt wurden, kann aber auch hier keinesfalls von einer übergreifenden Evaluationskultur gesprochen werden. Die Tatsache, dass bislang keine Publikationen existieren, die sich übergreifend mit diesen Themenstellungen auseinandersetzen, ist ebenfalls Ausdruck dieser Problematik.

Ziel dieses Buches ist es daher, das in der Evaluation im Kulturbereich vorhandene Know-how im Sinne einer Bestandsaufnahme zu bündeln und zu systematisieren – und zwar sowohl auf theoretischer Ebene als auch in der praktischen Anwendung. Hierzu erfolgt in einem ersten Schritt eine Bestimmung des Gegenstandsbereichs, indem Rolle und Bedeutung von Evaluation in der deutschen Kultur und Kulturpolitik (*Armin Klein*) sowie in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik Deutschlands (*Kurt-Jürgen Maaß*) reflektiert und diskutiert werden. Dieser Abschnitt schließt mit einem Beitrag zur Methodik von Evaluationen in diesem Politikfeld (*Reinhard Stockmann*). Teil zwei des Buches widmet sich ausgewählten Bereichen der Evaluationspraxis in Deutschland: Hierzu erfolgen eine Analyse des Einflusses der föderalen Struktur der deutschen Kulturförderung auf die Bedeutung von Evaluation und die Evaluationspraxis in diesem Sektor (*Gesa Birnkrant*), eine Bestandsaufnahme der Wirkungsforschung zur kulturellen Bildung (*Vanessa-Isabelle*

Reinwand) sowie eine Einführung in und systematische Betrachtung von Zielvereinbarungen und Evaluation als Instrumente zur strategischen Steuerung der Mittlerorganisationen in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik Deutschlands (*Vera Hennefeld*). Das Buch schließt im dritten Teil mit Best-Practice-Studien und damit mit einem Blick in die Praxis der Evaluation im Kulturbereich: Es werden die Ergebnisse einer international vergleichenden Metastudie repräsentativer Bevölkerungsstudien zur Kulturnutzung präsentiert (*Volker Kirchberg und Robin Kuchar*), ein Ansatz zur Wirkungsevaluation von Veranstaltungen zur themenspezifischen Sensibilisierung vorgestellt (*Hansjörg Gaus und Christoph Müller*) sowie ein kulturraumsensibles Monitoringinstrument beschrieben und dessen Möglichkeiten und Grenzen diskutiert (*Ute M. Metje und Peter Jablonka*).

Wir hoffen, mit dieser Publikation den Grundstein für die weitere Verbreitung und Akzeptanz von Evaluation in der Kultur und Kulturpolitik sowie für fruchtbare Diskussionen zu legen, und danken allen Autorinnen und Autoren, die uns mit ihren Beiträgen in diesem Anliegen unterstützt haben. Unser besonderer Dank gilt Sarah Stolze, die das Vorhaben bis zur Druckreife durch Korrekturlesen und Formatierung der Texte sehr geduldig und ausdauernd begleitet hat.

Vera Hennefeld und Reinhard Stockmann
Saarbrücken und Bürstadt im November 2012

Allein aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden bei gemischtgeschlechtlichen Personengruppen auf die Nennung der weiblichen Form verzichtet. Wir bitten um Verständnis.

Rolle und Bedeutung von Evaluation in der Kultur und Kulturpolitik in Deutschland

Armin Klein

Zusammenfassung

Stand bisherige Kulturpolitik unter dem Programm, dass gefördert wird, was immer schon gefördert wurde, und definierte sich zukünftige Kulturpolitik als Fortsetzung der vergangenen, so steht angesichts tiefgreifender Herausforderungen (wie Globalisierung, demografischen Verwerfungen, Digitalisierung, Finanzkrise, Schuldenbremse usw.) der öffentlich getragene bzw. subventionierte Kulturbetrieb vor einer dringend notwendigen ordnungspolitischen Diskussion. Zu fragen ist: Welche kulturellen Leistungen muss, soll, will und kann die öffentliche Hand erbringen und welche erbringen sinnvollerweise privatwirtschaftlich-kommerzielle bzw. privatrechtlich-gemeinnützige Anbieter? Und was soll mit welchem Ziel und wie lange subventioniert werden? Insbesondere hinsichtlich der sog. ‚meritorischen Güter‘ wird in Zukunft verstärkt die Frage gestellt werden, mit welcher Wirkungsabsicht die öffentliche Hand welche Einrichtungen und Veranstaltungen fördert. Eng verbunden hiermit ist die Frage, wie gemessen werden kann, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden, das heißt wie die Zielerreichung adäquat evaluiert werden kann.

1. Kunst und Kultur als meritorische Güter

Im April 2011 titelte die Zeitschrift *brandeins* „Wir haben das Geld – 163 Milliarden Euro Subventionen“ und stellte gleichzeitig die Frage: „Wie fördern wir das Richtige?“ Kunst und Kultur haben immerhin einen Anteil von fast sechs Prozent an diesem Milliarden-Subventionstopf, so dass diese Frage durchaus auch auf den Kulturbetrieb zu beziehen ist. Man könnte sie noch erweitern: „Wie fördern wir *richtig*?“ Beides sind zentrale Fragen der Evaluation von Kultur und Kulturpolitik.

Analytisch lässt sich der Kulturbetrieb in Deutschland in drei große Sektoren unterteilen: (1) den *öffentlich-rechtlichen* Kulturbetrieb (hierzu zählen beispielsweise die Staats- und Stadttheater, die Landes- und Stadtmuseen, die

Öffentlichen Bibliotheken usw.), den *privatrechtlich-kommerziellen* (z.B. Kunsthandel, Galerien, Tonträger- und Filmindustrie, Buchhandel, Musical-Theater usw.) und schließlich den *privatrechtlich-gemeinnützigen* (Musik- und Gesangsvereine, Literatur- und Kunstvereine, Stiftungen usw.). In allen drei Sektoren werden sowohl *Sachgüter* (z.B. Bücher, Filme, Gemälde usw.) als auch *Dienstleistungen* (Theateraufführungen, Volkshochschulstunden, Ausstellungen usw.) produziert.

Dabei lassen sich grundsätzlich drei Arten von Gütern unterscheiden: (1) *Private* bzw. *Wirtschaftsgüter*, (2) *Öffentliche* Güter und (3) *Meritorische* Güter. Wirtschaftliche bzw. private Güter werden auf Märkten gehandelt, sie unterliegen daher dem Gesetz von Angebot und Nachfrage. Ziel des Wirtschaftens ist hier die Gewinnmaximierung, zumindest aber die Existenzsicherung des wirtschaftenden Betriebes. Ist die Nachfrage nach einem künstlerischen oder kulturellen Gut hoch, das Angebot jedoch knapp, so werden die Preise in die Höhe schnellen (wie etwa auf dem Kunstmarkt oder bei einem Popkonzert zu beobachten). Umgekehrt: Ist das Angebot höher als die Nachfrage, kommt es zu Marktvereinigungen, d.h. einige Anbieter werden über kurz oder lang vom Markt verschwinden, weil sie die Nachfrage nicht finden, die sie zur Deckung ihrer Kosten brauchen. Die Evaluation ‚richtigen‘ Wirtschaftens fällt hier vergleichsweise leicht: Werden die gesetzten ökonomischen Ziele erreicht?

Davon zu unterscheiden sind zweitens *Öffentliche Güter und Dienstleistungen*, die von den wirtschaftlichen bzw. privaten Gütern und Dienstleistungen gänzlich verschieden sind. An deren Herstellung hat der Staat ein primäres Interesse, er entzieht sie durch sein Handeln deshalb explizit dem Marktmechanismus. Typische Öffentliche Güter sind beispielsweise die Sicherung des inneren und äußeren Friedens, Deiche, Leuchttürme, das Passwesen usw. Sie verfügen über zwei Kernmerkmale: erstens das Kriterium der *Nicht-Ausschließbarkeit* (keiner kann beispielsweise vom Konsum des öffentlichen Gutes ‚saubere Umwelt‘ ausgeschlossen werden) und zweitens das Merkmal *Nicht-Rivalität im Konsum*, d.h. sie können zur gleichen Zeit von verschiedensten Individuen konsumiert werden (eine saubere Umwelt kann von vielen gleichzeitig konsumiert werden).

Daneben – oder besser gesagt ‚dazwischen‘ – gibt es noch eine dritte Güterklasse, die sog. *Meritorischen Güter*. Ein Großteil der kulturellen Förderfälle gehört hierzu. Schon der ‚Klassiker‘ des Wirtschaftsliberalismus Adam Smith hatte in seinem grundlegenden, erstmals 1776 erschienen Werk über den *Wohlstand der Nationen* festgestellt, dass neben der „unsichtbaren Hand“

des Marktes eine wichtige „Aufgabe des Staates darin besteht, solche öffentlichen Anlagen und Einrichtungen aufzubauen und zu unterhalten, die, obwohl sie für ein großes Gemeinwesen höchst nützlich sind, ihrer ganzen Natur nach niemals einen Ertrag abwerfen, der hoch genug für eine oder mehrere Privatpersonen sein könnte, um die anfallenden Kosten zu decken, weshalb man von ihnen nicht erwarten kann, dass sie diese Aufgabe übernehmen“ (Smith, 1978, S. 612).

Im Klartext: Würden öffentliche Kulturangebote – wie Theater, Ausstellungen, Musikschulunterricht etc. – zu Selbstkostenpreisen angeboten (wie etwa private Kulturgüter, z.B. Musical-Aufführungen oder Bücher), so würden nur sehr wenige sie nachfragen können und wollen. Kaum jemand würde für eine Schauspielaufführung im Stadttheater, für die er an der Kasse 15 € entrichtet, den tatsächlichen Vollkostenpreis von rund 125 € bezahlen.

Gablers Online-Wirtschaftslexikon definiert meritorische Güter als „grundsätzlich private Güter, deren Bereitstellung durch den Staat damit gerechtfertigt wird, dass aufgrund verzerrter Präferenzen der Bürger/Konsumenten deren am Markt geäußerte Nachfragewünsche zu einer nach Art und Umfang – gemessen am gesellschaftlich wünschenswerten Versorgungsgrad (Merit Wants) – suboptimalen Allokation dieser Güter führen“ (Gablers Wirtschaftslexikon Online. Stichwort: „Meritorische Güter“). Als typische Beispiele werden hier genannt: Ausbildung, Gesundheits- und Kulturwesen. Allerdings heißt es weiter: „Derart legitimierte Eingriffe des Staates in die individuellen Präferenzen sind umstritten (Legitimationsproblematik), verletzen sie doch den Grundsatz des methodologischen Individualismus. Häufig werden Eingriffe dieser Art auch mit externen Effekten, also einer Abweichung zwischen privaten und gesellschaftlichen Nutzen bzw. Kosten begründet“ (a.a.O.).

Ein Staat, der sich wie Deutschland explizit als ‚Kulturstaat‘ definiert, hat aus diesem Selbstverständnis heraus ein genuines Interesse daran, dass diese kulturellen und künstlerischen Güter von weiten Bevölkerungskreisen nachgefragt werden (vgl. programmatisch das Schlagwort „Kultur für alle“) – daher subventioniert er ihre Produktion massiv in der unausgesprochenen Hoffnung, dass möglichst auch ‚alle‘ diese Güter und Dienstleistungen dann auch nachfragen, was allerdings eine Illusion ist, wie die Publikumsforschung gezeigt hat. Auf der Grundlage kultureller, bildungsbezogener, geschichtlicher, sozialpolitischer und staatlich-repräsentativer Erwägungen wird die Herstellung meritorischer Güter mit öffentlichen Mitteln so günstig gehalten, dass die Nachfrage stimuliert und möglichst gesichert wird. Die Subventionie-

rung öffentlicher Theater soll also dazu dienen, möglichst viele Menschen kostengünstig ins Theater zu bringen, und damit ein bildungspolitisches Ziel realisieren.

Die Nachfrage ist hier – anders als bei den öffentlichen Gütern – allerdings eine durchaus relevante Größe, denn meritorische Güter erscheinen – ebenso wie andere Wirtschaftsgüter – auf Märkten. Die Dauer- oder Sonderausstellung des Museums, die Premiere im Staatstheater, die Musikschulstunde – sie sind erst dann sinnvoll, wenn sie auch tatsächlich eine Nachfrage finden, genauer gesagt: Sie existieren eigentlich nur dann wirklich, wenn es eine entsprechende Nachfrage gibt. Oder um es mit den Worten Umberto Eco zu sagen: „Jede Rezeption ist so eine Interpretation und eine *Realisation*, da bei jeder Rezeption das Werk in einer originellen Perspektive neu auflebt“ (Eco, 1977, S. 30).

Obwohl man sich im Falle der meritorischen Güter also auf einem Markt bewegt (schließlich geht es hier um Nachfrage, also eine gewisse „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck, 1998), ist die oben skizzierte Wirtschaftslogik der knappen Güter hier weitgehend außer Kraft gesetzt, da es ja nicht um ökonomischen Profit, sondern um eine andere Art von ‚Gewinn‘ geht: Sind beispielsweise die kulturpolitischen Vorstellungen, die musisch-ästhetischen Absichten usw. erfolgreich umgesetzt? Da hier ein anderes Erfolgskriterium als bei privaten bzw. Wirtschaftsgütern gilt (Gewinnmaximierung oder zumindest Existenzsicherung), müssen hier andere Formen der Evaluation gefunden werden (vgl. hierzu auch Heinrichs, 1997a).

Brisant wird die Sache dann, wenn der öffentlich-rechtliche Sektor Güter und Dienstleistungen produziert *und* subventioniert, die prinzipiell ebenso von einem privatrechtlich-kommerziellen Anbieter produziert werden – nur dass diese nicht subventioniert werden. Dieser Kritik sehen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten schon seit langem ausgesetzt; verschärft hat sich der Streit mit den privatrechtlich-kommerziellen Zeitungsverlegern in den letzten Jahren angesichts konkurrierender Internetangebote etwa der Fernsehsender.

Dass diese ordnungspolitischen Überlegungen keineswegs nur eine akademische Übung oder theoretische Spielerei sind, sondern eine hohe kulturpolitische Relevanz haben (und zunehmend an Bedeutung gewinnen werden) kann folgendes Beispiel verdeutlichen: Am 16. Februar 2011 reichte der *Verband der Deutschen Konzertdirektionen (VDKD)* eine Klage gegen das Land Hamburg und die *HamburgerMusik gGmbH* („Elbphilharmonie Konzerte“) beim Hamburger Landgericht ein. Der Verband will durch sie klären lassen,

inwieweit die öffentliche Hand, hier das Land Hamburg, berechtigt ist, mittels massiver öffentlicher Subventionierung den Wettbewerb so zu beeinflussen, dass private Konzertveranstalter aus dem Markt gedrängt werden. Der VDKD verfolgt damit das Ziel, zu einem fairen Wettbewerb und einem kooperativen Verhältnis zwischen privaten und öffentlich subventionierten Veranstaltern zurückzukehren, um gemeinsam ein breit gestreutes, vielfältiges und hochwertiges Musikangebot gewährleisten und lebendig halten zu können.

Der Prozessbevollmächtigte und geschäftsführende Justitiar des VDKD, Prof. Dr. Johannes Kreile, erläutert die Klage wie folgt: „Das Land Hamburg und die *HamburgMusik gGmbH* bieten die Konzerte mit vergleichbaren Orchestern wie die privaten Veranstalter in der Spitzenpreislage zu Kosten an, die bis zu 50 Prozent unter den Marktpreisen liegen. Damit werden aber keine neuen Schichten für den Konzertbesuch erschlossen und auch Schüler und Studenten profitieren davon nicht. In deren Preissegment sind die Angebote der privaten Veranstalter nahezu identisch. Das Preisdumping führt auf Dauer zur Ausschaltung von Marktmechanismen und damit zur Reduzierung der Angebotsvielfalt. Dies kann und darf nicht als Interesse einer mit Steuermitteln finanzierten Kulturpolitik angesehen werden“ (Pressemitteilung des Verbandes Deutscher Konzert Direktionen vom 14.02.2011).

So sinnvoll die oben skizzierte Trennung der Sektoren aus *analytischen* Gründen zunächst auch sein mag, umso problematischer wird diese Differenzierung allerdings in der kulturpolitischen Realität. Ein einfaches Beispiel mag dies verdeutlichen: Das meritorisch zu begründende kulturpolitische Ziel, möglichst vielen Kindern aus allen sozialen Milieus in einer Stadt oder Gemeinde einen qualitätvollen Musikschulunterricht zukommen zu lassen, lässt sich in allen drei kulturbetrieblichen Sektoren realisieren. Der Musikschulunterricht kann etwa von einer Musikschule in kommunaler Trägerschaft (z.B. als Abteilung des Kulturamtes, also *öffentlich-rechtlich* organisiert) angeboten werden; die öffentliche Hand steht in diesem Falle komplett für das finanzielle Risiko ein. Auf der anderen Seite kann das Musikschulangebot *privatwirtschaftlich-kommerziell* ausschließlich durch entsprechende Gebühren finanziert werden, d.h. die öffentliche Hand hält sich in diesem Falle völlig zurück. Als dritte Variante ist die *privatrechtlich-gemeinnützige* Einrichtung denkbar, d.h. der Träger der Musikschule ist ein privater Verein (z.B. in der Trägerschaft von interessierten Eltern) und die Kommune gibt aus bestimmten Gründen – etwa, um einen Zugang auch für sozial schwache Familien zu ermöglichen – einen zweckgebundenen Zuschuss.

In der kulturpolitischen Praxis gibt es hier durchaus heftige Auseinandersetzungen der entsprechenden Interessenvertreter und kulturpolitischen Lobbys: Auf der einen Seite stehen die im *Verband Deutscher Musikschulen* (VdM) organisierten kommunalen Musikschulen, auf der anderen die im *Bundesverband deutscher Privat-Musikschulen* (BdPM) zusammengeschlossenen privaten Anbieter. Interessant ist in diesen Verteilungskämpfen vor allem, dass seitens der öffentlich getragenen Musikschulen stets eine Vielzahl mehr oder minder *inhaltlich-qualitativer* bzw. *sozialpolitischer* Argumente bzw. Standards für ihren Monopolanspruch vorgebracht werden: die Qualität der ausgebildeten Lehrer, das (oft kostenfreie) Ensemblespiel, der breite Abdeckungsgrad hinsichtlich des angebotenen Instrumentenunterrichts, die Mitwirkung am gemeindlichen Leben, die tarifliche Bezahlung der Lehrer und schließlich der offene soziale Zugang.

Es lassen sich also durchaus Kriterien und Standards formulieren, an denen man die Qualität des meritorischen Produktes messen kann und die Voraussetzung für die Entscheidung sind, wer welche Dienstleistung zu welchen Bedingungen erstellt – und alles dies sind Fragen einer entsprechenden Evaluation. Der oft vorgebrachte Einwand, Kunst und Kultur ließen sich nicht „messen“ entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Verteidigung lieb gewonnener Pfründe und Lobbyismus – genau wie in der subventionsorientierten Wirtschaft auch!

Nicht nur angesichts knapper kommunaler Finanzen (auf andere Faktoren wird unten eingegangen) stellt sich in der Praxis seit geraumer Zeit immer häufiger die Frage, welches die effizienteste Form des kommunalen Kulturangebotes sein könnte, solange nur ganz bestimmte, *öffentlich gewollte Standards* eingehalten werden. Entscheidend ist in dieser Fragestellung also nicht länger die *Form der Trägerschaft*, sondern die möglichst *optimale und effiziente Erreichung klar formulierter und regelmäßig zu evaluierender kulturpolitischer Ziele*. An diesem einfachen Beispiel aus dem kommunalen Kulturmanagement kann man die zentrale kulturpolitische Frage festmachen: Was soll für die Kulturpolitik der Zukunft entscheidend sein: allein die Form der (Rechts-)Trägerschaft oder die möglichst effiziente Umsetzung klar formulierter kulturpolitischer Ziele?

2. Subventionen und Evaluationen

Oben wurde gesagt, dass die Subventionierung von öffentlich-rechtlichen bzw. privatrechtlich-gemeinnützigen Kulturbetrieben damit legitimiert wird,

dass im Falle des Angebotes dieser Güter zu regulären Marktpreisen (also mindestens zum Selbstkostenpreis) zu wenige Menschen diese nachfragen würden, demnach in diesem Falle zentrale kulturpolitische Zielsetzungen des Kulturstaates Deutschland verfehlt würden. Mit dem Begriff der Subvention (bzw. des meritorischen Gutes) ist also immer untrennbar eine ganz bestimmte *Wirkungsabsicht* verbunden: Durch die Hergabe öffentlicher Mittel (bei gleichzeitigem Konsumverzicht der Bürger wegen der steuerlichen Belastung!) soll ein (kulturpolitisches) Ziel erreicht werden, das ohne diese öffentlichen Mittel nicht erreicht würde. Dieser Logik folgend sind Evaluationen also zwingend geboten, um verlässlich sicherzustellen, dass diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden (vgl. zum Ganzen ausführlich auch Klein, 2011).

In den letzten Jahren war die Bundesrepublik Deutschland, einerseits der schieren finanziellen Not gehorchend, andererseits auf internationalen Druck (insbesondere der Europäischen Union) reagierend, zunehmend gezwungen, ihr großzügiges Subventionshandeln generell immer stärker zu überprüfen (siehe den oben zitierten Titel in *brandeins*). Überdies wurden und werden auf der kommunal- und landespolitischen Ebene kulturpolitische Divergenzen und schiere Ungerechtigkeiten immer stärker thematisiert: Wie ist es beispielsweise zu rechtfertigen, dass ein öffentlich-rechtliches Theater zu 82% subventioniert wird und nur 18% seiner Kosten einspielen muss, ein privatrechtlich-gemeinnütziger Veranstalter wie ein soziokulturelles Zentrum aber nur rund 30% öffentliche Mittel erhält und den Rest selbst erwirtschaften muss?

Im Jahr 2003 wäre es beinahe zum ersten Mal zu einem ersten diesbezüglichen Eklat auf Bundesebene gekommen, als die seinerzeitigen Ministerpräsidenten Roland Koch (Hessen/CDU) und Peer Steinbrück (Nordrhein-Westfalen/SPD) partei- und länderübergreifend ein Papier mit dem Titel „Subventionsabbau im Konsens“ zur Rettung der Staatsfinanzen vorlegten. In ihren *Sieben Thesen zum Subventionsabbau* kritisierten sie, dass Subventionen trotz aller Anerkennung der grundsätzlichen Eignung dieses wirtschaftspolitischen Gestaltungsinstrumentes vielfach zu Fehlanreizen und zu Mitnahmeeffekten führten, dass sie ineffizient seien, den notwendigen Strukturwandel behinderten und darüber hinaus erheblichen Verwaltungsaufwand verursachten (vgl. Koch & Steinbrück, 2003).

Ausdrücklich rechneten sie die Kulturförderung dem Bereich der zu kürzenden Subventionen zu, heißt sie setzten sie gleich mit Zuwendungen (und deren in ihren Augen notwendigen Kürzungen) in anderen Bereichen. Eine Weile sah es so aus, als ob besonders die Goethe-Institute (da diese ausschließlich vom Bund gefördert werden, um dessen Subventionsabbau es

vorrangig ging) massiv in ihrer Arbeit betroffen worden wären, aber in letzter Sekunde wurde die Kultur, wieder einmal, „durch ein politisches Dekret von der Subvention freigesprochen“, wie Thomas Steinfeld ironisch in der *Süddeutschen Zeitung* anmerkte (Steinfeld, 2005). Der notwendige kultur-, aber auch ordnungspolitische Diskurs wurde dadurch (wieder einmal) vertagt.

Subvention ist der „Begriff für Transferzahlungen an Unternehmen, heißt Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, *denen keine marktwirtschaftliche Gegenleistung entspricht*“. Weiter heißt es im Gabler-Wirtschaftslexikon: „Gefördert oder erwartet werden bestimmte Verhaltensweisen der Empfänger, die dazu führen sollen, die marktwirtschaftlichen Allokations- und/oder Distributionsergebnisse *nach politischen Zielen zu korrigieren*“ (Gabler-Wirtschaftslexikon, 1993).

Im 19. *Subventionsbericht der Bundesregierung* aus dem Jahr 2003 heißt es dazu u.a.: „In der Sozialen Marktwirtschaft können Subventionen und Steuervergünstigen, unter bestimmten Bedingungen als *Hilfe zur Selbsthilfe* ein legitimes Instrument der Finanzpolitik sein. Als *zeitlich befristete* und *degressiv ausgestaltete* Hilfen können sie dazu beitragen, notwendigen Strukturwandel zu erleichtern“ (Bericht der Bundesregierung, 2003, S. 11). Im Vordergrund steht also stets ein notwendiger Strukturwandel und Anpassungsprozess.

Dabei legen – so der Bericht – die Bundesregierung bzw. die Fachressorts strenge Prüfmaßstäbe an; u.a. wird gefragt:

- Ist das Subventionsziel definiert und gerechtfertigt?
- Ist die Finanzhilfe (in der gewählten Form) das geeignete Instrument zur Zielerreichung oder gibt es bessere?
- Ist die Finanzhilfe effektiv, das heißt wird das Subventionsziel tatsächlich erreicht?
- Ist die Finanzhilfe effizient, das heißt stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?
- Was spricht gegen eine degressive Ausgestaltung und Befristung der Finanzhilfe? (vgl. Bericht der Bundesregierung, 2003, S. 12)

Erstens stellen Subventionen einen grundlegend problematischen Eingriff in das Marktgeschehen mit der Gefahr der Wettbewerbsverzerrung dar (vgl. oben die Klage der Konzertveranstalter). Zweitens besteht die Gefahr, dass durch Subventionen Unternehmen am Leben gehalten werden, deren Produkte nicht mehr in ausreichendem Maße nachgefragt werden. Diese Fragestellung betrifft also in ganz besonderem Maße die Nachfrage nach öffentlich produ-

zierter Kultur. Die „Nachfrage“ ist konstitutiv, „überlebensnotwendig“ für den kommerziellen Kulturbetrieb: Werden dessen kulturelle Güter und Dienstleistungen nicht in ausreichendem Maße nachgefragt, geht er pleite; im öffentlichen Kulturbetrieb ist dieser Konnex weitgehend außer Kraft gesetzt.

Gerhard Schulze konstatierte schon vor fast zwanzig Jahren gnadenlos den Gegensatz von privatwirtschaftlichem und öffentlichem Kulturbetrieb, wenn er schreibt: „Während aber eine Korporation, die ihr Überlebensproblem nicht zu lösen vermag, unbeschadet der Qualität ihrer Angebote verschwinden muss, kann eine Korporation ohne kulturpolitischen Wert sehr wohl jahrzehntelang weiterexistieren, wenn sie mit guten Überlebensstrategien agiert“ (Schulze, 1993, S. 504). Deren Mechanismen beschreibt er so: „Im Laufe der Jahre werden Etatzuweisungen, Stellenkontingente, Gebäude und langfristig tätiges Personal allmählich zu *politischen Selbstverständlichkeiten* mit einer *Eigendynamik des Fortbestehens*. Wenn eine öffentliche Institution längere Zeit existiert hat, ist die zukünftige Existenz oft ausreichend durch die vergangene legitimiert (a.a.O.).“ Evaluation scheint aus dieser Sicht also überflüssig, Wirkungsmessung ebenso – die Vergangenheit legitimiert die Zukunft.

Subventionen hemmen allerdings drittens notwendige Innovationen bzw. Modernisierungen, heißt sie verhindern beispielsweise, dass veraltete Industrien absterben und sich neu entwickeln können. Die völlig überdimensionierte und antiquierte Agrarförderung der Europäischen Union ist hierfür sicherlich das eklatanteste Beispiel. Gefördert werden im Kulturbetrieb vor allem diejenigen, die einmal ‚drin sind im System‘ der Förderung – Neues, Innovatives hat kaum eine Chance bzw. wird auf Projektförderung und Sponsoren verwiesen. Viertens besteht die Gefahr der Fehlsteuerung, das heißt oftmals werden Subventionen weiter gezahlt, auch wenn der ursprüngliche politische Zweck längst erreicht ist (z.B. Subventionen für Wohnungsbau bei gleichzeitigem Leerstand und Subventionen für den ‚Rückbau‘ des Leerstandes).

Alle diese Überlegungen spielten indes in der Konzeption einer ‚Neuen Kulturpolitik‘, die erstmals Mitte der siebziger Jahre formuliert wurde, keine Rolle. Ein erfrischend selbstkritisches „Bekanntnis“ (wie er selbst schreibt) über das damalige Denken legte Dieter Kramer, der in den siebziger und achtziger Jahren maßgeblich mit Hilmar Hoffmann in Frankfurt die kommunale Kulturpolitik mitgestaltet hatte, ab, wenn er schreibt: „In den 14 Jahren, in denen ich aktiv an der Frankfurter Kulturpolitik beteiligt war, haben wir nie ernsthaft Wirkungsforschung betrieben – nicht nur, weil wir keine Zeit oder

kein Geld gehabt hätten, sondern auch weil es ein so brennendes Interesse daran nicht gab. Kulturpolitik hatte ihr Programm und war von dessen Qualität und Bedeutung so überzeugt, dass eine empirische Nachfrage nicht notwendig schien. Pragmatische Kulturpolitik mit programmatischen Elementen, wie sie ‚Kultur für alle‘ war, interessierte sich wenig für Wirkungsforschung, weil sie sich auf die Botschaft der Künste verließ, und weil sie, positiv gewendet, an die Mündigkeit der Nutzer appellierte, die allmählich ihre ‚wahren Bedürfnisse‘ entdecken würden. Beziehungen zwischen Künsten und Nutzern herzustellen, das war die Aufgabe, deren Gelingen nicht gemessen werden konnte.“ (Kramer,1995, S. 162) Kannte man nur die „wahren“ Bedürfnisse des Publikums, so kam es auf die „wirklichen“, die die Menschen tatsächlich bewegen, weniger an!

Pius Knüsel, Direktor der Schweizerischen Kulturstiftung *Pro Helvetia*, kritisierte schon vor fast zehn Jahren diese Entwicklung, die auch in der Schweiz zu höchst problematischen Tendenzen in der Kulturförderung geführt hatte, mit harschen Worten:

- Kulturförderung vertritt in wachsendem Maße die Sicht der Kulturschaffenden statt jene des Gemeinwesens und seiner übergeordneten Bedürfnisse.
- In der Kulturförderung pflanzen sich Traditionen fort, in denen viele Profiteure sich bestens eingerichtet haben, deren Tun jedoch weitgehend bedeutungslos ist.
- Die öffentliche Kulturförderung privilegiert die Produktion statt der gesellschaftlich relevanten Distribution. Gefördert wird also vorrangig das Angebot, nicht aber die Nachfrage.
- Kulturförderung könnte staatspolitische Ziele wesentlich effizienter erreichen, wenn sie sich mehr mit Wirkungsfragen beschäftigen würde und all dies käme mit einer verstärkten Wirkungsanalyse ans Licht (vgl. Knüsel, 2003).

Jahrzehntelang gelang es Kunst und Kultur nicht nur in Deutschland in erstaunlicher Weise höchst wirkungsvoll, sich jedweder Wirkungsmessung zu entziehen. „Wage es, ruft es einem entgegen“, beschreibt Knüsel die entsprechende Haltung der Kultureinrichtungen, „wage es, dich mit Metermaß und Taschenrechner an der Kultur zu vergreifen. Von allen Seiten spritzt das Weihwasser auf den Teufel der Wirkungsmessung, eifrig werden die Gebete des reinen Geistes aufgesagt, werden die Psalmen des Abwegigen, deshalb

Unfassbaren, die Litaneien der nicht greifbaren Einflüsse hoher Kunst angestimmt“ (a.a.O.).

Bislang konnte man sich auch in Deutschland auf diese Weise erfolgreich einer effektiven Wirkungsmessung entziehen. Knüsel kommt daher zu dem Ergebnis: „Offensichtlich muss in der Kultur, wer Wirkungen messen und daraus Schlüsse für das eigene Tun ableiten will, erst eine Reihe von mentalen Mauern einreißen – Mauern, hinter denen künstlerische Misserfolge, falsch verstandenes Künstlertum oder eine falsch geleitete Förderpolitik nicht vorstellbar sind, umso mehr aber das fehlende Kulturbewusstsein der Massen und deren Mangel an Bildung alles erklärt“ (Knüsel, 2003).

3. The Wind of Change

Doch wenn nicht alles täuscht, geht diese Ära der Kulturpolitik ihrem Ende entgegen. Die Finanzknappheit von Bund, Ländern und Kommunen ist hierfür das äußere Zeichen, allerdings nicht der ausschlaggebende Grund. Die siebziger und achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts waren unter der Programmatik einer explizit Neuen Kulturpolitik vor allem Jahre enormen Wachstums gewesen: Auf der Basis teilweise zweistelliger Zuwachsraten in den Kulturhaushalten wurde der Kulturbegriff enorm erweitert und auch die Zahl der Kultureinrichtungen und -veranstaltungen permanent gesteigert.

Wie stark das Angebot in den letzten fünfunddreißig Jahren ausgeweitet wurde, zeigt ein Blick in die Statistik einzelner Einrichtungen. 1977, also zu Beginn der Ära der Neuen Kulturpolitik, erhob der *Deutsche Städtetag* in seiner Bestandsaufnahme Kultur in Deutschland (Kreißig, Tressler & von Uslar, 1977) die Zahl verschiedener Kultureinrichtungen:

- 1977 zählte er 1.244 Öffentliche Bibliotheken; 2009 waren es laut *Statistischem Bundesamt* bereits 8405 (Zahlen auch zum Folgenden, basierend auf den Angaben der Bundesverbände);
- 1977 gab es 116 öffentliche Musikschulen; 2007 waren es 920;
- 1977 gab es 149 Volkshochschulen, 2011 rund 940.

Diese Verbesserung der kulturellen Infrastruktur war und ist sicherlich zu begrüßen, erfüllte sie doch einen gewissen Nachholbedarf. Diese Entwicklung hatte unter anderem aber auch eine immer weiter reichende „Diversifizierung des Angebots“ (Heinrichs, 2001, S. 23) zur Folge.

„Das Ergebnis war ein in seiner Quantität und Vielfalt geradezu traumhaftes Angebot für den Bürger, das aber als Kulturbetrieb – durchaus im be-

triebswirtschaftlichen Verständnis – immer weniger überzeugen konnte“, schrieb Werner Heinrichs bereits 1997. Und weiter: „Die *Nachfrage* der Bürger nach Kultur wurde bald überlagert durch das *Angebot* der Kulturpolitiker und Kulturmacher. Statt *nachfrageorientiert* angelegt zu sein, wie dies beispielsweise noch im 19. Jahrhundert der Fall war, zeigte sich der öffentliche Kulturbetrieb nun *angebotsorientiert*. Nicht die Frage ‚Welche Kultur wollen unsere Bürger?‘ stand im Mittelpunkt, sondern allein das Ziel ‚Welches Angebot ist für die Bürger die richtige Kultur?‘ Die Folge waren hervorragend und überzeugend begründete Angebote, über deren Nutzung durch die Bürger man sich aber nur wenig Rechenschaft ablegte“ (Heinrichs, 1997b, S. 32, vgl. hierzu aktuell, bewusst kritisch-polemisch Haselbach, 2012). Diese fünfzehn Jahre alte Diagnose hat sich durch die Entwicklungen der letzten eineinhalb Jahrzehnte weiter verschärft und stellt die Kulturpolitik schon seit längerem vor völlig neue Herausforderungen. Vor allem die folgenden Faktoren werden die Kulturpolitik in naher Zukunft ganz erheblich beeinflussen.

- Der *demografische Wandel* (nach dem Motto: Deutschland wird weniger, älter und bunter) wird ganz erhebliche Konsequenzen für eine kulturelle Infrastruktur haben, die in siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts für sehr viel mehr Menschen aufgebaut wurde. Es ist auch durchaus fraglich, ob beispielsweise Migranten in gleichem Maße die Hochkultureinrichtungen nutzen werden oder ob sie in Zukunft verstärkt nach Angeboten der eigenen Kulturen suchen werden.
- Das in den letzten Jahrzehnten entstandene Kulturangebot wird zunehmend zum *Überangebot*, dem die entsprechende Nachfrage fehlt. Alle kämpfen um die Aufmerksamkeit eines immer weiter schrumpfenden Publikums.
- Der rasant voranschreitende *technologische Wandel* hat sehr starke Rückwirkungen auf die herkömmlichen Kultureinrichtungen und Veranstaltungen. Längst entwickelt sich eine ganz eigene Kunst und Kultur im Internet, auf die die traditionellen Kulturbetriebe häufig völlig unzureichend reagieren.
- Die *öffentlichen Aufwendungen* für Kultur stagnieren seit der Jahrtausendwende weitgehend; geringe Erhöhungen in den Haushalten der Länder und Kommunen können kaum die Tarifsteigerungen ausgleichen – für Neues, für Innovatives ist immer weniger öffentliches Geld da.

4. Folgerungen für die Kulturpolitik

Angesichts aller dieser Veränderungen, angesichts des Überangebotes und der Begrenzung bzw. Verlagerung der Nachfrage und auch der Begrenztheit der öffentlichen Ressourcen steht die Kulturpolitik schon seit einiger Zeit unter Handlungsdruck. Erstens müssen die Ziele der Kulturpolitik konkretisiert und „verknapp“ und durch diese Verknappung wieder „in Wert gesetzt“ werden: Denn nur ein knappes Gut wird begehrt. Der Staat kann nicht mehr – wie noch zu den Hochzeiten der Neuen Kulturpolitik – alles und jedes fördern, sondern er muss auswählen und begründen, warum er *was* und auch *wie lange* zu *welchem Zweck* fördert. Allerdings tut sich die Kulturpolitik, die jahrzehntelang an Wachstum und Ausweitung gewöhnt war, ausgesprochen schwer mit diesem notwendigen „Rückbau“, da hier ganz direkt Interessen und auch Arbeitsplätze betroffen sind.

Zweitens muss gewährleistet sein, dass diese Förderung *effizient* ist, heißt, dass die eingesetzten Ressourcen so wirtschaftlich wie möglich verwandt werden. Hierfür stehen seit mehr als zwei Jahrzehnten die entsprechenden Instrumente des Kulturmanagements zur Verfügung – sie müssen allerdings auch genutzt werden, insbesondere von den öffentlichen Kultureinrichtungen.

Und drittens muss sichergestellt werden, dass der zielgerichtete und effiziente Mitteleinsatz in der Praxis tatsächlich überprüft wird. Es geht dabei zum einen um die *intendierte Wirkung* von Kulturpolitik und Kulturförderung durch klar formulierte Zielsetzungen und -vereinbarungen, zum anderen um die entsprechende *Wirkungsmessung*, heißt die Evaluation der Kulturförderung. Gesteuert werden soll in Zukunft also nicht mehr – wie bisher – über die bürokratische Aufbauorganisation, weil die bürokratische Organisationsform, die in vielen Kulturbetrieben noch vorherrscht (Ministerium, Amt, Abteilung, Regiebetrieb usw.), den Anforderungen der Gegenwart und vor allem der Zukunft nicht mehr gerecht wird.

Gesteuert werden soll auch nicht länger über die jährlichen finanziellen, kameralistisch verorteten Zuwendungen (und ggf. unreflektierte Kürzungen derselben nach dem sog. „Rasenmäherprinzip“ = „alle trifft es prozentual gleichermaßen“) sowie über eine Vielzahl administrativer Eingriffe durch den oder die Träger. Gesteuert werden soll vielmehr über Ziele, über Wirkungsinentionen, über die Bereitstellung entsprechender Ressourcen und durch die Überprüfung der Zielerreichung. Dies geschieht auf zwei Ebenen: erstens

durch ein steuerndes, prozessbegleitendes *Controlling* und zweitens über *Evaluationen* der durchgeführten Maßnahmen.

Ein der Kultureinrichtung angemessenes *Controlling* und ein den spezifischen Zwecken angepasstes Berichtswesen sollen sicherstellen, dass die *laufende* Steuerung des Kulturbetriebs gemäß der vereinbarten Ziele erfolgt. Damit soll erreicht werden, dass die Arbeit der Kultureinrichtung möglichst effektiv und effizient im Sinne der Zielerreichung erfolgt. Ein so verstandenes *Controlling* ist aber auch die informationelle Grundlage für entsprechende Evaluationen hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen des Handelns einer Kultureinrichtung. Mit Hilfe begleitender und/oder abschließender Evaluationen soll fest- und sichergestellt werden, dass eine Kultureinrichtung tatsächlich das erreicht hat, was sie intendiert hat und für was sie öffentliche Mittel erhalten hat. Kultureinrichtungen bekommen also keine Mittel mehr dafür, dass sie einfach ‚irgendwie weitermachen‘, sondern nur noch dafür, dass sie gemeinsam vereinbarte Ziele erreichen.

Im Unterschied zum allgemeinen wissenschaftlichen Forschungsinteresse, insbesondere dem der Grundlagenforschung, stellen Evaluationen in der Kulturpolitik keinen Selbstzweck dar. Sie sind zwar den wissenschaftlichen Standards, nicht aber einem ‚reinen‘ Erkenntnisinteresse verpflichtet, sondern sollen einen mehr oder weniger direkten ‚Nutzen‘ stiften. Sie sollen z. B. dazu beitragen, Prozesse transparenter zu machen, bestimmte Wirkungen zu dokumentieren, Zusammenhänge aufzuzeigen und Grundlagen zu schaffen, um möglichst rationale Entscheidungen treffen zu können. Sie können dazu dienen, bestimmte Ablaufprozesse effektiver zu gestalten, den Output zu erhöhen bzw. den Input effizienter einzusetzen, den Wirkungsgrad zu verbessern, das Qualitätsmanagement zu steigern, die Nachhaltigkeit zu sichern, eine Dienstleistung zu verbessern usw. (Stockmann, 2002, S. 2).

Die ehemalige Präsidentin der American Evaluation Association, Donna M. Mertens, definiert unter diesem vorrangigen Nutzenaspekt Evaluation als „the systematic investigation of the merit or worth of an object (program) for the purpose of reducing uncertainty in decision making“ (Mertens, 1998, S. 219).

Durch diesen „Investigationsvorgang“ zur Ausschaltung von Unsicherheit sind allerdings – ebenfalls anders als in der rein wissenschaftlichen Forschung – oftmals ganz direkt Interessen beteiligter Personen berührt, die im Evaluationsprozess gerade bei Kultureinrichtungen ausgesprochen sensibel erkannt und berücksichtigt werden müssen.

So weist Max Fuchs sicherlich zu Recht darauf hin, dass es bei Evaluationsprozessen „einen großen Unterschied macht, ob das Evaluationsziel in der Sicherung der inhaltlichen Arbeitsqualität besteht oder ob es eher in disziplinarischer und kontrollierender Hinsicht, etwa von einem Zuwendungsgeber, durchgeführt wird.“ Er berichtet, dass seine „Erfahrung mit dem Staat bei Prozessen der Evaluation“ darauf hinausliefen, „dass dieser sehr stark die Kontroll- und Disziplinierungsfunktion in den Vordergrund rückt, auch: aus der Sicht des Bundesrechnungshofes oder vergleichbarer Kontrollinstanzen rücken muss“ (Fuchs, 2004, S. 5). So wichtig dieser Aspekt ist – da mit Steuergeldern prinzipiell wirtschaftlich umzugehen ist – sollte er nicht im Vordergrund von Evaluationen stehen.

5. Wirkungsforschung und Evaluationen im Kulturbetrieb

Wird im Kunst- und Kulturbetrieb über Evaluationen gesprochen, so landet die Diskussion meist sehr schnell an dem Punkt, an dem behauptet wird, Kunst und Kultur ließen sich nicht messen oder gar quantifizieren. Dies ist natürlich eine reine Schutzbehauptung, denn jeden Abend schreiben Journalisten ihre Kritiken über Theaterstücke und Musikaufführungen und jedes Kunstwerk hat seinen taxierbaren Marktwert. Zahllose Kinder nehmen jedes Jahr teil an den vielen Wettbewerben „Jugend musiziert“ und stellen sich deren Bewertungen. Selbstverständlich lassen sich in diesem Sinne Kunst und Kultur also „bewerten“ und „beurteilen“, auch wenn dies zugegebenermaßen vielleicht ein wenig schwieriger ist als in anderen Bereichen gesellschaftlichen Handelns.

Obige Behauptung ist allerdings insofern richtig, als man sich davor hüten sollte, bei der Bewertung künstlerischer und kultureller Produkte und Dienstleistungen nur auf quantitative Kriterien zurückzugreifen, wie Besucherzahlen, Einnahmen, Auslastungsziffern etc. Zahlen ohne Erklärungen für das, wofür sie stehen, sind sinnlos. Deshalb gilt es gemeinsam mit den Kulturinstitutionen Beurteilungskriterien sowohl für den inhaltlichen wie den ökonomischen Erfolg zu formulieren.

Evaluationen sind daher auch in der Kulturpolitik nicht unbekannt. So evaluiert der Europarat (*Conseil de l'Europe/Council of Europe*) seit 1986 die nationalen Kulturpolitiken seiner einzelnen Mitgliedsländer und legt nicht nur entsprechende Ergebnisberichte, sondern auch weiter reichende kulturpoliti-

sche Empfehlungen für die jeweiligen Länder vor. 1999 veröffentlichten Mario d'Angelo und Paul Vespérini das über die Jahre hinaus fortentwickelte Evaluationskonzept *Politique culturelles en Europe: méthode et pratique de l'évaluation*. (d'Angelo/Vespérini, 1999) Mittlerweile liegen für eine ganze Reihe von Staaten ausführliche Evaluationen vor, die in der Regel zwei Bände umfassen: zunächst die Selbstdarstellung eines Landes, meistens von Fachleuten des jeweiligen Landes im Auftrag des jeweiligen Kulturministeriums erstellt („National Report“) und zweitens eine Außensicht von Experten des Europarates, die somit einen Selbstbild/Fremdbild-Vergleich ermöglichen.

Auch wenn Evaluierungen, also Wirkungsforschungen und -beurteilungen, im Kulturbetrieb in Deutschland noch keineswegs die Regel, sondern vielmehr die Ausnahme sind, so sind sie gleichwohl nicht völlig unbekannt, wie die folgenden Beispiele zeigen.

So stellt etwa das in den neunziger Jahren durchgeführte Bertelsmann-Projekt zu *Wirkungsvollen Strukturen im Kulturbetrieb* erstmals eine Evaluation in größerem Maßstab dar. Ausgangspunkt dieses Projektes war das Konzept der sog. Dezentralen Ressourcenverantwortung. Das Projekt der *Bertelsmann Stiftung* zielte vor allem auf die ‚Behördenhaftigkeit‘ vieler Kultureinrichtungen. Allerdings ging man hier ausdrücklich davon aus, dass „Privatisierungen, wie sie in vielen Bereichen der Verwaltungen sinnvoll erscheinen, in den Aufgabenbereichen der kommunalen Kulturarbeit wegen des hohen Zuschussbedarfs nicht ratsam“ seien. Vielmehr wollte das Projekt „durch die Einführung moderner Management- und Controllingmethoden die Grundlage für die Transparenz, erhöhte Eigenverantwortlichkeit der Ämter sowie für die effiziente Nutzung knapper Ressourcen schaffen.“ Dieser Reformansatz verblieb also ausdrücklich im Rahmen staatlicher bzw. kommunaler Trägerschaft. Explizit ging es um den Zusammenhang von „Kulturmanagement und neuen Organisationsstrukturen“ (Pröhl, 1996, S. 1).

Dementsprechend setzte sich das Projekt der *Bertelsmann Stiftung* vier Hauptziele:

- die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik im Sinne einer Trennung zwischen strategischer (das „Was“) und operativer Ebene (das „Wie“);
- die Verbesserung der internen Steuerung der Fachämter durch den Einsatz kulturmanagerialer Instrumente,
- die Erhöhung der Zufriedenheit der Mitarbeiter sowie schließlich
- die Erhöhung der Zufriedenheit der Bürger mit den Kultureinrichtungen (Pröhl, 1993, S. 29).