

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Evaluation Stadteilkultur

Inhaltsverzeichnis

- | | |
|---|---|
| 1. Anlass und Zweck der Drucksache | 5. Steuerungsbereich: Ressourcen, Budgetsteuerung |
| 2. Globalsteuerung in der Stadteilkultur | 6. Steuerungsbereich: Evaluation, Wirkung |
| 3. Diskurs mit Kommunalpolitik, Bezirksverwaltung und Akteuren des Feldes | 7. Kosten und Finanzierung |
| 4. Steuerungsbereich: Bedarfe, Planung | 8. Petition |

1. Anlass und Zweck der Drucksache

Mit Drucksache 19/6501 „Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 4. März 2009 „Erhöhung der Rahmenzuweisung Stadteilkultur, Evaluation Stadteilkulturzentren und Geschichtswerkstätten sowie Einzelgutachten Kulturinsel Bramfeld“-Drucksache 19/2347“ vom 22. Juni 2010 hat der Senat angekündigt, einen vertiefenden Diskurs zur Bewertung des Gutachtens zur Evaluation der Stadteilkulturförderung in Hamburg (2009/2010) zu initiieren und „in einem offenen Dialog ohne Vorfestlegungen mit Bezirksämtern und Bezirksversammlungen sowie Akteuren aus dem stadteilkulturellen Feld auf Grundlage des Bezirksverwaltungsgesetzes bisherige Planungsstrukturen zu Entwicklungspotentialen und Bedarfen auf Bezirks- und Einrichtungsseite zu überprüfen. Diese Überprüfung soll auch die Schlüsselung der Budgets für die einzelnen Bezirksämter beinhalten. Darüber hinaus soll das bisherige Zuwendungsverfahren mit dem Ziel über-

prüft werden, schlanke Verfahren zu entwickeln, die mehr Planungssicherheit auf Zeit für die Zuwendungsempfänger und eine stärkere Orientierung auf spezifische Leistungspakete enthalten.“

Die vorliegende Drucksache legt Ergebnisse dieses Dialoges dar, setzt sie im Rahmen der Globalsteuerung in Strukturen um und greift dabei gleichzeitig Empfehlungen des Rechnungshofes zu „Kulturförderung und Stadteilkultur“ aus dem Jahresbericht 2010 des Rechnungshofes auf.

2. Globalsteuerung in der Stadteilkultur

Stadteilkulturförderung ist Teil gesamtstädtischer, kultureller Daseinsvorsorge in Hamburg. Seit dem 1. Oktober 1997 definiert die Kulturbehörde als Fachbehörde mit der „Globalrichtlinie Stadteilkultur“ den inhaltlichen Rahmen, innerhalb dessen die sieben Hamburger Bezirksämter in Abstimmung mit bezirklichen Gremien gegenüber zur Zeit 28 Stadteilkulturzentren, 13 Geschichtswerk-

stätten und zahlreichen Projekten der Stadtteilkultur als Zuwendungsgeber agieren und bezogen auf die unterschiedlichen Stadtteile stadtteilkulturelle Perspektiven entwickeln. Die Kulturbehörde stellt den Bezirksämtern zur Erfüllung dieser Aufgabe Rahmenzuweisungen aus einem globalen Stadtteilkulturtitel des Hamburger Kulturhaushalts zur Verfügung. Sie setzt darüber hinaus aus einem eigenen Impulsfonds Fördermaßnahmen um, die im Sinne von Modell- oder Pilotprojekten, Fachtagungen und Weiterbildungsangeboten und anderen zentralen Dienstleistungen gesamtstädtisch wirksam werden.

Diese Aufgabenteilung hat sich aus Sicht der Fachbehörde und der Bezirksämter bewährt und bleibt bestehen. Die Zuständigkeitsanordnung „über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Stadtteilkultur“ vom 17. Juni 1997 hat diesbezüglich einen plausiblen Rahmen abgesteckt. Die Fachbehörde folgt mit ihren Fördermaßnahmen z.B. für den „Hamburger Ratschlag Stadtteilkultur“ und für die Kommunikations- und Serviceleistungen des Landesverbandes Stadtkultur Hamburg den Vorgaben, aus dem zentralen Budget nur Modell- und Pilotprojekte, spezifische Fachveranstaltungen mit übergreifender Bedeutung für die Weiterentwicklung der Stadtteilkultur und den Dachverband zu fördern. Gleichfalls entspricht die Förderpraxis der Bezirksämter und bezirklichen Gremien der formulierten Zuständigkeit für die Förderung stadtteilbezogener Kulturarbeit und stadtteilkultureller Einrichtungen. Insoweit ist die von Seiten des Rechnungshofes geforderte Abgrenzung im Grundsatz realisiert.

Förderimpulse der Kulturbehörde im Bereich der allgemeinen Kunst- und Kulturförderung sind davon unberührt. Bei entsprechenden Projektförderungen im Kontext allgemeiner, fachpolitischer Strategien der Fachbehörde wird, soweit parallel stadtteilbezogene Förderstränge berührt und eingebunden werden, zwischen Fachbehörde und Bezirksämtern ein vereinfachtes Verfahren verabredet („one face to the customer“). Die seitens des Rechnungshofes geforderte Eindeutigkeit der Zuordnung und Abgrenzung ist aber mit Blick auf die fachpolitisch durchaus gewünschte sozialräumliche Fokussierung einzelner Fachpolitiken und die Mehrdimensionalität auf der Zielebene von Projekten (lokal/überregional) nicht in jedem Förderprojekt darstellbar.

Stadtteilkulturzentren und Geschichtswerkstätten sind leistungsfähige Kultureinrichtungen und mit ihren differenzierten Programmansätzen vielfältig anschlussfähig an Themen und Handlungsfelder wie integrierte Stadtteilentwicklung und Stadtteil-

geschichte, Gestaltung regionaler Bildungslandschaften, Integration und Inklusion. Jede Einrichtung hat ihre Geschichte, ihr Profil und ihren Ort im Stadtraum. Die zuständige Fachbehörde legt vor diesem Hintergrund in der Bewertung von Stadtteilkulturzentren ein Verständnis von Kulturarbeit zu Grunde, das die Künste in einen alltagswirksamen, gesellschaftlichen Zusammenhang stellt. Mit stadtteilkultureller Arbeit wird auf der Zielebene verknüpft, den Zugang zu Kunst und Kultur für breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen und zu kreativer Eigentätigkeit anzuregen. Ziel ist weiter, die Integration verschiedener Altersgruppen, sozialer Schichten und unterschiedlicher Nationalitäten und Menschen mit Behinderungen durch kulturelle Aktivitäten zu unterstützen und im Sinne eines inklusiven Ansatzes zu „innergesellschaftlichem Kulturaustausch“ beizutragen. Stadtteilkulturzentren stehen dabei aus Sicht der Fachbehörde in einem ausdifferenzierten, kulturellen Praxisfeld im Überschneidungsbereich von Kunst, Kultur, Bildung, Sozialem mit sozialräumlichem Fokus. Dieses Verständnis liegt auch dem Zielbild der Globalrichtlinie Stadtteilkultur zu Grunde.

In diesem deutlichen Bezug auf die Künste und einer erweiterten auf Teilhabe und Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zielenden Ausrichtung liegt die Eigenständigkeit des Förderbereichs Stadtteilkultur begründet. Die Globalrichtlinie unterstreicht dabei als besonderes Qualitätsmerkmal, dass es sich bezogen auf Zielbild und Förderkriterien um ein verbundenes Zielssystem handelt, aus dem nicht einzelne Ziele herausgelöst oder als allein gültiger Maßstab gesetzt werden können.

3. Diskurs mit bezirklichen Gremien, Bezirksämtern und Akteuren des Feldes

Auf Grundlage der o.a. Drucksache 19/6501 hat im Verlauf der letzten Monate ein durch den Regierungswechsel in 2011 kurzzeitig unterbrochener, intensiver Verständigungs- und Beratungsprozess stattgefunden, der eine vertiefende Bewertung des Evaluationsberichts insbesondere hinsichtlich der Planungs- und Steuerungsstrukturen zum Gegenstand hatte. An diesem Prozess waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden (Kulturbehörde, Finanzbehörde), aller Bezirksämter, Vertreter aus bezirklichen Gremien und Akteure des Feldes beteiligt. Die Ergebnisse des Arbeitsprozesses sind auf Bezirksebene in allen Kulturausschüssen durch die Kulturbehörde vorgestellt und diskutiert worden. Die Bezirksamtsleitungen hatten Gelegenheit, sich zu den seitens der Kulturbehörde vorgelegten, zusammenfassenden Ergebnissen und Empfehlungen zu äußern. Soweit

möglich, sind diese Anregungen mit den nachfolgend beschriebenen Vorgaben für einzelne Steuerungsbereiche aufgegriffen worden.

4. Steuerungsbereich: Bedarfe, Planung

Ebene Bezirksämter:

Ausgehend von dem Wunsch der Kulturbehörde und der Bezirksämter, die Förderinstrumente der Stadtteilkultur zielorientiert und nachhaltig wirksam werden zu lassen, sind im Rahmen des Diskurses zum Evaluationsgutachten Modelle zu neuen Planungsprozessen diskutiert worden. Im Ergebnis gilt als Orientierungsrahmen: In neuen von Seiten der Bezirksämter zu gestaltenden Planungsszenarien wird der gemeinsame Blick von Bezirksämtern, bezirklichen Gremien und Akteuren des Feldes auf Entwicklungsperspektiven der Stadtteilkultur im jeweiligen Bezirk geschärft.

Planung wird vor diesem Hintergrund als ein seitens der Bezirksämter und der bezirklichen Gremien zu führender Dialog verstanden, in den alle relevanten – auch nachwachsenden – Einrichtungen und Projekte auf Bezirksebene einzubinden sind. Dieser Dialog wird seitens der Bezirksämter so angelegt, dass sowohl auf Seiten des Sozialraums als auch auf Seiten der Einrichtungen/Projekte Entwicklungspotenziale/Bedarfe identifiziert werden können. Bei einer räumlichen Überlagerung mit Fördergebieten der Integrierten Stadtteilentwicklung werden auch die bezirklichen Gebietsbetreuer sowie die beauftragten Gebietsentwickler als Wissensträger in geeigneter Weise einbezogen.

Dabei wird sich die Spannung zwischen Zielvorgaben der Fachbehörde (Globalrichtlinie), Planungsvorgaben auf Bezirksebene und dem „Eigensinn“ der Einrichtungen und Akteure nicht auflösen lassen. Ziel ist ein Annäherungsprozess, der auf Seite der Bezirksämter unterlegt wird mit der Darstellung gesamtstädtischer und kommunalpolitischer Planungsvorgaben zur Stadtteilkultur und der Beschreibung von stadtteilkulturellen Bedarfen und Potenzialen in einzelnen Sozialräumen. Von Seiten der Stadtteilkultureinrichtungen und Projektträger werden in einer für alle Bezirke gleichermaßen geltenden Form die auf die Einrichtung oder das Projekt bezogenen Planungen zur Programmentwicklung und weitergehendes Entwicklungspotenzial bzw. darauf bezogene Bedarfe dargelegt und seitens der Bezirksämter zusammengefasst und als Übersicht fortgeschrieben. Die Formulierung bezirklicher Teilziele erfolgt im Rahmen eines offenen kulturpolitischen Dialoges auf Bezirksebene zwischen bezirklichen Gremien, Bezirksämtern und Einrichtungen.

Planungsszenarien und darauf bezogene Arbeitsstrukturen/Gremien werden seitens der Bezirksämter als langfristig wirksamer, kommunikativer Prozess angelegt. Im Sinne einer Planungskontinuität wird empfohlen, den Planungsprozess auf programmatischer Ebene in Zyklen über einen Zeitraum von fünf Jahre anzulegen. Innerhalb dieses Zeitrahmens werden Entwicklungsparameter im Sozialraum und Potenziale und Bedarfe der Einrichtungen und Träger seitens der Bezirksämter fortlaufend analysiert und fortgeschrieben. Die Erfahrungen der Bezirksämter mit sozialräumlich fokussierter Planung und darauf bezogene, bereits bestehende Instrumente/Datenerhebungen werden im Sinne eines effektiven Ressourceneinsatzes genutzt. Längerfristig wirksame, politische Willensbekundungen stehen dabei immer unter einem generellen Haushaltsvorbehalt bzw. dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts. Haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorgaben und Bewilligungszeiträume bleiben wirksam (s. dazu nachfolgender Abschnitt 5).

Zu konstatieren ist dabei, dass sich der Entwicklungshorizont des bezirklichen Sozialraumes nicht in jedem Fall mit der Ausstrahlung einzelner Einrichtungen und Projekte in Deckung bringen lässt, weil diese in ihren kulturellen Bezügen auf Themen und Inhalte von gesamtstädtischer Bedeutung eingehen und dabei auch überregionale Arbeitsbeziehungen aufbauen.

Im Sinne der Anschlussfähigkeit von Stadtteilkultur an Querschnittsthemen wie Bildung und Stadtteilentwicklung soll sich der Planungsprozess themen- und fachspezifisch gegenüber parallelen Diskursen im Sozialraum öffnen. Lokale Kooperationsnetzwerke sollen im Sinne eines fachlichen Austausches gestärkt werden.

Im Diskurs zur Evaluation Stadtteilkultur haben sowohl die Bezirksämter als auch die beteiligten Vertreter aus bezirklichen Gremien unterstrichen, dass sich Leistungen in der Stadtteilkultur auf Grundlage kontinuierlicher Arbeit entfalten und eine nachhaltige Förderung begründen. Angebotsleistungen der Stadtteilkultureinrichtungen werden deshalb nicht ausgeschrieben, sondern im Kontext der bereits dargelegten Planungsszenarien von Seiten der Bezirksämter hinsichtlich der Fortsetzung laufender Förderung bewertet und im Rahmen konkreter Ziel-Leistungs-Vereinbarungen vertraglich abgesichert. Darin steckt eine ausreichende Entwicklungsdynamik, da auf sich verändernde Rahmenbedingungen im Umfeld der Einrichtungen Bezug genommen werden kann. Nachwachsende Einrichtungen und Projekte haben die Chance, sich über Projektmittel zu finanzieren

oder sich auch in Partnerschaft mit bereits geförderten Einrichtungen zu profilieren.

Ebene Kulturbehörde:

Kulturbehörde und Bezirksämter stimmen sich regelmäßig zu den Ergebnissen der fortlaufenden Planungen und Einschätzungen zur erfolgten Ausdifferenzierung des Feldes und zur Umsetzung der Leitziele der Globalrichtlinie Stadtteilkultur und Wirksamkeit der Förderinstrumente im Rahmen des in der Globalrichtlinie verabredeten Berichtswesens ab und überprüfen auf der Programmebene die Zielorientierung, Zielerreichung und Wirksamkeit der Steuerung auf Bezirksebene. Gleichzeitig erhält damit die Kulturbehörde einen vertiefenden Einblick in die Dynamik des Feldes und kann ihre eigenen Zielvorgaben überprüfen.

Die Kulturbehörde fasst die seitens der Bezirksämter zu liefernden Kennzahlen aus allen geförderten Stadtteilkultureinrichtungen (Details dazu regelt auf Bezirksebene die Förderrichtlinie), die Übersicht zur Entwicklung der Projektförderungen und die Eckdaten der Planungsprozesse auf Bezirksebene in einem auf die wesentlichen Entwicklungslinien fokussierten Sachstandsbericht zur Entwicklung der Stadtteilkultur in Hamburg zusammen und veröffentlicht ihn.

5. Steuerungsbereich: Ressourcen, Budgetsteuerung

Die Fachbehörde und die Bezirksämter gehen in der Fortschreibung von Förderbedarfen für einzelne Einrichtungen davon aus, dass – wie auch im Evaluationsbericht durch die Gutachter bestätigt – die vorhandenen Stadtteilkultureinrichtungen im Grundsatz qualitätsvolle Arbeit leisten und in der laufenden Anpassung an sich verändernde Bedarfe im jeweiligen Umfeld konstruktiv begleitet werden müssen.

Die in den Einrichtungen der Stadtteilkultur zu beobachtende Entwicklungsdynamik wird dabei in erster Linie von konzeptuellen Überlegungen und der Ausgestaltung neuer Kooperationsbeziehungen geprägt, und nicht vorrangig von sich verändernden Zuwendungsbeträgen. Deshalb soll der Schlüssel zur Aufteilung von Rahmenzuweisungen der Fachbehörde zur Stadtteilkultur an die Bezirksämter die Dynamik im Bestand vorhandener Einrichtungen reflektieren, aber auch unabhängig von der Höhe der jeweiligen Rahmenzuweisung auf Bezirksebene neue, qualitätsvolle Impulse fördern bzw. die Neuaufnahme von Einrichtungen ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund gilt für die Stadtteilkulturförderung im Haushaltsjahr 2013/2014 ein Vertei-

lungsschlüssel, der keine Veränderungen im Bestand vorsieht. Die Aufteilung der Rahmenzuweisungen auf die Bezirke berücksichtigt die in den jeweiligen Bezirken sehr unterschiedlich ausdifferenzierte Einrichtungslandschaft.

Bezogen auf die zu fördernden Einrichtungen schaffen längerfristig wirksame Förderzusagen die nötige Planungssicherheit. Vor diesem Hintergrund sollen nach Möglichkeit zweijährige Zuwendungszeiträume vereinbart werden. Die Verpflichtungsermächtigungen sind in den Haushaltsansätzen darauf bezogen angepasst worden. Im Rahmen eines zweijährigen Zuwendungszeitraumes sollte die jährliche Berichterstattung für den Zuwendungsnehmer als Mindestanforderung gelten.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit zur Festbetragsfinanzierung dann in Betracht gezogen und intensiv geprüft werden, wenn Erfahrungen mit der institutionellen Förderung einzelner Einrichtungen vorliegen. Die Erfolgskontrolle bei der Festbetragsfinanzierung wird mit konkreten Zielen in Verbindung mit aussagefähigen quantitativen und qualitativen Kennzahlen in der Zweckbeschreibung/in der Ziel- und Leistungsvereinbarung jährlich gesteuert. Bei bilanzierenden Zuwendungsempfängern wird in Zukunft die Gewinn- und Verlustrechnung ausschlaggebend für die Prüfung des wirtschaftlichen Erfolges sein.

6. Steuerungsbereich: Evaluation, Wirkung

Kennzahlen sind ein eingeführtes Steuerungsinstrument und sollen in einer für alle Beteiligten nachvollziehbaren, transparenten Form erhoben/erfasst werden. Die Erhebung von Kennzahlen soll im Rahmen eines schlanken Controlling-Verfahrens erfolgen und darf kleine Träger nicht über Gebühr belasten. Aus kumulierten Kennzahlen dürfen keine Standardvorgaben entwickelt werden.

Bisherige Gegenstände/Bausteine des Controllings sind:

- Das verbundene Zielsystem der Globalrichtlinie Stadtteilkultur,
- die Ziel-Leistungsvereinbarung zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger,
- der Verwendungsnachweis und der Sachbericht des Zuwendungsempfängers,
- der Bericht über die Durchführung von Erfolgskontrollen (spezifische Themenstellungen)
- und die jährliche Kennzahlenabfrage zu IST-Werten des vergangenen Jahres und SOLL-Vorgaben des laufenden bzw. Folgejahres in geförderten Einrichtungen.

Das neue Controlling-System soll auf Grundlage einer Berichtsmatrix/Referenzrahmen zu einer zusammenfassenden Bewertungsgrundlage führen.

Es bezieht sich auf die Umsetzung

- der globalen Ziele der Stadtteilkulturförderung in Hamburg (qualitativ),
- der auf Bezirksebene entwickelten Zielvorgaben (qualitativ, quantitativ) und
- die Entwicklungsziele der geförderten Einrichtungen auf der Ebene von SOLL und IST-Werte (qualitativ, quantitativ).

Diese Berichtsmatrix/Referenzrahmen stellt eine Beziehung zwischen dem verbundenen Zielsystem der Globalrichtlinie und den ausdifferenzierten Leistungsbereichen der Stadtteilkultureinrichtungen dar. Dabei sollen Inhalte, Angebotsformen, adressierte Zielgruppen und besondere Qualitäten der Arbeit als Beitrag zur Umsetzung des Zielsystems Stadtteilkultur kenntlich gemacht und in geeigneter Form durch Kennzahlen hinterlegt werden. Diesem Vorgehen liegt der Ansatz zu Grunde, die Einrichtungen im Kontext eines vom Wirkungsgedanken geprägten Leistungs-Controllings zu bewerten.

Die praktische Umsetzung erfolgt in der Anpassung der Zuwendungsformulare. Die Zweckbeschreibung aus dem Antragsverfahren soll erkennen lassen, welche Ziele der o.a. Zielhierarchie die Einrichtung mit seinen Angeboten verfolgt. Die den Angeboten zugeordneten Planwerte werden im Sachbericht des Verwendungsnachweises auf ihren Erreichungsgrad in Form eines SOLL/IST-Abgleichs überprüft. Diese Struktur erleichtert dem Träger die systematische Jahresplanung seiner Angebote und dem Zuwendungsgeber die Prü-

fung der Zielverfolgung und -erreichung der geförderten Einrichtungen und gibt somit einen guten Überblick über die Bedienung sozialräumlicher Bedarfe, die im oben beschriebenen Planungsprozess (Pkt. 4) gemeinsam identifiziert wurden. Selbstbewertung und Fremdbewertung sind dabei im Sinne der Qualitätssicherung zusammenzuführen. Auf Grund des Jährlichkeitsprinzips sind Rückforderungsmöglichkeiten von Zuwendungsmitteln zu schaffen, wenn der Zweck der Zuwendung bzw. wenn Ziele nicht erreicht werden.

Zu erhebende Kennzahlen sollen anschlussfähig an die bisherige Datensystematik sein. Details zur Ausgestaltung des Referenzrahmens und einzelner Abfragebögen/ Indikatoren regelt eine zu überarbeitende Förderrichtlinie, die parallel zur Fortschreibung der Globalrichtlinie in 2013 formuliert wird und ab 2014 wirksam werden soll.

7. Kosten und Finanzierung

Mittel für die Stadtteilkultur in Höhe von 5.929 Tsd. Euro (Impulsfonds und Rahmenzuweisung zusammen) sind im Haushaltsplan 2011/2012 eingestellt und im Haushaltsplan-Entwurf 2013/2014 sowie der Finanzplanung bis 2017 fortgeschrieben. Insofern treten keine Mehrbelastungen für den Haushalt ein. Die Kosten der Maßnahmen in Höhe von 5.929 Tsd. Euro jährlich führen jedes Jahr zu Aufwand und mindern über die Ergebnisrechnung das Eigenkapital der Freien und Hansestadt Hamburg.

8. Petition

Der Senat bittet die Bürgerschaft, von den vorstehenden Ausführungen zur Globalsteuerung im Bereich Stadtteilkultur Kenntnis zu nehmen.