

## Die Einführung von Kontraktmanagement in ausgewählten Kultureinrichtungen aus der Sicht involvierter Experten

Mader, Sabine; Miels, Just; Volmerg, Birgit

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mader, S., Miels, J., & Volmerg, B. (2005). Die Einführung von Kontraktmanagement in ausgewählten Kultureinrichtungen aus der Sicht involvierter Experten. *Journal für Psychologie*, 13(1-2), 29-49. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-17247>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Die Einführung von Kontraktmanagement in ausgewählten Kultureinrichtungen aus der Sicht involvierter Experten**

Sabine Mader, Just Mielsds und Birgit Volmerg

## **Zusammenfassung**

Seit Anfang der neunziger Jahre erlebt Deutschland eine umfassende Verwaltungsreform, die unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) geführt wird. Die zentralen Leitgedanken des NSM sind Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung, Produkt und Budget als Steuerungsgrößen und Kontraktmanagement als Bindungsinstrument zwischen den Hierarchieebenen. Die an der Schnittstelle zwischen staatlich kontrollierter Kultur und deren Neugestaltung durch Kontraktmanagement arbeitenden Menschen sind einer ganzen Reihe neuen Anforderungen ausgesetzt, was vor allem auch basale Haltungen und Motivationen einer überkommenen, teilweise aber gleichwohl geltenden Arbeitsidentität betrifft. Um die institutionelle Ebene der Einführung von Kontraktmanagement empirisch zu erfassen und zu beschreiben, wurden von uns in den ausgewählten Einrichtungen Expertengespräche geführt. Diese haben gezeigt, dass die Idee des Kontraktmanagements durchaus positiv bewertet wird. Die konkrete Umsetzung hingegen bleibt hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Dieser Beitrag beschäftigt sich sowohl mit den Kritikpunkten als auch mit Ansatzpunkten für Verbesserungen aus Sicht der befragten Experten.

## **Schlagwörter**

Neues Steuerungsmodell, Kontraktmanagement, öffentliche Verwaltung, Experteninterview.

## **Summary**

*The introduction of contract management in selected culture organisations  
from the view of involved experts*

Since the beginning of the 1990s, Germany has been facing a major reform in administration. Its key concepts are uniting area and responsibility for resources, product and budget as means of control, and contract management as the mode of

commitment among levels of hierarchy. People working at this interface of state-controlled culture and its new administrative framework based on contract management have to face a number of new requirements, which challenge basic attitudes and motivation derived from an outmoded, yet still prevailing work identity. In order to explore the structural level of the process of contracting, we performed expert interviews in the establishments selected within the cultural sector. These revealed that the concept of contract management is, indeed, valued positively. The actual realisation, however, does not match with their expectancies. This paper deals with the critical aspects pointed out as well as proposals for improvement as outlined by the experts interviewed.

### **Keywords**

Management by objectives, contract management, public administration, expert interview.

Seit Anfang der neunziger Jahre erlebt Deutschland eine umfassende Verwaltungsreform. Diese Modernisierung des Staates erfasst Bund, Länder und Kommunen. Mittlerweile gibt es kaum noch Kommunen, die mit eigenen Überlegungen zur Verwaltungsvereinfachung nicht wenigstens begonnen haben (Heinz 2001, 10). Im Rahmen des Projektverbundes „Grenzen der Entgrenzung von Arbeit – Notwendigkeit einer Neuformierung der Arbeitsforschung“<sup>1</sup> hat das arbeitspsychologische Teilprojekt „Sozial- und Arbeitspsychologische Folgen neuer Bindungs- und Entgrenzungsstrategien durch Kontraktmanagement“ zum Ziel, die subjektive Sichtweise von Beschäftigten zu erforschen, die in Einrichtungen tätig sind, in denen zum Zeitpunkt der Befragung erste Erfahrungen mit der Einführung von Kontraktmanagement gesammelt worden waren. Zu diesem Zweck wurden in drei Kultureinrichtungen Interviews mit insgesamt 30 Beschäftigten geführt, und es wurden Gespräche mit 11 Personen der Leitungsebene der entsprechenden Einrichtungen geführt („Experten“).

## **1. Kontraktmanagement als neue Führungstechnik**

Den Hintergrund unserer Arbeit bildet die seit dem Anfang der neunziger Jahre in Deutschland zu beobachtende umfassende Verwaltungsreform, die unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) geführt wird.

---

<sup>1</sup> Gefördert durch das BMBF im Förderschwerpunkt „Zukunftsfähige Arbeitsforschung“.

Diese schließt an Reformkonzepte des öffentlichen Sektors aus den 80er Jahren an, die in vielen OECD-Ländern unter den Begriffen des New-Public-Management (NPM) implementiert werden (Naschold u. Bogumil 1998, 69). Leitbild des Ansatzes ist die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Managementelemente in den öffentlichen Sektor, um Effizienzlücken des alten kameralistischen Systems zu begegnen.

Mit der Zunahme von Unübersichtlichkeit und Verflochtenheit sowie einem immer schnelleren Wandel ökonomischer, technologischer und sozialer Strukturen ist das klassische Verwaltungsmodell nicht mehr in der Lage, die gegenwärtige Aufgabenkomplexität mit ihren organisatorischen und personalwirtschaftlichen Potentialen zu bearbeiten (Ridder u. Hohn, 2001, 1). Es hat sich für die Bewältigung voraussehbarer und gleich gelagerter Sachverhalte bewährt, offenbart aber Schwächen bei der Lösung neuartiger und komplexer Probleme. Die Hauptmängel der alten Verwaltungskonzeption liegen in der Steuerung über Verfahren (Regelsteuerung), der funktionalen Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip, der starken Hierarchisierung, dem Mangel an prozessbezogener Kooperation und im Fehlen eines strategischen Managements (Naschold u. Bogumil 1998, 78). Ihr werden bürokratische Erstarrung, zu geringe Bürgerfreundlichkeit und mangelnde Effizienz vorgeworfen (Meyer 2001, 29 ff.).

In den Berichten der kommunalen Gemeinschaftsstelle werden die zentralen Leitgedanken des Neuen Steuerungsmodells genannt. Es sind dies: Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung, Produkt und Budget als Steuerungsgrößen und Kontraktmanagement als Bindungsinstrument zwischen den Hierarchieebenen (KGSt 1998, 9). Leitgedanken des Kontraktmanagement sind Ziel- und Ergebnissteuerung durch Vereinbarung von Leistungs- und Finanzzielen, kontraktbezogenes Controlling und eine formalisierte Berichterstattung zur Kontrolle der Zielerreichung. Die Autoren der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt 1998, 11) sehen als positive Effekte des Kontraktmanagements:

- die Zunahme der Ziel- und Ergebnisorientierung,
- die Transparenz über erbrachte Leistungen und damit verbundene Kosten,
- die effektive Förderung von Kreativität, Flexibilität, Eigenverantwortung, Wirtschaftlichkeit, Eigeninitiative, Qualität und Kundenorientierung auf Seiten der dezentralen Einheiten,
- die formalisierten, geregelten Verfahren.

Es werden jedoch auch Schwierigkeiten beschrieben, die einer Steuerung über Kontrakte im Wege stehen können. Schwarting (1999, 134) beschreibt es als problematisch, Leistungsziele zu definieren, wenn

- Aufgabenfelder sehr differenziert sind und daher Vergleichbarkeit und Kompatibilität schwer zu erreichen sind,

- kommunales Handeln nur sehr begrenzt selbstbestimmt ist, wegen gesetzlicher und anderer externer Vorgaben (z. B. Bürgerbegehren),
- konsensfähige Ziele nur auf der abstrakten Ebene einfach zu erreichen sind (z. B. „Förderung der Stadtentwicklung“),
- es durch Politiker, die durch die Behandlung von Detailfragen ein besonders Maß an Bürgernähe verwirklichen wollen, zu „Grenzübertretungen“ kommt.

Die für die Frage der sozialpsychologischen Dynamik von Kontraktmanagement besonders geeignete Schnittstelle zwischen „alter“ und „neuer Struktur“ im Untersuchungsfeld „Kulturindustrie und neue Medien“ ist der öffentlich-rechtliche Bereich einer zwar staatlich gesteuerten und kontrollierten Kultur, allerdings mit der zunehmenden Tendenz zur Aufhebung der Eingriffsverwaltung und Neugestaltung durch Budgetierung und Kontraktmanagement bis hin zur Gründung von Eigenbetrieben und Stiftungen bzw. vollständiger Auslagerung durch Privatisierung. Die an dieser Schnittstelle arbeitenden Menschen in den schon aus der Kontrolle teilweise entlassenen budgetierten und kontrahierten Bereichen sind, was rechtliche, betriebswirtschaftliche, interessenpolitische und psychologische Aspekte betrifft, neuen Anforderungen ausgesetzt. Diese Anforderungen beziehen sich nicht allein auf den notwendigen Erwerb von Qualifikationen, sondern betreffen basale Haltungen und Motivationen einer überkommenen, teilweise aber gleichwohl geltenden Arbeitsidentität. Kontraktmanagement als Verhältnis staatlicher Bürokratie zu teilprivatisierten Kulturbereichen schafft Inseln des Unternehmertums bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung staatlicher Kontrolle. Das dadurch entstehende Spannungsfeld zwischen Selbstverantwortung und Kontrolle, Vertrauen und Misstrauen, Eigeninitiative und Unsicherheit ist typisch auch für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung, in der neue Steuerungsmodelle praktiziert werden. Das ausgewählte Untersuchungsfeld hat insofern exemplarische Bedeutung.

Um die institutionelle Ebene der Einführung von Kontraktmanagement empirisch zu erfassen und zu beschreiben, wurden von uns zunächst Expertengespräche geführt. Hierzu wurden in den ausgewählten Einrichtungen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus dem Management und dem Personalbereich interviewt, die auf Seiten der Einrichtungen maßgeblich mit der Einführung und Umsetzung von Kontraktmanagement befasst sind.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Auswertung der mit den Beschäftigten geführten Gespräche noch nicht abgeschlossen. Der vorliegende Beitrag stützt sich daher auf eine Darstellung der wesentlichen Resultate der Expertengespräche.

## **2. Die Einführung des Kontraktmanagements aus Sicht von Experten in Kultureinrichtungen**

Es scheint nur im ersten Moment widersprüchlich zu sein, Kontraktmanagement als Steuerungsinstrument der kommunalen Verwaltung anhand von Kultureinrichtungen zu untersuchen, die als Stiftungen öffentlichen Rechts bzw. privaten Rechts rein formal keine Organe der öffentlichen Verwaltung sind. Es muss allerdings zunächst geklärt werden, ob zwischen den Einrichtungen und der staatlichen Seite Kontraktmanagement überhaupt zur Anwendung kommen kann. Die von uns untersuchten kulturellen Einrichtungen sind durch die Erfüllung eines in öffentlicher Verantwortung liegenden kulturellen Auftrages, durch ihre fast vollständige Abhängigkeit von Zuwendungen durch die öffentliche Hand und, im Falle der Stiftungen öffentlichen Rechts, zudem durch ihre historische Bindung an die Verwaltung als frühere nachgeordnete Behörde stark an die staatliche Seite als Zuwendungsgeber gebunden. In welchen Grenzen sie von dieser Seite auch gesteuert werden, ist unser vorrangiges Untersuchungsinteresse, wobei die Umsetzung maßgeblich von den kommunalen Gegebenheiten abhängt.

Um die strukturelle Ebene des Kontrahierungsprozesses zu erfassen, sind Expertengespräche mit Verantwortungsträgern der Kultureinrichtungen geführt worden. Das Experteninterview diente hierbei nicht nur als Instrument zur Erkundung des Feldes und zur Gewinnung von Hintergrundwissen, sondern auch als Instrument der Theoriebildung (vgl. Meuser u. Nagel 1994).

### *2.1. Das Experteninterview*

Die Experteninterviews wurden mit verantwortlichen Personen der Leitungsebene geführt. Mit der gegebenen Auswahl decken unsere Interviewpartner die folgenden unterschiedlichen Bereiche ab: Haushalt, Personal, Produkte / Kontakt zu Sponsoren und öffentlicher Verwaltung, Fachabteilungen, Vertreter des Personalrates sowie weitere Personen, die direkt mit den Kontraktverhandlungen auf Seiten der Institutionen betraut waren.

Die Experteninterviews wurden mittels eines Leitfadens geführt, der unsere Forschungsfragen zum Verhältnis von Autonomie und Bindung, Ent- und Begrenzung in praxisrelevante Dimensionen umsetzt. Dabei knüpften wir an die aktuelle Situation der beteiligten Einrichtungen an, die sich zum Erhebungszeitpunkt in einem Aushandlungsprozess für den ersten Kontrakt mit dem öffentlichen Kostenträger befanden. Thema ist der Prozess der Kontrahierung und die Frage nach den Auswirkungen des Kontraktmanagements als

neuem Steuerungsinstrument auf die Organisationsstruktur der Einrichtungen sowie auf die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse. Die Grundlage für die Entwicklung des Leitfadens für die Experteninterviews bilden Kenntnisse über die Ziele und Umsetzungsstrategien der Verwaltungsreform der Stadt, des Neuen Steuerungsmodells und des Kontraktmanagements. Dem Leitfaden (siehe Abbildung 1) mit seiner thematischen Gliederung in vier Blöcke liegen zwei Frageperspektiven zugrunde: „früher / heute“ sowie „Idee / Wirklichkeit“.

### **Leitfaden für das Expertengespräch**

- I Selbstverständnis und Ziele des Kontraktmanagements in seinen Auswirkungen auf ihre Einrichtung
  - Dezentralisierung / Eigenverantwortung / Handlungsspielräume
  - Budgetierung / Wirtschaftlichkeit / Ökonomisierung der Kultur
  - Zielvereinbarung / Qualitätssicherung / Kontrolle
- II Geschichte und Aushandlungsprozess der Neustrukturierung
  - Neue Rechtsform als Stiftung
  - Beteiligte im Aushandlungsprozess, Rolle der Politik
  - Rahmenvorgaben und eigene Ziele
  - Perspektive auf zukünftige Aushandlungsprozesse
- III Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter
  - Veränderung von Arbeitsverhältnissen (Stichwort Entgrenzung)
  - Neue Aufgaben, Qualifikationen (z. B. unternehmerisches Handeln)
  - Klima, Arbeitsbelastung, Motivation, Leistung
- IV Auswirkungen auf die Organisationsstruktur / Management
  - Neue Rechtsform als Stiftung (Verhältnis zur „Behörde“)
  - Veränderungen im Management, neue Anforderungen, Unternehmertum
  - Mitarbeiterführung (Zielvereinbarungen)

*Abbildung 1:* Leitfaden für das Expertengespräch

Wir baten unsere Experten um Einschätzungen, inwieweit sich beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung Veränderungen im Vergleich zu früher, das heißt vor Einführung des Kontraktmanagements, beschreiben lassen. Außerdem stellten wir die Frage, ob aus ihrer Sicht Übereinstimmungen oder Diskrepanzen zwischen der Idee und der realisierten Umsetzung des neuen Steuerungsinstruments festzustellen sind.

## 2.2. Der Einstieg in den Umstrukturierungsprozess

Zwei der von uns untersuchten Kultureinrichtungen sind ehemals nachgeordnete Behörden, die als Stiftungen öffentlichen Rechts gegründet bzw. ausgegründet worden sind. Die Umwandlung in Stiftungen wurde durch ein Stiftungsgesetz auf eine Basis gestellt, auf der die für die Einrichtungen spezifischen Aufgaben festgelegt worden sind. Dort wird auch eine Steuerung der Einrichtungen über Kontraktmanagement definiert. Die Leitung wird nun nicht mehr von einem Direktor oder einer Direktorin allein wahrgenommen, sondern obliegt einer „Doppelspitze“, die zusätzlich einen kaufmännischen Geschäftsführer umfasst; dadurch soll, so beschreiben die Experten, die Intention der staatlichen Seite, betriebswirtschaftliche Kompetenz und unternehmerisches Handeln in die Leitung einfließen.

Die dritte von uns untersuchte Stiftung ist bereits vor geraumer Zeit als Stiftung privaten Rechts gegründet worden. Sie ist ebenso wie die Stiftungen öffentlichen Rechts fast vollständig auf eine Förderung durch die öffentliche Hand und damit ebenso wie die Stiftungen öffentlichen Rechts auf eine enge Zusammenarbeit mit der Controlling-GmbH.) angewiesen. Diese ist damit beauftragt, die Kontrakte zwischen der staatlichen Seite und den Stiftungen auszuhandeln, und ihre Schwerpunktaufgabe ist das Controlling. (Im weiteren Text sprechen wir daher von der Controlling-GmbH.) Ihr Leistungsspektrum umfasst die Beratung der Kulturinstitutionen in Fragen der Betriebsführung, des Controllings und des Marketings bis hin zur Kontrahierung der Aufgaben der Institutionen. Sie übernimmt damit Aufgaben, die früher von der Kulturbehörde wahrgenommen wurden. Dadurch haben die Einrichtungen jetzt auf staatlicher Seite unterschiedliche institutionelle Ansprechpartner.

Der mit dem Kontraktgedanken verbundene Aushandlungsprozess zweier ungleicher Partner stand häufig im Mittelpunkt unserer Expertengespräche. Positiv hervorgehoben wird, dass die neue Rechtsform der Einrichtungen als Stiftung prinzipiell mehr Eigenverantwortlichkeit zulässt. Bei der Umwandlung der vormals nachgeordneten Behörden wurden von der staatlichen Seite mehr Handlungsspielraum und Selbständigkeit in Aussicht gestellt. Ziel war es, eine Unabhängigkeit von Zuschüssen zu erreichen und Tarifsteigerungen, die durch den hohen Personalstand eine große Belastung für die Einrichtungen darstellen, selbst zu erwirtschaften. Zudem fiel die Gründung der Stiftungen öffentlichen Rechts in eine Zeit, in der das Stiftungsrecht im Hinblick auf Steuerbegünstigungen verbessert wurde und daher positive Auswirkungen auf der Ausgabenseite erwartet wurden.

In den Gesprächen mit den Experten sind sechs Themenfelder als Schwerpunkte erkennbar:

- Eigenverantwortung und Handlungsspielräume
- Aufwand, Controlling und Planungssicherheit



- Budgetverantwortung
- Personalverantwortung
- Selbstverständnis und Ökonomisierung der Kultur
- Eigenständigkeit, Vertrauen und Kommunikation zwischen den Kontraktpartnern

Diese Themenschwerpunkte werden im Folgenden weiter ausgeführt.

### *2.3 Eigenverantwortung und Handlungsspielräume*

Die von uns befragten Verantwortungsträger in einer Kultureinrichtung, die schon länger als privat-rechtliche Stiftung existiert, sprechen davon, dass eine gute inhaltliche Freiheit gegeben ist, was die Konzeption von Ausstellungen, die Zusammenarbeit mit anderen Kulturträgern sowie die inhaltliche Schwerpunktsetzung betrifft. Für die Experten aus den zwei neu gegründeten öffentlich-rechtlichen Stiftungen stellt sich die Situation anders dar. Hier werden die geringen Entscheidungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Vorstands in Bezug auf die selbständige Umsetzung des Stiftungsauftrags kritisiert. Die Leitungen der als Stiftungen öffentlichen Rechts organisierten Kulturinstitute haben nach Darstellung der internen Experten zwar den gesetzlichen Auftrag, die Stiftungen eigenverantwortlich entsprechend der im Stiftungsgesetz niedergelegten Stiftungszwecke zu führen. Allerdings wird in den Gesprächen deutlich, dass die Erwartung, eine Stiftung mit festem Etat in unternehmerischer Freiheit führen zu können, enttäuscht wird. Vielmehr erfolgen Eingriffe von Seiten der Politik, die sich auch auf die inhaltliche Arbeit auswirken. Als Beispiele werden Fragen der Budget- und Personalverantwortung (Einstellungen, Entlassungen und Eingruppierung) bis hin zur Gestaltung der Eintrittspreise genannt.

### *2.4 Aufwand, Controlling und Planungssicherheit*

Eine Voraussetzung zum Rückzug direkter staatlicher bzw. kommunaler Einflussnahme auf die Praxis von Kultureinrichtungen ist der Kontrakt über Leistungsziele, verbunden mit deren „Controlling“. Diese neuartige Form des Berichtswesens, dessen Überprüfung einer dritten Instanz übergeben wurde (der „Controlling-GmbH“), bewirkt nach Ansicht unserer Gesprächspartner eine deutliche Zunahme von Kontrolle, verbunden mit einem erhöhten internen Verwaltungsaufwand. Davor wurden die Einrichtungen vom Rechnungshof und der Kulturbehörde kontrolliert. Heute müssen sie sich nicht nur vor zwei, sondern gegenüber vier Institutionen verantworten: ihrem Stiftungsrat, dem Kulturressort, der Controlling-GmbH und der Gebäudeverwaltung, einer

GmbH, die die nach wie vor im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Immobilien treuhänderisch verwaltet.

Eine größere Transparenz wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Vorgänge sollte den Akteuren mehr Planungssicherheit in der Programmgestaltung ihrer Einrichtungen vermitteln. Kulturelle Ereignisse, so die Experten der Kultureinrichtungen, bedürfen einer langfristigen Vorbereitung. Größere Projekte im Kulturbereich benötigen in der Regel einen Vorlauf von mindestens zwei Jahren. Eine finanzielle Planungssicherheit über mindestens diesen Zeitraum ist daher aus Sicht der Experten eine Grundvoraussetzung für die Durchführung von Kulturprojekten auf hohem Niveau. Das heißt, die Möglichkeit finanziell lukrative Vorhaben durchzuführen, hänge direkt von der langfristigen Planbarkeit der Zuwendungen durch die öffentliche Hand ab.

## 2.5 Budgetverantwortung

Aus Expertensicht wird die Umstellung des kameralistischen Rechnungswesens grundsätzlich begrüßt. Im Gegensatz zu dem alten, starren System der Mittelverwaltung bietet das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen demnach die Chance auf mehr Planungsfreiheit und einen bedarfgerechteren Umgang mit den finanziellen Mitteln. Finanzielle Spielräume eröffnen sich nach Darstellung der Experten vor allem aus den neuen Möglichkeiten, als gemeinnützige Stiftung zusätzliche Spendengelder einzuwerben, Abschreibungen für stiftungseigene Sachmittel zu tätigen und Investitionsmittel frei einsetzen oder auch umwidmen zu können, beispielsweise für projektbezogene Werkverträge. Einige Experten sehen einen weiteren Vorteil in dem Umstand, dass Gewinne in der Stiftung verbleiben. Die Mehrzahl von ihnen bringt jedoch die Befürchtung zum Ausdruck, dass eine Kürzung des Budgets in Höhe der erwirtschafteten Überschüsse zu erwarten ist, so dass unternehmerisches Handeln letztlich nicht belohnt wird.

Nach Meinung der Experten sind die Möglichkeiten von Kultureinrichtungen, eine Unabhängigkeit von öffentlichen Geldern zu erreichen, insgesamt sehr gering einzuschätzen, so dass sie auch in der neuen Rechtsform als öffentliche Stiftung auf Zuschüsse angewiesen bleiben. In diesem Zusammenhang verweisen die Experten auf die Verantwortung der staatlichen Seite als Stifter sowohl privat-rechtlicher wie auch öffentlich-rechtlicher Stiftungen, die mit der Stiftungsgründung übernommen und festgeschrieben wird.

Die Experten kritisieren, dass der Konsolidierungskurs der staatlichen Seite zusammen mit den begrenzten Möglichkeiten der Kultureinrichtungen, die Einnahmenseite zu verbessern, zu einer prekären finanziellen Situation führt, durch die Kernbereiche des Kulturauftrags bedroht sind.

## 2.6 Personalverantwortung

Im Hinblick auf die mit der Stiftungsgründung übertragene Personalverantwortung befinden sich die Verantwortlichen in den Kultureinrichtungen nach Einschätzung der Experten in einer widersprüchlichen Situation, die eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung erschwert. Einerseits wird positiv bewertet, dass mit der Personalhoheit weitreichende Kompetenzen im Hinblick auf Personalentscheidungen wie Einstellungen, Eingruppierung und Entlassungen an den Vorstand übertragen werden und die Direktion als Vorgesetzte der Beamten, Angestellten und Arbeiter fungiert. Es besteht demnach eine größere Freiheit u. a. bei Personalumschichtungen, Arbeitsplatzbeschreibungen und Stellenausschreibungen. Andererseits wird negativ vermerkt, dass die Handlungsspielräume der Leitung durch eine gesetzlich verordnete Eingruppierung der Beschäftigten in Anlehnung an den öffentlichen Dienst und vor allem durch ein im Stellenplan festgeschriebenes und als zu gering erachtetes Personalbudget eingeschränkt sind.

Aus Sicht der Experten ist inzwischen die laufende Arbeit im Kerngeschäft der drei von uns untersuchten Kultureinrichtungen durch die unzureichende personelle Ausstattung bedroht, obwohl die staatliche Seite zugesichert habe, die Stiftungen entsprechend ihres Stiftungsauftrags zu fördern und insbesondere die Personalkosten zu übernehmen. Die Experten berichten, dass eine Aufstockung des Personalstamms durch Personen, die Lohnkostenzuschüsse der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe erhalten, eine in den Kultureinrichtungen seit Jahren gängige Praxis darstellt. Aus Sicht der Experten trägt diese Art der Finanzierung zu einer Entlastung des eigenen Budgets bei, bringt jedoch die Nachteile einer hohen Fluktuation mit sich. Hierdurch entsteht in allen Bereichen Unruhe, und es fehlt in den verschiedenen Arbeitsbereichen an Kontinuität.

Nach Aussage der Experten ist es für alle Beteiligten emotional belastend, wenn Kollegen nach Ablauf einer aus Mitteln der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe geförderten Maßnahme den Arbeitsplatz wieder verlassen müssen, weil die Verträge nicht verlängert werden können. Neben einem hohen Verwaltungsaufwand im Personalbereich durch die komplizierte Personalstruktur ist demnach viel zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Einarbeitung immer neuer Mitarbeiter erforderlich, um eine Bindung der kurz- und mittelfristig Beschäftigten an das Haus zu erreichen.

## *2.7 Selbstverständnis und Ökonomisierung der Kultur*

Die Einführung von Kontraktmanagement als Instrument der Beziehungsgestaltung zwischen den eigenständigen Kultureinrichtungen mit öffentlichem Auftrag und der staatlichen Seite als Geldgeber erfolgt in Zeiten von Haushaltsnotlage und Sparabsichten. Zuschüsse sollen zukünftig nach vergleichbaren und messbaren Kriterien vergeben werden, wobei wirtschaftliche Gesichtspunkte eine zunehmende Bedeutung erhalten. Vor diesem Hintergrund sprechen die Experten von einer zunehmenden Ökonomisierung der Kulturarbeit, die von ihnen kritisch beurteilt wird. Als Gefahr wird gesehen, dass Kernbereiche wie der Bildungsauftrag von Kultur nicht mehr berücksichtigt werden können, weil sich der Erfolg dieser Arbeit nicht nach wirtschaftlichen Kriterien berechnen lässt.

Die von uns befragten Experten stellen einen Trend hin zu einem kulturellen Aktionismus fest, der vorrangig auf Publikumswirksamkeit und Gewinnmaximierung ausgerichtet ist. Um die betriebswirtschaftliche Effizienz zu steigern, werde beispielsweise von Seiten der Politik angeregt, vermehrt populäre Themen im Rahmen von Sonderaktivitäten aufzugreifen, auch wenn diese dem Konzept der betreffenden Kultureinrichtung nicht entsprechen. Aus Sicht der Experten führt dieser Druck zu einer Verschiebung der Prioritäten, die dem originären Bildungs- und Erziehungsauftrag nicht gerecht wird.

## *2.8 Eigenständigkeit, Vertrauen und Kommunikation zwischen den Kontraktpartnern*

Von den Experten der Kultureinrichtungen werden zwiespältige Aussagen zum Kontrahierungsprozess gemacht. Einerseits wird die Sorge um den Erhalt von Bewährtem und die Gefahr der Verengung der materiellen Handlungsspielräume ausgedrückt. Andererseits wird deutlich, dass einige Experten in organisationalen Veränderungen, die eine stärkere Ausrichtung auf privatwirtschaftliche Strukturen mit sich bringen, Zukunftschancen für die Einrichtungen erkennen. Als einen positiven Effekt, der am Ende einer gelungenen Kontrahierungsphase stehen könnte, halten mehrere Experten eine Zunahme an Transparenz innerhalb der Einrichtungen für möglich. Überdies könnte durch die Verhandlung, die ein hohes Maß an inhaltlicher Auseinandersetzung nötig machen, ein interner Klärungsprozess angestoßen werden. Für die jeweilige Institution ergäbe sich dadurch eine Zunahme geteilter Werte (Corporate Identity) bzw. eine gemeinsame Ausrichtung auf von allen Mitgliedern der Organisation mitgetragene Ziele.

In vielfältigen Zusammenhängen wird von den meisten Experten auf die große Bedeutung hingewiesen, die im Kontrahierungsprozess das Vertrauen der Partner zueinander habe. Im besonderen wird von einem Mangel an Vertrauen berichtet, welcher das Verhältnis zwischen den Kultureinrichtungen und der staatlichen Seite prägt.

### 3. Theoretischer Bezugsrahmen

Das von uns gewählte Vorgehen der Expertenbefragung – und dies gilt in weit stärkerem Maße noch für die Befragung der Mitarbeiter – ist sowohl theoriegeleitet als auch theoriegenerierend. Praktisch bedeutet dies, dass die in den Leitfaden aufgenommenen Themen auf entsprechend systematischer Sichtung der Literatur aus den verschiedenen, in diesem Kontext bedeutsamen Disziplinen beruhen. Die Frageformen sind jedoch offen gehalten, sie dienen der Exploration des Feldes aus Sicht der Befragten – nicht der Überprüfung vorformulierter Hypothesen. Diese werden vielmehr – unter Rückbezug auf die zugrunde liegenden theoretischen Annahmen – erst aus dem Interviewmaterial generiert. Dieses Vorgehen wird nachstehend illustriert, entlang der von den Experten genannten Themen (vgl. auch Meuser u. Nagel 1994).

- *Dezentralisierung*

In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden als Grundvoraussetzung für die Einführung eines erfolgversprechenden Neuen Steuerungsmodells zur Verwaltungsmodernisierung neben der Dezentralisierung und Verselbständigung der Einsatz wirkungsvoller Entflechtungsstrategien von Politik und Verwaltung genannt (Naschold u. Bogumil 1998, 80). Allerdings beschreibt Schwarting (1999, 136f.), dass es in der Praxis Politikern häufig schwer fällt, sich aus dem operativen Geschäft fernzuhalten und sich auf strategische Belange zu beschränken. Die Aussagen unserer Gesprächspartner zur mangelnden inhaltlichen Freiheit in den öffentlich-rechtlichen Stiftungen können daher als Hinweis darauf gewertet werden, dass auch die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und ehemals nachgeordneten Behörden durch eine mangelnde Entflechtung und unklare Trennung operativer und strategischer Aufgaben geprägt sind. Wir formulieren daher die

*These,*

dass die neue dezentrale Struktur ihre positiven Wirkungen umso mehr entfalten kann, je weniger direkte Eingriffe der staatlichen Verwaltung in die Praxis der Kultureinrichtungen erfolgen.

- *Aufwand und Controlling*

Eine Voraussetzung zum Rückzug direkter staatlicher bzw. kommunaler Einflussnahme auf die Praxis der Kultureinrichtungen ist der Kontrakt über Leistungsziele, verbunden mit deren „Controlling“. Die neuartige Form des Berichtswesens, dessen Überprüfung einer dritten Instanz übergeben wurde, bewirkt nach Ansicht unserer Gesprächspartner eine deutliche Zunahme von Kontrolle, verbunden mit einem erhöhten internen Verwaltungsaufwand, der nicht zu entsprechenden Verbesserungen auf der „Einnahmeseite“ führe. Zudem werde durch die Kontrakte eine einseitige Orientierung auf Kennzahlen etabliert, die die Bewertung der inhaltlichen Arbeit der Einrichtungen in den Hintergrund dränge. Weiterhin habe sich die Zusammenarbeit zwischen den Kultureinrichtungen durch die komplexeren Strukturen verkompliziert. Als Konsequenz dieser Situationsbeschreibung stellt sich die

*Frage,*

wie das interne betriebswirtschaftliche Know-How in den Kultureinrichtungen so genutzt werden kann, dass möglicher Doppelaufwand bei der externen Kontrolle weitgehend minimiert werden kann.

- *Planungssicherheit*

Eine größere Transparenz wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Vorgänge sollte den Akteuren mehr Planungssicherheit in der Programmgestaltung ihrer Einrichtungen vermitteln. Der Planungshorizont von einem Jahr, wie er für viele kommunale Leistungen üblich ist, ist fachlich jedoch nicht gerechtfertigt (vgl. Schwarting 1999). Da größere Projekte im Kulturbereich in der Regel einen Vorlauf von mindestens zwei Jahren benötigen, hänge deren Durchführung direkt von der langfristigen Planbarkeit der Zuwendungen durch die öffentliche Hand ab. Aus Sicht der Experten sei sogar ein Planungszeitraum von fünf Jahren wünschenswert, was sich jedoch nicht mit der Bindung an das Haushaltsrecht vereinbaren lässt (siehe auch Meyer 2001). Zudem dürfte auch die prekäre kommunale Finanzsituation eine verlässliche längerfristige Planung nicht zulassen (Schwarting 1999, 134). Es lässt sich somit

*zusammenfassen,*

dass die Planungshorizonte der Kultureinrichtungen durch die haushaltsrechtlichen Bindungsmöglichkeiten der Kommunen solange beschränkt sind, wie eine direkte Abhängigkeit der Planung von Kulturereignissen von öffentlichen Zuschüssen besteht und diese damit dem maximalen Planungszeitraum von zwei Jahren unterworfen sind.

- *Budgetverantwortung*

Stiftungsgründungen spielen in der wissenschaftlichen Diskussion um die Finanzierbarkeit von Kultur eine herausragende Rolle, wobei die monetären

Grundlagen zur langfristigen Sicherung des Stiftungszwecks kritisch hinterfragt werden (z. B. Hartung u. Wegner 1998). Die Reorganisation schafft nur dann Spielräume für die Verantwortlichen, wenn trotz finanzpolitischen Drucks nicht allein Sparabsichten im Vordergrund der Bemühungen stehen. Die Autoren weisen ausdrücklich darauf hin, dass eine „Bestrafung“ wirtschaftlich erfolgreichen Handelns durch eine Kürzung des staatlichen Zuschusses kontraproduktiv sei. Der Geschäftsführer des Deutschen Kulturrats Zimmermann (2001) kritisiert darüber hinaus Stiftungen, die von der öffentlichen Hand für Kultureinrichtungen ohne eigenes Stiftungskapital eingerichtet werden. Seiner Ansicht nach kann jedoch die dauerhafte Sicherung des Stiftungsauftrages nur erreicht werden, wenn die laufenden Kosten aus den Erträgen des Stiftungsvermögens bestritten werden, nicht aber, wenn sie aus der Substanz oder durch staatliche Zuschüsse finanziert werden.

Nach Einschätzung der Experten in den drei von uns untersuchten Kultureinrichtungen bildet die Einführung der Budgetverantwortung ein Kernstück der Umstrukturierung, das aus ihrer Sicht grundsätzlich begrüßt wird. Wenngleich sich damit neue finanzielle Spielräume eröffnen, bringt die Mehrzahl von ihnen jedoch die Befürchtung zum Ausdruck, dass eine Kürzung des Budgets in Höhe der erwirtschafteten Überschüsse zu erwarten ist, so dass unternehmerisches Handeln letztlich nicht belohnt wird. Hinzu kommt, dass sich z. B. das Spendenaufkommen auch durch vermehrte Öffentlichkeitsarbeit und Steuererleichterungen nicht hat steigern lassen. Im Kern richtet sich die Kritik auch gegen eine Prioritätenverschiebung weg von der originären Kulturarbeit hin zu einer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung, die mit der Einsetzung der kaufmännischen Geschäftsführung ihre organisationale Entsprechung findet. Die organisationale Trennung zwischen kaufmännischer und fachlicher Leitung, wie sie inzwischen etabliert wurde, widerspricht aus dieser Sicht den Erfordernissen einer Kultureinrichtung, da sich finanzielle Bedarfe aus inhaltlichen Notwendigkeiten begründen. Zusammenfassend kommen wir zu der

*These,*

dass die neue Rechtsform und die Übertragung der Budgetverantwortung zwar die organisatorischen Voraussetzungen für eigenverantwortliches unternehmerisches Handeln schafft, allein aber nicht zu einer merklichen Ausweitung der Handlungsspielräume in den Stiftungen führt. Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer öffentlichen Stiftung wird behindert, wenn die zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht den gestellten Anforderungen entsprechen und wenn die durch unternehmerisches Handeln erwirtschafteten Einnahmen nicht den Einrichtungen selbst zugute kommen.

- *Personalverantwortung*

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Kulturförderung wird die Frage der Abhängigkeiten von Politik und Verwaltung als Geldgeber kontrovers diskutiert. Einerseits gilt es, die Freiheit von Kunst und Kultur durch öffentliche Fördermittel zu sichern, andererseits steht dem eine zunehmende Notlage der öffentlichen Haushalte gegenüber (Hoffmann 1981). Dem Vorwurf, die öffentliche Hand nähme hier ihre Verantwortung nicht ernst genug (Sievers 1988, 78) steht bei Wicke (1994) der Vorschlag einer pragmatischeren Herangehensweise gegenüber. Durch die Schaffung spezifischer Rahmenbedingungen sowie staatlicher Anschubfinanzierungen soll es den Kultureinrichtungen ermöglicht werden, längerfristig wirtschaftlich zu arbeiten.

Im Hinblick auf die mit der Stiftungsgründung übertragene Personalverantwortung wird von den befragten Experten einerseits positiv bewertet, dass mit der Personalhoheit weitreichende Kompetenzen im Hinblick auf Personalentscheidungen an den Vorstand übertragen werden. Andererseits wird negativ vermerkt, dass die Handlungsspielräume der Leitung durch eine gesetzlich verordnete Eingruppierung der Beschäftigten in Anlehnung an den öffentlichen Dienst und vor allem durch ein im Stellenplan festgeschriebenes und als zu gering erachtetes Personalbudget eingeschränkt sind. Aus Sicht der Experten ist inzwischen die laufende Arbeit im Kerngeschäft der drei von uns untersuchten Kultureinrichtungen durch die unzureichende personelle Ausstattung bedroht, obwohl die staatliche Seite zugesichert habe, die Stiftungen entsprechend ihres Stiftungsauftrags zu fördern und insbesondere die Personalkosten zu übernehmen.

Einsparpotentiale im Personalbereich sind aus Sicht der Experten nicht gegeben, und nur vereinzelt berichten sie von gelungenen Maßnahmen zur Finanzierung der entstandenen Deckungslücken durch Sonderaktionen. Vielmehr zeigt sich, dass eine Aufstockung des Personalstamms durch Personen, die Lohnkostenzuschüsse der Sozial- oder Arbeitslosenhilfe erhalten, eine in den Kultureinrichtungen seit Jahren gängige Praxis darstellt. Durch die damit verbundene hohe Fluktuation entsteht in allen Bereichen Unruhe, und es fehlt in den verschiedenen Arbeitsbereichen an Kontinuität. Insgesamt führen uns die vorstehenden Ausführungen zu der

*These,*

dass Maßnahmen wie die Befristung von Arbeitsverhältnissen und die Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel nur dann sinnvoll eingesetzt werden können, wenn die Kernaufgaben der Kulturarbeit durch eine Stammebelegschaft gesichert sind. Werden hingegen Mitarbeiter in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen gebraucht, um den laufenden Betrieb zu unterstützen, entstehen Planungsunsicherheiten und ein Mangel an Gestaltungsfreiheit.



- *Ökonomisierung der Kultur*

In der fachwissenschaftlichen Diskussion erscheint der Kulturbereich durchaus als zugkräftiger Wirtschaftsfaktor, wobei nicht nur die beeindruckenden Umsätze der Kulturindustrie sondern auch ökonomische Sekundäreffekte traditioneller Bereiche zu berücksichtigen sind. Der Trend zu wirtschafts- und standortpolitischen und weg von bildungs- und kulturpolitischen Aufgaben wird dabei kritisch als ein Rückzug der öffentlichen Hand aus ihrer Verantwortung bewertet (Sievers 1988, 79). Wenngleich sich die wirtschaftliche Bedeutung von Kunst und Kultur statistisch nachweisen lässt, und somit die öffentliche Kulturförderung eher als Investition denn als Subvention verstanden werden kann, birgt dies jedoch auch die Gefahr der Utilitarisierung von Kunst (Fohrbeck u. Wiesand 1989, 41 ff.). So erscheint das wirtschaftliche Denken in Sachen Kultur zwar nützlich, um deren Bedeutung zu veranschaulichen, es wird jedoch davor gewarnt, wirtschaftliche Maßstäbe direkt auf den Kulturbereich zu übertragen.

Nach Meinung der von uns befragten Experten bilden Gemeinnützigkeit und Leistungsdenken nicht nur im Selbstverständnis der Kulturverantwortlichen, sondern auch rechtlich einen Widerspruch. So sei es einer gemeinnützigen Stiftung im Gegensatz zu einem Wirtschaftsunternehmen untersagt, Leistungen zu verkaufen und Gewinne zu erzielen. Allerdings führen die Experten vorwiegend inhaltliche Gründe an, die gegen eine zunehmende Ökonomisierung von Kultur sprechen: Kulturelle Arbeit entzieht sich in wesentlichen Teilen einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise, da Erfolge in diesem Bereich größtenteils immateriell sind, und der ökonomische Nutzen häufig nur indirekt und daher schwer nachweisbar – bzw. überhaupt nicht intendiert – sei. Weiter wird von einem Missverhältnis in der Finanzierung der Aufgabenbereiche Vermitteln und Präsentieren gegenüber dem wissenschaftlichen und dem erzieherischen Auftrag. Zusammenfassend kommen wir somit zu der

*These*

Indem sich die Höhe öffentlicher Zuwendungen künftig nach den messbaren Leistungen richtet, entsteht ein Ökonomisierungsdruck, der eine Prioritätenverschiebung weg vom Bildungsauftrag hin zu einem populistischen Aktionismus bewirkt. Dadurch geht die wissenschaftliche Fundierung verloren, bzw. die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gegenstand verflacht.

- *Eigenständigkeit, Vertrauen und Kommunikation zwischen den Kontraktpartnern*

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur nimmt das Controlling eine zentrale Funktion innerhalb des Kontraktmanagement-Konzeptes ein. Das Controlling soll eine Unterstützung der Kontraktpartner in allen Phasen des Kontraktmanagementprozesses durch die Bereitstellung entscheidungsrelevanter

ter Informationen, die Koordination der Leistungen und Planungen und die Bereitstellung der Informationen zur Entwicklung von Langfristperspektiven sicherstellen. Dabei wird der Stellenwert von Vertrauen und Transparenz regelmäßig hervorgehoben – Vertrauen und Information haben gleichsam als Grundvoraussetzungen für erfolgreiches Kontraktmanagement zu gelten (Schwartzing 1999). Kontraktmanagement wird als wichtiger Schritt hin zu Vertrauen gesehen (KGSt 1998), muss jedoch durch Leistungstransparenz für alle Beteiligten aus dem Kontrahierungsprozess auch erwachsen (KGSt 1996, 35).

Als einen positiven Effekt, der am Ende einer gelungenen Kontrahierungsphase stehen könnte, halten mehrere Experten eine Zunahme an Transparenz innerhalb der Einrichtungen für möglich. Dabei weisen sie auf die große Bedeutung hin, die im Kontrahierungsprozess das Vertrauen der Partner zueinander habe – und heben hervor, dass das Verhältnis zwischen den Kultureinrichtungen und der staatlichen Seite bislang eher durch einen Mangel an Vertrauen gekennzeichnet ist. So erleben sie z. B. die Verpflichtung zur Erstellung vierteljährlicher Berichte als eine unnötige Zunahme an Kontrolle. Viele Belastungen, die mit der Einführung des Kontraktmanagements auf die Einrichtungen zugekommen sind, werden in hohem Maße auf die Art und Weise zurückgeführt, wie die Controlling-GmbH ihre Rolle innerhalb des Kontrahierungsprozess ausfüllt. (Dies betrifft z. B. die mangelnde Planungssicherheit, den Zwang zu vermehrtem, teilweise doppeltem Berichtswesen etc.)

Einige Experten der Kultureinrichtungen kritisieren in besonderem Maße die von der Controlling-GmbH geführten Kontrahierungsverhandlungen. So fehle es an Partnerschaftlichkeit, denn die Controlling-GmbH neige dazu, ihre Vorstellungen einseitig mit Zwang durchzusetzen. Von mehreren Experten wird darüber hinaus die beratende Funktion der Controlling-GmbH grundsätzlich in Frage gestellt. Nach ihrer Meinung widersprechen sich die Rolle als Beraterin der Kulturinstitutionen und ihre Rolle im Kontrahierungsprozess: Als Beraterin soll sie in Fragen der Betriebsführung, des Controllings und des Marketings neutral beratend sein; im Kontrahierungsprozess soll sie nicht nur die Verhandlungen für die staatliche Seite führen, sondern auch die Einrichtungen kontrollieren. So können wir

*zusammenfassen,*

dass Einigkeit dahingehend besteht, dass für das Gelingen von Kontraktverhandlungen und Kontraktmanagement insgesamt eine gute Kommunikation und ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Akteuren unabdingbar ist. Ohne diese Voraussetzung – und ohne die kontinuierliche Unterstützung einer vertrauensvollen Beziehung im Rahmen der Kontrahierungsprozesse, sind diese zum Scheitern verurteilt.

## 4. Schlussfolgerungen für den Kontrahierungsprozess

Wie oben ausführlicher dargelegt wurde, hat das Kontraktmanagement aus Sicht der Experten sowohl positive als auch negative Aspekte. So wird zum einen positiv hervorgehoben, dass im Kontraktmanagement eine Chance für die interne Weiterentwicklung der Einrichtungen liegt. Indem über den Prozess der Kontrahierung, der ein Formulieren der Ziele und Erfolgskriterien der Einrichtung als Verfahrensschritt beinhaltet, eine Selbstreflexion der Institution in Gang gebracht wird, ergäbe sich für diese eine klarere und von der gesamten Mitarbeiterschaft gemeinsam getragene Ausrichtung der Institution auf gemeinsame Werte.

Eine weitere Chance wird von einigen Experten darin gesehen, dass über das Kontraktmanagement ein Prozess zunehmender Kommunikation mit der staatlichen Seite angestoßen wird. Die Leistungen der Kultureinrichtung könnten über das alltägliche Tun hinaus nach außen getragen werden. Somit bestünde eine gute Vermittlungschance gegenüber Politik und staatlicher Verwaltung, die besonderen Belange der Einrichtungen ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken. Von einer Minderheit der Experten wird auch tatsächlich in der Umstrukturierung und der Einführung des Kontraktmanagements der Beginn eines solchen Prozesses gesehen.

Diesen positiven Aspekten steht eine Reihe von Kritikpunkten gegenüber, die bei einem Teil der Experten zu einer ablehnenden Haltung dem Kontraktmanagement gegenüber geführt hat. Die Hauptkritikpunkte unserer Gesprächspartner in den Kultureinrichtungen sind, dass Kontraktmanagement

- zusätzlichen bürokratische Aufwand erforderlich macht, dem kein entsprechender Nutzen gegenüber steht,
- somit eine zusätzliche Belastung für die Kultureinrichtungen darstellt,
- nicht die erforderliche Planungssicherheit bietet,
- den Leitungen der Einrichtungen nicht genügend Handlungsspielraum gewährt wird,
- und Kulturleistungen sich einer Quantifizierung über Kennzahlen entziehen.

Die beteiligten Experten haben zum Teil sehr konkrete Vorstellungen davon, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, um die negativen Aspekte aufzufangen. Ein Kontraktmanagement, das stärker als bisher über Leitziele funktioniert („Management by Objectives“), vergrößere den Handlungsspielraum der Vorstände der Kultureinrichtungen. Die angestrebten Ziele könnten so wesentlich besser mit Gestaltungsspielräumen verknüpft werden. Daher sollte das Budget grob in Relation zum Stiftungszweck gesetzt werden. Eine Steuerung über globale Ziele, die ja im Prinzip der jeweiligen Stiftungssatzung

entspreche, würde auf jeden Fall auf Zustimmung stoßen. Damit würde auch dem Problem der Quantifizierbarkeit der Kulturleistungen begegnet werden. Den Einrichtungen sollte aber intern überlassen bleiben, die Zielvereinbarungen in Relation zur Hierarchiestufe mit den Mitarbeitern zunehmend konkreter auszugestalten. Ihnen sollten also insgesamt flexiblere Bedingungen zur Umsetzung der Ziele geschaffen werden. Die Kontrakte würden dann nicht mehr als Knebelung empfunden werden.

Aus Sicht der Experten aus den drei Kultureinrichtungen müssen einige Grundvoraussetzungen durch die staatliche Seite erfüllt werden, damit die Vorzüge des Kontraktmanagements in den Institutionen zum Tragen kommen können. Dazu gehören

- die Sicherung der Grundleistungen und Planungssicherheit,
- eine hohe Verlässlichkeit der Kontrakte,
- zunehmendes Vertrauen und ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Kontraktpartnern.

Wie eingangs erwähnt, war zur Zeit der Erhebung der Experteninterviews der Prozess der Kontrahierung noch zu keinem Abschluss gelangt, und es bestand Unsicherheit auf Seiten der Experten, wie sich die Umsetzung des Kontraktes darstellen würde und welche Konsequenzen aus dem Kontrakt für die Kultureinrichtungen erwachsen könnten. Insbesondere die Frage nach den möglichen Sanktionen bei Nichteinhaltung der Zielvorgaben des Kontraktes durch die Kultureinrichtungen vermochten die Experten zu diesem Zeitpunkt nicht zu beantworten. Diese Unsicherheit spiegelt sich auch in den Aussagen zu den Perspektiven auf zukünftige Aushandlungsprozesse wieder.

## 5. Ausblick

Wie eingangs erwähnt, stellen die Expertengespräche nur einen Teil der empirischen Basis des Forschungsprojektes dar. Wenngleich die Auswertung des zweiten Teils – der Gespräche mit den Beschäftigten – noch nicht abgeschlossen ist, so lassen sich doch einige vorsichtige weiterführende Überlegungen bereits jetzt anschließen.

Die Expertengespräche haben gezeigt, dass die Idee des Kontraktmanagements – mehr Eigenständigkeit auf vertraglich gesicherter Grundlage – durchaus positiv bewertet wird. Die konkrete Umsetzung hingegen bleibt hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Hinzu kommen grundsätzliche Bedenken, ob die Arbeit in Kultureinrichtungen überhaupt mit wirtschaftlichen Maßstäben messbar sei. Besondere Kritik wird an der prekären Personalsituation geübt, die langfristig die Arbeit in den Einrichtungen gefährde.

Eine erste Schlussfolgerung aus den Mitarbeitergesprächen deutet an, dass diese in ihrer Arbeit bislang keinerlei Auswirkungen der organisatorischen Veränderungen wahrgenommen haben. Angesichts der Probleme, die auf Expertenebene geschildert werden, ist es nicht verwunderlich, dass eine Weitergabe der Idee des Kontraktmanagements auf untere Hierarchieebenen bislang nicht stattgefunden hat. In stärkeren Maß noch als die Experten dies tun, beziehen sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in ihren Aussagen auf die schwierige Personalsituation, die von wachsenden Einsparungsbemühungen gekennzeichnet ist. Auch angesichts der objektiv schwieriger werdenden Situation zeigen gerade die Beschäftigten in den Kultureinrichtungen – einschließlich jener in befristeten Arbeitsverhältnissen – eine hohe Motivation und Bindung an die Organisation.<sup>2</sup>

### Literatur

- Fohrbeck, Karla u. Andreas Johannes Wiesand (1989): Von der Industriegesellschaft zur Kulturgesellschaft? Kulturpolitische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. München: Beck.
- Hartung, Werner u. Reinald Wegner (1999): Kultur in neuer Rechtsform: Problemlösung oder Abwicklung? (2. überarbeitete u. ergänzte Aufl.). Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Heinz, Rainer (2001): Richtiges richtig tun. *Social Management*, 3, 10–12.
- Hoffmann, Hilmar (Hg.) (1981): Kultur für alle – Perspektiven und Modelle. Frankfurt/Main: Fischer.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hg.) (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell (Bericht Nr. 10/1996). Speyer: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt (Hg.) (1998): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen (Bericht Nr. 4/1998). Speyer: KGSt.
- Meuser, Michael u. Urike Nagel (1994): Expertenwissen und Experteninterview. In Ronald Hitzler, Anne Honer u. Christian Maeder (Hg.), *Expertenwissen: die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Meyer, Ulli Christian (2001): *Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit*. Saarbrücken: Unveröffentlichte Dissertation, Universität des Saarlandes.
- Naschold, Frieder u. Jörg Bogumil (1998): *Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen: Leske & Budrich.
- Ridder, Hans-Gerd u. Christina Hoon (2001): *Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: Eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung*

---

<sup>2</sup> Für weitere Ausführungen zu diesem Thema wird auf den Beitrag von Miels, Mader und Volmerg im gleichen Heft verwiesen.

- (Diskussionspapier 231). Hannover: Universität Hannover, Institut für Betriebsforschung.
- Schwarting, Gunnar (1999): Die Veränderung von Handlungsspielräumen durch kommunales Kontraktmanagement. In Jan Ziekow (Hg.), Handlungsspielräume der Verwaltung – Vorträge und Diskussionsbeiträge auf den gleichnamigen Forum vom 30. September bis 2. Oktober 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (S. 131–138). Berlin: Dunker & Humblot.
- Sievers, Norbert (1988): Neue Kulturpolitik. Programmatik und Verbandseinfluß am Beispiel der Kulturpolitischen Gesellschaft. München: Saur
- Wicke, Peter (1994): Kultur – Politik – Wirtschaft, Eine Studie zu Problemen und Perspektiven der Kulturförderung. Verfügbar unter: <http://www2.rz.hu-berlin.de/fpm/texte-/kupowi.htm> [10.04.02].
- Zimmermann, Olaf (2001): Reform des Stiftungszivilrechts nimmt endlich wieder Fahrt auf. Verfügbar unter: <http://www.kulturrat.de/themen/stiftungszivilrecht.htm> [10.10.01].

Sabine Mader, Dr., Diplom-Psychologin; Universität Bremen, Institut für Psychologie und Sozialforschung, Grazer Str. 2c, 28359 Bremen.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Freie Dozentin.

Arbeitsschwerpunkte: Projektmanagement; subjektive Theorien (psychologischer Kontrakt), Beratungskonzepte für Beschäftigte in beruflichen Umbrüchen (Outplacement), Lehre im Bereich Arbeits- und Organisationspsychologie und Wissenschaftliches Arbeiten/Präsentationstechniken.

Just Miels, Diplom-Psychologe, Universität Bremen, Institut für Psychologie und Sozialforschung, Grazer Str. 2c, 28359 Bremen.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Arbeitsschwerpunkte: Theorie und Praxis der psychologischen Arbeitsanalyseverfahren, kulturelle Aspekte moderner Arbeits- und Organisationsformen, Organisationsberatung und -entwicklung, Entwicklung von Methoden zur beruflichen Weiterbildung.

Birgit Volmerg, Prof. Dr., Universität Bremen, Institut für Psychologie und Sozialforschung (IPS), Grazer Str. 2c, 28359 Bremen.

Professorin für Arbeits- und Technikpsychologie, Sprecherin des IPS und Leiterin der Transferstelle für Management und Organisationsentwicklung (TIPS) in diesem Institut, Dekanin des Fachbereichs 11.

Arbeitsschwerpunkte: Autonomie und Selbstorganisation im Rahmen veränderter Arbeitsstrukturen im Zuge des Abbaus von Hierarchien und Bürokratie; Analyse strukturellen Wandels auf organisatorischer, sozialpsychologischer und individualpsychologischer Ebene; Begleitung von Prozessen organisatorischen Lernens als Beraterin für Organisationsentwicklung.

Manuskriptendfassung eingegangen am 24. Februar 2005.