

Tobias Fink
Doreen Götzky · Thomas Renz

Kulturagenten als Kooperationsstifter?

Förderprogramme der Kulturellen
Bildung zwischen Schule und Kultur

Kulturagenten als Kooperationsstifter?

Tobias Fink · Doreen Götzky · Thomas Renz

Kulturagenten als Kooperationsstifter?

Förderprogramme der Kulturellen
Bildung zwischen Schule und Kultur

Mit einem kulturpolitischen Nachwort von Wolfgang
Schneider



Tobias Fink
Universität Hildesheim
Deutschland

Thomas Renz
Universität Hildesheim
Deutschland

Doreen Götzky
Universität Hildesheim
Deutschland

ISBN 978-3-658-15008-2 ISBN 978-3-658-15009-9 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-15009-9

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

Springer VS
© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhalt

Forschung zu Förderprogrammen Kultureller Bildung – eine Einleitung	1
<i>Tobias Fink, Doreen Götzky und Thomas Renz</i>	
Zu Förderprogrammen Kultureller Bildung forschen.	
Theoretische Grundlagen	7
<i>Tobias Fink</i>	
Programmziel: Kooperation. Forschungsstand zur Zusammenarbeit von Schulen und Kultureinrichtungen	35
<i>Tobias Fink</i>	
Kunst oder Unterricht? Eine Analyse der organisationalen Felder Theater, Museen und Schule aus Perspektive des Neo-Institutionalismus	49
<i>Tobias Fink und Doreen Götzky</i>	
Die Instrumente des Programmes Kulturagenten für kreative Schulen und ihr Einfluss auf die Zusammenarbeit von Schulen und Kultureinrichtungen	103
<i>Thomas Renz</i>	
Kulturagenten: Die dritte Macht zwischen Schulen und Kulturpartnern ...	149
<i>Doreen Götzky und Thomas Renz</i>	
Kunden, Dienstleister, Partner und Komplizen: Formen der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen	171
<i>Tobias Fink</i>	

Nachwort: Kulturagenten für kreative Schulen. Ein kulturpolitisches Instrument zur Implementierung von Kultureller Bildung	201
<i>Wolfgang Schneider</i>	

Forschung zu Förderprogrammen Kultureller Bildung – eine Einleitung

Tobias Fink, Doreen Götzky und Thomas Renz

Zusammenfassung

Der Beitrag führt in die Forschung zu Förderprogrammen der Kulturellen Bildung ein und erläutert die zentralen Forschungsinteressen der vorliegenden Untersuchung zum Programm *Kulturagenten für kreative Schulen*. Der Fokus liegt dabei auf den Kooperationen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen, die im Programm vor allem durch die Implementierung des Kulturagenten als neuen Akteur angestiftet werden sollten. Zudem werden Zielsetzungen und Aufbau des vorliegenden Bandes vorgestellt.

Die Förderung Kultureller Bildung hat seit den 2000er Jahren in Deutschland einen großen Aufschwung erfahren. In Ländern und Kommunen wurden zahlreiche Modell- und Förderprogramme entwickelt und durchgeführt. Spätestens mit dem Erscheinen des Enquête-Berichts *Kultur in Deutschland* (Enquête-Kommission 2007) wurde Kulturelle Bildung auch zu einem bundespolitischen Thema. Es entwickelte sich jedoch eine recht unübersichtliche Förderlandschaft, die durch die Beteiligung verschiedener politischer Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – und unterschiedlicher Ressorts – Kultur, Bildung, Soziales – geprägt ist. *Kulturelle Bildung* fungiert dabei als ein Container-Begriff. Die verschiedenen Förderer definieren den Begriff sehr unterschiedlich. Es kann um die möglichst flächendeckende Förderung einer einzelnen Kunstsparte gehen (wie etwa in den *Jeki-Programmen*¹). Ziel kann aber auch die soziale und kulturelle Teilhabe von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

1 <http://www.jeki-online.de> (zuletzt geprüft am 18.09.2016).

sein (wie im Programm *Kultur macht stark*²) oder die Veränderung von Lernkultur an Schulen (wie im Programm *Kulturforscher*³). Eine weitere Steigerung der Komplexität erfahren viele Programme dadurch, dass eine Kombination unterschiedlicher Zielsetzungen in den Selbstbeschreibungen der Programme vorgenommen wird. So sollen diese Programme beispielsweise Kooperationen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen bewirken und gleichzeitig Audience Development-Prozesse in öffentlich geförderten Theatern oder Museen initiieren.

Die bisherige Forschung zu Modell- und Förderprogrammen in der Kulturellen Bildung beschränkt sich auf die Evaluation einzelner Programme, theoretische und methodische Fragen werden kaum gestellt und bearbeitet (Fink o.J.) Zielsetzung dieses Buches ist es daher, nicht nur ein einziges Förderprogramm – das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* – zu evaluieren, sondern theoretische Grundsatzfragen zu stellen und die Forschungsergebnisse im Zusammenhang des Forschungsfeldes *Förderung in der Kulturellen Bildung* zu diskutieren.

Das Modellprogramm *Kulturagenten für kreative Schulen* fand von 2011 bis 2015 in den fünf Bundesländern Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen statt. 46 *KulturagentInnen* arbeiteten mit jeweils drei Schulen über den Projektzeitraum von vier Jahren. Die Kulturstiftung des Bundes und die Stiftung Mercator kooperierten in der Entwicklung und Durchführung des Programmes mit den Kultusministerien der genannten fünf Bundesländer. Die Programmziele bezogen sich auf die Förderung des Wissens und Könnens der beteiligten SchülerInnen, die Entwicklung einer Agenda Kultureller Bildung in den einzelnen Schulen und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und außerschulischen Kulturpartnern. Zur Erreichung dieser Ziele wurden verschiedene *Programminstrumente* eingesetzt. Neben den *KulturagentInnen* gab es finanzielle Mittel (*Kunstgeld* genannt), *kulturbeauftragte LehrerInnen* an den Schulen und die Auflage, dass alle beteiligten Schulen einen *Kulturfahrplan* entwickeln. Die Einflussfaktoren, welche die Arbeit der KulturagentInnen vor Ort bestimmten, wie z.B. die Schulpolitik eines Bundeslandes, die Unterschiedlichkeit der einzelnen Schulen, die Art und Anzahl der Kultureinrichtungen in erreichbarer Nähe und existierende Förderprogramme auf lokaler Ebene, waren zahlreich. Da zudem sehr viele Akteure mit hohen Gestaltungsspielräumen an den Projekten und Kooperationen beteiligt waren, sind mono-kausale Erklärungen zu Wirkungszusammenhängen im Programm schwer zu erreichen.

Der vorliegende Band versammelt die Ergebnisse einer dreijährigen Forschungsarbeit, die dank einer Kooperation zwischen der Kulturstiftung des Bundes und

2 <http://www.buendnisse-fuer-bildung.de> (zuletzt geprüft am 18.09.2016).

3 <http://www.kultur-forscher.de> (zuletzt geprüft am 18.09.2016).

dem Institut für Kulturpolitik der Universität Hildesheim möglich wurde. Der Schwerpunkt der Forschung liegt dabei auf der Frage, ob und wie durch das Programm Kooperationen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen gefördert werden konnten.⁴ Die fehlenden theoretischen und methodischen Grundlagen zur Erforschung der Förderung in der Kulturellen Bildung bedingen, dass es in diesem Buch zunächst um theoretische und methodische Fragen geht, bevor empirische Forschungsergebnisse vorgestellt werden. Die zentralen Forschungsfragen lauten:

- Auf welcher theoretischen Grundlage lassen sich Förderprogramme beforschen?
- Welche organisationstheoretischen Arbeiten eignen sich als Basis, um Voraussetzungen, Aufbau und Durchführung von Kooperationen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen zu beforschen?
- Wie tragen die Instrumente des Programmes zur Entwicklung von Kooperationen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen bei?
- Welche Formen von Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen entstanden während der Programmlaufzeit?

Im Beitrag *Zu Förderprogrammen Kultureller Bildung forschen. Theoretische Grundlagen* wird zunächst gezeigt, weshalb Förderprogramme der Kulturellen Bildung bisher kein Gegenstand vergleichender kulturpolitischer Forschung waren. Die Freiheit der Künste und die mit ihr verbundene Skepsis gegen Evaluationen, die unterschiedlichen fördernden Ressorts, die Komplexität der Programme und die schwache wissenschaftliche Disziplin der Kulturpolitikforschung machen verständlich, warum es bisher keine nennenswerte systematische und theoriebasierte Forschung zur Förderung in der Kulturellen Bildung gab. Die von dem US-amerikanischen Evaluationsforscher Huey T. Chen entwickelte *Theoriebasierte Evaluation* (Chen 1990) wird als mögliche theoretische Grundlage vorgestellt und diskutiert. Die grundlegende Idee von Chen ist es, dass jedes Förderprogramm, ganz unabhängig vom Ressort, explizit oder implizit ein Wirkungsmodell verfolgt, das den Zusammenhang von Programmzielen und den eingesetzten Instrumenten herstellt. Die mit Chen vorgenommene Analyse der Programme *Kulturagenten für kreative Schulen* und *Kultur macht stark* kommt aber zu dem Ergebnis, dass Programme vielfältige, zum Teil widersprüchliche Ziele verfolgen, die mit den

4 In einem weiteren Forschungsprojekt liegt der Fokus stärker auf der Frage, welche Veränderungen an Schulen durch das Programm möglich wurden und welche Auswirkungen für die beteiligten SchülerInnen zu beobachten waren. Das zweite Forschungsprojekt wurde von Hermann-Josef Abs und Ludwig Stecher durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Buches, lag ein Zwischenbericht vor: Abs et al. 2013.

eingesetzten Instrumenten zudem kaum erreicht werden können. Von dieser Analyse ausgehend, rücken Fragen nach den Prozessen politischer Steuerung in den Mittelpunkt des Interesses: Wenn Programme nicht auf der Grundlage einer theoriebasierten Evaluation entstehen, welche Einflussfaktoren sind dann entscheidend? Im Kontext der Implementationsforschung (Mayntz 1983), die in den 1980er Jahren entwickelt wurde, aber bisher für die Forschung zu Förderprogrammen in der Kulturellen Bildung nicht genutzt wurde, wird ein Fokus auf die Analyse von sogenannten Policy-Prozessen gelegt, also die Prozesse, die ablaufen, wenn politische Programme und Entscheidungen entstehen.

Im Beitrag *Programmziel: Kooperation. Forschungsstand zur Zusammenarbeit von Schulen und Kultureinrichtungen* wird der aktuelle Forschungsstand zur Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen vorgestellt. Auch wenn der Blick auf die Zusammenarbeit von Schulen mit allen außerschulischen Partnern geweitet wird, liegt keine ausreichende theoretische Grundlage für die Beschreibung und Analyse interorganisationaler Zusammenarbeit vor. Es wird i. d. R. nicht zwischen personen- und organisationsbezogener Kooperation unterschieden. Es wird dann keine Antwort gegeben, welche Organisationstheorie geeignet sein könnte, Kooperationen zwischen Schulen und außerschulischen Partnern zu beschreiben und zu analysieren.

Diese organisationstheoretische Positionierung wird im Beitrag *Kunst oder Unterricht? Eine Analyse der organisationalen Felder Theater, Museen und Schule aus Perspektive des Neo-Institutionalismus* vorgenommen. Die Organisationstheorie des Neo-Institutionalismus eignet sich besonders gut zur Beschreibung und Analyse interorganisationaler Beziehungen. Der Beitrag führt in die Grundannahmen des Neo-Institutionalismus ein, indem die zentralen Konzepte *Institution*, *Legitimität* und *Entkopplung* vorgestellt und diskutiert werden. Mit Hilfe dieses theoretischen Bezuges und auf Grundlage unterschiedlicher empirischer Erhebungen, werden dann die organisationalen Felder Museum, Theater und Schule beschrieben sowie die Herausforderungen analysiert, die sich aus dem Zusammentreffen dieser Felder im Rahmen von Kooperationen ergeben.

Von dieser Analyse der besonderen Herausforderungen ausgehend, wird im Beitrag *Die Instrumente des Programmes Kulturagenten für kreative Schulen und ihr Einfluss auf die Zusammenarbeit von Schulen und Kultureinrichtungen* die Frage beantwortet, ob und wie die Instrumente des Programmes die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen förderten. Auf Grundlage einer multi-dimensionalen empirischen Untersuchung wird dargestellt, wie *Kulturfahrplan*, *Kunstgeld* und *Kulturbefragte* als Instrumentarium funktionieren, wie die Akteure diese jeweils mit ihren individuellen Strategien genutzt haben und welche über die in der strategischen Programmkonzeption geplanten Funktionen hinausgehenden

Wirkungen dabei entstanden sind. Es wird deutlich, dass die Instrumente im Programm organisational im Feld Schule angesiedelt sind und dadurch mögliche Kooperationen mit Kultureinrichtungen zumindest nicht immer gefördert werden.

Das zentrale Instrument des Förderprogrammes *Kulturagenten für kreative Schulen* untersucht schließlich der Beitrag *Kulturagenten: Die dritte Macht zwischen Schulen und Kulturpartnern*. Anknüpfend an die empirischen Erkenntnisse des vorigen Beitrages wird dargestellt, wie diese neue Profession formal konstituiert wurde und in welchem organisatorischen Kontext sie sich bewegte. Deutlich wird, dass die KulturagentInnen sehr unterschiedliche Aufgaben im Rahmen des Programmes übernommen haben und dabei von unterschiedlichem Selbstverständnis und individueller Zielsetzung geleitet wurden. Vor dem theoretischen Hintergrund neo-institutionalistischer Ansätze wird diskutiert, in wieweit *KulturagentInnen* als dritte Macht zwischen unterschiedlichen organisationalen Feldern vermitteln und dabei Kooperationsbeziehungen zwischen Schulen und Kultureinrichtungen anstoßen.

Im abschließenden Beitrag *Kunden, Dienstleister, Partner und Komplizen: Formen der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen* wird gezeigt, dass das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* unterschiedliche Anreize für Schulen bzw. Kultureinrichtungen bot, sich am Programm zu beteiligen. Die Teilnahme war für Schulen deutlich attraktiver, da das Kunstgeld und die KulturagentInnen den Schulen zugeordnet waren und zusätzliche Personalressourcen in Form von Entlastungsstunden für die kulturbefragten LehrerInnen angeboten wurden. Für Kultureinrichtungen gab es keine vergleichbaren Angebote. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen organisationalen Felder mit ihren verschiedenen Institutionen, Legitimations- und Entkopplungsstrategien können die Instrumente des Programmes Wirksamkeit für die Förderung bestimmter Formen von Zusammenarbeit zwischen Schulen und Kultureinrichtungen entfalten. Die Analyse realer Kooperationen ergibt dabei eine Typologie die folgende Formen unterscheidet: Zusammenarbeit fand im Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* in Formaten der Schule, in Formaten der Kultureinrichtungen, in Sonderformaten, als langfristige Kooperation und als formale Kooperation statt. Das Programm konnte Zusammenarbeit initiieren, hatte aber auf Voraussetzungen, die für die gemeinsame Konzeption von Projekten von Schule und Kulturpartner notwendig wären sowie auf die Langfristigkeit von Kooperationen nur bedingt Einfluss.

Der Dank der AutorInnen gilt der Kulturstiftung des Bundes, die es durch eine Kooperation mit der Universität Hildesheim ermöglicht hat, freie Forschung auch abseits von kurzfristigen Verwertungsinteressen zu betreiben, dem Direktor des Institutes für Kulturpolitik der Universität Hildesheim Prof. Dr. Wolfgang Schneider

für seine kulturpolitischen Reflexionen am Ende dieses Bandes und Sarah Kuschel für ihr Lektorat.

Literatur

- Abs, Hermann Josef; Stecher, Ludwig; Hohmann, Julia; Knoll, Katrin; Golsch, Katharina (2013): Bericht zum Programmmonitoring 2012/2013 im Modellprogramm „Kulturgagenten für kreative Schulen“, Frankfurt am Main: GFPF 2013 (Materialien zur Bildungsforschung; 32).
- Chen, Huey-T. (1990): Theory-driven evaluations. Newbury Park, Calif, London: Sage.
- Enquete-Kommission (2007): Schlussbericht der Enquete-Kommission Kultur in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fink, Tobias (o. J.): Evaluationen im Feld der Kulturellen Bildung. In: Hildegard Bockhorst, Vanessa-Isabelle Reinwand, Wolfgang Zacharias (Hrsg.): Handbuch kulturelle Bildung (Online verfügbar unter <http://www.kubi-online.de>.)
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme. 2. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdt. Verl.

Zu Förderprogrammen Kultureller Bildung forschen

Theoretische Grundlagen

Tobias Fink

Zusammenfassung

Förderprogramme der Kulturellen Bildung waren bisher kein Gegenstand vergleichender kulturpolitischer Forschung. In diesem Beitrag wird das Forschungsfeld Förderprogramme in der Kulturellen Bildung konturiert und eine Systematik für die Untersuchung von Programmen entwickelt. Diese Systematik erlaubt es, das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* so zu beschreiben, dass die Komplexität des Programmes deutlich wird. Es wird sich zeigen, dass mit dem Programm mehrere Zielsetzungen verfolgt werden, die miteinander in Widerspruch stehen können und daher die durchführenden Akteure vor Ort zu Entscheidungen gezwungen werden, welche Ziele hauptsächlich verfolgt werden. Aus Sicht einer theoriebasierten Evaluationsforschung, die insbesondere die Passgenauigkeit von Zielen und eingesetzten Instrumenten in den Blick nimmt, liegt in dieser Vielfältigkeit ein zentrales Problem. Dass die Perspektive auf rationale Programmgestaltung auch bei anderen Programmen an ihre Grenzen kommt, zeigt der Einbezug des Programmes *Kultur macht stark* in die Betrachtung, das ebenfalls aus einer rein sachbezogenen Perspektive schwer verständlich ist. Aus der Perspektive politischer Steuerung ist diese Vielfalt hingegen durchaus rational bzw. notwendig, um unterschiedliche Akteure zur Programmitnahme zu motivieren. Die unterschiedlichen Perspektiven auf Förderprogramme Kultureller Bildung legen nahe, die folgenden Forschungsthemen zu unterscheiden und getrennt zu bearbeiten: (1) Politische Rahmenbedingungen in Bund/Land/Kommunen bzw. international vergleichend, (2) Die Untersuchung von Policy-Prozessen, in denen Förderprogramme entstehen, (3) Vergleich von Programmdesigns, (4) Implementation von Programmen.

1 Förderprogramme in der Kulturellen Bildung in Deutschland: Kein Thema!

Kulturagenten für kreative Schulen, Kultur und Schule, Schule: Kultur!, KulturSchule, Kulturforscher!, Kultur macht stark, Jedem Kind seine Kunst, Kinder zum Olymp!, Jedem Kind ein Instrument!, Projektfonds Kulturelle Bildung, Kunstschulen 2020, Wir machen die Musik, Kunst und Spiele – die Liste ließe sich noch um einige Programme verlängern, wenn man den Versuch unternehmen würde, die Förderprogramme der letzten 15 Jahre aufzuzählen, die in Deutschland zur Förderung Kultureller Bildung durchgeführt werden und wurden. Angesichts der Tatsache, dass nicht wenige dieser Programme mit dem Anspruch antreten, Modellcharakter zu haben, erscheint es zunächst erstaunlich, dass es bisher kaum Bemühungen gibt, diese Programme miteinander zu vergleichen, aus den Erfahrungen zu lernen und daraus Schlüsse für die Entwicklung neuer Programme zu ziehen. Verständlich wird dies erst, wenn man die Gründe für diese fehlende Auseinandersetzung analysiert:

Freiheit der Künste

Die Künste und auch die Kulturpolitik sind Bereiche, in denen viele Jahre Evaluationen mit dem Verweis auf die künstlerische Freiheit und die grundsätzliche Unbewertbarkeit von Kunst abgelehnt wurden. Wie Reinhard Stockmann zeigt, verändert sich dies aber langsam, da die öffentliche Kulturförderung sich zunehmend legitimieren muss und angefragt wird, die Sinnhaftigkeit ihrer Förderformen nachzuweisen (vgl. Stockmann 2013). Für Teile der Kulturellen Bildung, nämlich den Bereich, der aus der Kinder- und Jugendhilfe kommt, hat der Prozess der Auseinandersetzung mit Evaluation, Qualitätssicherung und Wirksamkeit schon deutlich früher begonnen. Im Rahmen der Initiative *Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe* des damaligen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in den 1990er Jahren führte die Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung (BKJ) ein umfangreiches dreijähriges Evaluations- und Qualitätssicherungsprojekt durch, aus dem mehrere Publikationen hervorgegangen sind (Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung 1998). Der Fokus der damaligen Arbeit lag aber nicht auf der Frage, welche Wirkungen Modellprogramme zur Förderung Kultureller Bildung entfalten, sondern ob und wie man Wirkungen konkreter Projekte der Kinder- und Jugendarbeit beobachten, messen und beschreiben kann.

Förderer aus unterschiedlichen Bereichen

Ein weiterer Grund für die fehlende vergleichende Perspektive auf Förderprogramme in der Kulturellen Bildung ist die Heterogenität der Förderer. Eine Analyse der aktuellen Fördermittelgeber im Bereich der Kulturellen Bildung zeigt, dass es sich um sehr unterschiedliche Förderer handelt, die verschiedenen Zielen und Handlungslogiken verbunden sind: Es gibt im Bereich der Kulturellen Bildung öffentliche Förderer, insbesondere Ministerien und öffentlich finanzierte Stiftungen, aber auch privat-gemeinnützige Stiftungen. Diese Geldgeber gehören zudem unterschiedlichen Handlungsfeldern an: Sie kommen aus der *Kultur/den Künsten*, dem Bereich *Bildung/Schule* oder der *Jugendhilfe/außerschulische Bildung*. Die gegenseitige Wahrnehmung und Auseinandersetzung mit Förderprogrammen aus einem anderen Bereich oder einer anderen politischen Handlungsebene findet kaum statt.

Komplexität der Programme

Bei Förderprogrammen zur Kulturellen Bildung handelt es sich i. d. R. um ziemlich komplexe Programme. Dies begründet sich erneut dadurch, dass Kulturelle Bildung mit den Politik- und Handlungsfeldern Kultur, Bildung und Soziales verbunden ist, die wiederum von Bund, Ländern und Kommunen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und in unterschiedlicher Zuständigkeit gestaltet werden. Die Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz, die sich viele Jahre mit politischer Steuerung beschäftigt hat, formuliert diesen Zusammenhang folgendermaßen:

„Es handelt sich [...] um ein Problem, das einerseits die Zuständigkeitsbereiche vieler Akteure tangiert, für das jedoch zugleich kein einzelner Steuerungsakteur, keine besondere politische oder administrative Instanz oder gesellschaftliche Organisation zentral zuständig wäre. In der Fachsprache: Es handelt sich um eines jener Probleme, die aus dem politisch-administrativen Zuständigkeitsraster herausfallen, die quer zum System sektoraler wie zum System nach Ebenen differenzierter Zuständigkeiten liegen. Dies ist ein besonders hartnäckiger Problemtyp. Derartige Probleme werfen, das ist ein Gemeinplatz in der Theorie politischer Steuerung, massive Koordinationsprobleme auf, d. h. sie stellen sehr schwierige Kooperationsanforderungen.“ (Mayntz 2001, S. 37f)

Die von Mayntz formulierte Kooperationsanforderung bezieht sich dabei nicht nur auf die durchführenden Akteure, sondern auch auf die mit der Programmgestaltung betrauten Akteure. Auch hier gibt es eine hohe Kooperationsanforderung zwischen Akteuren unterschiedlicher politischer Ebenen und unterschiedlichen politischen Handlungsfeldern. Ein Programm zur Förderung Kultureller Bildung auf den Weg zu bringen, noch dazu im Kontext von Schule, ist mit vielfachen Ab-

stimmungsprozessen verbunden und für sich schon – auch ohne genaue Analyse anderer Programme – eine aufwändige Angelegenheit.

Fehlende wissenschaftliche Bearbeitung

Und selbst wenn Programmgestalter willens wären, sich auch mit anderen Förderprogrammen und deren Ergebnissen auseinanderzusetzen, würde ihnen schlicht die Grundlage für diese Auseinandersetzung fehlen. Der Bereich der Kulturellen Bildung stellt zwar ein großes Praxisfeld mit eigenen Organisationen und gut organisierten Verbänden dar, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Kultureller Bildung hingegen ist ein relativ neues Gebiet, das zudem keine eindeutige Heimat in einer Wissenschaftsdisziplin hat. Kulturpolitische Forschung in der Kulturellen Bildung, die hier notwendig wäre, ist bisher in Deutschland, aber auch international, kaum entwickelt. Bisherige Evaluationen zu Förderprogrammen in der Kulturellen Bildung sind wenig hilfreich, da sie in fast allen Fällen ausschließlich auf Wirkungen bei den TeilnehmerInnen fokussieren und die Rahmenbedingungen der Programme nicht einbezogen werden (zur ausführlicheren Beschreibung vorliegender Evaluationen und deren Einschränkungen, siehe die online verfügbaren Texte von Hennefeld o.J. und Fink o.J.). Es gibt bisher nur eine Studie, die mit einem systematischen Vergleich von Förderpraktiken in der Kulturellen Bildung in Deutschland beginnt. Michael Wimmer, Tanja Nagel und Anke Schad haben in ihrer Studie *Förderung von Modellprojekten Kultureller Bildung* (Wimmer et al. 2014) Modellprogramme der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (BKM) sowie der Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen untersucht. Ihr Verdienst ist es, dass sie versuchen, eine systematische und vergleichende Perspektive auf die Förderpraxis zu entwickeln. Folgerichtig beginnen sie ihren Bericht mit der Beschreibung des rechtlich-politischen Rahmens des Bundes bzw. der einzelnen Bundesländer, die erheblich voneinander abweichen und damit Form und Struktur der konkreten Förderpraxis vorbestimmen. Zudem zeigen Wimmer et al., dass sich die Bundesländer bzw. die BKM zudem in ihren Förderzielen und der Gestaltung der Entwicklung von Förderprogrammen (top-down vs. bottom-up) unterscheiden und so sehr unterschiedliche Fördermodelle entwickelt wurden. In einem abschließenden Fazit werden die verschiedenen Fördermodelle hinsichtlich der Dimensionen „Modellhaftigkeit, Zuständigkeiten, Verfahren, Zielformulierung, Qualitätsentwicklung, Strukturbildung und Nachhaltigkeit und Kooperation und Zielgruppen“ (Wimmer 2014, S. 86–107) aufgefächert und interessante Erkenntnisse formuliert: Der Anspruch der „Modellhaftigkeit“ z.B., der in fast allen Fällen erfordert, dass die Projekte innovativ und übertragbar sein sollen, läuft leer, da es in keinem Land und auch bei der BKM keine Möglichkeiten zur Finanzierung der Implementierung sich bewährender Modelle gibt. Die vorliegende Studie zeigt

so den Ertrag einer vergleichenden Perspektive, auch wenn sie nur einen kleinen Ausschnitt aktueller Förderprogramme in die Untersuchung einbezieht und noch keine elaborierte Systematik des Vergleiches entwickeln konnte.

Wie Teunis IJdems in seinem Artikel „Comparative Policy Research in Arts Education“ im *Yearbook für Research in Arts Education* (IJdems 2015) zeigt, gilt dieses Desiderat nicht nur für Deutschland. Auch international ist die Beschäftigung mit *arts education policy* ein sich gerade erst entwickelndes Feld. IJdems benennt als zentrale internationale Forschungsfragen:

1. Why are arts education policy systems similar or different?
2. Why are specific arts education policies and programs developed, designed and implemented differently or in similar ways
3. What is the impact of different or similar arts education policy systems and policy programs? (IJdems 2015, S. 441)

Auf diese Fragen lässt sich nur antworten, wenn man zunächst für die einzelnen Länder, die man miteinander vergleichen will, substantielle Analysen vorgenommen hat.

2 Theoriebasierte Evaluationen

Eine Begleitforschung zu einem Programm der Kulturellen Bildung sollte sich aus mehreren Gründen nicht allein auf das konkrete Programm beziehen, sondern andere Programme miteinbeziehen: Zum einen, um das Programm in seiner Besonderheit zu verstehen, die richtigen Forschungsfragen stellen und Ergebnisse der Forschung in Bezug zu anderen Programmen setzen zu können. Zum anderen aber auch, um einen Beitrag zu leisten, die vergleichende Perspektive theoretisch und methodisch zu entwickeln und politischen Entscheidern und Gestaltern von Programmen vergleichende Erkenntnisse zur Verfügung stellen zu können. Ein Ergebnis der Auseinandersetzung mit Förderprogrammen in der Kulturellen Bildung und verschiedenen Theorien politischer Steuerung und Evaluationsforschung ist der Vorschlag, zwei Programmebenen grundsätzlich voneinander zu unterscheiden: Die Ebene der *Rahmenbedingungen und des Programmverfahrens* (Förderer, Gebiet, politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Finanzierungsmodell, Laufzeit, Vergabeverfahren, Verwaltungsverfahren) und die *Ebene des Programmdesigns* (Zielsetzungen, Zielgruppe, Instrumente, Implementationsakteure, Wirkungsmodell, Outputs, Outcomes, Impacts). Diese beiden Ebenen sind zwar eng miteinander verknüpft, da die politischen Rahmenbedingungen und

Programmverfahren großen Einfluss auf die Gestaltung eines Programmdesigns haben. Eine Unterscheidung der Ebenen ist aber sinnvoll, weil so verdeutlicht werden kann, dass Programme nicht nur in ihrem Programmdesign, sondern auch in den diesem Programmdesign zugrundeliegenden Rahmenbedingungen untersucht und verstanden werden sollten, da die jeweilige Gestalt des Programmes ebenso stark durch die Rahmenbedingungen bestimmt ist, wie durch inhaltliche Erfordernisse. Franz-Xaver Kaufmann und Bernd Rosewitz formulierten den Anspruch, alle relevanten Ebenen in die Programmentwicklung einzubeziehen folgendermaßen:

„Rationale Programmentwicklung ist nur möglich, wenn gleichzeitig Problemdefinitionen (bzw. Zielsetzungen), Instrumente sowie die organisatorischen und prozeduralen Mittel des administrativen Systems im Hinblick auf die zu erzielenden Wirkungen abgestimmt sind.“ (Kaufmann und Rosewitz 1983, S. 39)

Die nun folgende Beschreibung der genannten Dimensionen und ihrer Ausgestaltung im Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* zeigt, wie komplex das Programm aufgebaut ist und welche Aspekte berücksichtigt werden müssen, um eine Einordnung des Programmes möglich zu machen.

2.1 Politische Rahmenbedingungen und Programmverfahren

Sieht man sich aktuelle Programme zur Kulturellen Bildung an, wird deutlich, dass es zwei große Gruppen von Förderern gibt: Ministerien und Stiftungen. Innerhalb dieser beiden großen Gruppen kann unterschieden werden, ob es sich um Bundesbehörden (wie das BMBF oder die BKM) und Landesministerien (wie etwa das Ministerium für Wissenschaft und Kultur in Niedersachsen) handelt oder um öffentlich finanzierte Stiftungen (wie etwa die Kulturstiftung des Bundes) und privat finanzierte Stiftungen (wie z. B. die Stiftung Mercator). Ein Einbezug der Förderer in den Vergleich von Programmen ist notwendig, weil für die jeweiligen Förderer unterschiedliche rechtliche und politische Rahmenbedingungen gelten. Besonders interessant wird es, wenn Programme von mehreren Förderern gemeinsam aufgelegt werden: So wurde das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* hauptsächlich von der Kulturstiftung des Bundes und damit einer öffentlichen Stiftung und der privaten Stiftung Mercator finanziert, allerdings in Zusammenarbeit und mit einer Ko-Finanzierung durch die Kultusministerien der fünf beteiligten Bundesländer. Sowohl die Stiftungen als auch die Länder können mit ihrem Engagement jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, was in der Folge zu unterschiedlichen Bewertungen von Erfolgen und Misserfolgen führen kann.

Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet drei *Gebietskörperschaften*: Bund, Länder und Kommunen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind die Kommunen für „alle Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ (GG Art. 28 Abs. 2) zuständig und damit auch im Grundsatz für die Bereiche, die im Kontext Kultureller Bildung relevant sind: Kultur, Bildung, Soziales. Ob dies auch eine Pflicht der Kommunen zur Kulturförderung umfasst, wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert (Hellermann 2012). Bisher aber gilt Kulturförderung als *freiwillige Leistung* – außer in Sachsen, in dem die Kommunen durch das Kulturräumgesetz zur Kulturförderung verpflichtet sind. Zudem sind es die einzelnen Bundesländer, die im Bereich von Kultur und Bildung gesetzgeberische Kompetenz haben, der Bund kann hier nur in eng gesteckten Grenzen aktiv werden. Interessant ist die Frage, auf welche Gebiete sich Förderprogramme beziehen, insbesondere auch deshalb, weil die reglementierenden Faktoren, die für öffentliche Förderer gelten, nicht für privat-gemeinnützige Stiftungen gelten, die wiederum aber in ihren Stiftungszwecken oft an bestimmte Gebiete gebunden sind. Im Falle des Programmes *Kulturagenten für kreative Schulen* sind alle drei Gebietskörperschaften relevant: Die Kulturstiftung des Bundes ist ein bundesweit agierender Förderer, dessen Förderung bundesweite Relevanz haben muss, die beteiligten Länderministerien sind für ihre jeweiligen Bundesländer zuständig und die kommunale Ebene ist involviert, da der Hauptteil der beteiligten Schulen und viele Kulturpartner sich in kommunaler Trägerschaft befinden. Zudem ist mit der Stiftung Mercator eine bundesweit und auch international tätige gemeinnützige Körperschaft beteiligt.

Das Programm findet in *fünf Bundesländern* statt – in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg und den drei Flächenländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, deren rechtliche und politische Rahmenbedingungen in den Bereichen *Bildung* und *Kultur* unterschiedlich sind. Welche Entscheidungskompetenzen bei einzelnen Schulen liegen, ist z. B. in den einzelnen Bundesländern sehr verschieden: Dies hat u. a. zur Folge, dass es zwischen den Bundesländern große Unterschiede gibt, ob die Schulen selbst über die Entlastungsstunden für LehrerInnen entscheiden können, die am Kulturagentenprogramm beteiligt sind. Zudem ist das Programm an Schulen in sehr verschiedenen Kommunen angesiedelt: Von Großstädten über Mittelstädte und Kleinstädte bis zum peripheren ländlichen Raum. Diese Verteilung ist deshalb bedeutsam, weil die *kulturelle Infrastruktur* in den benannten Kommunentypen – also die vorhandenen Kultureinrichtungen und die Zahl an KünstlerInnen in näherer Umgebung – sehr unterschiedlich ist. Die Dichte der kulturellen Infrastruktur hat aber Auswirkungen auf die Formen und die Umsetzungen von Kooperationen.

Die *finanzielle Ausstattung* des Programmes ist – verglichen mit vielen anderen Programmen – gut. So werden über die Laufzeit von vier Jahren mit dem Programm Personalstellen – die der KulturagentInnen und MitarbeiterInnen in der Geschäftsstelle und in den Landesbüros – finanziert sowie relativ umfangreiche Mittel für Projekte zur Verfügung gestellt (160.000 € pro Schulnetzwerk). Im Programm lassen sich zudem mehrere *Vergabeverfahren* unterscheiden: Neben der Auswahl der beteiligten Schulen wurden auch 46 KulturagentInnen ausgewählt und das Kunstmittel wird in einem eigenen Beantragungsverfahren vergeben. Die *Verwaltung* des Programmes ist ebenfalls komplex: Es wurde eine neue Organisation – die *Forum K&B* in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH – geschaffen, welche die Geschäftsstellenfunktionen im Programm übernimmt, u. a. ist sie der formale Arbeitgeber der KulturagentInnen. Zudem gibt es fünf Landesbüros: die *Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung e. V.*, die *cconecco UG – Management städtischer Kultur*, die *Deutsche Kinder- und Jugendstiftung* und die *Landesvereinigung Kulturelle Jugendbildung Baden-Württemberg e. V.*, die die Arbeit der KulturagentInnen vor Ort begleiten. Die *Kunstmittel* genannten Projektmittel müssen bei der *Forum K&B* beantragt und abgerechnet werden und die KulturagentInnen schreiben halbjährliche Berichte über ihre Arbeit. Zudem waren die teilnehmenden Schulen verpflichtet, zu Beginn des Programmes einen sogenannten *Kulturfahrplan* zu erstellen und diesen über die Programmlaufzeit fortzuschreiben.

Tabelle 1 ermöglicht es in tabellarischer Form, das Programm *Kulturagenten für kreative Schulen* auf einen Blick darzustellen und bietet sich zudem an, den Vergleich zu anderen Förderprogrammen zu systematisieren:

Tab. 1 Politische Rahmenbedingungen und Programmverfahren von *Kulturagenten für kreative Schulen*

Kulturagenten für kreative Schulen	
Förderer/Geldgeber	Öffentliche Stiftung, private Stiftung, Landesministerien (Kultus)
Reichweite	5 Bundesländer
Politische Ebenen	Bund, Land, Kommune
Politische Handlungsfelder	Kultur/Künste, Schule, Jugend/Soziales
Finanzielle Ausstattung	hoch
Laufzeit	4 Jahre
Implementationsakteure	Schulen, Forum K&B, Landesbüros, Kultureinrichtungen, KünstlerInnen
Vergabeverfahren	Bewerbung von Schulen, Auswahl neuen Personals, Vergabe von Projektmitteln

Die hier vorgestellte Systematik erlaubt es, auch andere Programme so zu beschreiben und dadurch einen Vergleich zu ermöglichen. Das Programm *Kultur macht stark* z. B. würde sich folgendermaßen beschreiben lassen:

Tab. 2 Politische Rahmenbedingungen und Programmverfahren von *Kultur macht stark*

Kultur macht stark	
Förderer/Geldgeber	Bundesministerium (BMBF)
Reichweite	Bundesrepublik Deutschland
Politische Ebenen	Bund
Politische Handlungsfelder	Jugend/Soziales, Schule, Kultur/Künste
Finanzielle Ausstattung	sehr hoch
Laufzeit	4 Jahre
Implementationsakteure	35 Verbände
Vergabeverfahren	Bewerbung von Verbänden mit Konzepten, Auswahl der Verbände, die wiederum eigene Programme mit eigenen Vergabeverfahren ausgeschrieben haben

Wie sich später zeigen wird, sind die politischen Rahmenbedingungen entscheidend, um zu verstehen, weshalb die jeweiligen Programme ihre Zielsetzungen mit bestimmten Instrumenten verfolgen.

2.2 Programmdesign

Programme lassen sich aber nicht nur differenziert nach den politischen Rahmenbedingungen und Programmverfahren unterscheiden, sondern auch hinsichtlich ihres *Programmdesigns*. Das Programmdesign gibt Antwort auf die Frage, welche Ziele mit welchen Instrumenten erreicht werden sollen. Zur Analyse dieser Dimensionen ist es hilfreich, sich eines theoretischen Modells zu bedienen, das im Kontext der *Theory-driven evaluation*, die insbesondere vom US-amerikanischen Evaluationsforscher Huey T. Chen entwickelt wurde, entstanden ist. Chen grenzt sich mit seinem Konzept von *Black-box-evaluations* und *Method-driven-evaluations* ab und richtet seinen Fokus auf die Frage, welche *Programmtheorie* den jeweiligen Programmen zugrunde liegt (Chen 2012, ausführlich in Chen 1990). Black-box-evaluations beschreibt er als Evaluationen, die zwar versuchen, Wirkungen von Programmen zu beobachten und zu bestimmen, aber nichts darüber aussagen können, weshalb

bzw. auf Grundlage welches Mechanismus“ diese Wirkungen zustande gekommen sind. Die Method-driven-evaluations fokussieren für Chen hingegen zu stark auf bestimmte Bedingungen der verwendeten Methode und werden so oft den komplexen Untersuchungsgegenständen nicht gerecht. In seiner Theory-driven-evaluation steht die Unterscheidung eines *Change Model* und eines *Action Model* im Zentrum: Das Change Model beinhaltet für Chen die Darstellung des Zusammenhangs zwischen den Zielsetzungen eines Programmes, den angewandten Instrumenten oder Interventionen, den anvisierten Wirkungen und dem zugrundeliegenden Wirkungsmodell. Seine These ist, dass allen Programmen – ob explizit oder implizit – ein Wirkungsmodell zugrunde liegt, das den Zusammenhang von Zielsetzung und eingesetzten Instrumenten plausibel macht bzw. plausibel machen sollte. Neben diesem Change Model lässt sich dann auch ein Action Model beschreiben, in dem die Instrumente des Programmes einschließlich der umsetzenden Organisationen, des Finanzrahmens und weitere Bedingungen beschrieben werden können. Um die in einem Programm anvisierten Wirkungen differenzierter beschreiben zu können, ist es zudem hilfreich, die Begriffe *Output*, *Outcome* und *Impact* einzuführen. Unter *Output* wird das tatsächlich Durchgeführte oder Hergestellte verstanden, also z. B. die mit den SchülerInnen durchgeführten Projekte. Unter *Outcome* wird die Wirkung verstanden, die bei der Zielgruppe erreicht werden soll bzw. erreicht wurde. Impacts schließlich weisen über die konkrete Zielgruppe hinaus und betreffen Veränderungen, die in einem größeren Zusammenhang angestoßen werden, also z. B. institutionelle Veränderungen in Schule, die durch Projekte initiiert werden. Zudem ist es sinnvoll, sich zu vergegenwärtigen, dass Programme auch *nicht-intendierte Folgen* haben können (vgl. z. B. Beywl 2009). Ein Change Model für ein Programm umfasst also die folgenden Elemente:

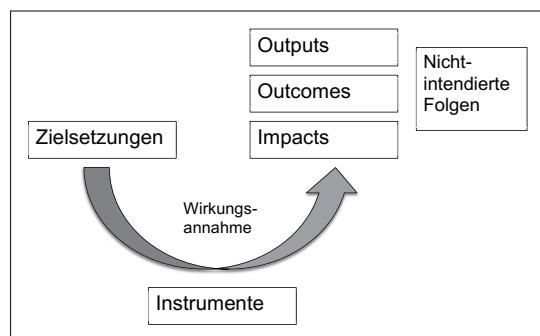


Abb. 1

Change Model
(eigene Darstellung)