

# **Evaluation Pro Helvetia**

## **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats**

vom 18. Mai 2006

---

---

## Das Wichtigste in Kürze

### Beurteilung des Status quo

*Pro Helvetia ist ein wichtiger und erfolgreicher Träger der Kulturförderung des Bundes. Mit einem Jahresbudget von 33 Millionen Franken leistet die Stiftung einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Schweizer Kulturschaffenden. Sie fördert die Kulturvermittlung und leistet Bedeutendes für die kulturelle Repräsentation des Kleinstaates Schweiz in der Welt. Sie geht strategische Partnerschaften ein und kann namentlich ihre ausländischen Partner mitunter zu beträchtlichen Eigenleistungen motivieren. Die Stiftung zeichnet sich durch Unabhängigkeit, hohe Fachkompetenz und ein starkes Netzwerk aus. Sie besetzt eine wichtige Scharnierstelle zwischen der Kulturszene und der Politik. Der politische Druck, dem die Stiftung in letzter Zeit sichtbar ausgesetzt war, zeigt aus Sicht der vorliegenden Studie den Bedarf nach einer ausserhalb der Verwaltung angesiedelten Kulturförderinstanz des Bundes.*

*Um ihren Auftrag optimal erfüllen zu können, benötigt Pro Helvetia nach unserem Verständnis einerseits einen präzisen kulturpolitischen Auftrag, andererseits aber auch die Freiheit, diesen selbständig nach Massgabe eigener Kriterien umzusetzen. Gerade weil sie über eine weit reichende und schützenswerte Unabhängigkeit in ihren Förderentscheidungen verfügt, benötigt Pro Helvetia unseres Erachtens einen klaren Leistungsauftrag, dessen Erfüllung regelmässig überprüft wird. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die politische Steuerung der Stiftung durch das Departement des Innern (EDI), den Bundesrat und das Parlament als relativ schwach. Der gesetzliche Auftrag der Stiftung ist weit reichend und vage; bei der Bestimmung der Förderschwerpunkte anlässlich der periodischen Verabschiedung des Kreditrahmens von Pro Helvetia orientieren sich die zuständigen Behörden eng an den Eingaben der Stiftung und setzen wenig eigene inhaltliche Akzente. Auch die behördliche Aufsicht über die Aktivitäten und Leistungen der Stiftung muss als zurückhaltend oder gar passiv bezeichnet werden.*

*Pro Helvetia hat in den letzten Jahrzehnten an Terrain verloren und verfügt heute nur noch über rund 12 % des gesamten Kulturförderbudgets des Bundes. Neben der Stiftung nehmen auch das Bundesamt für Kultur (BAK) und verschiedene Stellen des Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ähnliche Aufgaben wahr. Auch wenn sich im Einzelnen eine einigermaßen funktionierende Arbeitsteilung eingespielt haben mag, sind auf der Ebene des Bundes zu viele Akteure mit überlappendem Auftrag aktiv. Koordinationskosten, Transparenzmängel und das Risiko von Parallelaktionen sind die Folge.*

*Auch in vertikaler Sicht besteht keine trennscharfe Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den in der öffentlichen Kulturförderung primär zuständigen Kantonen und Gemeinden. Der Subsidiaritätsgrundsatz funktioniert nur eingeschränkt; die Stiftung fördert Dinge, die auch dezentrale Instanzen fördern könnten, unternimmt aber mitunter in ihren exklusiven Zuständigkeitsfeldern zu wenig. Trotz Fortschritten bestehen im föderalistischen Schweizer Kulturfördersystem immer noch*

---

beträchtliche Informations- und Koordinationsdefizite zwischen den einzelnen Förderstellen.

Die Aufbaustrukturen von Pro Helvetia sind erneuerungsbedürftig. Strategische und operative Aufgaben sind nicht klar getrennt. Die im Gesetz festgelegte Grösse und der Pluralismus des Stiftungsrats führen zwar zu breit abgestützten Förderentscheidungen, erschweren aber ein rasches Agieren und eine zukunftsorientierte Strategiebildung. Auf der Ebene des Stiftungsrats wie der Geschäftsstelle haben die einzelnen Sparten einen dominierenden Einfluss. Diese neigen zur Besitzstandswahrung und zum Interessenausgleich und sind nicht durch eine gemeinsame Vision einer «neuen Pro Helvetia» geeint. Die strategische Führung der Stiftung ist vor diesen Hintergrund eher schwach. Eine Folge davon ist, dass sich die Stiftung mit Prioritätensetzungen schwer tut. Es fehlt an einer konzisen Förderstrategie, die in wenigen Worten ausdrückt, was Pro Helvetia in Abgrenzung zu anderen Instanzen fördert und was nicht. Das Portfolio wirkt überladen und umfasst neben dem Kerngeschäft der gesuchsbasierten Förderung, den stiftungseigenen Programmen und dem Betrieb von Aussenstellen zahlreiche Nebenaktivitäten, die mit erheblichem Personalaufwand verbunden sind und teilweise über den ohnehin weit gefassten gesetzlichen Auftrag der Stiftung hinausgehen.

Die Ablaufstruktur der Förderung auf Gesuch hin ist ausgesprochen komplex. Auf den Ebenen der Geschäftsstelle und des Stiftungsrats sind je nach Art und Umfang der Gesuche unterschiedliche Instanzen zuständig, und ein einzelnes Gesuch wird unter Umständen von drei verschiedenen Instanzen beurteilt. Dass innerhalb der Geschäftsstelle unter Umständen jahrelang dieselben Personen über Gesuche entscheiden, beurteilen wir kritisch. Insgesamt erscheint uns die Gesuchsbeurteilung bei Pro Helvetia zwar sehr sorgfältig und professionell, aber trotz der in den letzten Jahren erzielten Verbesserungen immer noch umständlich und wenig effizient. Bei der deutschen Kulturstiftung des Bundes obliegt die Beurteilung sämtlicher Fördergesuche einer externen Fachjury, deren Mitglieder nur mit einer bescheidenen Aufwandsentschädigung entlohnt werden, was mit ein Grund für die geringen Gemeinkosten der Stiftung ist.

Verteilanalysen der auf Gesuch hin vergebenen Mittel von Pro Helvetia zeigen eine stark diversifizierte Förderpraxis. Die durchschnittlichen Unterstützungsbeiträge pro Gesuch sind seit Längerem rückläufig, der Anteil der Kleingesuche sehr hoch. Die Stiftung neigt zu einer breiten Streuung ihrer Mittel auf viele Kleinprojekte, obschon ihrer eigenen Einschätzung zufolge von einem stärker fokussierten Mitteleinsatz eigentlich bessere Resultate zu erwarten wären. Im Inland wird die deutsche Schweiz unterproportional gefördert, und über 60 % der Fördermittel auf Gesuchsbasis flossen im Jahr 2005 ins Ausland – eine Proportion, die von uns in Ermangelung von politischen Zielvorgaben nicht beurteilt werden kann.

Die stiftungseigenen Programme sind ein probates Instrument, wenn die Stiftung nicht nur auf Gesuche reagieren, sondern wichtige Themen des kulturellen Lebens selbständig aufgreifen will. Während einige Programme, namentlich solche im Ausland, beträchtliche Resonanz erzeugen, weisen andere offenbar ein eher ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Der Einbezug externer Partner bei der Lancie-

---

rung neuer Programme ist verbesserungsbedürftig, und die Durchführung der Programme könnte noch vermehrt an Externe delegiert werden.

Die Auslandsarbeit der Stiftung erscheint insgesamt zweckmässig und erfolgreich. Allerdings bedarf das Konzept der Aussenstellen unseres Erachtens einer grundlegenden Überprüfung. Aufgrund unserer Umfrage erscheint das Modell fest installierter Kulturzentren nach dem Muster des Centre Culturel Suisse in Paris (CCSP) veraltet, teuer und wenig effektiv. Zukunftsweisender ist hingegen das Modell kleiner, flexibler Verbindungsbüros, die eng mit den in- und ausländischen Partnern vor Ort kooperieren und bei Bedarf verschoben werden können. Wir fragen uns, ob der Anspruch der Stiftung, auf allen Kontinenten mit einer Aussenstelle präsent zu sein, in Anbetracht der begrenzten Ressourcen sinnvoll und einer Schwerpunktbildung im geografischen Sinne dienlich ist.

### **Zwischenbilanz des internen Reformprozesses seit dem Jahr 2000**

Pro Helvetia befindet sich seit einigen Jahren in einem intensiven Reformprozess, dessen Spielräume indessen bisher begrenzt waren: Die gesetzlichen Grundlagen der Stiftung werden erst jetzt im Zuge der Formulierung des Kulturförderungsgesetzes (KFG) und des neuen Pro Helvetia-Gesetzes (PHG) angepasst, und die im geltenden Gesetz festgelegte Struktur des Stiftungsrates limitiert aus unserer Sicht die Reformfähigkeit der Stiftung. Trotz dieser ungünstigen Ausgangslage erzielte der bisherige Reformprozess eindeutige Verbesserungen. Der Stiftungsrat und andere Gremien wurden verkleinert, der Leitende Ausschuss aufgewertet, die Strukturen der Geschäftsstelle vereinfacht und stärker an Prozessen ausgerichtet. Die Administration und das Finanzmanagement wurden professionalisiert, und eine neue Gesuchsdatenbank beschleunigt die Bearbeitung der Fördergesuche.

Werden die Budgetwerte des laufenden Jahres eingehalten, sinkt die Gemeinkostenquote der Stiftung von 39,6 % im Jahr 2001 auf 31,5 % im Jahr 2006, also um über acht Prozent, was angesichts der auch im Gesetz liegenden Effizienzblocker als Erfolg zu werten ist. Zu Recht weist Pro Helvetia zudem darauf hin, dass der Personalaufwand namentlich im Bereich der stiftungseigenen Programme und der Aussenstellen Kulturprojekten zugute kommt und einen Mehrwert schafft.

Dennoch sind die Gemeinkosten von Pro Helvetia mit gut 30 % im Vergleich zu anderen Förderinstitutionen unseres Erachtens immer noch zu hoch. Während der administrative Aufwand im engen Sinne vertretbar ist, fällt hier neben dem weit reichenden Portfolio vor allem der hohe Projektbegleitungsaufwand (z.B. im Gesuchsbereich) ins Gewicht, der durch die Niederschwelligkeit in der Förderung noch verstärkt wird. Trotz der erwähnten Verbesserungen, die im gegebenen Rahmen nicht selbstverständlich waren, blieb die Reform der vergangenen Jahre in vielem dem Status quo verhaftet, schöpfte den Spielraum des geltenden Gesetzes nicht aus oder zementierte in neueren Ausführungsbestimmungen gar dessen Strukturmängel. So wären etwa neue Wege bei der Gesuchsbearbeitung schon heute möglich, wie etwa der im Rahmen des Programms swixx durchgeführte Wettbewerb gezeigt hat.

---

## **Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelungen**

*Die Vernehmlassungsentwürfe zum KFG und zum PHG bringen aus unserer Sicht einige klare Verbesserungen für die Kulturförderung des Bundes und Pro Helvetia, lassen aber auch viele Chancen ungenutzt und sollten unseres Erachtens gründlich überarbeitet werden.*

*Positiv scheint uns, dass künftig über den Finanzrahmen und die Schwerpunkte der Stiftung in einer Zusammenschau mit anderen Kulturfördermassnahmen des Bundes entschieden wird, die Organisation der Stiftung flexibler wird, die Funktion der Arbeitsgruppen im Stiftungsrat an externe Fachkommissionen übergeht und die Rechtsweggarantie für Gesuchsteller in vereinfachter Form erhalten bleibt.*

*Was die Rollenklärung zwischen Pro Helvetia und den anderen Kulturförderstellen des Bundes betrifft, liegen die Vernehmlassungsentwürfe deutlich unter den Erwartungen. Sie schreiben im Wesentlichen eine unübersichtliche, historisch gewachsene Praxis fest und hinterfragen nicht, ob der Bund tatsächlich fünf verschiedene Instanzen braucht, die direkt oder indirekt die Kultur fördern. Es fehlt eine systematische Rollenteilung zwischen der Stiftung und dem BAK bzw. den betroffenen EDA-Stellen. Auch die vertikale Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den kantonalen und kommunalen Förderstellen wird in den Vernehmlassungsentwürfen nicht hinreichend geklärt. Neue Denkansätze, wonach die Stiftung entweder zu einer umfassenden, auch die Filmförderung umfassenden Förderagentur des Bundes erweitert oder aber zu einer reinen Diffusions- und Austauschinstanz umgebaut würde, werden nicht weiter verfolgt.*

*Kritisch beurteilen wir zudem den schwerfälligen Planungsmechanismus der Kulturförderung des Bundes und der fehlende Einbezug des EDA in die Formulierung des Schwerpunktprogramms Kultur und den Leistungsauftrag an Pro Helvetia, das überkomplexe Aufsichtsregime über die Stiftung sowie die neuen Eingriffsmöglichkeiten des Bundesrates in die Aktivitäten der Stiftung.*

*Schliesslich werden die Aufgaben und die Zusammensetzung der geplanten Fachkommissionen in den Vernehmlassungsentwürfen nicht hinreichend geklärt. Ihr rein konsultativer Charakter wird betont. Entscheidet die Geschäftsstelle von Pro Helvetia letztlich eigenmächtig über alle Gesuche und Programme, wächst das Risiko von Routinen und Vergabekartellen. Ähnlich wie in der Filmförderung wäre etwa denkbar, dass die Geschäftsstelle Förderentscheide, die von den Empfehlungen der Fachkommissionen abweichen, begründen muss. Aber auch ein Modell, wonach interdisziplinär zusammengesetzte Kommissionen über Fördermittel nicht nur beraten, sondern abschliessend entscheiden, hat sich in anderen Einrichtungen bewährt und erscheint uns auch für Pro Helvetia prüfenswert.*



<b>5 Zusammenfassende Beurteilungen</b>	<b>9236</b>
5.1 Bestandesaufnahme des Status quo	9236
5.1.1 Stärken von Pro Helvetia	9236
5.1.2 Positionierung und Steuerung der Pro Helvetia im kulturpolitischen Umfeld	9237
5.1.3 Interne Strukturen, Verfahren und Prozesse	9238
5.1.4 Zwischenbilanz des internen Reformprozesses	9241
5.2 Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelung	9243
5.2.1 Summarisches Stärken-Schwächen-Profil der Vernehmlassungsentwürfe	9243
5.2.2 Positionierung und Steuerung von Pro Helvetia im kulturpolitischen Umfeld	9243
5.2.3 Interne Strukturen und Verfahren	9245
<b>6 Empfehlungen</b>	<b>9246</b>
6.1 Empfehlungen an den Gesetzgeber	9247
6.2 Empfehlungen an die Stiftung Pro Helvetia	9248
<b>Literatur</b>	<b>9251</b>
<b>Anhänge</b>	
1 Übersicht Evaluationskonzept	9254
2 Liste der interviewten Personen	9255

## Abkürzungsverzeichnis

BAK	Budesamt für Kultur
BV	Bundesverfassung
CCSP	Centre Culturel Suisse, Paris
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
KBK	Konferenz der Kulturbeauftragten der Kantone
KFG	Kulturförderungsgesetz, Vernehmlassungsentwurf und erläuternder Bericht vom Mai 2005
KKA	Kompetenzzentrum für Kulturaussenpolitik
KBK	Konferenz der Kulturbeauftragten der Kantone
KSK	Konferenz der Schweizer Städte für Kulturfragen
PH	Pro Helvetia
PHG	Pro Helvetia-Gesetz
nPHG	Vernehmlassungsentwurf zur Totalrevision PHG
PRS	Präsenz Schweiz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SCP	Schweizer Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
SR	Stiftungsrat
u. E.	unseres Erachtens
WBK-S	Ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Pro Helvetia ist eine zentrale und traditionsreiche Einrichtung der bundesstaatlichen Kulturförderung. Im Jahre 1939 als Arbeitsgemeinschaft im Kontext der geistigen Landesverteidigung geschaffen, wurde Pro Helvetia nach dem Krieg in eine Stiftung öffentlichen Rechts umgewandelt und erhielt 1965 eine eigene gesetzliche Grundlage. Mit einem Jahresetat von gegenwärtig rund 33 Millionen Franken<sup>1</sup> fördert die Stiftung heute das künstlerische Schaffen in den verschiedensten Sparten, unterstützt Schweizer Kunstschafter bei Auftritten im In- und Ausland, fördert die Kulturvermittlung und den Kulturaustausch und initiiert eigene Programme zu kulturell relevanten Themen.<sup>2</sup>

Pro Helvetia befindet sich seit Ende der 1990er Jahre in einem intensiven und teilweise konfliktreichen Reformprozess, der die Stiftung immer wieder in die Schlagzeilen brachte. Die Reform wurde neben anderen Impulsen auch durch kritische Vorstösse aus dem Parlament vorangetrieben, die die komplizierten Strukturen, die langwierigen Abläufe und die Höhe der Gemeinkosten der Stiftung monierten.<sup>3</sup>

Nach harten internen Auseinandersetzungen, auf die wir hier nicht näher eingehen, wurde im Jahr 2002 zunächst eine neue Geschäftsordnung und eine neue Beitragsverordnung beschlossen, wobei unter anderem der Stiftungsrat, der Leitende Ausschuss und die Zahl der Abteilungen der Geschäftsstelle verkleinert wurden. Unter dem neuen Direktor, der im Jahr 2002 seine Tätigkeit aufnahm, startete die Stiftung im Zeitraum 2003/4 dann unter dem Titel *Vision 70* eine zweite Reformetappe mit dem Ziel, die Strukturen und Abläufe der Geschäftsstelle zu verbessern und die Gemeinkosten der Stiftung zu senken.

Ergänzend zu diesen internen Reformen wird schliesslich auf der Basis des neuen Artikels 69 der revidierten Bundesverfassung gegenwärtig der gesetzliche Rahmen der gesamten Kulturförderung des Bundes und somit auch von Pro Helvetia grundlegend erneuert. Mit dem neuen Kulturförderungsgesetz (KFG) will der Bund primär die Partnerschaften mit den Kantonen, Gemeinden und Privaten stärken, Schwerpunkte der Kulturförderung bilden sowie die Zuständigkeiten der verschiedenen Kulturförderstellen des Bundes entflechten. Mit der Totalrevision des Pro Helvetia-Gesetzes (PHG) von 1965 sollen in erster Linie die Organisationsstrukturen der Stiftung modernisiert werden.<sup>4</sup> Beide Gesetzesentwürfe wurden im Sommer 2005 gemeinsam in die Vernehmlassung geschickt. Die Analyse der Vernehmlassungsergebnisse durch den Bundesrat ist nach Angaben des BAK<sup>5</sup> vor der Sommerpause 2006 geplant, die definitiven Botschaften zuhanden des Parlaments sollen zirka Ende 2006 vorliegen.

1 Budget 2005.

2 Pro Helvetia 2005a, 77.

3 Vgl. z.B. 00.1071 Einfache Anfrage Stump, 00.3321 Motion Zbinden, 01.3195 Interpellation Seiler.

4 Medienmitteilung des BAK vom 10. Juni 2005.

5 Telefonauskunft des BAK vom 24. April 2006.

Vor diesem Hintergrund, aber auch nach den geräuschvollen Auseinandersetzungen um eine von Pro Helvetia unterstützte Ausstellung des Schweizer Künstlers Thomas Hirschhorn in Paris, beauftragte die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im August 2005 mit einer Evaluation von Pro Helvetia. Die WBK-S möchte im Hinblick auf die Beratungen über die künftige Pro Helvetia ergänzend zu den bundesrätlichen Botschaften zum KFG/PHG über eine unabhängige Zweitmeinung verfügen. Die WBK-S erwartet von der PVK die Beantwortung folgender Leitfragen:

#### *A. Beurteilung des Status quo*

1. Wo liegen gegenwärtig die Stärken und Schwächen im Politikkonzept, in den Umsetzungsaktivitäten und Outputs von Pro Helvetia?
2. Wie sind insbesondere die Positionierung und Steuerung von Pro Helvetia im weiteren Umfeld der Kulturförderung des Bundes, aber auch im Hinblick auf die dezentralen Träger der Kulturförderung nach bisherigem Recht zu beurteilen?
3. Wie sind die gegenwärtigen Organisationsstrukturen, Verfahren und Prozesse von Pro Helvetia zu beurteilen?
4. Wie sind die Stossrichtung und der Erfolg der internen Organisationsreform seit dem Jahr 2000 zu beurteilen, und welche Erfolge erzielte die Reform namentlich hinsichtlich der angestrebten Effizienzsteigerungen?

#### *B. Ex-ante-Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelungen*

1. Lassen die Vernehmlassungsentwürfe zum KFG und zum PHG eine Verbesserung der konzeptionellen Schwächen des aktuellen Gesetzes und eine Beibehaltung der festgestellten Stärken erwarten?
2. Ist namentlich der gesetzliche Auftrag der Stiftung in den Vernehmlassungsentwürfen angesichts der kulturpolitischen Ziele des Bundes sinnvoll definiert und klar abgegrenzt vom Auftrag anderer Träger der Kulturförderung?
3. Schaffen die in den Vernehmlassungsentwürfen skizzierten Strukturen und Abläufe die Voraussetzung dafür, dass Pro Helvetia ihren gesetzlichen Auftrag wirksam und effizient erfüllen kann?

Bevor wir auf diese Fragen eingehen, zeigen wir kurz auf, wie sich Pro Helvetia im weiteren Kontext der Schweizer Kulturförderung situiert. Ziffer 2 zeigt unsere Methodik auf, Ziffer 3 enthält die Analyse des Status quo, Ziffer 4 die Ergebnisse der ex-ante-Analyse der gesetzlichen Neuregelungen, wobei wir uns auf Pro Helvetia konzentrieren und nicht den Anspruch einer umfassenden Beurteilung des gesamten KFG-Entwurfs erheben. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen in Ziffer 5 präsentieren wir in Ziffer 6 unsere Empfehlungen an den Gesetzgeber und die Stiftung Pro Helvetia.

## 1.2

## Pro Helvetia im kulturpolitischen Kontext

Kunst und Kultur<sup>6</sup> sind grundlegende Mittel der Identitätsbildung von Individuen und Gruppen. Sie dienen der Selbstvergewisserung, der Positionierung und gesellschaftlichen Integration, was insbesondere auch in Zeiten der Globalisierung wichtig ist. Kulturförderung im engeren Sinne bezeichnet die finanzielle Unterstützung der Produktion und Verbreitung von Kunstwerken. In einem weiteren Sinne versteht man darunter ein System, das neben der Unterstützung des aktuellen Kunstschaffens ergänzende Ziele wie den erweiterten Zugang zur Kultur oder die nationale und internationale Verständigung mit kulturellen Mitteln verfolgt.<sup>7</sup>

Die Kulturförderung erfolgt durch öffentliche und private Instanzen. Das staatliche Engagement rechtfertigt sich dabei durch ein Marktversagen.<sup>8</sup> Kulturelle und künstlerische Leistungen erzeugen externe Effekte und haben oftmals den Charakter öffentlicher Güter, die von Märkten nicht im erwünschten Umfang bereitgestellt oder abgegolten werden. Im Jahr 2002 investierte die öffentliche Hand rund zwei Milliarden Franken in die Kulturförderung; diesen standen nur rund 370 Millionen Franken des privaten Sektors gegenüber, von denen wiederum gut die Hälfte auf Sponsoring entfiel.<sup>9</sup> Optimistischen Schätzungen zufolge schütten private Stiftungen jährlich rund 100 Millionen Franken an Kulturschaffende aus, was lediglich rund 4 % der gesamten öffentlichen und privaten Kulturaufwendungen in der Schweiz entspricht. Zumindest in den hier und heute geltenden fiskalischen Rahmenbedingungen kann das private das öffentliche Kulturengagement keinesfalls ersetzen.<sup>10</sup>

Ein staatliches Kulturengagement kostet nicht nur, sondern hat auch positive ökonomische Effekte. Kulturelle Institutionen sind Standortfaktoren, erhöhen das Bildungsniveau und lösen beträchtliche Geldflüsse in der Wirtschaft und im Tourismus aus. Der Finanzierungsbotschaft Pro Helvetia 2004-7 zufolge<sup>11</sup> fließen aufgrund von Umwegrentabilitäten öffentliche Investitionen in Kulturinstitutionen zu zirka einem Drittel an den Staat zurück und lösen in der Privatwirtschaft ein Umsatzvolumen in zwei- bis dreifacher Höhe aus. Gemäss einer Studie von Avenir Suisse erzielte beispielsweise die private «Kreativwirtschaft» im Kanton Zürich im Jahr 2001 einen Gesamtumsatz von 8,3 Milliarden Franken und beschäftigte mit 36 700 Mitarbeitenden mehr als doppelt so viele Personen wie die im Kanton angesiedelte Maschinenindustrie.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Nach der weitgefassten Definition der Unesco umfasst die Kultur «die Strukturen, Ausdrucksformen und Bedingungen des Lebens einer Gesellschaft und die verschiedenen Arten, mit denen sich das Individuum in dieser Gesellschaft zum Ausdruck bringt und erfüllt» (Fischer 2004, 20). Unter Kunst verstehen wir im engeren Sinne die Gestaltung des geistigen und seelischen Erlebens in Wort, Musik, Bild, Tanz, Gegenständen etc. (Fischer 2004, 23; PH 2005a, 38).

<sup>7</sup> Pro Helvetia 2005a, 34 f.

<sup>8</sup> Fischer 2004, 231 ff.

<sup>9</sup> Pro Helvetia 2005a, 57; Fischer 2004, 46.

<sup>10</sup> In anderen, z. B. vielen angelsächsischen Ländern wird die private Kulturförderung steuerlich begünstigt und hat gegenüber der öffentlichen Förderung ein entsprechend grösseres Gewicht.

<sup>11</sup> Bundesrat 2003, 4892.

<sup>12</sup> Held 2005, 1. Unter Kreativwirtschaft verstehen die Autoren „Unternehmen, die sich auf erwerbswirtschaftlicher Basis mit der künstlerischen Produktion, ihrer Vermittlung und der medialen Verbreitung von entsprechenden Gütern und Dienstleistungen befassen.

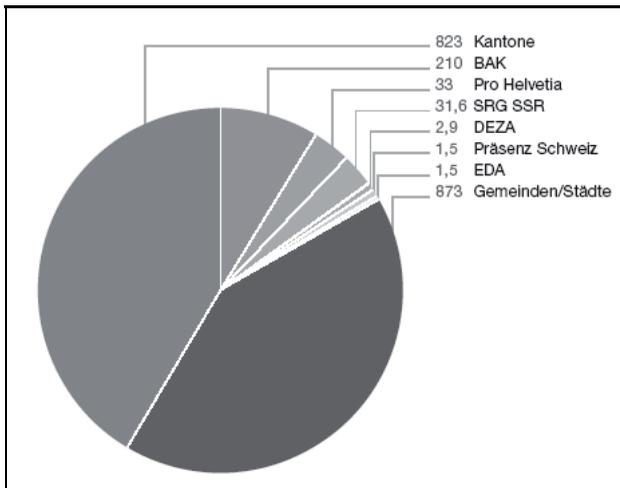
In der föderalistischen Staatsordnung der Schweiz ist die Kulturförderung in erster Linie eine Aufgabe der Kantone. Obschon der Bund im Laufe des 20. Jahrhunderts immer mehr kulturrelevante Aktivitäten entfaltete, fehlte hierzu lange eine allgemeine Verfassungsgrundlage;<sup>13</sup> diese wurde nach jahrzehntelangen Diskussionen erst 1999 im Rahmen der Totalrevision der BV geschaffen. Ergänzend zu den schon älteren speziellen Verfassungsbestimmungen zu den Landessprachen und zum Film ermöglicht Artikel 69 BV dem Bund, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, zu fördern.

Trotz dieser erweiterten Bundeskompetenz bleibt die öffentliche Kulturförderung in erster Linie eine kantonale Aufgabe, was auch anhand der Geldflüsse sichtbar wird: Aus Abbildung 1 geht hervor, dass die Kantone und Gemeinden zusammen über 80 % der gegenwärtig rund zwei Milliarden Franken, die die öffentliche Hand jährlich für die Kulturförderung aufwendet, bestreiten. Innerhalb des Bundes sind neben der Pro Helvetia im Laufe der vergangenen Jahrzehnte weitere Akteure der Kulturförderung hinzugekommen; der Anteil der Pro Helvetia an den gesamten Kulturförderaufwendungen des Bundes beträgt heute lediglich rund 12 %, und der Anteil der Stiftung am Gesamttotal der Kulturaufwendungen von Bund, Kantonen und Gemeinden liegt unter 2 %. Diese Grössenordnungen gilt es im Auge zu behalten, wenn über die Rolle des Bundes und speziell von Pro Helvetia in der öffentlichen Kulturförderung nachgedacht wird.

Die Zweckmässigkeit einer ausserhalb der Verwaltung angesiedelten, unabhängigen Kulturstiftung des Bundes wird in dieser Studie nicht in Frage gestellt. Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Zuständigkeiten für die Rahmenbedingungen der *Kulturpolitik* von jenen der konkreten *Kulturförderung* institutionell zu trennen; für das eine ist sinnvollerweise die Verwaltung, für das andere eine unabhängige Förderagentur zuständig. Nicht *ob* der Bund die Stiftung Pro Helvetia betreiben soll, sondern *wie* er dies am besten tut, ist somit die Frage, auf die wir im Folgenden eingehen.

<sup>13</sup> Kessler 1993, 149.

## Zusammensetzung der öffentlichen Kulturförderung in der Schweiz, in Millionen Franken



Quelle: Pro Helvetia 2005a, 73, basierend auf verschiedenen Quellen aus den Jahren 2002, 2004 und 2005.<sup>14</sup>

## 2 Studiendesign und Methodik

### 2.1 Evaluationsgegenstand

Jede öffentliche Politik lässt sich vereinfachend in folgende drei Ebenen gliedern:

- Das *Politikkonzept* umfasst das der Politik zugrunde liegende Handlungsprogramm. Es beschreibt die Ziele und Instrumente der Politik und definiert die Rollen und Kompetenzen der Vollzugsakteure.
- Die *Umsetzungsaktivitäten* bezeichnen alle strategischen und operativen Handlungen, die der Realisierung der Politikziele dienen. Ihre Resultate werden als *Outputs* bezeichnet – im Falle von Pro Helvetia beispielsweise Förderbeiträge oder eigene Kulturprojekte.
- Die *Wirkungen* umfassen alle Effekte, die die Outputs bei den einzelnen Adressaten und in der Gesellschaft als Ganzes auslösen, in unserem Fall z. B. die Entstehung neuer Kunstwerke oder der Kulturaustausch.

Gemäss der WBK-S soll sich die vorliegende Untersuchung auf das Politikkonzept und die Umsetzungsaktivitäten sowie die Outputs der Stiftung konzentrieren. Die Wirkungen von Pro Helvetia sind nicht Gegenstand dieser Studie und werden nur

<sup>14</sup> Diese Zahlen (z. B. zu PRS) stellen teilweise Schätzungen dar. Bewusst unberücksichtigt bleiben im Diagramm die öffentlichen Aufwendungen für Fach- und Hochschulen im Bereich der Kunst; diese sind den Bildungsbudgets zugeordnet.

am Rande thematisiert. Unsere Studie nimmt ausserdem bewusst keine inhaltliche Bewertung einzelner Projekte vor, die von Pro Helvetia unterstützt werden.

## 2.2 Vergleichsmassstäbe und Bewertungskriterien

Unsere Analyse beruht auf folgenden Vergleichsmassstäben:

1. *Vorher-Nachher-Vergleich*: Pro Helvetia ist eine Organisation im Wandel. Die vorliegende Untersuchung dokumentiert diesen, indem sie folgende drei Zeitschnitte vornimmt:

- Anfang 2000: Pro Helvetia zu Beginn der im Rahmen der Förderperiode 2000–2003 gestarteten Organisationsreform<sup>15</sup>
- Anfang 2006: Situation heute, im Zustand einer weit fortgeschrittenen internen Organisationsreform
- 2007/8: Hypothetische Situation einer Pro Helvetia nach Verabschiedung der neuen Gesetze KFG/PHG gemäss den Vernehmlassungsvorlagen.

Dieser Vorher-Nachher-Vergleich ermöglicht es uns, die Reformbemühungen von Pro Helvetia der letzten Jahre zu würdigen und die geplanten gesetzlichen Regelungen mit dem heute geltenden Gesetz zu vergleichen.

2. *Soll-Ist-Vergleich*: Diese zeitliche Betrachtung wird durch einen Soll-Ist-Vergleich ergänzt. Dabei vergleichen wir den vorgefundenen Ist-Zustand mit entsprechenden Sollwerten, die wir namentlich aus folgenden Grundlagen herleiten:

- *Gesetzliche Vorgaben und Ausführungsbestimmungen*: Das PHG, die Beitragsverordnung, die Geschäftsordnung und weitere Erlasse enthalten diverse Bestimmungen zum Auftrag, den Strukturen und Verfahrensweisen der Stiftung.
- *Andere Förderinstitutionen*: Da, wo es Sinn macht, setzen wir Pro Helvetia in Bezug zu «best practices» vergleichbarer Förderinstitutionen im In- und Ausland. Beigezogen werden hier namentlich die deutsche Kulturstiftung des Bundes in Halle an der Saale sowie der Schweizerische Nationalfonds (SNF).
- *Fachliteratur zum Stiftungsmanagement*: Natürlich stützen wir uns bei der Bewertung von Pro Helvetia auch auf Vorgaben aus der Fachliteratur, namentlich aus der Forschungsrichtung zur *Good Governance* in Stiftungen, die sich in den letzten Jahren entwickelt hat.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Uns ist bewusst, dass Pro Helvetia schon vor diesem Zeitpunkt bedeutende interne Reformvorhaben durchgeführt hat, die indessen ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums liegen.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. Rüegg-Stürm u.a., 2004 oder Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2003. Wichtige Bewertungsgrundlagen entnehmen wir auch dem Swiss Foundation Code oder den Vorgaben der ZEW 2005.

## **2.3 Arbeitsschritte und Methoden**

Die empirischen Untersuchungen zur vorliegenden Studie mussten in der kurzen Zeit von rund drei Monaten abgewickelt werden. Die wesentlichen Schritte waren:

1. Konsolidierung der Leitfragen und eines Evaluationsdesigns auf der Basis von explorativen Interviews mit 12 Schlüsselpersonen innerhalb und ausserhalb Pro Helvetia.
2. Strukturierte Leitfadeninterviews mit 19 Personen, davon 7 ausserhalb und 12 innerhalb Pro Helvetia.
3. Workshop mit 7 Kulturschaffenden aus verschiedenen Sparten.
4. Systematisierung und Verdichtung aller Interviewprotokolle in zwei internen Auswertungsberichten und systematische Inhaltsanalyse dieser Berichte.
5. Inhaltsanalysen stiftungsinterner Dokumente und Daten (Jahresberichte, Strategiepapiere, Gesuchsdatenbank *Absidion*, Buchhaltungsdaten) sowie Einsichtnahme in Projektdossiers, Manuale der Stiftung und Rekurse vor Ort.
6. Inhaltsanalysen amtlicher Dokumente, der Fachliteratur und von Referenzmaterialien von Vergleichsfällen.

Eine schematische Übersicht des Untersuchungskonzepts befindet sich in Anhang 1, die Liste der angehörten Personen in Anhang 2. Eine Auswahl der analysierten Dokumente ist im Literaturverzeichnis aufgelistet.

Unsere Beurteilungen beruhen somit auf empirischen Umfragedaten aufgrund von Interviews innerhalb und ausserhalb von Pro Helvetia, aber auch auf umfangreichen Dokumentenanalysen. Unsere Bewertungskriterien entnehmen wir den gesetzlichen Grundlagen, der Fachliteratur und dem Quervergleich mit anderen Institutionen. Gleichzeitig bestreiten wir nicht, dass die vorliegende Studie – wie jede Bewertung – ein Stückweit auch die spezifische Sichtweise der Autoren widerspiegelt.

## **3 Pro Helvetia: Beurteilung des Status-quo**

### **3.1 Politikkonzept**

In dieser Ziffer präsentieren wir unsere Untersuchungsergebnisse zum konzeptionellen Handlungsrahmen der Pro Helvetia, der primär durch das PHG von 1965 definiert ist. Weitere wichtige konzeptionelle Grundlagen der Stiftung sind die Geschäftsordnung und die Beitragsverordnung, die im Jahr 2002 vom Stiftungsrat erlassen und vom Bundesrat bzw. vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) genehmigt wurden.

### 3.1.1 Gesetzlicher Auftrag der Stiftung

Das PHG erteilt Pro Helvetia einen vierfachen Auftrag;<sup>17</sup> sie soll

- das schweizerische Geisteserbe erhalten und die kulturelle Eigenart des Landes unter besonderer Berücksichtigung der Volkskultur wahren;
- das schweizerische kulturelle Schaffen gestützt auf die in den Kantonen und in den Sprachgebieten frei wirkenden Kräfte fördern;
- den Austausch kultureller Werte zwischen den Sprachgebieten und Kulturkreisen fördern;
- die kulturellen Beziehungen mit dem Ausland pflegen, insbesondere durch Werbung um das Verständnis für schweizerisches Gedanken und Kulturgut.

#### *Beurteilungen*

Unserer Analyse zufolge ist der gesetzliche Auftrag von Pro Helvetia weit gefasst und vage, was in der Praxis Vor- und Nachteile hat. Es ermöglicht der Stiftung, eigene Akzente zu setzen und verlangt gleichzeitig nach einer konzisen Förderstrategie. Angesichts begrenzter Mittel ist das Setzen von Prioritäten durch die Stiftung unabdingbar. Der Auftrag von Pro Helvetia ist sowohl gegenüber anderen Bundesstellen als auch gegenüber den Kantonen unklar abgegrenzt. Wir gehen darauf in den Ziffern 3.1.3 und 3.1.4 näher ein.

Die vage Formulierung des Stiftungsauftrags bietet viel Spielraum für Interpretationen, der von den verschiedenen Anspruchsgruppen unterschiedlich genutzt wird. Es entstehen politische Angriffsflächen, da unterschiedliche Bewertungsmaassstäbe verwendet werden. Dieses Problem liesse sich entschärfen, wenn die politischen Behörden den Rahmenkredit der Stiftung an einen Leistungsauftrag knüpften, was aber heute nicht ausreichend der Fall ist (vgl. Ziff. 3.1.2). Es versteht sich von selbst, dass dieser Leistungsauftrag der Stiftung lediglich Leitplanken vorgeben und ihre Autonomie in strategischen und operativen Förderentscheiden respektieren soll – diese Autonomie stellt ja gerade eine Stärke der institutionellen Stellung von Pro Helvetia dar.

Die verschiedenen Rechtsgrundlagen von Pro Helvetia setzen bei der Definition des Stiftungsauftrags unterschiedliche Akzente, was das ohnehin unscharfe Aufgabenprofil der Stiftung zusätzlich verwischt. So interpretiert etwa das PHG von 1965 die Kulturpräsenz im Ausland stark im Sinne der unilateralen Landeswerbung, während jüngere Erlasse den wechselseitigen Kulturaustausch und -kontakt mit dem Ausland unterstreichen.<sup>18</sup>

Der Zweckartikel des PHG ist sprachlich veraltet und erinnert an den Kontext der geistigen Landesverteidigung, in dem die Stiftung gegründet wurde.

<sup>17</sup> Artikel 2 Absatz 1 PHG.

<sup>18</sup> Bundesrat 1965, 1439; Beitragsverordnung Artikel 1; Bundesrat 2003, 4896.

### 3.1.2 Politische und finanzielle Steuerung

Die Finanzierung von Pro Helvetia erfolgt über ein vom Bund gewährtes Stiftungsvermögen von 100 000 CHF sowie über jährliche Bundesbeiträge, deren Umfang in der Regel alle vier Jahre festgelegt werden.<sup>19</sup> Seit der Periode 1981–83 entscheidet das Parlament auf der Basis einer vom EDI erarbeiteten Finanzierungsbotschaft über den Rahmenkredit von Pro Helvetia in der kommenden Förderperiode. Grundlage dieser Botschaft ist eine Eingabe der Stiftung zuhanden des EDI, in welcher die Stiftung ihre Ziele und ihren Finanzbedarf für die kommende Periode darstellt. Die Finanzierungsbotschaft selbst enthält eine Beurteilung der Stiftungsaktivitäten der auslaufenden Förderperiode, strategische Leitlinien und einen Finanzrahmen für die kommende Vierjahresperiode.

#### *Beurteilungen*

In unserer Umfrage wird die politische und finanzielle Steuerung der Stiftung mittels vierjährlichem Zahlungsrahmen mehrheitlich als angemessen beurteilt. Der Vierjahresresturnus entspricht auch der Praxis in anderen grossen Stiftungen des Bundes.<sup>20</sup> Vereinzelt wird kritisiert, die jährliche Überprüfung der Vierjahreskredite durch das Parlament sei den langfristigen Vorhaben der Stiftung nicht angemessen und mache sie politisch unnötig angreifbar.

Während die Ansprüche an die Stiftung stetig steigen, halten die verfügbaren Fördermittel nicht Schritt oder werden sogar zurückgefahren. Die Meinung der befragten Mitarbeitenden, die Mittel von Pro Helvetia seien gemessen am Auftrag zu knapp, ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar. Andere Personen weisen darauf hin, die Ausstattung der Stiftung sei mit jener ähnlicher Einrichtungen im Ausland durchaus vergleichbar. Die sich öffnende Schere zwischen Ansprüchen und Mitteln erfordert u. E. in erster Linie ein begrenztes Portfolio, eine selektive Förderstrategie und gezielte strategische Partnerschaften bei herausragenden Einzelvorhaben.

Ein grosser Nachteil der bisherigen Steuerung ist gemäss Umfrage die fehlende Koordination der politischen und finanziellen Planung der Pro Helvetia mit jener anderer Bundesstellen mit Kulturaufgaben. Das Parlament ist mit unterschiedlichen Finanzierungsvorlagen im Kulturbereich konfrontiert, die inhaltliche Überschneidungen aufweisen, aber nicht gemeinsam unterbreitet werden.

Vereinzelt wird kritisiert, die politischen Führungsinstanzen hätten zu wenig Einfluss auf die Förderschwerpunkte und -inhalte der Stiftung. Unsere Analyse bringt uns hier zu einem anderen Schluss: Im Rahmen der Finanzierungsbotschaften haben der Bundesrat, das EDI und das Parlament schon heute die Möglichkeit, die Ziele der Stiftung in einer Förderperiode zu spezifizieren und entsprechende Schwerpunkte zu setzen, machen von dieser Möglichkeit aber nur wenig Gebrauch. Die bundesrätlichen Finanzierungsbotschaften 2000/3 und 2004/7 halten sich eng an die entsprechenden Eingaben der Stiftung und setzen wenige eigene Akzente.<sup>21</sup> Die

<sup>19</sup> Artikel 3 Absatz 1 PHG.

<sup>20</sup> z. B. dem SNF.

<sup>21</sup> In der Botschaft 2000/3 akzentierte der Bundesrat etwa den Auftrag der Förderung der Verständigung im Inland und den Kulturaustausch mit dem Ausland; in der Botschaft 2004/7 kürzte der Bundesrat die Eingabe der Stiftung um fast 25 % und verzichtete auf zwei seitens der Stiftung vorgeschlagene Schwerpunkte. Vgl. Bundesrat 1999 und 2003 und NZZ vom 30.5.2003, 15.

Formulierung der Handlungsschwerpunkte von Pro Helvetia bleibt sehr allgemein, und es werden keine überprüfbaren Wirkungsziele definiert.

In diesem Sinne kritisieren auch verschiedene Teilnehmer unserer Umfrage namentlich die strategische Rolle der Fachbehörde BAK als zu passiv. Das Amt nehme seinen kulturpolitischen Gestaltungsauftrag<sup>22</sup> gegenüber der Stiftung zu wenig wahr. Auch das Parlament macht von seinen strategischen Steuerungsmöglichkeiten wenig Gebrauch. So passierte etwa die Finanzierungsbotschaft von Pro Helvetia 2004/7<sup>23</sup> den Ständerat praktisch diskussionslos, und auch im Nationalrat konzentrierte sich die Debatte vorwiegend auf die angemessene Höhe des Rahmenkredits, und die zu fördernden Inhalte wurden nur am Rande angesprochen – bspw. in der Forderung nach einer verstärkten Unterstützung der Volkskultur. Vor diesem Hintergrund lokalisieren wir ein allfälliges Steuerungsproblem der Stiftung nicht primär auf der konzeptionellen Ebene, sondern auf der Ebene der Umsetzung seitens der verantwortlichen Behörden, namentlich des BAK.

Wir möchten an dieser Stelle präzisieren, dass eine aktive strategische Führung und Erfolgskontrolle von Pro Helvetia durch die verantwortlichen Behörden und eine weit reichende Unabhängigkeit der Stiftung bzgl. der Umsetzung ihres Auftrags für uns keinen Widerspruch, sondern vielmehr zwei Seiten einer Medaille darstellen. Die Stiftung braucht klare kulturpolitische Leitplanken, innerhalb derer sie frei von fallspezifischer Einflussnahme agieren kann. Und sie braucht – auch zu ihrer eigenen Legitimation! – ein professionelles strategisches Controlling, das die Erfüllung ihres kulturpolitischen Leistungsauftrags regelmässig überprüft.

### 3.1.3 Arbeitsteilung mit anderen Bundesstellen

Pro Helvetia war während Jahrzehnten die einzige namhafte Bundesinstitution für kulturelle Fragen. Sie vergab Subventionen an kulturelle Organisationen, förderte Kulturschaffende auf Gesuchsbasis und führte eigene Projekte durch.<sup>24</sup> Inzwischen nehmen mehrere weitere Bundesstellen mit teilweise namhaften Budgets eigene Kulturförderaufgaben im engen oder zumindest im weiteren Sinne wahr:<sup>25</sup>

- Das im Jahr 1975 geschaffene *BAK* verfügt über ein Budget von 210 Millionen Franken.<sup>26</sup> Das BAK ist die Fachbehörde für kulturpolitische Grundsatzfragen. Es soll die Rahmenbedingungen für ein unabhängiges Kulturschaffen und ein vielfältiges Kulturangebot sicherstellen, das kulturelle Erbe erhalten und den kulturellen Austausch sowie die Verständigung zwischen den Sprach- und Kulturgemeinschaften fördern. Unter anderem ist das BAK bei der Rechtsetzung im Kulturbereich federführend, fördert das kulturelle Schaffen und unterstützt Institutionen, die der Sammlung, Erhaltung und Vermittlung von Kulturgut dienen. Mit einem Jahresbudget von 35,5 Millionen Franken (2005) ist die Filmförderung direkt beim BAK angesiedelt.

<sup>22</sup> Vgl. Artikel 6 Absatz 3a der Organisationsverordnung EDI.

<sup>23</sup> 03.043 Amtliches Bulletin Nationalrat vom 25.9.03 bzw. Ständerat vom 16.12.03.

<sup>24</sup> So organisierte die Stiftung beispielsweise die Landesausstellung von 1964.

<sup>25</sup> Im Folgenden vgl. die einschlägigen Bundesgesetze, die Organisationsverordnungen EDI und EDA sowie Pro Helvetia 2005a, 76ff.

<sup>26</sup> Budget 2005.

- Die *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)* ist die Entwicklungshilfeagentur des Bundes. Mit 2,9 Millionen Franken pro Jahr<sup>27</sup> informiert die DEZA mittels Kulturveranstaltungen im Inland über ihren Auftrag, sensibilisiert die Bevölkerung für die Realitäten in Entwicklungsländern und stellt Kulturschaffenden aus diesen Ländern im Sinne des Kulturaustauschs Präsentationsmöglichkeiten zur Verfügung. Für soziokulturelle Projekte im Ausland stehen der DEZA jährlich weitere 8,9 Millionen Franken zur Verfügung.
- Die im Jahr 2000 geschaffene *Präsenz Schweiz (PRS)* verfügt über einen Jahresetat von 10,3 Millionen Franken, wovon grob geschätzt rund 1,5 Millionen Franken indirekt für Kulturprojekte wirksam werden.<sup>28</sup> Im Sinne der Landeswerbung soll PRS landeskundliche Informationen vermitteln, im Ausland Verständnis und Sympathie für die Schweiz wecken und deren Vielfalt und Attraktivität zur Geltung bringen. Zu diesem Zweck arbeitet PRS mit verschiedenen privaten und öffentlichen Partnern zusammen. In ihrer eigenen Wahrnehmung ist PRS keine Kulturförderstelle, sondern hat als Querschnittorgan die Aufgabe, ein Gesamtbild der Schweiz darzustellen. Insofern Kultur aber ein wichtiger Imagefaktor ist und PRS die Präsenz Schweizer Kulturinstitutionen und Kulturschaffender im Ausland unterstützt, halten wir es aber gerechtfertigt, sie der Kulturförderlandschaft des Bundes im weiteren Sinne zuzurechnen.<sup>29</sup>
- Mit einem Jahresbudget von 1,5 Millionen Franken<sup>30</sup> unterstützt schliesslich auch das *Kompetenzzentrum für Kulturaussenpolitik (KKA)*<sup>31</sup> die Kulturarbeit der Schweizer Aussenvertretungen und hat den Auftrag, deren Wirksamkeit, Qualität und Kohärenz sicherzustellen. Das KKA wirkt bei der Ausbildung des Botschaftspersonals mit und führt auf Antrag der Aussenvertretungen kulturelle Projekte vor Ort durch.<sup>32</sup> Zusätzlich entwickelt das KKA proaktiv eigene Kulturprojekte und bietet diese den Aussenvertretungen an. Schliesslich unterstützt das KKA im Rahmen des departementalen Informationsauftrags nach Artikel 1 Absatz 2d der Organisationsverordnung des EDA auch kulturelle Aktivitäten im Inland.

### *Beurteilungen*

Mehrere Interviewpartner der PVK bedauern, dass Pro Helvetia ihre privilegierte Stellung im Bereich der Kulturförderung in den letzten Jahrzehnten eingebüsst hat und andere Bundesstellen, vor allem das jüngere BAK, zunehmend in den Kompetenzbereich der Stiftung expandierten.<sup>33</sup> Für diese Entwicklung ist Pro Helvetia einigen Befragten zufolge mitverantwortlich, da sie es verpasst habe, mittels einer

<sup>27</sup> Budget 2005, ohne Personal- und sonstige Betriebskosten.

<sup>28</sup> Budget 2005, ohne Personal- und sonstige Betriebskosten. Die heutige PRS ging aus der vormaligen Koordinationskonferenz für die Präsenz der Schweiz im Ausland hervor.

<sup>29</sup> Vgl. sinngemäss auch Bundesrat (2003) bzw. Vernehmlassungsentwurf KFG/PHG.

<sup>30</sup> Budget 2005, ohne Personal- und sonstige Betriebskosten.

<sup>31</sup> Schaffung 2004, hervorgegangen aus der ehemaligen Sektion «Kultur und UNESCO» in der Politischen Abteilung III der Politischen Direktion des EDA.

<sup>32</sup> Zum Beispiel Ausstellungen. Das KKA kann Projektanträge der Aussenvertretungen abändern oder zurückweisen, wenn sie den Richtlinien des Departements nicht entsprechen.

<sup>33</sup> Die in Abbildung 1 gezeigten Finanzdaten zeigen dies eindrücklich: Das Budget des BAK ist sechsmal grösser als jenes der Pro Helvetia.

pro-aktiven Strategie ihre Position zu festigen und ihre Interessen in der Politik nicht genügend wirksam gewahrt habe. Die Stiftung habe an politischem Rückhalt verloren, betonen verschiedene Befragte.

Das gegenwärtige System der Kulturförderung des Bundes ist historisch gewachsen und weist Überschneidungen auf. Entsprechend unklar und unzweckmässig ist aus der Sicht mehrerer Interviewpartner die Arbeitsteilung zwischen der Pro Helvetia und anderen Instanzen, wie anhand folgender Beispiele kurz illustriert werden soll:<sup>34</sup>

#### *a. Schnittstelle Pro Helvetia – BAK*

Im Bereich der bildenden Künste etwa veranstaltet das BAK Wettbewerbe, verleiht Preise, bietet Ateliers im Ausland, unterstützt Projekte im Bereich Neue Medien oder beschickt internationale Ausstellungen mit Schweizer Beiträgen. Pro Helvetia unterstützt ebenfalls die Produktion und Diffusion von Werken der bildenden Kunst und räumt der Förderung der Neuen Medien ihrerseits einen hohen Stellenwert ein.

Im Bereich Tanz lancierten Pro Helvetia und das BAK zusammen mit weiteren Förderstellen ein gemeinsames Projekt mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen und die Qualität des Tanzes in der Schweiz zu verbessern.

Im Bereich Film obliegt die Produktionsförderung dem BAK, die Promotion und die Vermittlung bestehender Filmwerke werden von beiden Institutionen unterstützt, beispielsweise durch die gemeinsame Finanzierung des Promotionsvereins SWISS FILMS.

Im Bereich Literatur unterstützte Pro Helvetia mittels Verlagsprämien bis vor kurzem («Denkpause 2005») den Absatz von Schweizer Büchern im Ausland, das BAK unterstützt die Auftritte von Schweizer Verlagen an ausländischen Buchmessen.

#### *b. Schnittstelle Pro Helvetia – DEZA*

Zwischen der DEZA und Pro Helvetia bestehen Überschneidungen im Bereich des Kulturaustauschs und des kulturellen Dialogs mit Entwicklungs- und Transformationsländern. Die DEZA unterstützt z. B. Veranstaltungen im Inland, die das Kulturschaffen in Entwicklungsländern darstellen (z. B. Filmfestivals, Musik- oder Literaturveranstaltungen). Pro Helvetia fördert ihrerseits Entwicklungsländer, indem sie Koproduktionen sowie deren Verbreitung im In- und Ausland unterstützt. Gemeinsam finanzieren die beiden Organisationen den Südkulturfonds, der Produktionen von Kunstschaffenden aus Afrika, Lateinamerika und Asien sowie entsprechende Veranstaltungen in der Schweiz alimentiert.

Die Arbeitsteilung zwischen der DEZA und Pro Helvetia war von Schnittstellenproblemen und Doppelfinanzierungen geprägt, die Zuständigkeiten wurden aber in einer im Jahr 2003 geschlossenen Vereinbarung geregelt.<sup>35</sup> Diese scheint in der Praxis zu funktionieren, ist jedoch für Aussenstehende ausgesprochen komplex, wie folgendes Beispiel zeigt:

<sup>34</sup> Neben den Interviewprotokollen stützen sich die folgenden Ausführungen auch auf die die Internetseiten und Jahresberichte der betroffenen Organisationen, auf die einschlägigen Rechtserlasse und Vereinbarungen und die Publikation Pro Helvetia 2005a.

<sup>35</sup> «Vereinbarung über die Kompetenz- und Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und DEZA».

- Die DEZA unterstützt Veranstaltungen in der Schweiz, welche die Vielfalt des Kulturschaffens aus den Ländern des Südens darstellen und deren Präsenz in der Schweiz stärken.
- Pro Helvetia unterstützt im In- und Ausland Koproduktionen von inländischen Kulturschaffenden mit solchen aus dem Süden, inklusive deren Auswertung im In- und Ausland. Wird eine solche Koproduktion im Rahmen einer der oben genannten Veranstaltungen gezeigt, fällt sie in die Zuständigkeit der DEZA.
- Gemischte Veranstaltungen, die schwergewichtig die Südkultur präsentieren, werden von der DEZA, Veranstaltungen, die schwergewichtig die Kultur aus Industrieländern präsentieren, von Pro Helvetia unterstützt.
- Ausnahmen von den genannten Regeln sind nach gegenseitiger Absprache möglich.

Im Auftrag und mit Mitteln der DEZA realisiert Pro Helvetia ausserdem das Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine (SCP), das in den Zielländern kulturelle Aufbauarbeit leistet. Wir gehen in Ziffer 3.2.4 nochmals darauf ein.

#### *c. Schnittstelle Pro Helvetia – PRS*

Die Zusammenarbeit zwischen Pro Helvetia und PRS wird in einer im Jahr 2001 geschlossenen Vereinbarung geregelt, die die Zuständigkeiten der beiden Institutionen klar absteckt.<sup>36</sup> Sie sieht vor, dass PRS Auslandsprojekte von etablierten Schweizer Kulturschaffenden unterstützt, wenn diese für die Auftrags Erfüllung von PRS von Bedeutung sind und keine anderweitige Unterstützung erfahren. Im Falle einer Zusammenarbeit konzentriert sich PRS auf die Bereitstellung der Plattform und die Promotion des Anlasses, währenddem Pro Helvetia für die künstlerischen Inhalte zuständig ist.

Mehrere Personen im Rahmen unserer Umfrage halten daran fest, dass Landeswerbung und internationaler Kulturaustausch verschiedene Dinge sind, die institutionell getrennt werden müssen, auch wenn sich im Einzelfall sinnvolle strategische Partnerschaften ergeben mögen. Die Eingliederung der Auslandsaktivitäten von Pro Helvetia in eine unter dem Titel der Landeswerbung tätige Managementgesellschaft, wie sie das Staatssekretariat für Wirtschaft neulich skizziert hat,<sup>37</sup> beurteilen sie deshalb verständlicherweise mit grösster Skepsis.

#### *d. Schnittstelle Pro Helvetia – KKA*

Das KKA unterstützt den Kulturauftritt der Aussenvertretungen im Ausland, Pro Helvetia versteht sich ihrerseits als Partner für Kulturprojekte der Botschaften, deren Gesuche einen wichtigen Impuls für die Aussenaktivitäten der Stiftung darstellen. Diese offenkundige Parallelstruktur führte zu Spannungen, auf welche die zuständigen Departemente EDI und EDA im Sommer 2005 mit einer Vereinbarung reagierten.<sup>38</sup> Demzufolge wenden sich die Aussenvertretungen für grössere Projekte an Pro Helvetia, für kleinere an das KKA.<sup>39</sup> Die Einzelheiten sind in separaten Ausführungen dargestellt.

<sup>36</sup> «Vereinbarung zwischen PRS und PH betreffend die Regelung der Zusammenarbeit und der Kompetenzzuteilung zwischen den beiden Organisationen».

<sup>37</sup> Vgl. das Szenario «Integration erweiterter Kernbereich» in der Studie des SECO 2005.

<sup>38</sup> EDI/EDA, 2005: Bases et procédures de la collaboration en matière culturelle à l'étranger.

<sup>39</sup> Der Schwellenwert liegt bei 10 000 Franken Projektbudget.

rungsbestimmungen geregelt, die wiederum verschiedene Ausnahmen enthalten. Ungelöst in diesem komplizierten Setting bleibt der Widerspruch, dass das KKA gemäss seinem Auftrag die Kohärenz des Kulturauftritts der Schweizerischen Aussenstellen sicherstellen soll, für deren grössere Kulturprojekte jedoch gar nicht mehr zuständig ist. Zahlreiche von uns befragte Personen halten das KKA als Dienstleister für Kulturprojekte der Schweizerischen Aussenvertretungen gar nicht für nötig – grössere Projekte seien durch Pro Helvetia, kleinere auf der Grundlage eines Globalkredits durch die Aussenvertretungen selbst durchzuführen.

*Tabelle 1*

### **Aufgabenüberschneidungen Pro Helvetia mit anderen Bundesstellen**

Partnerorganisation	Überschneidungsbereich
BAK	Kulturschaffende im Inland unterstützen Kulturprodukte im In- und Ausland vermitteln den Kulturaustausch im In- und Ausland unterstützen
DEZA	das Kulturschaffen in Entwicklungsländern unterstützen den Kulturdialog mit Entwicklungsländern fördern
PRS	die Schweiz im Ausland repräsentieren und ihr Image u. a. mit kulturellen Mitteln fördern
KKA	die Schweizer Aussenvertretungen bei der kulturellen Repräsentation im Ausland unterstützen

*Quelle:* PVK 2006

In der täglichen Praxis haben sich zwischen Pro Helvetia und anderen Bundesstellen mit Kulturaufgaben zwar teilweise pragmatische Arbeitsteilungen ergeben, auf die wir in Ziffer 3.2.6 nochmals kurz eingehen. Dies ändert aber u. E. nichts daran, dass in der Kulturförderung des Bundes zu viele Akteure mit teilweise überlappendem Auftrag tätig sind. Die Folge sind erhöhte Koordinationskosten, das Risiko von Parallelaktionen, fehlende Transparenz und Erschwernisse bei der bereichsübergreifenden politischen Steuerung der Kulturaktivitäten des Bundes.<sup>40</sup>

### **3.1.4 Arbeitsteilung mit Kantonen, Gemeinden und Privaten**

Wenngleich der Bund mit Artikel 69 BV im Bereich der Kultur mehr Kompetenzen erhält, bleibt diese in erster Linie eine Aufgabe der Kantone. Dem Bundesrat zufolge gilt für die Kulturförderung weiterhin der Grundsatz der (doppelten) Subsidiarität:

<sup>40</sup> Die betroffenen Stellen der Bundesverwaltung sind mit dieser Darstellung nicht oder nur sehr eingeschränkt einverstanden. Für sie bewährt sich insgesamt die aktuelle Rollen- teilung in der Bundeskulturförderung, allenfalls sind punktuelle Optimierungen nötig.

Eine öffentliche Kulturförderung findet nur statt, wenn die private nicht ausreicht, und der Bundesstaat greift nur ein, wenn die unteren Staatsebenen überfordert sind.<sup>41</sup>

In den vergangenen 40 Jahren haben die meisten Kantone und viele Städte eigene Kulturförderinstitutionen geschaffen, wobei die Förderung der Museen, der Musik sowie Theater und Tanz im Vordergrund steht.<sup>42</sup> Zusammengerechnet betrug das Kulturbudget sämtlicher Kantone im Jahr 2002 gemäss Abbildung 1823 Millionen Franken, das der Städte und Gemeinden insgesamt 873 Millionen Franken, wobei die Ausgaben pro Kopf variieren und vor allem in den urban geprägten Regionen vergleichsweise hoch sind.<sup>43</sup> Zwecks besserer Koordination haben sich bereits 1970 mehrere Städte zur Konferenz Schweizer Städte für Kulturfragen (KSK) zusammengeschlossen, und im Jahr 1986 bildete sich unter dem Dach der Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren die Konferenz der Kulturbeauftragten der Kantone (KBK).

Zusätzlich zu diesen öffentlichen Institutionen existieren in der Schweiz rund 1500 private Kulturstiftungen, die teils selber kulturelle Aktivitäten entfalten, teils Kulturschaffende auf Gesuchsbasis unterstützen. Waren frühe Stiftungen in der Tradition des Mäzenatentums oftmals von privaten Gönnern eingerichtet, gründeten seit den 1950er Jahren vermehrt auch grosse Unternehmungen eigene Kulturstiftungen. Die Anzahl der Stiftungen ist im Ländervergleich zwar gross, doch verfügen die meisten von ihnen über relativ geringe Vermögen.

### *Beurteilungen*

Die föderalistische Ausgangslage und die im Vergleich zu den kumulierten Mitteln der Kantone und Gemeinden bescheidenen Mittel der Pro Helvetia würde u. E. eine präzisere Definition des Auftrags der Bundesstiftung in Abgrenzung zu den dezentralen<sup>44</sup> Förderstellen erfordern. Ähnlich wie auf der Ebene Bund bleibt aber auch die Rollenteilung zwischen Pro Helvetia und den Förderstellen der Kantone, Gemeinden und Privaten im Gesetz unklar. Das PHG<sup>45</sup> hält lediglich fest, dass die Bundesstiftung das kulturelle Schaffen, gestützt auf die in den Kantonen frei wirkenden Kräfte, fördert und ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit den bestehenden kulturellen Institutionen löst, deren Tätigkeiten sie zu koordinieren sucht. Nur wenn für die Erfüllung bestimmter Aufgaben derartige Institutionen fehlen oder nicht ausreichen, soll die Stiftung eigene Aktionen durchführen. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der viel zitierte Grundsatz der Subsidiarität im Zusammenspiel von Pro Helvetia und den dezentralen Kulturförderstellen in der Praxis nur eingeschränkt funktioniert, wie in der Umsetzungsziffer 3.2.6 noch genauer zu zeigen sein wird.

41 Bundesrat 2003, 4890. Vgl. auch Kessler 1993, 130.

42 Im Folgenden stützen wir uns neben anderen Quellen insbes. auf die nützliche Übersicht in Pro Helvetia 2005a.

43 So gab z. B. die Stadt Genf im Jahr 2002 pro Kopf 890 Franken aus, Lugano 422 Franken und St.Gallen 197 Franken. Im Kanton Basel Stadt fliessen rund 5 % der Steuereinnahmen in den Kulturbereich.

44 D. h. in Abgrenzung zum Bund die privaten, kommunalen und kantonalen Förderstellen.

45 Artikel 2 Absatz 1b und Absatz 2 PHG.

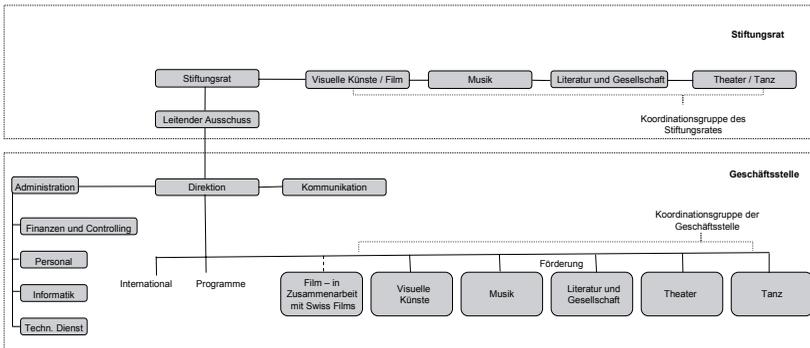
### 3.1.5 Organisationsstrukturen

Das PHG regelt die Organisation der Stiftung nur in groben Zügen. Es bestimmt die vier Organe der Stiftung, regelt deren Wahlprozedere und Amtsdauer, bestimmt die Grösse und gewisse Anforderungen an die Zusammensetzung des Stiftungsrates und regelt die Aufsicht der Stiftung.

Auf der Grundlage der Bestimmungen des PHG spezifizierte die Stiftung – auch auf der Basis der gelebten Organisation – im Rahmen der Geschäftsordnung von 2002 eine neue Struktur. Interessanterweise wurden dabei gewisse Bestimmungen der noch jungen Geschäftsordnung im Rahmen der jüngsten internen Reform *Vision 70* per Januar 2005 bereits wieder geändert. Dieser stark von der neuen Direktion initiierte jüngste Umbau der Geschäftsstelle ist eine Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des neuen PHG und zielt insbesondere auf die Vereinfachung im Abläufen, mehr Prozessorientierung und mehr Kohärenz.<sup>46</sup> Wir versuchen im Folgenden, den aktuellsten Stand der Organisationsstruktur wieder zu geben.<sup>47</sup>

Abbildung 2

#### Organigramm der PH



Quelle: PVK 2006

- Der Stiftungsrat ist das oberste Organ der Stiftung. Seine gegenwärtig 25 Mitglieder sollen die Sprachgebiete, Kulturkreise und Zweige des kulturellen Lebens angemessen repräsentieren und werden auf Antrag des EDI vom Bundesrat für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Das Plenum des Stiftungsrats trifft sich mindestens zweimal im Jahr. Es bestimmt die Leitlinien der Stiftungstätigkeit und verabschiedet zuhanden des EDI die periodische Finanzierungseingabe und den Jahresbericht. Der Stiftungsrat wählt aus seiner Mitte den Leitenden Ausschuss, die thematischen Arbeitsgruppen der Stiftung, den Direktor und weitere Verantwortungsträger der Stiftung.
- Der Leitende Ausschuss besteht derzeit aus sieben Mitgliedern des Stiftungsrats; er sorgt für die Umsetzung der vom Stiftungsrat festgelegten Leitlinien. Er erarbeitet u. a. die Finanzierungseingabe zuhanden des EDI,

<sup>46</sup> Pro Helvetia 2004a. Das Papier wurde vom Stiftungsrat verabschiedet und vom BAK gegengelesen.

<sup>47</sup> Vgl. Geschäftsordnung und Pro Helvetia 2004a.

überwacht die Erfüllung des Jahresprogramms und entscheidet über Fördergesuche ab einer bestimmten Grössenklasse sowie über gewisse stiftungseigene Programme. Der Leitende Ausschuss sorgt für eine regelmässige Evaluation der Stiftungstätigkeit und wählt das Personal der Geschäftsstelle, soweit es nicht vom Stiftungsrat gewählt wird.

- Der Stiftungsrat ist in vier fachspezifische Arbeitsgruppen und eine Koordinationsgruppe gegliedert. Die Arbeitsgruppen behandeln innerhalb ihrer Sachgebiete grössere Beitragsgesuche, entwickeln stiftungseigene Vorhaben und sorgen zusammen mit der Geschäftsstelle für deren Umsetzung. Darüber hinaus unterstützen die Arbeitsgruppen den Leitenden Ausschuss in ihrem Sachbereich bei der Formulierung von Förderschwerpunkten, Jahresprogramm und Voranschlag und evaluieren die Tätigkeiten der Abteilungen der Geschäftsstelle.
- Die Geschäftsstelle führt die Beschlüsse des Stiftungsrats und seiner Ausschüsse aus. Im Rahmen der strategischen Vorgaben kann sie kleinere Fördergesuche selbständig unterstützen bzw. entsprechende stiftungseigene Programme entwickeln und umsetzen. Nach den neuesten Reorganisationen im Rahmen der *Vision 70* besteht die Geschäftsstelle heute aus der Direktion mit ihren Stabsdiensten sowie den drei Bereichen International, Programme und Förderung, wobei Letztere wiederum in fünf thematische Abteilungen (plus Angliederung von SWISS FILMS) sowie eine bereichsübergreifende Koordinationsgruppe gegliedert ist.

### *Beurteilungen*

Das PHG macht Pro Helvetia hinsichtlich der Vertretung der Kunstsparten und Landesteile zwar folgenreiche Vorschriften, lässt wesentliche Fragen der Organisation aber auch offen. Vor diesem Hintergrund können wir der oft gehörten Kritik, das Gesetz presse die Stiftung in ein viel zu enges Korsett, nicht vorbehaltlos zustimmen. Der Stiftungsrat hätte im geltenden Rechtsrahmen die Möglichkeit gehabt, Pro Helvetia eine modernere Struktur zu geben, hat diese Freiheit aber unseres Erachtens nur unzureichend genutzt. Stattdessen wurden gewisse Strukturprobleme der Stiftung in der Geschäftsordnung sogar noch zementiert.<sup>48</sup>

Unsere Umfrage fördert folgende zentralen Strukturprobleme der Stiftung zutage:

- Strategische und operative Aufgaben sind nicht sauber getrennt;<sup>49</sup> das Personal der Geschäftsstelle ist vom Stiftungsrat bzw. vom Leitenden Ausschuss zu wählen, was den Spielraum des Direktors empfindlich einschränkt.<sup>50</sup> Statt sich auf die strategische Führung der Stiftung zu konzentrieren, entscheiden die Mitglieder des Stiftungsrates und sogar des Leitenden Ausschusses zudem über einzelne, finanziell bedeutende Fördergesuche; obschon mit der Aufwertung des Leitenden Ausschusses im Jahr 2002 Fortschritte erzielt wurden, sind die Ebene der strategischen Führung und der Fachexpertise noch nicht hinreichend getrennt.

<sup>48</sup> Bspw. ist es u. E. nicht zwingend, dass die Mitglieder des Stiftungsrates über Fördergesuche entscheiden.

<sup>49</sup> Ein externer Interviewpartner mit langjähriger Sektorererfahrung betont, dass lange vor Antritt des heutigen Führungspersonals der Stiftung seitens der Geschäftsstelle auch kleinere Entscheidungen an den Stiftungsrat delegiert wurden.

<sup>50</sup> Diese Wahlkompetenz ist allerdings im PHG selbst (Art. 10) geregelt.

- Die im PHG definierte Grösse des Stiftungsrates und seine geografischen und thematischen Repräsentationserfordernisse tragen zwar zu einer breiten Abstützung der Förderentscheide bei, machen den Stiftungsrat aber auch zu einem schwerfälligen, unflexiblen Organ, das in beträchtlichem Masse vom Sparten- und Besitzstandsdenken seiner Mitglieder geprägt ist; dem obersten Stiftungsorgan fehlt der grossen Mehrheit unserer Interviewpartner zufolge die Sicht aufs Ganze, und es tendiert zur Erhaltung des Status quo. Die Aufwertung des Leitenden Ausschusses im Rahmen der internen Reform hat dieses Problem zwar ein Stückweit entschärft, aber auch zu Spaltungstendenzen zwischen dem Leitenden Ausschuss und dem restlichen Stiftungsrat geführt.
- Die Spartenstruktur im Stiftungsrat und der Geschäftsstelle, die in der Geschäftsordnung noch zementiert wurde, begünstigt unproduktive Rivalitäten zwischen den Sparten und die Bildung von «Achsen» zwischen den Abteilungsleitern und den zuständigen Arbeitsgruppen-Mitgliedern; sich auf diese berufend, können die Abteilungsleiter die Vorgaben der Direktion mitunter wirksam umgehen, was die Durchsetzung von operativen Entscheidungen erschwert.

Die jüngste Organisationsreform der Geschäftsstelle im Rahmen der Vision 70 zielt u. E. insgesamt in die richtige Richtung; mit der Schaffung der drei Bereiche Förderung, Programme und International reflektiert das Organigramm erstmals die Kernprozesse und Produkte der Stiftung. Im Bereich Administration sind die zentralen Dienste zweckmässig zusammengefasst. Andererseits werden zwischen den neuen Bereichen auch neue Rivalitäten und Schnittstellenprobleme sichtbar, und es besteht nach wie vor eine Tendenz zur organisatorischen Überkomplexität, wie wir in Ziffer 3.2.1 ff. genauer aufzeigen werden. Weitergehende Schritte wie eine Synchronisierung der Entscheidungsprozesse zwischen den Bereichen Förderung und Programme, eine Klärung der Entscheidungskompetenzen im Bereich International oder eine noch weiter gehende Reduktion der Anzahl Abteilungen der Geschäftsstelle waren nicht mehrheitsfähig, was gemäss Pro Helvetia auch daran liegt, dass das EDI eine Änderung der Geschäftsordnung vor der Verabschiedung der neuen Gesetzesgrundlage von Pro Helvetia nicht wünschte. Allerdings weisen wir darauf hin, dass auch die realisierten Reformen der Vision 70 de facto teilweise über den Rahmen der geltenden Geschäftsordnung hinausgehen.

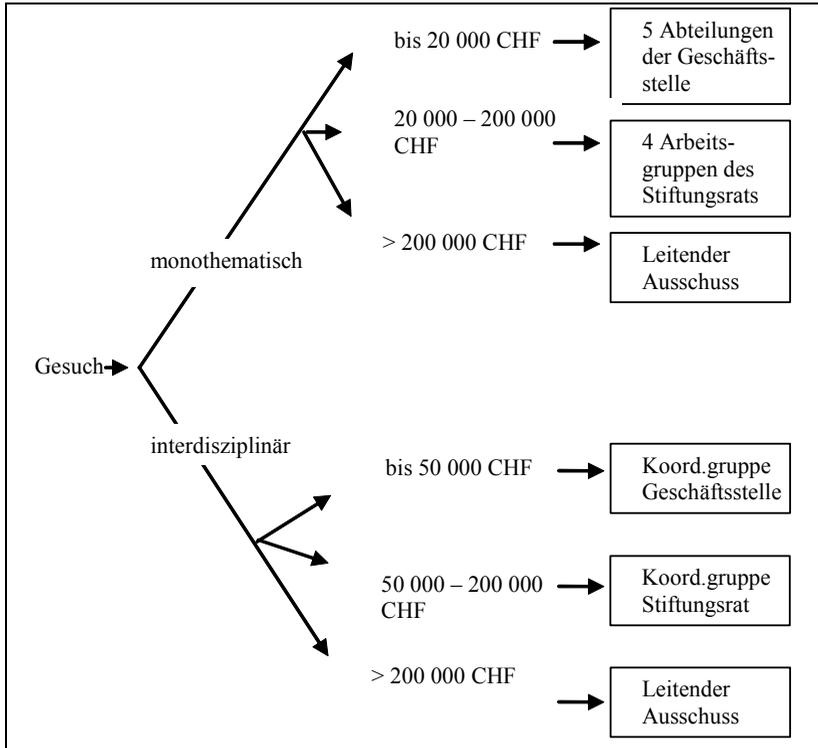
### **3.1.6 Ablaufstruktur der Gesuchsbearbeitung**

Nach Artikel 11a PHG ordnet die Stiftung das Verfahren für die Beurteilung von Fördergesuchen in einem Reglement. Auf dieser Grundlage erliess der Stiftungsrat im Sommer 2002 die vom Bundesrat genehmigte neue Beitragsverordnung Pro Helvetia. Diese regelt die einzelnen Beitragsarten und hält fest, dass kein Rechtsanspruch auf Unterstützungsbeiträge besteht. Sie umschreibt, welche allgemeinen Voraussetzungen für den Erhalt von Förderbeiträgen erfüllt sein müssen und gibt zwecks einer klaren Abgrenzung von anderen Förderstellen recht genaue Leitplanken an, was die Stiftung in den einzelnen Sparten zu fördern beabsichtigt. Artikel 5 Absatz 3 der Beitragsverordnung hält fest, dass die Stiftung Projekte im Inland nur dann unterstützt, wenn sie auch von anderen Geldgebern unterstützt werden. Ferner sind die Zuständigkeiten und das Verfahren der Gesuchsbeurteilung in der Beitrags-

verordnung und in der Geschäftsordnung genau geregelt, wie Abbildung 3 schematisch illustriert.

Abbildung 3

### Entscheidungskompetenzen für Gesuchsbeurteilung



Quelle: PVK 2006

#### Beurteilung

Ähnlich wie bei den Aufbaustrukturen ist der Stiftungsrat vom Gesetz her bei der Bestimmung der Ablaufstruktur der Gesuchsbearbeitung relativ frei und hat lediglich die Verfahrensgarantien der Artikel 10 und 29–38 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu beachten.

Die in der Beitragsverordnung und in der Geschäftsordnung festgehaltenen Verfahrensbestimmungen sind im Resultat ausgesprochen komplex, wie Abbildung 3 aufzeigt. Die Aussenstellen nicht mitgerechnet, gibt es allein auf der Ebene der Geschäftsstelle und des Stiftungsrats 12 verschiedene Kompetenzzentren, die – je nach Inhalt und Umfang der Gesuche – für deren Beurteilung zuständig sind. Vor allem bei den finanziell umfangreicheren Anträgen und solchen aus dem Ausland wird ein einzelnes Gesuch unter Umständen von drei verschiedenen Instanzen

beurteilt; diese Zuständigkeitsordnung ist aus unserer Sicht einer effizienten Gesuchsbeurteilung abträglich.

Dass der Stiftungsrat bzw. seine Unterorgane über die finanziell gewichtigeren Gesuche entscheidet, ist u. E. nicht unproblematisch, denn in der gegenwärtigen Struktur sind dessen Mitglieder in hohem Masse Regionen- und Spartenvertreter, was der unabhängigen Gesuchsbeurteilung eher abträglich sein dürfte. Im Gegensatz zu den auf der Ebene der Geschäftsstelle getroffenen Entscheiden entsteht auf diese Weise ausserdem gerade bei den finanziell gewichtigsten Gesuchen eine Kontroll-lücke, da der Stiftungsrat die Unabhängigkeit seiner eigenen Entscheidungspraxis trotz Ausstandsregeln nur begrenzt kontrollieren kann.

Nach Angaben der Stiftung lagen im Jahr 2005 fast 88 % der unterstützten Fördergesuche unter dem Schwellenwert von 20 000 Franken<sup>51</sup> und somit im Entscheidungsbereich der Geschäftsstelle.<sup>52</sup> Dies ist unter dem Aspekt der oben kritisierten Doppelrolle des Stiftungsrats zwar positiv zu werten; andererseits ist es u. E. problematisch, wenn ein kleiner Kreis fest angestellter Mitarbeiter der Geschäftsstelle unter Umständen jahrelang über so viele Gesuche entscheidet. Es besteht die Gefahr, dass sich Routinen einstellen und individuelle Vorlieben über Gebühr zum Tragen kommen. Wir gehen auf diesen Punkt in der Prozessanalyse in Ziffer 3.2.2.2 nochmals ein.

Insgesamt wirken die Zuständigkeitsordnung und das Verfahren der Gesuchsbeurteilung von Pro Helvetia auf uns kompliziert und wenig effizient. Bei der deutschen Kulturstiftung des Bundes etwa entscheidet eine externe, interdisziplinär besetzte Fachjury über sämtliche Fördergesuche. Anträge auf Förderung werden von der Geschäftsstelle thematisch geordnet und an die Jury weitergeleitet, die jeweils zweimal jährlich nach einem Ausschlussverfahren und ohne Einsprachemöglichkeit über die Gesuche entscheidet. Die Jury setzt sich aus Fachleuten (Kunstschaffende, Kulturveranstalter) verschiedenster Bereiche zusammen; ihre Mitglieder entscheiden nach rein fachlichen Kriterien, werden alle drei Jahre ausgetauscht und bekommen für ihre Arbeit lediglich eine bescheidene Aufwandspauschale. Nicht zuletzt aufgrund dieses Verfahrens weist die deutsche Kulturstiftung sehr tiefe Gemeinkosten aus.

### **3.1.7 Einsprache- und Beschwerderecht**

Gegen Entscheide von Gesuchen bis 20 000 Franken kann bei der zuständigen Arbeitsgruppe des Stiftungsrats Einsprache erhoben werden. Einsprachentscheide und alle anderen Verfügungen der Stiftungsorgane können ausserdem mit Beschwerde bei der Rekurskommission für die Stiftung Pro Helvetia angefochten werden, deren Entscheide endgültig sind.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Vgl. Tabelle 3.

<sup>52</sup> Von der Fördersumme her betrachtet, entschied die Geschäftsstelle im Jahr 2005 jedoch nur über rund 48 % der gesprochenen Mittel.

<sup>53</sup> Art. 21 f. Beitragsverordnung in Verbindung mit 11a PHG. Die Möglichkeit der Einsprache für kleinere Gesuche wurde im Rahmen der Beitragsverordnung im Jahre 2002 neu eingeführt.

## Beurteilungen

Unsere Interviewpartner beurteilen das Einsprache- und Beschwerderecht unterschiedlich. Die einen halten es für verzichtbar, die anderen – aus Gründen des Rechtsschutzes der Gesuchsteller und der Legitimation der Stiftung – für unabdingbar. Auch die zweite Gruppe hält den geltenden Schutz jedoch mehrheitlich für zu umfangreich und verweist auf die administrativen Aufwände, die er verursacht.<sup>54</sup> Die Beitragsverordnung und die Wegleitung für Gesuchsteller enthalten zudem abweichende Angaben über den genauen Gegenstand der Einsprachen.<sup>55</sup>

Die Einführung der informelleren Einsprachemöglichkeit für Kleingesuche reduziert womöglich die Anzahl formeller Beschwerden gegen Pro Helvetia, wobei die Rekurskommission schon vor der Einführung der Einsprachemöglichkeit eine geringe Anzahl Beschwerden verzeichnete (vgl. Ziff. 3.2.2.3). Die aktuelle Regelung sieht indessen für Kleingesuche einen umfassenderen Schutz als bei den finanziell grösseren Gesuchen vor, was unlogisch erscheint. Abgewiesene Einspracheentscheide zu Kleingesuchen können theoretisch an die Rekurskommission weitergezogen werden, während die auf der Ebene Stiftungsrat gefällten Entscheide zu finanziell gewichtigeren Gesuchen ohne Einsprachemöglichkeit direkt vor der viel restriktiver urteilenden Rekurskommission angefochten werden müssen. In der Praxis umgehen manche Gesuchsteller diese Bestimmung, indem sie auch in diesen Fällen Einsprache erheben. Dass Pro Helvetia auf diese Einsprachen eintritt, widerspricht u. E. den rechtlichen Bestimmungen.<sup>56</sup>

Wie die Akteure die Möglichkeiten der Einsprache und Beschwerde in der Praxis nutzen, stellen wir in Ziffer 3.2.2.3 genauer dar.

### 3.1.8 Behördliche Aufsicht

Pro Helvetia steht unter der Aufsicht des EDI und unter der Oberaufsicht des Bundesrates. Die Aufsicht soll überprüfen, ob die Stiftung die Bestimmungen des PHG und der Geschäftsordnung einhält und ob sie ihre finanziellen Mittel dem Stiftungszweck entsprechend einsetzt. Das EDI bzw. das BAK als zuständige Fachbehörde genehmigen jährlich das Jahresprogramm, den Voranschlag, den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Stiftung. Revisionsorgan ist die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Sie prüft jährlich die Buchführung und die Jahresrechnung auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften. Im Rahmen ihrer Revisionen äussert sich die EFK auch über das Finanzmanagement und das Controlling von Pro Helvetia.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Ein Interviewpartner der Geschäftsstelle gibt an, dass Begründungen für abschlägig beantwortete Gesuche bis zu 5 % seiner Arbeitszeit in Anspruch nehmen. Dieser Aufwand liegt allerdings deutlich über den Durchschnittswerten gemäss Ziffer 3.2.2.3.

<sup>55</sup> Vgl. den Status der interdisziplinären Gesuche gemäss Wegleitung, die in der Verordnung unerwähnt sind.

<sup>56</sup> Gemäss Art. 11a Abs. 2 PHG und Art. 22 Beitragsverordnung sind Verfügungen von Gremien des Stiftungsrats bei der Rekurskommission anzufechten.

<sup>57</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle 1999–2005.

## *Beurteilungen*

Wie in Ziffer 3.1.2 bereits ausgeführt, haben die zuständigen Behörden aus unserer Sicht einerseits die selbständige Auftragserfüllung von Pro Helvetia zu respektieren, ihr andererseits aber auch klare kulturpolitische Zielvorgaben zu machen und periodisch deren Erfüllungsgrad zu bilanzieren. In diesem Sinne erachten wir die behördliche Aufsicht über Pro Helvetia derzeit als unzureichend. Angesichts der Autonomie der Stiftung ist es natürlich richtig, dass das BAK von einer inhaltlichen Kontrolle einzelner Förderentscheide absieht;<sup>58</sup> hingegen fehlt seitens des BAK auch eine fundierte Kontrolle der Erfüllung des gesetzlichen Stiftungsauftrags und der Einhaltung der Geschäftsordnung im Sinne von Artikel 13 PHG. Eine Tätigkeitsbilanz der Stiftung im Rahmen der jährlichen Genehmigung des Jahresberichts oder im Rahmen der vierjährigen Finanzierungsbotschaften zuhanden des Parlaments erfolgt jeweils ausgesprochen summarisch in wenigen Zeilen.<sup>59</sup> Die Aufsichtsorgane tun damit der Stiftung, die seit einigen Jahren mit einem fortschreitenden Vertrauensverlust seitens der Politik zu kämpfen hat, letztlich keinen Gefallen.

Auch gemäss unserer Umfrage ist die behördliche Kontrolle über Pro Helvetia eher oberflächlich und beruht vielfach auf Vertrauen. Die Aufsicht des BAK wird von mehreren Befragten als reaktiv, kriseninduziert und teilweise passiv geschildert. Mit seinem jetzigen Dispositiv wäre das Amt nicht in der Lage, allfällige Begünstigungen zwischen Stiftungsmitgliedern und Gesuchstellern aufzudecken, Stichproben von Gesuchsvorgängen werden nicht durchgeführt. Es fehlt an Strategien und Instrumenten, aber auch an Datengrundlagen und personellen Ressourcen für eine systematische Aufsicht über die Stiftung.

## **3.2 Umsetzungsaktivitäten und Outputs**

Nachdem wir in Ziffer 3.1 den konzeptionellen Handlungsrahmen von Pro Helvetia dargestellt haben, möchten wir im Folgenden zeigen, mit welchen Strategien und Prozessen die Stiftung in diesem Rahmen agiert und welche Outputs daraus resultieren.

### **3.2.1 Portfolio und Förderstrategie**

Pro Helvetia erfüllt ihren Auftrag in erster Linie mittels gesuchsbasierter Finanzhilfen, stiftungseigener Programme und des Betriebs eines Aussenstellennetzes. In der neuen Organisationsstruktur sind diese «Kernprodukte» folgerichtig in drei Geschäftsbereichen abgebildet. Bevor wir auf deren Aktivitäten eingehen, schicken wir ein paar allgemeine Beobachtungen zum Portfolio und zur Förderstrategie von Pro Helvetia voraus.

<sup>58</sup> Vgl. Aktennotiz des BAK vom 7.11.2005 zuhanden der PVK.

<sup>59</sup> In der Finanzierungsbotschaft 2004/7 erachtet der Bundesrat (2003, S. 4902 und 4909) den gesetzlichen Auftrag und die inhaltlichen Schwerpunkte der ablaufenden Periode weitgehend als erfüllt; in der Finanzierungsbotschaft 2000/2003 kritisiert der Bundesrat (1999, S. 7824) zwar, die Stiftung habe ihren gesetzlichen Auftrag in der ablaufenden Periode nicht vollumfänglich erfüllt, erklärt dies aber ausschliesslich mit fehlenden Mitteln.

## Beurteilungen

Neben dem Kerngeschäft der gesuchsbasierten Förderung, den eigenen Programmen und dem Betrieb von Aussenstellen betreibt Pro Helvetia zahlreiche weitere Aktivitäten. Sie betreut z. B. im Auftrag der DEZA das Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine,<sup>60</sup> sitzt in diversen Gremien, Kommissionen und Jurys, ist kulturpolitisch aktiv, betreibt nicht weniger als sechs verschiedene Publikationsgefässe und erbringt umfangreiche Beratungsleistungen. Bis im Jahr 2005 war die Stiftung auch in der (sozio-)kulturellen Basisarbeit in Städten und Regionen aktiv und unterstützte den Kunstimport.<sup>61</sup>

Obschon in letzter Zeit gewisse Bereiche und Aktivitäten abgestossen wurden, wirkt das Portfolio von Pro Helvetia immer noch überladen und zu wenig auf das Kerngeschäft im oben definierten Sinne fokussiert. Nach eigenen Angaben<sup>62</sup> verwendete die Stiftung im Jahr 2003 insgesamt fast 40 % ihrer personellen Ressourcen für Beratungs-, Informations- und Vernetzungsaktivitäten, die nicht unmittelbar mit der Bearbeitung von Gesuchen oder stiftungseigenen Programmen zu tun hatten. Gemäss unseren internen Umfrageergebnissen lassen sich diese Aufwände kaum reduzieren, wenn die Stiftung ihren Status als Kompetenzzentrum halten will. Diese Auffassung können wir nicht teilen. Auch wenn die Stiftung eine wichtige Informationsdrehscheibe und ein bedeutender Know-how-Träger ist, ist nach unserer Einschätzung der Aufwand für Beratungs- und Informationsleistungen zu hoch.

Auch nach einem halben Jahrzehnt interner Reformen fehlt Pro Helvetia eine bündige Strategie, die auf wenigen Seiten ausdrückt, wie sich die Stiftung im kulturpolitischen Umfeld positioniert und welche primären Ziele sie verfolgt. Es bestehen zwar verschiedene strategische Statements – z. B. in den Finanzierungseingaben, in den Dokumenten zur Vision 70 oder im Bereich der Auslandsarbeit. Diese Elemente sind aber nicht zu einer bündigen Gesamtstrategie zusammengefügt und ihr Stellenwert für die Gesamtorganisation bleibt unklar. In einem Leitbild wie «Sätze und Gegensätze» kommt die für Pro Helvetia typische Ambivalenz in strategischen Fragen bereits im Titel zu Ausdruck. Vieles wirkt überkomplex, vorläufig und nicht immer kohärent. So enthält z. B. die Beitragsverordnung relativ klare Angaben dazu, welche allgemeinen Förderkriterien Pro Helvetia anwendet und was sie in den einzelnen Sparten unterstützt. Diese Fördergrundsätze sind jedoch mit jenen in der Anleitung an Gesuchsteller auf der Homepage der Stiftung nicht deckungsgleich.<sup>63</sup> Auch zwischen der Richtlinie zum Ablauf der strategischen Planung stiftungseigener Vorhaben und die entsprechenden Anleitungen im Rahmen des etwa zeitgleich verabschiedeten Manuals für die Aussenstellen sehen wir Inkohärenzen. Wir betrachten diese als Indiz für einen stark dezentralen, von einzelnen Sparten und Bereichen geprägten Strategiebildungsprozess und für eine eher schwache strategische Führung seitens des Stiftungsrates.

60 Vgl. Ziffer 3.2.4.

61 Zum Portfolio vgl. auch Holland 2002, 166 ff.

62 Bundesrat 2003, S. 4995.

63 [www.pro-helvetia.ch](http://www.pro-helvetia.ch) → Förderung → Grundsätze.

## **3.2.2 Förderung auf Gesuchsbasis**

Werk- und Projektbeiträge auf Gesuch hin sind das finanziell gewichtigste Förderinstrument von Pro Helvetia. In diesem Ziffer möchten wir einige Verteilmuster der gesuchsbasierten Fördermittel aufzeigen. Ausserdem analysieren wir die internen Abläufe des Förderprozesses sowie den praktischen Umgang mit Einsprachen und Beschwerden bei negativen Gesuchsentscheiden.

### **3.2.2.1 Verteilanalysen**

Im Jahr 2005 behandelte die Stiftung nicht weniger als 3050 Unterstützungsgesuche in ihrem herkömmlichen Aufgabengebiet. Dazu kamen noch rund 1050 weitere Gesuche, die seitens des SCP bzw. SWISS FILMS behandelt wurden. Insgesamt richtete die Stiftung im Jahr 2005 auf Gesuch hin Fördermittel von 16,6 Millionen Franken aus.<sup>64</sup>

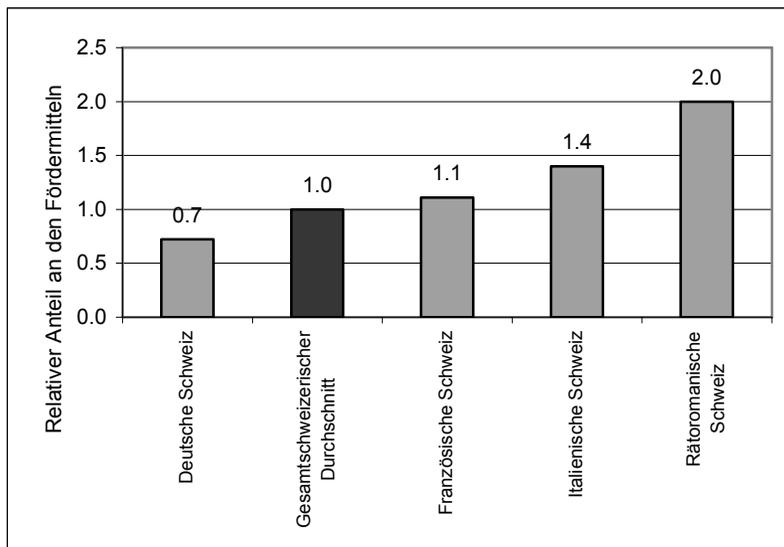
#### *Beurteilungen*

37 % der von Pro Helvetia im Jahr 2005 geförderten Projekte fanden in der Schweiz statt, der Rest in allen Regionen der Welt. Von den Mitteln her betrachtet, blieben 39 % der Fördersumme im Inland, der Rest floss ins Ausland. Da entsprechende Vorgaben seitens der Politik fehlen, können wir die Angemessenheit dieses Verhältnisses nicht bewerten. Interessant ist, dass je nach politischem Standpunkt der Anteil der ins Ausland fliessenden Gelder als zu hoch oder aber als zu tief erachtet wird. Solche Ambivalenzen könnten künftig vermieden werden, indem die angestrebten Proportionen der Förderung im Inland bzw. Ausland im Leistungsauftrag an die Stiftung festgehalten werden.

Was die Verteilung der Mittel im Inland im Jahr 2005 betrifft, fanden 59 % in der Deutschschweiz, 25 % in der Westschweiz, 8 % in der italienischen Schweiz und 2 % in der rätoromanischen Schweiz statt. 6 % der unterstützten Projekte betrafen mehr als eine Region. Wie schon in Vorjahren waren die Minderheitenregionen gegenüber der Deutschschweiz im Jahr 2005 begünstigt. Anhand von Daten aus dem Jahr 2004 zeigt Abbildung 4 die relativen Anteile an Fördermitteln nach Sprachregionen.

<sup>64</sup> Im Folgenden stützen wir uns auf den Jahresbericht 2005 von Pro Helvetia, die Rechnung 2004 gemäss Finanzplanung 2003-8 vom 12.12.2005 sowie verschiedene Verteilanalysen von Pro Helvetia zuhanden der PVK. Aufgrund statistischer Zuordnungsprobleme weisen die präsentierten Zahlen je nach Datengrundlage teilweise erheblich voneinander ab.

### Anteile Fördermittel Inland auf Gesuchsbasis, 2004, nach Regionen



Quelle: PVK auf der Basis von Daten von Pro Helvetia

Was die Verteilung der Fördermittel im Inland nach Sparten betrifft, so flossen im Jahr 2004<sup>65</sup> ähnlich wie in den Vorjahren die meisten Mittel in den Bereich Literatur, gefolgt von den Bereichen Theater, Musik, Tanz und Film; auf die visuellen Künste entfallen lediglich gut 10 % der Mittel, was eventuell auf die starke Stellung des BAK in diesem Bereich zurückführbar ist. Auffallend gering ist der Förderanteil der interdisziplinären Projekte; während einige Kulturschaffende im Rahmen unserer Umfrage hier fehlende Fördergefässe kritisieren, erklärt Pro Helvetia diese tiefe Quote mit fehlender Nachfrage – im Jahr 2005 wurde nach Angaben der Stiftung das für interdisziplinäre Projekte reservierte Budget nur zur Hälfte ausgeschöpft!

<sup>65</sup> Für 2005 liegen uns in dieser Frage keine Daten vor. Die vorliegenden Daten erlauben keine Aufschlüsselung der ins Ausland fliessenden Mittel nach Sparten.

**Fördermittel im Inland auf Gesuchsbasis, 2004, nach Sparten**

Sparte	Fördermittel in Tausend CHF	in %
Literatur	2028	23,9
Theater	1544	18,2
Musik	1351	15,9
Tanz	1206	14,2
Film	1007	11,9
Visuelle Künste	890	10,5
Interdisziplinär	453	5
<b>Total</b>	<b>8479</b>	<b>100</b>

*Quelle:* PVK auf der Basis von Daten von Pro Helvetia

Die Quote der von Pro Helvetia bewilligten Gesuche ist seit Jahren rückläufig. Sie lag im Jahr 2005 wie schon im Vorjahr bei 47 % und ist damit mit anderen Schweizer Förderinstitutionen wie dem Nationalfonds vergleichbar. Nicht zuletzt infolge wachsender Gesuchszahlen ist auch der durchschnittliche Förderbetrag pro Gesuch in den letzten Jahrzehnten ständig gesunken und betrug im Jahr 2005 17 800 CHF.<sup>66</sup> Ganz anders die deutsche Kulturstiftung des Bundes, die Gesuche zwar restriktiver gutheisst, diese im Unterstützungsfall aber viel grosszügiger fördert.<sup>67</sup> Unsere Analyse wird durch die Umfrageergebnisse bestätigt, wonach immer mehr Gesuchsteller mit immer weniger Fördermittel unterstützt werden. Während vor allem die befragten Kulturschaffenden diese «Giesskannenförderung» angesichts der ungenügenden Unterstützung durch andere Förderstellen begrüssen, kritisieren andere Befragte die zu grosse Diversität und vermissen Schwerpunkte sowie Förderung von Exzellenz. Wir neigen der zweiten Auffassung zu, der relativ bescheidene Anteil von Pro Helvetia am Total der schweizerischen Kulturförderung legt einen stärker fokussierten Mitteleinsatz nahe. Die Stiftung selbst macht in vielen Fällen die Erfahrung, dass «die konzentrierte, aber auf einige Jahre beschränkte Förderung von einzelnen Erfolg versprechenden Projekten bessere Resultate zeitigt und nachhaltiger wirkt als die breite Streuung der Mittel auf viele kleine Projekte».<sup>68</sup> Diese Einsicht hat sich aber in der Förderstrategie bisher nicht niedergeschlagen.

Sinngemäss zeigt auch Tabelle 3 den auffallend grossen Anteil kleiner Förderbeträge. Im Jahr 2005 förderte Pro Helvetia fast 70 % aller unterstützten Gesuche mit maximal 10 000 CHF. Auf diese Vielzahl von Gesuchen entfielen zusammengezählt jedoch nur knapp 25 % der gesamten Fördersumme dieses Jahres. Da Bagatelgesuche nicht nach einem vereinfachten Verfahren abgewickelt werden können (z. B.

<sup>66</sup> Vorläufige Daten aufgrund des Finanzreportings der Geschäftsstelle per 30.6.2005 zuhanden des Leitenden Ausschusses.

<sup>67</sup> Anerkennungquote 12,4 %, durchschnittlicher Förderbetrag 100 000 Euro pro Gesuch im Jahr 2005.

<sup>68</sup> Pro Helvetia 2005a, 26.

ohne Einsprachemöglichkeiten), ist die Bearbeitung von Kleingesuchen gemessen am Fördervolumen mit überproportionalem Aufwand verbunden.

*Tabelle 3*

### **Fördermittel 2005 auf Gesuchsbasis, nach Grössenklassen**

Gesuchsumfang in CHF	Anzahl Gesuche	in %	Förderbeträge in Tausend CHF	in %
0 – 2500	298	23,5	500	3
2501 – 5000	303	23,9	1 200	7,2
5001 – 10 000	281	22,2	2 300	13,9
10 001 – 20 000	230	18,1	3 900	23,5
20 001 – 50 000	125	9,9	4 200	25,3
50 001 – 200 000	28	2,2	2 700	16,2
> 200 000	3	0,2	1 800	10,8
<b>Total</b>	<b>1268</b>	<b>100</b>	<b>16 600</b>	<b>100</b>

*Quelle:* PVK auf der Basis von Pro Helvetia 2006, 12. Die grau markierten Gesuche werden von den Arbeitsgruppen des Stiftungsrats bzw. vom Leitenden Ausschuss, der Rest von der Geschäftsstelle entschieden.

Die Kritik, dass ein eingeschränkter Kreis von «Stammkunden» von den Fördermitteln der Stiftung profitiert,<sup>69</sup> lässt sich anhand des verfügbaren Zahlenmaterials nicht solide überprüfen. Analysen von Gesuchsdaten von Pro Helvetia zuhanden der PVK zeigen, dass rund ein Fünftel jener Gesuchsteller, die im Jahr 2004 finanziell unterstützt wurden, bereits in den Jahren 2001–2003 einmal bzw. mehrfach<sup>70</sup> Beiträge von Pro Helvetia erhalten hatten. Den von uns befragten Insidern zufolge ist der Pool der Beitragsempfänger der Stiftung begrenzt – insbesondere in den Bereichen Tanz und Literatur ist der Anteil der «Stammkunden» offenbar recht hoch.

Ergänzend zu diesen Datenanalysen ergibt unsere Umfrage, dass Pro Helvetia tendenziell einen engen, elitären Kunstbegriff hat und die publikumswirksame Breitenkultur zu wenig fördert, was ihre Attraktivität als Partnerin für die Schweizer Botenschaften einschränkt.<sup>71</sup> Neben den Stars haben es offenbar auch die Szenenneulinge bei der Stiftung nicht einfach; nicht nur die befragten Kulturschaffenden fordern in diesem Zusammenhang mehr Mut zum Risiko und die Einrichtung von Fördergefässen, die sich speziell an Newcomer mit grossem Potenzial richten.

<sup>69</sup> Vgl. z.B. ecos 2005, 33.

<sup>70</sup> Die Datenlage lässt eine genauere Zählung, wie viel mal ein Gesuchsteller im genannten Zeitraum unterstützt wurde, nicht zu. Pro Helvetia weist zudem darauf hin, dass die Gesuchsteller nicht immer mit den gefördertern Kunstschaffenden identisch sind (z. B. wenn Kulturförder- oder Ausbildungsinstitutionen als Antragsteller).

<sup>71</sup> Dies sei sogar ein Grund für den Aufbau von Parallelstrukturen im EDA, mutmassen zwei Befragte.

### 3.2.2.2 Prozessanalysen

Für die Abwicklung der Fördergesuche ist auf der Ebene der Geschäftsstelle ein eigener Bereich mit rund 22 Vollzeitstellen zuständig.<sup>72</sup>

#### *Beurteilungen*

Unsere Umfrage bescheinigt Pro Helvetia insgesamt einen sachkundigen und professionellen Umgang mit Fördergesuchen.<sup>73</sup> Mehrere Personen kritisieren allerdings, die Gesuchsbeurteilung sei nicht immer transparent und teilweise stark von den persönlichen Vorlieben der Mitarbeitenden der Geschäftsstelle und des Stiftungsrats geprägt.<sup>74</sup> Trotz einer stärker prozessorientierten Organisation gibt es in den Abteilungen offenbar immer noch eine Tendenz zum Schubladendenken und Koordinationsdefizite bei bereichsübergreifenden Projekten. Einzelne Gesuchsteller monieren mangelnde Szenekenntnis des Stiftungspersonals oder unplausible Begründungen bei negativen Gesuchsentscheiden,<sup>75</sup> während andere Befragte hier deutlich positiver urteilen.

Der Vorwurf, der Beziehungsfaktor spiele für die Förderentscheide der Pro Helvetia eine wichtige Rolle,<sup>76</sup> kann in dieser Studie weder eindeutig bestätigt noch widerlegt werden. Gemäss der Konzeptanalyse in Ziffer 3.1.6 schaffen die geltende Geschäfts- und Beitragsverordnung diesbezüglich nicht die besten Voraussetzungen. In der Praxis wird Unabhängigkeit und Rechtsgleichheit der Gesuchsbeurteilung seitens unserer Gesprächspartner unterschiedlich beurteilt. Für die einen begünstigen die Überschaubarkeit der Kulturszene, die manchmal langjährige Bekanntschaft zwischen Förderern und Geförderten sowie fehlende Rotationen der Mitarbeiter der Geschäftsstelle die Entstehung von Vergabekartellen.<sup>77</sup> Andere Befragte verweisen hingegen auf bestehende Ausstandsregeln, Doppelunterschriften sowie Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten, die das Risiko von Begünstigungen minierten. Die vom Gesetz verlangte Berücksichtigung aller Sprachgruppen und Kulturkreise bewirkt, dass in schätzungsweise 5–30 % der Fälle neben sachlichen Kriterien auch politische Überlegungen in die Förderentscheide einfließen.<sup>78</sup> Der Stiftungsrat verteidigt die Interessen der Sprachminderheiten, hat aber auf die Einführung eines Quotensystems auf der budgetären Ebene verzichtet, was im Rahmen unserer Umfrage begrüsst wird.

Gemäss der Konzeptanalyse in Ziffer 3.1.6 schaffen die geltenden Zuständigkeitsregeln und Ablaufstrukturen keine optimalen Voraussetzungen für eine rasche Gesuchsbearbeitung. Diese erweist sich denn auch in der Praxis als schwerfällig und wenig effizient. In unserer Umfrage wird mehrfach – auch seitens einiger Mitarbeitender der Stiftung selbst – kritisiert, es fehle an einer Entscheidungskultur, und

<sup>72</sup> Dies sind über 30 % der gesamten Personalressourcen der Stiftung (ohne Mitarbeitende des SCP).

<sup>73</sup> Vgl. sinngemäss auch die Studie von ecos 2005, 32.

<sup>74</sup> Demgegenüber zeichnen sich die Mitarbeitenden des SNF unseren Recherchen zufolge durch ein hohes Dienstleistungsbewusstsein gegenüber dem Forschungsplatz Schweiz aus.

<sup>75</sup> Die befragten Mitarbeiter der Stiftung verweisen indessen zu Recht auf die Mehraufwände bei ausführlichen Begründungen.

<sup>76</sup> Vgl. sinngemäss die Studie von ecos 2005, 28.

<sup>77</sup> Die Rotation der Gesuchsevaluator/innen wird durch die Spartenstruktur verunmöglicht.

<sup>78</sup> Solche Überlegungen sind gemäss Umfrage in 5–30 % der Gesuchsentscheide relevant.

die Abläufe seien trotz Verbesserungen immer noch zu wenig standardisiert<sup>79</sup> und von einer gewissen Behäbigkeit. Auch unsere eigenen Analysen zeigen, dass zwischen den verschiedenen Beurteilungsinstanzen<sup>80</sup> aufwändige Absprachen und Schriftwechsel erfolgen, die dem Gesuchsumfang nicht immer angemessen sind. Stichproben von Einzeldossiers ergaben beispielsweise, dass für den Entscheid eines Kleinstgesuchs unter 1700 CHF innerhalb der Stiftung sieben Briefe und fünf E-Mails ausgetauscht wurden, während in einem anderen Fall ein Betrag von 140 000 CHF relativ rasch gesprochen wurde.

Erfreulicherweise haben das interne Reformprogramm Vision 70 und die Einführung der Gesuchsdatenbank Absidion die Standardisierung und Effizienz der Gesuchsabwicklung nachweislich verbessert. Internen Liegestatistiken zufolge haben die Fristen zwischen Gesuchseingang und Beschlussbrief trotz personellen Einsparungen seit 2003 klar abgenommen und betragen heute bei Entscheidungen auf der Stufe Geschäftsstelle zirka zwischen 15 und 30 Tagen, bei Entscheidungen, die auch Mitglieder des Stiftungsrates betreffen, gut 80 Tage. Trotz dieser Fortschritte sind die Gesuchsbearbeitungsaufwände bei Pro Helvetia immer noch deutlich höher als in vergleichbaren Einrichtungen. Wir kommen in Ziffer 3.2.6 unter dem Aspekt der Gemeinkosten nochmals auf diesen Punkt zurück.

### **3.2.2.3 Umgang mit Einsprachen und Beschwerden**

Wie in Ziffer 3.1.7 dargestellt, können unzufriedene Gesuchsteller Einsprache bei der zuständigen Arbeitsgruppe des Stiftungsrates bzw. Beschwerde bei der Rekurskommission Pro Helvetia erheben.

#### *Beurteilungen*

##### *a) Einsprachen*

Pro Helvetia behandelte in den letzten Jahren rund 60 Einsprachen pro Jahr.<sup>81</sup> Das «Damoklesschwert» der Einsprache schafft für die Stiftung Begründungszwänge und Mehraufwände. Allein bei der Geschäftsstelle generiert eine Einsprache Aufwände von bis zu zehn Arbeitsstunden. Andererseits fördern Einsprachen die Transparenz. Manche abgewiesene Gesuchsteller ziehen ihre Einsprache zurück, wenn die Stiftung ihre Entscheidung näher begründet.

Einsprachen haben oft den Charakter eines Zweitversuchs: Die Gesuchsteller modifizieren ihren Antrag aufgrund der abschlägigen Antwort und reichen ihn nochmals ein. Diese Praxis ist bei anderen Fördereinrichtungen unbekannt und wird von uns kritisch beurteilt. Sie schafft Mehraufwand verzerrt in gewisser Weise die Chancengleichheit der Gesuchstellenden. Eine Einsprache hat u. E. den Sinn, die Korrektheit eines Entscheids zu einem unveränderten Gesuch nochmals überprüfen zu lassen und die entscheidungsrelevanten Kriterien offen zu legen.

<sup>79</sup> In diesem Sinne kritisiert auch die EFK (2004) in ihrem Revisionsbericht 2003 die mangelnde Einheitlichkeit und Strukturschwächen der analysierten Dossiers.

<sup>80</sup> Sachbearbeitung, Fachbearbeitung, Abteilungsleitung, Arbeitsgruppe des Stiftungsrates.

<sup>81</sup> Durchschnittswert, errechnet von der PVK aufgrund der Einsprachestatistik der PH zwischen Juni 2003 und Oktober 2005. Dazu kommen die in der Datenbank Absidion nicht enthaltenen Einsprachen, die per Telefon oder E-Mail auf informelle Weise abgewickelt werden.

Dazu kommt, dass die Erfolgsquote von Einsprachen gegen negative Entscheide der PH mit 44 % erstaunlich hoch ist.<sup>82</sup> Diese grosse Kulanz signalisiert für uns eine geringe Distanz zwischen der Stiftung und den Gesuchstellern.<sup>83</sup> Pro Helvetia relativiert damit die Qualität ihrer eigenen Entscheide und signalisiert den Gesuchstellern, dass Einsprachen sich lohnen. Aus den Interviews mit Mitarbeitern der Geschäftsstelle geht aber auch hervor, dass die Stiftung bei abschlägigen Förderentscheiden manchmal stark unter Druck gesetzt wird – manchmal von hochrangigen Vertretern des EDI persönlich.

#### *b) Beschwerden*

In den Jahren 1982–2004 gingen bei der Rekurskommission Pro Helvetia trotz steigender Gesuchszahlen im Durchschnitt lediglich rund 13 Beschwerden pro Jahr ein.<sup>84</sup> Die Quote der gutgeheissenen Beschwerden lag in den letzten Jahren nach Angaben der Rekurskommission bei knapp 9 %, <sup>85</sup> wobei manchmal auch erhebliche Formfehler seitens der Stiftung zu korrigieren waren. Es fällt auf, dass die Erfolgsquote bei Beschwerden viel tiefer liegt als bei Einsprachen. Zum Vergleich: Bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Forschungsförderung liegt diese Quote bei rund 14 %.<sup>86</sup> Der durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung einer Beschwerde beträgt bei der Rekurskommission durchschnittlich rund fünf Stunden, wobei komplexe Fälle Aufwände von bis zu 50 Stunden verursachen können;<sup>87</sup> die Verfahrensdauer bei Beschwerden variiert nach Angaben der Rekurskommission je nach Fall zwischen wenigen Tagen und mehreren Monaten.

Obschon das Gesetz der Rekurskommission umfassende Kognition einräumt, greift diese nur im Notfall in das Ermessen der Vorinstanz ein und beschränkt sich in der Regel darauf, den Entscheid der Stiftung auf Verletzung von Bundesrecht<sup>88</sup> zu prüfen. Diese Zurückhaltung wird damit begründet, dass für die Gewährung von Beiträgen von Pro Helvetia kein Rechtsanspruch besteht und die Förderung eines Gesuchs von der Qualität konkurrierender Gesuche abhängt. Da die Rekurskommission nur Einzelentscheide beurteilt, kann sie nicht in das Ermessen der Vorinstanz eingreifen, ohne Widersprüche in deren System der Beitragsgewährung hineinzutragen. Dies leuchtet zwar ein, andererseits enttäuscht die Rekurskommission auf diese Weise regelmässig die Erwartungen der Gesuchsteller, die in 60–80 % der Fälle die inhaltliche Angemessenheit eines Entscheides von Pro Helvetia rügen. Dass diese von der Rekurskommission nicht überprüft wird, geht jedoch aus der Beitragsverordnung oder der Wegleitung für Gesuchsteller nicht hervor.

<sup>82</sup> Bei den (seltenen) Einsprachen gegen positiv beurteilte Gesuche, in denen es um Höhe des Unterstützungsbeitrags geht, liegt die Erfolgsquote sogar noch viel höher.

<sup>83</sup> Pro Helvetia identifiziere bzw. solidarisiere sich mitunter zu stark mit den Gesuchstellern, meinen zwei Interviewpartner.

<sup>84</sup> Das Minimum lag dabei bei vier (Jahr 1995), das Maximum bei 26 (Jahr 2000) Beschwerden. Diese und folgende Angaben gemäss Aktennotiz der Rekurskommission zuhanden der PVK vom 8.12.2005.

<sup>85</sup> Angaben der Rekurskommission für den Zeitraum 2001–2004; der Prozentsatz dürfte jenem der Vorjahre entsprechen.

<sup>86</sup> Zahlen gemäss Telefongespräch vom 16.1.2006 mit dem Präsidenten der Rekurskommission, Prof. Dr. Fritz Rapp, Universität Basel.

<sup>87</sup> Dazu kommen noch die Aufwände bei der Geschäftsstelle bei Beschwerden, die zwischen 4–15 Stunden pro Fall betragen.

<sup>88</sup> Einschliesslich des Missbrauchs des Ermessens und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts.

### 3.2.3 Stiftungseigene Programme

Wenn für die Erfüllung von Stiftungsaufgaben bestehende Institutionen nicht ausreichen, führt Pro Helvetia eigene Vorhaben (so genannte Programme) durch. *Themenprogramme* dienen der kulturellen Verständigung im Inland und greifen Fragen auf, die für das kulturelle Selbstverständnis der Schweiz wichtig sind. *Länderprogramme* dienen dem kulturellen Austausch zwischen der Schweiz und einem anderen Land oder einer Weltregion. Pro Jahr werden 2–3 Programme gestartet, Ende 2005 liefen parallel 11 Programme. Das Themenprogramm *swixx* zeigt beispielsweise auf, wie künstlerische Produktionen aus dem Mix kreativer Kräfte unterschiedlichster Herkunft in der Schweiz entstehen. Aktuelle Beispiele für Auslandaktivitäten sind etwa das Programm 0406 SWISS CONTEMPORARY ARTS IN JAPAN rund um die Weltausstellung 2005 im japanischen Aichi oder der 150 Anlässe umfassende Schweizer Länderbeitrag an den internationalen Kulturtagen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004.<sup>89</sup>

Das Budget der Programme<sup>90</sup> betrug im Jahr 2005 einschliesslich Personal- und sonstiger Betriebskosten 3,3 Millionen CHF; mit 10 % des Gesamtaufwands der Stiftung im vergangenen Jahr ist das Budget dieses Bereichs vergleichsweise bescheiden,<sup>91</sup> allerdings wächst es seit 2001 jährlich um rund 10 %. Im Rahmen des Reformprozesses wurde innerhalb der Geschäftsstelle ein eigener Bereich «Programme» mit heute neun Mitarbeitenden eingerichtet.

#### *Beurteilungen*

Die Frage der Programme polarisiert im Rahmen unserer Umfrage stark. Für die einen sind sie eine unnötige Intervention in die Kulturszene, dienen vor allem der Profilierung der Stiftung und haben nach aussen wenig Wirkung. Für die andern sind sie im Gegenteil unverzichtbar, wenn Pro Helvetia nicht nur auf eingehende Gesuche reagieren, sondern wichtige Frage des kulturellen Lebens proaktiv angehen will. Wir schliessen uns der zweiten Auffassung an, teilen aber die Meinung, dass die Kompetenzen und Bedürfnisse der dezentralen Förderstellen sowie auch der Kulturszene selbst bei der Entwicklung der Programme besser berücksichtigt werden sollten. Anstatt selbst als Produzentin aufzutreten, könnte die Stiftung sich auf die Lancierung von Programmen konzentrieren und deren Realisierung vermehrt an externe Partner delegieren, bei deren Auswahl noch mehr als bisher Wettbewerbsmodelle zur Anwendung kommen könnten.

Aufbaustruktur und Zuständigkeiten innerhalb des relativ kleinen Bereichs Programme erscheinen uns überkomplex. Unter der Bereichsleitung agieren die drei Sparten Entwicklung, Programmarbeit und Backoffice, wobei sich die Sparte Programmarbeit wiederum in einen nationalen und einen internationalen Bereich gliedert. Zwischen den Bereichen Programme und Förderung bestehen unserer Umfrage zufolge Rivalitäten, was vor dem Hintergrund der angespannten Budgetsituation nachvollziehbar ist.

<sup>89</sup> An den Vorbereitungen der erwähnten Programme wirkte auch der Dienst International mit, und ihre Durchführung erfolgte in Zusammenarbeit mit PRS.

<sup>90</sup> Jahr 2005; inklusive Personal- und sonstiger Betriebsaufwände.

<sup>91</sup> Zum Vergleich: Die deutsche Kulturstiftung des Bundes investierte im Jahr 2005 über die Hälfte ihres Gesamtaufwands in stiftungseigene Programme.

Da Programme seitens der Geschäftsstelle mehr Initiative und Begleitung erfordern, ist der Personalaufwand hier deutlich höher als im Bereich der gesuchsbasierten Förderung. Vor allem die Themenprogramme sind personalintensiv, während die Impulse für Länderprogramme oft von den im Ausland tätigen Partnerorganisationen von Pro Helvetia (z. B. PRS, Botschaften, Regierungen der Zielländer) kommen und diese oft auch an der Umsetzung und Finanzierung eines Vorhabens massgeblich beteiligt sind. Insgesamt ist die Durchführung der Länderprogramme aus unserer Sicht effizient, während sich zumindest bei gewissen Themenprogrammen<sup>92</sup> bezüglich Aufwand und Nutzen Fragen stellen.

Das Vergabeverfahren des Programms swixx hat u. E. für die künftige Gestaltung des Bereichs Förderung Vorbildcharakter.<sup>93</sup> Anstatt der üblichen aufwändigen Prozedur wurden die Förderbeiträge hier im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens vergeben.<sup>94</sup> Trotz hoher Qualität verursachte die Gesuchsbeurteilung einen lediglich geringen Aufwand. Dieses Wettbewerbsverfahren mit einer externen Jury ist aus unserer Sicht sowohl für den Programmbereich als auch für den Bereich Förderung zukunftsweisend.

### 3.2.4 Bereich International

Der Bereich International verfügte im Jahr 2005 einschliesslich Personal- und sonstiger Betriebskosten über ein Budget von 5,5 Millionen CHF. Mit diesen Mitteln betreibt Pro Helvetia ein Netz von Aussenstellen, das gegenwärtig aus folgenden Einrichtungen besteht:

- drei Kulturzentren in Paris (CCSP), New York und Rom
- drei Verbindungsbüros in Warschau, Kairo und Kapstadt; im Januar 2007 wird ein Verbindungsbüro in Delhi eröffnet, und der Aufbau einer Aussenstelle in China ist geplant
- ebenfalls zu erwähnen sind die acht Geschäftsstellen des DEZA-finanzierten Kulturaufbauprogramms in Südosteuropa (SCP) in Kiew, Bukarest, Belgrad, Sarajevo, Pristina, Sofia, Skopje und Tirana. Wir gehen auf das SCP in einem separaten Exkurs ein.

Das Auslandengagement der Pro Helvetia umfasst jedoch weit mehr als die Eigenaktivitäten der Aussenstellen. Ein Grossteil der Auslandaktivitäten der Stiftung erfolgt aufgrund von Fördergesuchen (z. B. von Botschaften) oder im Rahmen von Länderprogrammen der Zürcher Zentrale. Beispielhafte aktuellere Aktivitäten des Bereichs International sind etwa der Beitrag des CCSP an der Ausstellung *Paris Photo 2004*, die Vorbereitungen für das Austauschprogramm Schweiz-Südafrika, welches die Aussenstelle Kapstadt anlässlich der zehnjährigen Demokratisierung Südafrikas

<sup>92</sup> Vgl. z. B. das sehr personalintensive und gemäss Umfrage mässig erfolgreiche Programm *Galerie 57/34.6 km*.

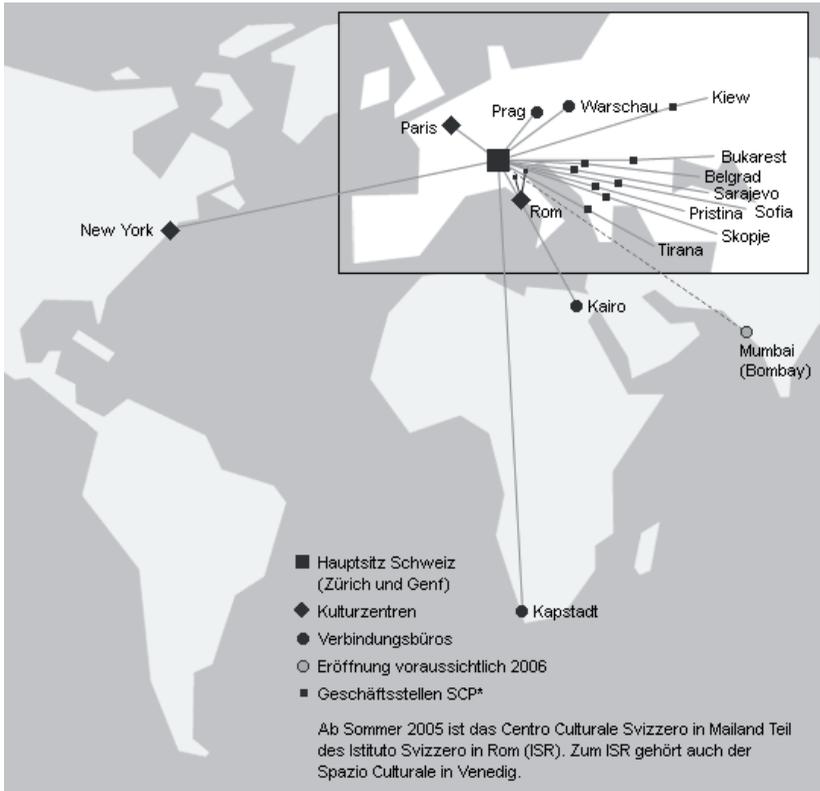
<sup>93</sup> Pro Helvetia, 2005: swixx – Bericht an den Leitenden Ausschuss zum Projektwettbewerb, Zürich (nur deutsch verfügbar).

<sup>94</sup> Die aufgrund einer Ausschreibung eingegangenen Projekteingaben wurden von der Geschäftsstelle zusammengefasst und von einer Jury in einem zweitägigen Verfahren bewertet. Von den 214 eingereichten Projekten wurden 16 ausgezeichnet; da es sich um einen Wettbewerb handelte, bestand gegenüber den Juryentscheiden keine Rekursmöglichkeit.

lancierte, oder das im Rahmen einer externen Evaluation<sup>95</sup> positiv gewürdigte Grossprojekt *Suiza en Arco 03*.

Abbildung 5

### Aussenstellennetz der Pro Helvetia



Quelle: Pro Helvetia gemäss Internetauftritt (Stand Ende 2005)

### Beurteilungen

Unsere Interviewpartner beurteilen die Arbeit mit Aussenstellen insgesamt mehrheitlich als erfolgreich und zweckmässig, kritisieren aber teilweise auch deren Konzeption und geografische Lage. Zukunftsweisend erscheinen insbesondere kleine, mobile Verbindungsbüros, die mit der Zentrale mittels eines Leistungsauftrags verbunden sind, eng mit den Partnern vor Ort (z. B. den Botschaften) zusammenarbeiten und bei Bedarf verschoben werden können. Demgegenüber kritisieren mehrere Gesprächspartner das Konzept der fest installierten Kulturzentren nach dem Muster des CSSP als veraltet, zu kostspielig und letztlich wenig effektiv. Allein das

<sup>95</sup> Landert Farago & Partner 2004.

CCSP beanspruchte im Jahr 2005 fast 40 % des gesamten Budgets des Bereichs International, und dies, obwohl zum westlichen Nachbarland enge Beziehungen bestehen und Schweizer Kulturschaffende sich hier besser als anderswo zurechtfinden.

Auf der Basis von Gesuchen haben im Jahr 2004 gemäss Analysen der Förderdatenbank Absidion weit über 50 Länder von den Förderaktivitäten der Stiftung profitiert. Interessanterweise werden jedoch in den Ländern mit Aussenstellen nur zirka 34 % der gesamten im Ausland gesprochenen Fördermittel ausgeschüttet, während fast zwei Drittel in andere Länder fliessen.<sup>96</sup> Dass die Aussenstellen die ihnen zugeordnete Funktion als «Kulturhubs» wahrnehmen und hinreichend zur Schwerpunktbildung der Auslandaktivitäten der Stiftung beitragen, muss vor diesem Hintergrund noch genauer nachgewiesen werden.

Ein vom Stiftungsrat im Jahr 2004 verabschiedetes Strategiepapier<sup>97</sup> enthält zwar einige sehr plausible Grundsätze, zeugt aber auch von den Schwierigkeiten, eine klare und einfache Auslandstrategie zu definieren. Es wird zu wenig klar, welches Gewicht verschiedene Ziele wie der Kulturaustausch, die Landesrepräsentation oder der ausländische Marktzugang Schweizer Kulturschaffender für die Auslandstrategie der Stiftung haben. Ähnlich wie die Förderung im Inland weist auch die Aussenstrategie u. E. zu wenige Schwerpunkte auf. Obwohl derzeit rund 80 % der im Ausland eingesetzten Projektmittel in Europa verbleiben, plant die Stiftung abgesehen von Ozeanien längerfristig in allen grossen Kulturräumen der Welt mit einer Aussenstelle präsent zu sein. Ob sich ganze Kontinente mit einer einzigen Aussenstelle abdecken lassen und ob diese Strategie einer Schwerpunktsetzung im geografischen Sinne dienlich ist, wird in unserer Umfrage bezweifelt.

Auf der operativen Ebene der Geschäftsstelle beobachten wir gewisse Schnittstellenprobleme zwischen den Bereichen International, Förderung und Programme. Insbesondere Auslandsvorhaben berühren oft mehrere Bereiche und erfordern die doppelte Zustimmung der zuständigen Stellen, was die Prozesse verlangsamt. Dazu kommt, dass die Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente extrem kompliziert sind und dazu noch je nach Region variieren, wie folgendes Beispiel illustriert:<sup>98</sup>

Die Kulturzentren in Paris und New York leiten die Gesuche an die zuständigen Fachabteilungen der Schweizer Zentrale weiter. Während das ISR in Rom Gesuche aus Italien selbst bearbeitet, gehen die Italien betreffenden Gesuche aus der Schweiz an den Hauptsitz in Zürich und werden dort nach Rücksprache mit dem ISR zulasten der Abteilungsbudgets bearbeitet. Das Verbindungsbüro in Polen leitet Gesuche aus seinem Wirkungsgebiet an die zuständige Fachabteilung am Hauptsitz weiter und verfügt über einen Programmkredit «für eigene Vorhaben, multinationale Projekte, Koproduktionen und Austauschprojekte sowie für Vorhaben, die zusätzliche Begleitung erfordern oder Komponenten aufweisen, die die Fachabteilungen nicht beurteilen können».

<sup>96</sup> In dieser Betrachtung sind allerdings die Eigenaktivitäten der Aussenstellen nicht berücksichtigt.

<sup>97</sup> Pro Helvetia 2004: Strategien der Auslandarbeit.

<sup>98</sup> Pro Helvetia, 2005: Merkblätter zur Finanzierung von Gesuchen und Vorhaben der Aussenstellen bzw. zur Ko-Finanzierung von Projekten der Aussenstellen durch den Hauptsitz.

Bei den stiftungseigenen Vorhaben ist zu unterscheiden zwischen Initiativen der Zentrale im Ausland, Initiativen der Aussenstellen mit Co-Finanzierung der Zürcher Zentrale und Eigeninitiativen der Aussenstellen, wobei in der letztgenannten Kategorie zu unterscheiden ist, ob die Initiative unter oder über 20 % des Jahresbudgets liegt. Wie bei den Gesuchen gelten auch hier je nach Projektart unterschiedliche Verantwortlichkeiten für die Aussenstellen, den Hauptsitz und die Veranstalter.

Die detaillierten Vorgaben der Zürcher Zentrale werden indessen von den Aussenstellen zum Teil gar nicht eingehalten. Mehrere Interviewpartner haben den Eindruck, dass die Aussenstellen eine beträchtliche Eigendynamik aufweisen und nicht optimal in eine Gesamtstrategie eingebunden sind. Auch das Reporting der Aussenstellen an die Zentrale war bis vor kurzem nur rudimentär und wenig standardisiert. Sinngemäss stellte bereits die EFK (2005 und Vorjahre) Lücken im Controlling der Aussenstellen fest.<sup>99</sup>

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Zentrale den Aussenstellen zwar ein Eigenleben zugesteht, dieses aber mit einem dichten Regelwerk zu kontrollieren versucht. Der im umfangreichen Aussenstellen-Manual skizzierte mehrstufige Planungszyklus wirkt ausgesprochen schwerfällig und komplex, zumal die meisten Aussenstellen klein sind und über Projektbudgets von wenigen Hunderttausend Franken pro Jahr verfügen.

### **3.2.4.1 Exkurs zum DEZA-finanzierten Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine**

Neben ihren eigenen Auslandaktivitäten betreibt Pro Helvetia seit 1999 im Auftrag und mit Mitteln der DEZA das Schweizer Kulturprogramm Südosteuropa und Ukraine (SCP). Das SCP leistet in einem developmentpolitischen Sinne Aufbauarbeit für die lokalen Kulturszenen der südosteuropäischen Transformationsländer. Es unterstützt lokale Partnerorganisationen und Kulturschaffende mit Beiträgen und fördert Kooperationsprojekte, die auf den Aufbau und die Stärkung von kulturellen Organisationen zielen.

Eine neulich erschienene Evaluation<sup>100</sup> würdigt das Programm positiv und kommt zum Schluss, dass es einen Beitrag zur Aufbauarbeit und zur Stärkung der Zivilgesellschaft der Zielländer leistet. Sowohl Pro Helvetia als auch die DEZA betonen, das SCP erzeuge sinnvolle Synergien, und erlaube es beiden Institutionen, von der Erfahrung und dem Beziehungsnetz der Partnerorganisation zu profitieren. Ohne die Berechtigung und den Erfolg des Programms in Frage zu stellen, halten wir dennoch fest, dass das SCP primär developmentpolitische Ziele verfolgt, die streng genommen über den ohnehin weit gefassten gesetzlichen Auftrag von Pro Helvetia gemäss Artikel 2 PHG hinausgehen.<sup>101</sup> Ausserdem erfolgt die Deckung der Gemeinkosten des SCP nach Angaben von Pro Helvetia gegenwärtig zu ungunsten der Stiftung.

<sup>99</sup> Den vierseitigen Jahresbericht des CCSP zum Geschäftsjahr 2004 erachten wir als sehr oberflächlich und wundern uns, dass er von der Zentrale so akzeptiert wurde.

<sup>100</sup> Landry 2006. Vgl. auch die positive Würdigung eines früheren DEZA-Mandats der Stiftung in den sogenannten Visegradländern Osteuropas (Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003).

<sup>101</sup> Auch Artikel 13 der Beitragsverordnung («Förderung des Dialogs mit den Ländern des Südens») deckt dieses Engagement u. E. nicht ab.

### 3.2.5

## Koordination mit anderen Förderstellen in der Praxis

Nachdem wir im Rahmen der Konzeptanalyse bereits festgestellt hatten, dass der gesetzliche Auftrag von Pro Helvetia von jenem anderer Kulturförderstellen unscharf abgegrenzt ist, möchten wir nun aufzeigen, wie die Koordination zwischen den Partnerorganisationen in der Praxis funktioniert.

### *Beurteilungen*

#### *a) Ebene Bund*

Auf der Ebene des Bundes wurden zur Erleichterung der täglichen Arbeit zwischen den Akteuren ein Instrumentarium von interdepartementalen Vereinbarungen (vgl. Ziff. 3.1.3) und Koordinationsplattformen geschaffen. Die Koordination der Aktivitäten des BAK, der Pro Helvetia, der DEZA, von PRS und des KKA erfolgt zum einen in der viermal jährlich tagenden Arbeitsgruppe Pentapartite. Diese kann den Interviews und unserer Analyse von Sitzungsprotokollen zufolge eine koordinierende Wirkung entfalten. Zusätzlich bestehen bilaterale oder trilaterale Koordinationsgefässe, etwa zwischen Pro Helvetia und der DEZA oder zwischen dem BAK, Pro Helvetia und dem KKA.

Trotz unklarer Aufgabenprofile und teilweise hyperkomplexer Zuständigkeitsregelungen scheint unseren Interviews zufolge die praktische Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Förderstellen des Bundes einigermaßen zu funktionieren, wenngleich mehrere Gesprächspartner einräumen, dass die Koordination aufwändig sei und die Bündelung gewisser ähnlich gelagerter Aufgaben unter einem Dach effizienter wäre. Die Kooperation zwischen Pro Helvetia und BAK wird je nach betroffenem Bereich als gut oder aber als spannungsvoll und von Rivalitäten geprägt beschrieben.<sup>102</sup> Die praktische Zusammenarbeit zwischen Pro Helvetia und PRS schildern beide Seiten als positiv, jene zwischen Pro Helvetia und DEZA – von kleineren Ausnahmen abgesehen – ebenfalls. Der Kontakt zwischen Pro Helvetia und dem KKA war bis zur Regelung der Zuständigkeiten durch die betroffenen Departementsspitzen sehr belastet, hat sich seither aber normalisiert. Während sich gemäss KKA die interdepartementale Vereinbarung bewährt, führt sie aus Sicht von Pro Helvetia zu zusätzlichen Komplikationen. So würden etwa in wachsender Zahl eher künstlerisch ausgerichtete Gesuche im Zuständigkeitsbereich des KKA, die den eher politisch ausgerichteten Förderkriterien des EDA nicht entsprechen, an Pro Helvetia weiter geleitet, was den administrativen Aufwand erhöhe.

#### *b) Ebene Kantone, Gemeinde, Private*

Zur Verbesserung der vertikalen Koordination nimmt Pro Helvetia an den Sitzungen der KSK und der KBK<sup>103</sup> beobachtend teil. Unter Mitwirkung der Pro Helvetia wurde ausserdem im Jahr 2001 mit dem Forum Kultur und Ökonomie eine gemeinsame Plattform verschiedener Kulturfinanzierer geschaffen.

<sup>102</sup> Je nach Interviewpartner variiert die Beurteilung des Verhältnisses zwischen Pro Helvetia und dem BAK erheblich.

<sup>103</sup> Vgl. dazu Ziffer 3.1.4.

Trotz gewisser Verbesserungen und Erfolge<sup>104</sup> beklagen sowohl Pro Helvetia als auch gewisse dezentrale Förderstellen immer noch erhebliche Probleme mit dem Informationsaustausch; vieles erfahre man erst im Nachhinein. Kulturschaffende reichen ihre Gesuche oftmals gleichzeitig bei verschiedenen Instanzen ein, wobei verschiedene Formulare zur Anwendung kommen. Dadurch erhöht sich der Bearbeitungsaufwand, und die einzelnen Förderer sind über die Entscheide ihrer Partnerorganisationen nicht informiert. Technisch gesehen könnte man das von Pro Helvetia eingerichtete System Absidion als landesweite Förderdatenbank betreiben. Dies scheitert jedoch am Datenschutzgesetz und wird insbesondere von den Kulturschaffenden abgelehnt, die von zu viel Koordination in der Kulturförderung eine Einschränkung der künstlerischen Vielfalt befürchten.

Unabhängig von den Problemen mit dem Informationsaustausch verweisen beide Seiten darauf, dass die koordinierte Förderung in einem föderalistischen System oftmals an unterschiedlichen Strategien und Fachurteilen scheitert und überdies mit erheblichem Aufwand verbunden sei.<sup>105</sup> Vor diesem Hintergrund und angesichts ihres bescheidenen Anteils an sämtlichen öffentlichen und privaten Kulturfördermitteln kann die Stiftung ihren gesetzlichen Koordinationsauftrag gemäss Artikel 2 Absatz 2 PHG nur sehr begrenzt einlösen. Aus Sicht des befragten Stiftungspersonals variieren die Koordinationserfolge je nach Sparte und Kanton; aus der Sicht einiger dezentraler Förderer tritt Pro Helvetia manchmal hoheitlich auf, bezieht die Bedürfnisse der dezentralen Stellen in ihrer strategischen Planung zu wenig ein und stimmt sich in der konkreten Praxis zu wenig mit diesen ab.<sup>106</sup>

Mehrere Gesprächspartner ausserhalb der Stiftung kritisieren,<sup>107</sup> Pro Helvetia halte sich nicht konsequent an den Grundsatz der Subsidiarität bzw. habe diesen für ihre Praxis nicht eindeutig ausgelegt. Die Stiftung unterstütze Vorhaben, die andere genauso gut fördern könnten, unternehme aber da, wo sie allein zuständig sei, teilweise zu wenig. Das Resultat sei zu viel Nebeneinander und dass «alle ein bisschen alles machen». Im Sinne einer «aktiven Subsidiarität» solle die Bundesstiftung nicht primär die Förderbeiträge der Kantone und Gemeinden ergänzen,<sup>108</sup> sondern sich auf die Kulturvermittlung und den Austausch konzentrieren, die durch die dezentralen Förderstellen kaum wahrgenommen würden.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> Vgl. etwa die erfolgreichen Versuche mit harmonisierten Gesuchsförmularen.

<sup>105</sup> So war etwa das unter diesem Aspekt vorbildliche Tanzprogramm von Pro Helvetia mit einem erheblichen Koordinationsaufwand verbunden, der bei den Förderern in Form erhöhter Gemeinkosten zu Buche schlug.

<sup>106</sup> Z. B. mangelnde Koordination mit den Kantonen und Städten beim Pilotprojekt «Primäre Jazzförderung», unausgeschöpfte Synergien bei Städtepartnerschaften, ausländischen Künstlerateliers oder Einladungen ausländischer Kulturschaffender in die Schweiz.

<sup>107</sup> Die befragten Mitarbeitenden von Pro Helvetia finden hingegen mehrheitlich, die Stiftung befolge den Subsidiaritätsgrundsatz.

<sup>108</sup> Artikel 5 Absatz 3 Beitragsverordnung.

<sup>109</sup> Die befragten Kulturschaffenden hingegen begrüssen die ergänzende Produktionsförderung durch Pro Helvetia, da die Beiträge der Kantone, Gemeinden und Privaten oft nicht ausreichen.

### **3.2.6 Administration, Controlling, Evaluation**

Die Stabsdienste der Direktion umfassen die Bereiche Kommunikation und Administration; in Letzterem sind der Finanzdienst, das Personalwesen, die Informatik und der technische Dienst zusammengefasst.

#### *Beurteilungen*

Im Bereich der Administration erzielte die Stiftung in den letzten Jahren grosse Fortschritte. Verschiedene Unterstützungsdienste der Stiftung waren zu Beginn des Untersuchungszeitraums ungenügend ausgestattet und zu wenig in die Gesamtorganisation integriert. Hier wurden in den vergangenen Jahren grosse Rückstände aufgeholt und teilweise ganze Stabsstrukturen neu aufgebaut. Erfreulicherweise wurde das Finanzmanagement der Stiftung stark verbessert, und mit der Einführung der Gesuchsdatenbank Absidion wurde im Jahr 2003 ein wichtiger Schritt hin zu mehr Effizienz, Standardisierung und Koordination bei der Abwicklung der Fördergesuche gemacht. Dies sowie Anpassungen im Aussenstellennetz und in der internen Logistik ermöglichte die Senkung der Gemeinkosten, auf die wir in Ziffer 3.2.7 noch genauer eingehen werden.

Das strategische und das operative Controlling<sup>110</sup> haben gerade in letzter Zeit deutliche Fortschritte gemacht, die aber noch weiter ausgebaut werden können. Es fehlt an einer periodischen Überprüfung, ob die Ziele der Stiftung erreicht werden und ob der Mittelfluss den strategischen Prioritäten der Stiftung entspricht. Der im Rahmen der ersten Reformetappe im Jahr 2002 geschaffene interne Evaluationsdienst wurde inzwischen bereits wieder geschlossen. Die Datenbank Absidion sieht eine Selbstevaluation abgeschlossener Projekte vor, die entsprechenden Felder werden aber von den Projektverantwortlichen offenbar nicht ausgefüllt.

Auch bei der Transparenz der Stiftung wurden im Rahmen der internen Reform u. E. Fortschritte gemacht. Beim Reporting vermissen wir immer noch gewisse einfache Kennzahlen, die mit der Datenbank Absidion mit geringem Aufwand generiert werden könnten: z. B. eine genauere geografische Aufschlüsselung der ins Ausland fließenden Mittel, die Entwicklung der durchschnittlichen Förderbeträge pro Projekt oder die Verteilung der Mittel nach Fördergesuchen und stiftungseigenen Programmen.

### **3.2.7 Struktur und Entwicklung der Gemeinkosten**

Immer wieder – auch im Rahmen unserer Umfrage – wird kritisiert, die Kostenstruktur von Pro Helvetia sei ungünstig, da der Verwaltungsapparat der Stiftung auf Kosten der Kulturprojekte zu viele Mittel verbräuche. Tabelle 5 zeigt die Kostenstruktur der einzelnen Bereiche und die jeweiligen Gemeinkostenanteile im Jahr 2005. Die Gemeinkosten gliedern sich in der Terminologie von Pro Helvetia in Personalkosten und sonstige Betriebskosten (Infrastrukturen, Logistik etc.).

<sup>110</sup> Unter strategischem Controlling verstehen wir vereinfachend die Unterstützung des Managements bei der strategischen Planung und der Strategieumsetzung. Das operative Controlling überprüft demgegenüber die laufende Geschäftstätigkeit und vergleicht sie mit den entsprechenden Sollwerten.

**Kostenstellenrechnung 2005, in Tausend CHF**

Kostenstelle	Projektaufwand	Personalaufwand	sonstiger Betriebsaufwand	Total
Förderung	15 463	2712	68	18 243
Programme	2 368	947	33	3 348
International	2 735	1788	930	5 453
Kommunikation	1 175	660	22	1 857
Direktion und Administration	226	2210	1195	3 631
Stiftungsrat	0	233	73	306
<b>Total Aufwendungen</b>	<b>21 967</b>	<b>8550</b>	<b>2321</b>	<b>32 838</b>

*Quelle:* Pro Helvetia Finanzreporting 2001-2005, vor Umlage Produktionskosten, vom 15. Mai 2006

*Beurteilungen*

Die gesamten Personal- und Betriebskosten betragen im Jahr 2005 10,8 Millionen Franken bzw. 32,9 % des entsprechenden Bundesbeitrags von 33 Millionen CHF. Werden die Budgetwerte des laufenden Jahres eingehalten, sinkt diese Gemeinkostenquote von 39,6 % auf im Jahr 2001 auf 31,5 % im Jahr 2006, also um über acht Prozent. Dies stellt einen beachtlichen Erfolg dar. Ermöglicht werden diese Effizienzsteigerungen durch Schliessungen bzw. Konzentrationen der Aussenstellen in Mittelosteuropa und in Italien, die Auslagerung des Filmdienstes an Swiss Films, die Einführung der Gesuchsdatenbank Absidion sowie weitere Rationalisierungen, deren Effekte zum Teil noch nicht voll zum Tragen kommen. Im Rahmen der Vision 70 wurde der Personalbestand zwischen 2003 und 2005 mittels Auslagerungen und Streichungen von 72,4 auf 55,5 Stellen (ohne SCP-Personal) reduziert, was einem Abbau von 23 % in nur drei Jahren entspricht.

Im Vergleich der einzelnen Förderbereiche in Tabelle 6 zeigt sich, dass gemessen am jeweiligen Projektaufwand vor allem die stiftungseigenen Programme und der Bereich International einen vergleichsweise hohen Gemeinkostenanteil aufweisen. Dies erklärt sich in erster Linie dadurch, dass diese Bereiche eigene Projekte durchführen und im Falle der Aussenstellen eigene Infrastrukturen betreiben, während sich der Personalaufwand im Bereich Förderung primär auf die Evaluation und Administration von Gesuchen beschränkt.

Tabelle 5

**Kostenstruktur nach Förderbereichen, Jahr 2005**

Förderbereich	Gesamtaufwand in 1000 CHF	Projektaufwand in 1000 CHF <sup>111</sup>	Personal- und sonstiger Betriebsaufwand	
			in 1000 CHF	in % des gesamten Bereichsaufwands
Förderung	18 243	15 463	2780	15,2
Programme	3 348	2 368	980	29,3
International	5 453	2 735	2718	49,8

Quelle: Pro Helvetia Finanzreporting 2000–2005, vom 15. Mai 2006

Es ist zwar u. E. richtig, den Produktions- und Projektbegleitungsaufwand der Stiftung als Gemeinkosten auszuweisen, aber es ist fairerweise auch darauf hinzuweisen, dass insbesondere die in den Bereichen Programme und International anfallenden Gemeinkosten direkt oder indirekt in kulturelle Projekte fließen und einen kulturpolitischen Mehrwert schaffen.

Vor diesem Hintergrund unterscheidet die Stiftung auf Anregung der EFK in ihrer jüngsten Jahresrechnung erstmals zwischen direkten Projektaufwänden, Produktions- und Administrationskosten. Tabelle 7 zeigt die entsprechenden Aufwände und ihre Entwicklung in Zweijahresabständen seit 2001.

Tabelle 6

**Kostenverteilung 2001–2005, nach Umlage der Produktionskosten, in %**

Jahr	2001		2003		2005	
	in TCHF	in %	in TCHF	in %	in TCHF	in %
Direkter Projektaufwand	19 187	61,3	22 352	63,8	21 967	66,9
Produktionskosten	6 591	21,1	7 166	20,5	5 684	17,3
Gesamte Projektkosten	25 778	82,4	29 518	84,3	27 652	84,2
Administrations- kosten	5 517	17,6	5 502	15,7	5 186	15,8
<b>Total Kosten</b>	<b>31 295</b>	<b>100</b>	<b>35 020</b>	<b>100</b>	<b>32 838</b>	<b>100</b>

Quelle: Pro Helvetia Finanzreporting 2000–2005, vom 15. Mai 2006

Es zeigt sich, dass im Laufe der letzten Jahre die Quote der Produktions- und Administrationskosten gesenkt und der Anteil des direkten Projektaufwands im Gegenzug gesteigert werden konnte, was eine positive Entwicklung darstellt.

<sup>111</sup> Projektaufwand ohne Heimfälle.

Auch die transparentere Darstellung der Kostenstrukturen beurteilen wir positiv. Das Finanzreporting war zu Beginn unseres Untersuchungszeitraums im Jahr 2000 unbefriedigend und hat sich in den letzten Jahren stark verbessert. In der neuen Darstellung wird allerdings die Unterscheidung zwischen Administrativ- und Produktionskosten nicht vollständig klar. Die Administrativkosten umfassen im Wesentlichen die Bearbeitungsaufwände der gesuchsbasierten Förderung (Gesuchsdienstleistungen etc.), die Produktionskosten jene der stiftungseigenen Programme, des Bereichs International sowie der Kulturinformation. Diese produktorientierte Darstellung hat den Nachteil, dass sie die jeweiligen Overheadkosten pro Bereich nicht deutlich aufzeigt. So ist z. B. nicht nachvollziehbar, warum in der Jahresrechnung 2005<sup>112</sup> sämtliche Personal- und Betriebsaufwände der Bereiche Programme und International als Produktionskosten verbucht werden, ohne dass ein entsprechender Overhead-Anteil als Administrationskosten ausgewiesen wird.<sup>113</sup>

Einen alternativen Ansatz zur transparenten Darstellung der Gemeinkosten gemeinnütziger Organisationen bietet die ZEW-Stiftung,<sup>114</sup> die folgende drei Aufwandskategorien unterscheidet: Der *administrative Aufwand* stellt die Grundfunktionen der Organisation sicher und leistet einen lediglich indirekten Beitrag zur Erreichung der Organisationsziele. Im Sinne von Fixkosten fällt er unabhängig von der Durchführung konkreter Projekte an. Unter den *Projektbegleitungsaufwand* fallen Kosten für die Planung, Selektion, Begleitung und Kontrolle von Projekten. Der *direkte Projektaufwand* umfasst Aufwendungen, die von den Zielgruppen direkt erfahren werden und einen direkten Beitrag an die Erreichung der Organisationsziele leisten. Sie fallen sofort weg, wenn ein Projekt nicht durchgeführt wird.

Insgesamt halten wir fest, dass dank interner Reformen die Gemeinkosten von Pro Helvetia in den letzten Jahren nachweislich gesenkt werden konnten, was sehr erfreulich ist. Auch ist zu würdigen, dass ein beträchtlicher Teil der ausgewiesenen Gemeinkosten direkt oder indirekt kulturellen Projekten zu gute kommt. Mit budgetierten 31,5 % für 2006 ist die Gemeinkostenquote der Stiftung verglichen mit anderen Förderinstitutionen jedoch immer noch vergleichsweise hoch. So ist der Gemeinkostenanteil der gesuchsbasierten Förderung bei Pro Helvetia schätzungsweise mehr als doppelt so hoch wie jener der deutschen Kulturstiftung des Bundes.<sup>115</sup> Wir haben weiter oben bereits aufgezeigt, dass die Strukturen und Entscheidungsprozesse in der gesuchsbasierten Förderung, aber auch bei den Programmen und im Bereich International teilweise sehr komplex sind und ihre Effizienz noch weiter gesteigert werden kann. Auf diese Weise liesse sich der Projektbegleitungsaufwand reduzieren. Auch die festgestellte Niederschwelligkeit in der Förderpraxis und das weit reichende Portfolio mit seinen zahlreichen Nebenprodukten haben auf das Gemeinkostenniveau der Stiftung einen negativen Effekt.

<sup>112</sup> Pro Helvetia 2006, 16.

<sup>113</sup> So zeigen etwa die Erfahrungen der DEZA, dass die Durchführung von Regionalprogrammen im Ausland mit beträchtlichen Overheadkosten verbunden sind (Reisespesen, Koordination etc.).

<sup>114</sup> ZEW 2005, 5.

<sup>115</sup> Die deutsche Stiftung wies im Jahr 2005 Gemeinkosten von 6 % aus, wobei hier der Aufwand für die stiftungseigenen Programme unberücksichtigt ist und die Stiftung keine eigenen Aussenstellen betreibt. Diese Gemeinkostenquote entspricht somit ungefähr jener des Bereichs Förderung bei Pro Helvetia, die im Jahr 2004 14,7 % betrug.

### 3.3

## Wirkungen

Eine empirisch abgesicherte Wirkungsmessung der Aktivitäten von Pro Helvetia ist nicht Gegenstand dieses Mandats. Wir beschränken uns hier auf eine Zusammenfassung unserer Umfrageergebnisse und auf Sekundäranalysen bestehender Studien.

Unsere Interviewpartner sind fast einhellig der Meinung, dass Pro Helvetia eine bedeutende Instanz zur Wahrung der kulturellen Vielfalt und zur Kulturvermittlung im Inland ist. Völlig unbestritten ist in der Umfrage, dass Pro Helvetia einen wesentlichen Beitrag an den Kulturaustausch mit dem Ausland leistet. Aus Sicht unserer Interviewpartner erfüllt die Stiftung somit ihren gesetzlichen Auftrag. Wenn auch teilweise der etwas elitäre Kunstbegriff der Stiftung kritisiert wird, sind die Befragten dennoch mehrheitlich der Ansicht, Pro Helvetia behalte das Anliegen des Steuerzahlers nach einem attraktiven Kulturangebot im Auge.

Kritisch beurteilt wird die begrenzte Wirkung der vielen positiv beantworteten Bagatellgesuche, das Kosten-Nutzen-Verhältnis gewisser stiftungseigener Programme und – unter dem Stichwort der Diffusion – die manchmal ungenügende Verwertung von bestehenden Werken und Projekten.

Gestützt auf eine repräsentative Umfrage unter Kulturschaffenden kommt eine Studie von ecos<sup>116</sup> zum Schluss, dass die Förderentscheide von Pro Helvetia nur begrenzte «Domino-Effekte» bei anderen Förderstellen mit sich bringen. Bei Auslands- und Austauschprojekten sei Pro Helvetia zwar relevant oder sogar ausschlaggebend für die Unterstützung anderer Förderer. In der Produktionsförderung im Inland billigen jedoch nur einzelne Förderer Pro Helvetia einen gewissen Einfluss auf ihre Entscheide zu.

## 4

### Ex-ante Evaluation der Vernehmlassungsentwürfe zum KFG und PHG

### 4.1

#### Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der Status quo-Analyse in Ziffer 3 stellen wir in den folgenden Ziffern die Ergebnisse unserer ex-ante Evaluation der Entwürfe des KFG und des total revidierten Pro Helvetia-Gesetzes (nPHG) vor. Unsere Analyse stützt sich dabei auf die Vernehmlassungsentwürfe vom Sommer 2005. Wir beschränken uns auf jene Gesetzesbestimmungen, die für die Arbeit der Pro Helvetia relevant sind.

Wie in Ziffer 1 bereits dargelegt, will der Bund mit dem KFG in erster Linie die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Privaten stärken, Schwerpunkte bei der Kulturförderung bilden und die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesstellen mit Kulturaufgaben entflechten. Innerhalb dieses Rahmengesetzes verfolgt die Totalrevision des PHG in erster Linie das Ziel, die Organisationsstrukturen der Pro Helvetia zu modernisieren.

<sup>116</sup> ecos 2005, 25.

## 4.2 **Beurteilung der neuen Gesetzesentwürfe**

### 4.2.1 **Gesetzlicher Auftrag der Pro Helvetia**

Das KFG bezweckt, «das Kunstschaffen, die Aus- und Weiterbildung im Bereich der Künste, den Zugang zur Kultur, den Kulturaustausch, die Kulturvermittlung und die Bewahrung des kulturellen Erbes zu fördern sowie die kulturelle Vielfalt und den Zusammenhalt der Schweiz zu stärken».<sup>117</sup> Artikel 5–15 listen die einzelnen Handlungsbereiche des Bundes auf, wobei Pro Helvetia für folgende Aufgabenfelder zuständig ist: Sie soll

- die Herstellung von einzelnen Kunstwerken in allen Sparten ausser dem Film unterstützen (Kunstschaffen nach Art. 5 KFG);
- bestehende Werke mit dem Ziel betreuen, diese dem Publikum näher zu bringen und ggf. in den Markt einzuführen (Kulturvermittlung nach Art. 12 KFG);
- die Vielfalt des Landes erlebbar machen und den inneren Zusammenhalt der Schweiz fördern, die Schweizer Kulturen im Ausland vorstellen und den interkulturellen Dialog mit dem Ausland pflegen (Kulturaustausch nach Art. 13 KFG).

#### *Beurteilungen*

Wie schon im geltenden PHG ist der gesetzliche Auftrag von Pro Helvetia auch im neuen KFG sehr weit gefasst; die Stiftung ist weiterhin sowohl in der Kreationförderung als auch in der Vermittlung und im Kulturaustausch tätig; der relativ bescheidene Anteil der Stiftung am gesamten «Kuchen» der Schweizer Kulturförderung legt u. E. eine stärkere Fokussierung des Stiftungsauftrags nahe – beispielsweise im Bereich der Kulturdiffusion, wie es in der Studie von ecos<sup>118</sup> und auch seitens einiger Interviewpartner der PVK skizziert wird. Ein anderes Szenario wäre, Pro Helvetia konsequent zu einer Produktionsförderungsinstanz des Bundes auszubauen, wozu unter anderem auch die ganze Filmförderung gehören würde. Solche Ansätze werden im KFG aber nicht weiter verfolgt; es enthält u. E. keine Leitlinien, die eine Schärfung des Aufgabenprofils der Stiftung im Vergleich zum Status quo erlauben würden. Dies hängt auch mit der u. E. nach wie vor unklaren Aufgabenteilung der Kulturförderstellen des Bundes zusammen (vgl. Ziff. 4.2.3).

Weiter fällt auf, dass alle der Stiftung übertragenen Aufgaben im KFG-Vernehmlassungsentwurf mit einer Kann-Bestimmung versehen sind: Der Auftrag der Kulturstiftung des Bundes wird damit zur blossen Möglichkeit verflüchtigt.

### 4.2.2 **Politische und finanzielle Steuerung**

Analog zu anderen Sektoren<sup>119</sup> sieht das KFG eine Mehrjahresplanung für die Kulturförderung des Bundes vor. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament alle vier Jahre ein Schwerpunktprogramm Kultur, das die Prioritäten des Bundes definiert. Auf dieser Grundlage und gestützt auf das Reporting über die ablaufende Förder-

<sup>117</sup> Artikel 1 Absatz 1 KFG.

<sup>118</sup> ecos 2004, 29.

<sup>119</sup> z. B. Bildung, Forschung, Technologie oder Entwicklungszusammenarbeit.

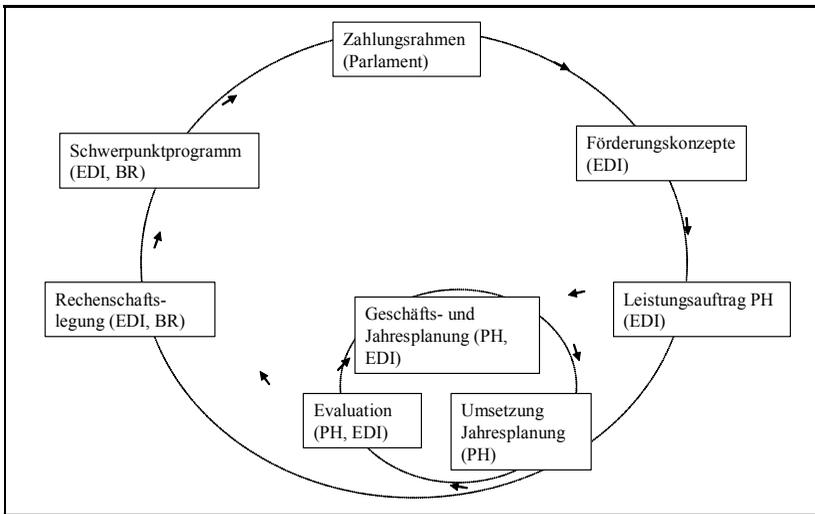
periode bewilligt das Parlament den jeweils vierjährigen Zahlungsrahmen per einfachem Bundesbeschluss. Das EDI präzisiert die Schwerpunktprogramme per Verordnung in vierjährigen Förderungskonzepten, wobei es die Kantone, Städte und weitere interessierte Kreise vorher anhört.

Die Feinsteuerung von Pro Helvetia auf der Grundlage der Förderungskonzepte erfolgt auf der Basis eines ebenfalls vierjährigen Leistungsauftrags, der durch das EDI erteilt wird. Gestützt auf den Leistungsauftrag erarbeitet Pro Helvetia eine Geschäftsplanung und unterbreitet dem EDI das Jahresprogramm, den Voranschlag, den Jahresbericht und die Rechnung jährlich zur Genehmigung.

Schematisch stellt sich der Planungszyklus von Pro Helvetia im Kontext des KFG wie folgt dar:

Abbildung 6

**Planungszyklus von Pro Helvetia im Kontext des KFG**



Quelle: PVK 2006

*Beurteilungen*

Die Grundidee einer umfassenden Planung, Finanzierung und Rechenschaftslegung der Kulturförderung des Bundes stösst in unserer Umfrage auf breite Zustimmung. Über die Schwerpunkte und Mittel von Pro Helvetia wird auf diese Weise nicht mehr isoliert, sondern in einer sinnvollen Zusammenschau mit anderen Kulturfördermassnahmen des Bundes (Museen, Film, Kulturgüterschutz etc.) entschieden. Regelmässige Kulturdebatten im Parlament und seinen Kommissionen stärken die Legitimation der Stiftung und können ihr richtungweisende Impulse geben.

Der Anspruch einer ganzheitlichen Planung und Steuerung der Kulturförderung des Bundes wird mit dem neuen KFG aber nicht vollständig eingelöst. In den Schwerpunktprogrammen – dem zentralen Steuerungsmechanismus des KFG – sind die

kulturrelevanten Aktivitäten der EDA-Dienststellen ausdrücklich nicht enthalten.<sup>120</sup> Nach Artikel 23 Absatz 1 KFG erarbeitet das BAK eine umfassende Kulturpolitik des Bundes und setzt diese um; inwiefern die Ziele der Kulturaussenpolitik in diese Planung einfließen, bleibt unklar. Gerade der Auftrag an Pro Helvetia, die einen Grossteil ihrer Aktivitäten im Ausland bestreitet, bedürfte unseres Erachtens auch einer aussenpolitischen Fundierung.

Der in Abbildung 6 skizzierte Planungszyklus erscheint im Vergleich zu anderen Politikbereichen<sup>121</sup> recht schwerfällig und aufwändig. Nachdem in einem mehrstufigen Prozess das Schwerpunktprogramm und die Förderungskonzepte, der Leistungsauftrag und die Jahresplanung von Pro Helvetia endlich definiert sind, hat die Stiftung kaum Zeit, ihre strategischen Vorgaben umzusetzen, ehe der Evaluations- und Reportingprozess beginnt und die Grundlagen für die nächste Finanzierungsperiode zu erarbeiten sind.

Im Gegensatz zu anderen Kulturförderern verfügt Pro Helvetia bereits heute über einen periodisch erneuerten Zahlungsrahmen mit entsprechenden inhaltlichen Leitplanken; eine präzisere politische Steuerung der Stiftungsaktivitäten mittels Schwerpunkten oder Wirkungszielen wäre schon nach heutigem Recht möglich (vgl. Abschnitt 3.1.2). Das Kernproblem der politischen Steuerung von Pro Helvetia liegt u. E. nicht an den fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten von EDI, Bundesrat und Parlament, sondern darin, dass diese Behörden ihre Gestaltungsmöglichkeiten ungenügend nutzen. Die Einführung eines engmaschigen Steuerungsmechanismus der Stiftung beurteilen wir vor diesem Hintergrund skeptisch.<sup>122</sup> Ein Schwerpunktprogramm Kultur und ein klarer, periodisch überprüfter Leistungsauftrag genügen aus unserer Sicht für die Steuerung der Stiftung vollauf, die ergänzenden Förderungskonzepte scheinen uns unnötig.

Anders als das von einem liberalen Geist geprägte PHG folgen die Vernehmlassungsentwürfe hinsichtlich Pro Helvetia unterschwellig einem etatistischen, von starken Kontrollbedürfnissen geprägten Paradigma. Nicht zu Unrecht bezeichnet Swiss Foundations die neue Pro Helvetia in ihrer Vernehmlassungsantwort als «Hybrid zwischen Stiftung und Bundesanstalt».<sup>123</sup> Zwar hält der Entwurf des nPHG in Artikel 5 Absatz 4 ausdrücklich fest, dass die Stiftung ihre Aufgaben politisch unabhängig erfüllt. Dennoch werden die Gestaltungsräume der Stiftung – je nach dem, wie detailliert die geplanten Förderungskonzepte des EDI ausgestaltet sein werden<sup>124</sup> – unter Umständen beträchtlich eingeschränkt.

Auch in organisatorischer Hinsicht gehen wichtige strategische Kompetenzen wie die Wahl des Direktors oder die Regelung der Arbeitsweise der Stiftung vom Stiftungsrat an den Bundesrat bzw. das EDI über, und der Bundesrat kann dem Stiftungsrat und sogar der Geschäftsstelle direkte Aufträge erteilen.

<sup>120</sup> Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 22.

<sup>121</sup> Z. B. Forschungsförderung, SNF 2005a.

<sup>122</sup> Eine «Affäre Hirschhorn» liesse sich mehreren Interviewpartnern zufolge auch mit einer engmaschigen Steuerung nicht vermeiden; dazu sei ein bewussteres Management politischer Risiken auf der Ebene Stiftungsrat und Fachbehörde (BAK) nötig. Beim SNF hat sich in diesem Zusammenhang ein *Issue Management* mit dem Ziel bewährt, sensible Themen frühzeitig zu erkennen.

<sup>123</sup> SwissFoundations 2005, 3.

<sup>124</sup> Die Konzepte definieren gemäss erläuterndem Bericht des Vernehmlassungsentwurfs KFG (S. 23) für jede Sparte die jeweiligen Ziele, Teilziele, Instrumente und Förderkriterien.

Zusammenfassend spüren wir im KFG-Entwurf seitens des EDI gegenüber Pro Helvetia ein gewisses Misstrauen und den Anspruch, sich mehrfach abzusichern. Dies ist aus unserer Sicht keine optimale Ausgangslage für eine neue Pro Helvetia. Wie in Ziffer 3 bereits ausgeführt, sollte die politische Steuerung der Stiftung u. E. über einen griffigen Leistungsauftrag erfolgen, der der Stiftung klare kulturpolitische Leitplanken vorgibt und dessen Erfüllung regelmässig überprüft wird. Innerhalb dieses Rahmens sollte die Stiftung jedoch selbständig über das «Wie» ihrer Auftrags Erfüllung entscheiden können.

### 4.2.3 Arbeitsteilung mit anderen Bundesstellen

Das KFG erhebt den Anspruch, die aktuellen Überschneidungen in der bundesstaatlichen Kulturförderung zu bereinigen und zuständigen Stellen «eindeutige Zuständigkeitsbereiche zuzuweisen».<sup>125</sup> In diesem Sinne sollen namentlich auch die Aufgaben von Pro Helvetia klarer von jenen des BAK und der betroffenen Dienste des EDA abgegrenzt werden.

#### *Beurteilungen*

Gemäss unseren Interviews und Dokumentenanalysen löst das KFG den Anspruch einer klaren und systematischen Arbeitsteilung zwischen den Kulturförderstellen des Bundes eindeutig nicht ein, sondern schreibt lediglich eine historisch gewachsene Praxis fest. Die Botschaft arrondiert die Territorien der zahlreichen Kulturförderstellen des Bundes, ohne kritisch zu hinterfragen, ob es all diese Akteure überhaupt braucht und wo möglicherweise mittels Fusionen Kosten gespart und Synergien geschaffen werden könnten. Wir beschränken uns im Folgenden auf die für Pro Helvetia relevanten Schnittstellen.

#### *a) Schnittstelle Pro Helvetia – BAK*

Der sinnvolle Grundgedanke des KFG, dass sich das politiklehnere BAK auf regulative und strategische Funktionen konzentriert und die kulturnähere Pro Helvetia sich um die konkrete Kulturförderung anhand einzelner Projekte kümmert, wird nicht konsequent verfolgt. Obschon z. B. die Unterstützung des Kunstschaffens gemäss Artikel 5 KFG der Stiftung obliegt, ist das BAK weiterhin für die Filmförderung zuständig.<sup>126</sup> Auch in anderen Sparten, namentlich den visuellen Künsten, kann das BAK weiterhin die künstlerische Produktion unterstützen; beispielsweise, indem es Wettbewerbe durchführt, herausragende Leistungen mit Preisen würdigt oder ausgewählte Kunstschaffende zur Teilnahme an wichtigen Biennalen einlädt.

Auch beim Kulturaustausch und der Kulturvermittlung – neben der Kurationsförderung gemäss Artikel 12 und 13 KFG klare Domänen von Pro Helvetia – zeichnen sich Überschneidungen mit dem BAK ab: So kann das Bundesamt nach Artikel 9 KFG Kunstfeste veranstalten, die für den Zusammenhalt des Landes wichtig sind, und es kann kulturelle Projekte<sup>127</sup> von gesamtschweizerischem Interesse unterstüt-

<sup>125</sup> Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 8.

<sup>126</sup> Das Argument, dass der Film aufgrund seiner eigenen Verfassungsgrundlage in Artikel 71 BV eine Sonderstellung einnimmt, wirkt auf uns nicht sonderlich überzeugend. Eher geht es um die Wahrung von Interessensphären im politisch besonders bedeutsamen Filmsektor.

<sup>127</sup> Z. B. Buchprojekte.

zen. Pro Helvetia ist für die Kulturvermittlung im Allgemeinen, das BAK gemäss Artikel 11 KFG für den Kulturzugang für Kinder und Jugendliche zuständig. Unter dem Titel Kulturaustausch kann neben Pro Helvetia auch das BAK Tätigkeiten unterstützen, «welche in die verschiedenen Kulturen, ihre Geschichten, Formen und Ausdrucksweisen einführen und den Austausch unter den Kulturen verstärken».<sup>128</sup> Abgrenzungsprobleme in der Praxis scheinen geradezu vorprogrammiert.

#### *b) Schnittstelle PH – Dienststellen EDA*

Auch die derzeit unklare Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den Dienststellen des EDA werden im KFG nicht oder nur scheinbar gelöst. So bleibt z.B die DEZA, die über ein Kulturbudget von mehreren Millionen Franken verfügt und deren Kommunikationsauftrag im Inland Überschneidungen mit Pro Helvetia aufweist, im KFG unerwähnt.

Was den Kulturauftritt der Auslandvertretungen betrifft, so schreibt Artikel 25 Absatz 3 KFG die Vereinbarung zwischen dem EDI und dem EDA fest, wonach sich die Vertretungen bei der Planung bedeutender kultureller Anlässe an Pro Helvetia und bei kleineren Projekten an die Politische Direktion des EDA wenden. Unsere Analysen in Ziffer 3.1.3 haben aber gezeigt, dass das innerhalb der Politischen Direktion zuständige KKA auf diese Weise seinem Auftrag, die Kohärenz des Kulturauftritts der Botschaften zu sichern, kaum nachkommen kann. Verwirrlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Politische Direktion gemäss Artikel 25 Absatz 1 KFG auch diejenigen kulturellen Anlässe der Auslandsvertretungen beaufichtigt, über die Pro Helvetia abschliessend entscheidet.<sup>129</sup> Dies, obwohl die Aufsicht über Pro Helvetia dem EDI obliegt (vgl. auch Ziff. 4.2.7).

### **4.2.4 Arbeitsteilung mit Kantonen, Gemeinden und Privaten**

Gemäss Artikel 69 Absatz 1 BV sind primär die Kantone für die Kulturförderung zuständig. In diesem Sinne soll der Bund sich vorab auf Aufgaben gesamtschweizerischer Bedeutung konzentrieren und subsidiär die Förderung der Kantone, Gemeinden und Privaten ergänzen und unterstützen.<sup>130</sup>

#### *Beurteilungen*

Dieser an sich sinnvolle Grundsatz wird in den weiteren Ausführungen zum KFG jedoch wieder relativiert. Dem Vernehmlassungsentwurf zufolge<sup>131</sup> verfügt der Bund insbesondere in der Förderung des Kunstschaffens in allen Sparten über eine parallele Kompetenz zu den Kantonen und muss seine Förderungsmassnahmen nicht an einem gesamtschweizerischen Interesse ausrichten. Für Pro Helvetia, die auf Seiten des Bundes gemäss Artikel 5 KFG massgeblich für die Unterstützung des Kunstschaffens verantwortlich ist, lässt sich aus diesen Bestimmungen aus unserer Sicht kein klares Aufgabenprofil in Abgrenzung zu den Kantonen und anderen dezentralen Förderstellen ableiten. Gerade auch angesichts der im Vergleich zu den

<sup>128</sup> Artikel 14 Absatz 1 KFG; Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 20.

<sup>129</sup> Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 29.

<sup>130</sup> Artikel 1 Absatz 2 KFG und Vernehmlassungsentwurf, erläuternder Bericht, 12.

<sup>131</sup> Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 12.

Kantonen und Gemeinden bescheidenen Mittel der Stiftung wäre hier ein spezifischeres Auftragsprofil für Pro Helvetia wünschenswert.

In den Bereichen der Kulturvermittlung und des Kulturaustauschs hat sich der Bund – und somit auch Pro Helvetia – dem KFG-Vernehmlassungsentwurf zufolge<sup>132</sup> an einem «gesamtschweizerischen Interesse» auszurichten. Dieses bleibt begrifflich aber sehr vage und kann vieles bedeuten: Beispielsweise ein Ausschluss einer lediglich regional orientierten Förderung, die Beachtung überregionaler Anliegen, der Ausgleich und die Verständigung zwischen den Regionen oder der Austausch mit dem Ausland. Sofern das Gesetz hier nicht klarer wird, ist zumindest auf der Ebene der Stiftung im Rahmen einer künftigen Förderstrategie genauer zu definieren, was unter «gesamtschweizerischem Interesse» konkret zu verstehen ist.

Was die Koordination betrifft, soll der Bund die Kantone, Städte und weitere interessierte Kreise bei der Definition der kulturpolitischen Schwerpunktprogramme und Förderungskonzepte einbeziehen und deren kulturelle Leistungen und Bedürfnisse in seinen Förderaktivitäten berücksichtigen. Die Fördermassnahmen des Bundes sollen dem Vernehmlassungsentwurf zufolge wenn möglich nach einem gemeinsam aufgestellten, aber getrennt umgesetzten Konzept richten. In unserer Umfrage wird teilweise kritisiert, dies sei zu unverbindlich. Griffige Vollzugsbestimmungen vorausgesetzt, haben diese Bestimmungen im KFG u. E. aber dennoch das Potenzial, die vertikale Kohärenz der Förderaktivitäten der verschiedenen Staatsebenen im Vergleich zum Jetztzustand zu verbessern und die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes zu steigern.

#### 4.2.5 Organisationsstruktur

Pro Helvetia bleibt im Entwurf des neuen PHG eine Stiftung öffentlichen Rechts und ist in ihrer Organisation und Betriebsführung selbständig.<sup>133</sup> Ihre drei Organe sind der Stiftungsrat, die Geschäftsstelle und die Revisionsstelle.

- Der *Stiftungsrat* ist das Strategieorgan der Stiftung. Seine Mitgliederzahl wird von heute 25–35 auf neun reduziert; er legt die Führungsinstrumente fest, beschliesst die strategische Ausrichtung der Stiftung und kontrolliert deren Umsetzung.
- Die *Geschäftsstelle* ist das ausführende Organ der Stiftung. Sie setzt die Strategien des Stiftungsrates um und entscheidet in Abweichung zum bisherigen Recht namentlich über alle Gesuche und stiftungseigenen Programme.
- Eine vom Bundesrat näher zu bezeichnende *Revisionsstelle* prüft die Rechnungsführung der Stiftung, die Berichterstattung über die Einhaltung von Leistungsauftrag und Jahresprogramm sowie die Funktionsfähigkeit der Steuerungssysteme der Stiftung. Sie erstattet dem Stiftungsrat und dem EDI Bericht.

<sup>132</sup> Vernehmlassungsentwurf KFG, erläuternder Bericht, 12.

<sup>133</sup> Artikel 1 Absatz 1 und 2 nPHG.

Anstelle der bisherigen Arbeitsgruppen sieht das neue Gesetz die Schaffung von *Fachkommissionen* vor, die nicht nur für Pro Helvetia, sondern gleichzeitig auch für das BAK tätig sein sollen. Die Fachkommissionen beraten den Stiftungsrat und die Geschäftsstelle in fachlicher Hinsicht, wobei ihre Meinungsäusserung dem Vernehmlassungsentwurf zufolge rein konsultativen Charakter hat.<sup>134</sup>

### *Beurteilungen*

Ingesamt erachten wir auf der Basis unserer Umfragen und Dokumentenanalysen die neue Organisationsstruktur der Stiftung eindeutig als Fortschritt zum Status quo.

Die nach aktuellem Recht bestehende Vermischung von strategischen und geschäftsführenden Aufgaben auf der Ebene des Stiftungsrats wird behoben. Dieser beurteilt keine Fördergesuche mehr und kann sich künftig auf die strategische Führung der Stiftung konzentrieren.<sup>135</sup> Der Direktor erhält im Gegenzug mehr operative Kompetenzen, beispielsweise bei der Rekrutierung des Geschäftsstellenpersonals.

Die Verkleinerung des Stiftungsrats auf neun Mitglieder dürfte dessen Handlungsfähigkeit und Effizienz eindeutig steigern. Die Chancen für eine prägnante Förderstrategie, einen fokussierten Mitteleinsatz und eine rechtzeitige Anpassung der Stiftungsstrukturen an neue Umstände werden dadurch verbessert. Allerdings kann ein Stiftungsrat dieser Grösse nicht mehr beanspruchen, ein sämtliche Regionen und Sparten vertretendes „Kulturparlament“ zu sein, wie es der Vernehmlassungsentwurf nPHG suggeriert.<sup>136</sup> Dies ist aber nicht so gravierend, da die Diversität des Kulturlebens auch auf der Ebene der Fachkommissionen abgebildet werden kann.

Mit der Schaffung von Fachkommissionen wird die Ebene der strategischen Führung der Stiftung von jener der fachlichen Expertise getrennt. Dies dürfte der unabhängigen Beurteilung von Fördergesuchen nur dienlich sein. Ausserdem wird damit die in unserer Umfrage verschiedentlich kritisierte Spartenstruktur im Stiftungsrat aufgehoben, was eine ganzheitlichere strategische Führung der Stiftung ermöglichen dürfte und auch neue Möglichkeiten für die Organisation der Geschäftsstelle eröffnet.

Vor diesem Hintergrund scheint es aber diskutabel, dass der künftige Stiftungsrat aus «verwaltungs- und politikunabhängigen Fachleuten» bestehen soll.<sup>137</sup> Unsere Umfrage zeigt, dass der Stiftungsrat von Pro Helvetia in den vergangenen Dekaden stark an politischem Rückhalt und Einfluss verloren hat. Deshalb sollte der Stiftungsrat im Sinne eines «Interfaces» einen direkten Draht zur Politik haben, während die fachlich-kuratorische Dimension vor allem auf der Ebene der Fachkommissionen und der Geschäftsstelle repräsentiert sind.

Die Fachkommissionen nehmen in den Entwürfen zum KFG/nPHG eine potenziell wichtige Stellung ein, ihre Rolle ist aber nur rudimentär beschrieben. Der Vernehmlassungsentwurf zum KFG betont deren rein konsultativen Charakter, was der Klärung bedarf. Entscheidet die Geschäftsstelle letztlich eigenmächtig über alle Fördergesuche, wächst die in Ziffer 3.1.6 geschilderte Gefahr von Routinen und Vergabekartellen. In den von uns untersuchten Vergleichsfällen hat sich ein Modell bewährt, in dem externe Fachkommissionen nicht nur beraten, sondern selber über

<sup>134</sup> Vernehmlassungsentwurf nPHG, erläuternder Bericht, 37.

<sup>135</sup> Eine ähnliche Konstruktion hat sich etwa beim SNF bewährt.

<sup>136</sup> Artikel 8 Absatz 2 nPHG.

<sup>137</sup> Vernehmlassungsentwurf nPHG, erläuternder Bericht, 36.

Gesuche und Programme entscheiden, währenddem der Geschäftsstelle primär eine administrative Rolle zukommt. Dieses Jurymodell pflegt z. B. mit Erfolg und tiefen Gemeinkosten die deutsche Kulturstiftung des Bundes, und es kommt in etwas abgewandelter Form auch beim Schweizerischen Nationalfonds zur Anwendung.<sup>138</sup> Sollte im Fall Pro Helvetia die Entscheidkompetenz über Gesuche gemäss dem Vernehmlassungsentwurf bei der Geschäftsstelle verbleiben, so wären zumindest die Empfehlungen der Fachkommissionen öffentlich zugänglich zu machen, und für die Geschäftsstelle wären in Anlehnung an das Verfahren bei der Filmförderung<sup>139</sup> bei abweichenden Entscheidungen Begründungspflichten vorzusehen.

Nach Artikel 26 Absatz 2 KFG begutachten die Fachkommissionen nur Fördergesuche nach Artikel 5–15. Die stiftungseigenen Programme sind der Begutachtung durch die Fachkommissionen somit entzogen. Da nach dem Vernehmlassungsentwurf nPHG auch der Stiftungsrat hier keine Kompetenzen mehr hat, wird künftig die Geschäftsstelle Pro Helvetia allein über die stiftungseigenen Programme entscheiden; dies beurteilen wir – auch angesichts der kontroversen Beurteilung der Programme im Rahmen unserer Umfrage – skeptisch.<sup>140</sup>

Einerseits gewinnt die Stiftung in mancher Hinsicht an organisatorischen Freiheiten, andererseits muss der Stiftungsrat von Pro Helvetia gewisse organisatorische Kompetenzen an die übergeordneten Behörden abgeben, wie wir bereits in Ziffer 4.2.2 kritisch vermerkt haben. Die Stichworte sind: Wahl des Direktors durch den Bundesrat, direkte Aufträge des Bundesrates an den Stiftungsrat und die Geschäftsstelle, Regelung der Arbeitsweise und Organisation der einzelnen Stiftungsorgane und der Fachkommissionen durch den Bundesrat bzw. das EDI.

## 4.2.6 Förderinstrumente und Verfahren

Im Gegensatz zum geltenden PHG werden die Instrumente, mit denen Pro Helvetia ihre Aufgaben erfüllt, im neuen Gesetz expliziter genannt. Ähnlich wie bisher realisiert die Stiftung ihren Auftrag, indem sie erstens auf *Fördergesuche* eintritt. Das Verfahren richtet sich dabei nach den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes,<sup>141</sup> wobei im KFG im Sinne der Effizienz gewisse Vereinfachungen geplant sind. So sollen etwa negative Gesuchsentscheide anstatt mittels formeller Verfügung mit einfachem Schreiben mitgeteilt werden. Die Gesuchsteller können gegen Bezahlung eine begründete und anfechtbare Verfügung verlangen.<sup>142</sup> Neu ist im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit unzulässig. Dies wird materiell damit begründet, dass Finanzhilfen im Kulturbereich in hohem Masse auf Werturteilen beruhen und durch ein Gericht nur bedingt kontrolliert werden können. Im Jahr 2007 wird die bisherige Rekurskommission Pro Helvetia im neuen Bundesverwaltungsgericht aufgehen.

<sup>138</sup> Beim SNF entscheidet der Nationale Forschungsrat – in aller Regel gestützt auf externe Gutachten – über die Fördergesuche.

<sup>139</sup> Artikel 25 Filmförderungsverordnung vom 20.12.2002 (SR 443.113).

<sup>140</sup> Aus Sicht von Pro Helvetia sollten die Programme vom Stiftungsrat verabschiedet werden.

<sup>141</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20.12.1968, SR 172.021, insbes. Artikel 19.

<sup>142</sup> Artikel 20 Absatz 4 KFG.

Während im geltenden PHG die stiftungseigenen Programme nur am Rande erwähnt sind, schafft Artikel 5 nPHG eine explizitere Rechtsgrundlage für *stiftungseigene Vorhaben*, die die Stiftung alleine oder mit Dritten verwirklichen kann. Schliesslich kann Pro Helvetia ihren Auftrag auch mit *nichtfinanziellen Dienstleistungen* (Beratung, Empfehlungen etc.) erfüllen.

Unter dem Titel des Kulturaustauschs schafft Artikel 13 Absatz 3 KFG neu eine explizite Rechtsgrundlage für die Führung von *Kultureinrichtungen* in Ländern, mit denen die Schweiz einen besonderen Austausch pflegt.

### *Beurteilungen*

Das Instrumentarium, mit dem Pro Helvetia ihre Aufgaben erfüllen soll, entspricht der bisherigen Praxis und erscheint zweckmässig. Wie die Stiftung die einzelnen Instrumente gewichtet, obliegt dem Stiftungsrat und soll im Rahmen der Rechenschaftslegung der Stiftung transparent aufgezeigt werden.

Unsere Analysen in Ziffer 3.2.5 haben aufgezeigt, dass Kulturschaffende ihre Gesuche im dezentralisierten schweizerischen Kulturförderungssystem oftmals gleichzeitig bei mehreren Förderstellen einreichen und dass Datenschutzbestimmungen die Förderstellen beim Austausch von Informationen behindern. Um die Effizienz und die Kohärenz der Förderaktivitäten der verschiedenen Förderstellen zu verbessern, könnte im KFG eine partielle Aufhebung des Geheimnisschutzes gemäss Datenschutzgesetz geprüft werden.

Die Vereinfachung des Rechtswegs bei abschlägigen Gesuchen und die Einführung einer moderaten Kostenpflicht bei Einsprachen erscheinen uns vor dem Hintergrund unserer Feststellungen in Ziffer 3.2.2.3 vertretbar.

## **4.2.7 Behördliche Aufsicht**

Wie bisher steht Pro Helvetia auch nach dem neuen Gesetz unter der Aufsicht des EDI. Die Aufsicht überprüft die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, die rechtmässige Verwendung der Stiftungsmittel und die Einhaltung des Leistungsauftrages.<sup>143</sup>

Angesichts der in Artikel 5 Absatz 4 nPHG postulierten Unabhängigkeit von Pro Helvetia hat die Aufsicht dem Vernehmlassungsentwurf zufolge bezüglich der Frage der Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung zurückhaltend zu sein. Bei der Aufsicht nach Artikel 17 nPHG handelt es sich also nicht um eine Zweckmässigkeitskontrolle im Einzelfall, sondern um eine allgemeine Rechtsaufsicht – die Stiftung entscheidet ausdrücklich «in eigener Kompetenz, was als förderungswürdig zu gelten hat».<sup>144</sup>

Unabhängig von der Rechtsaufsicht des EDI untersteht Pro Helvetia wie bisher der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Diese überprüft die Rechnung der Pro Helvetia stichprobenweise auf ihre Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie auf ihre Wirtschaftlichkeit.

<sup>143</sup> Artikel 17 nPHG.

<sup>144</sup> Vernehmlassungsentwurf nPHG, erläuternder Bericht, 36 und 39.

## *Beurteilungen*

Anstelle einer ganzheitlichen Struktur sieht das neue Gesetz u. E. eine zu grosse Zahl von internen und externen Kontrollstellen für Pro Helvetia vor. Dies führt zu Doppelspurigkeiten und behindert eine ganzheitliche Kontrollstrategie. Über die Erfüllung des Leistungsauftrages der Pro Helvetia wachen beispielsweise der Stiftungsrat (Art. 8 Abs. 5 nPHG), die Revisionsstelle (Art. 11 Abs. 2 nPHG) sowie das EDI (Art. 17 Abs. 2 nPHG). Bei kulturellen Anlässen im Ausland hat zusätzlich das EDA eine Aufsichtsfunktion (Art. 25 Abs. 1 KFG). Im Bereich der Rechnungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle der Pro Helvetia tragen gleichzeitig der Stiftungsrat, die Revisionsstelle, das EDI und die Eidgenössische Finanzkontrolle eine gesetzliche Verantwortung.

Dieses Regime der mehrfachen Verantwortlichkeiten ist u. E. nicht effizient und führt letztlich zu einer Fragmentierung der Aufsicht. Namentlich die Funktion der geplanten Revisionsstelle nach Artikel 11 nPHG bleibt im Vernehmlassungsentwurf unklar.

## **5 Zusammenfassende Beurteilungen**

### **5.1 Bestandesaufnahme des Status quo**

#### **5.1.1 Stärken von Pro Helvetia**

Trotz erheblichen politischen Druckversuchen erweist sich Pro Helvetia als unabhängige Organisation, die Rückgrat hat und sich nicht instrumentalisieren lässt. Sie nimmt eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der Kulturszene und der Politik wahr und ist in der Kulturszene präsent.

Die Stiftung verfügt über einen ausgewiesenen Sachverstand, arbeitet sehr professionell und stützt ihre Förderentscheide gut ab. Sie ist im Inland wie im Ausland mit Finanzhilfen, eigenen Programmen und weiteren Dienstleistungen aktiv und verfügt über ein starkes landesweites und internationales Netzwerk. Sie geht wenn nötig strategische Partnerschaften ein und kann ihre Partner – vor allem im Ausland – teilweise zu beträchtlichen Eigenleistungen motivieren.

Pro Helvetia ist föderalistisch abgestützt, in allen Landesteilen gut verankert und ist aufgrund ihrer historischen Verwurzelung, aber auch ihrer aktuellen Leistungen im In- und Ausland sichtbar und bekannt.

Pro Helvetia leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Schweizer Kulturschaffenden und zur Verbreitung ihrer Werke innerhalb und ausserhalb der Schweiz. Sie fördert die kulturelle Vielfalt des Landes und die Kulturvermittlung zwischen den Landesteilen. Ihr Beitrag zum Kulturaustausch mit dem Ausland ist unangefochten, und sie leistet Bedeutendes für die Repräsentation des Kleinstaates Schweiz in der Welt.

Eine wesentliche Stärke von Pro Helvetia ist aus der Sicht der vorliegenden Studie auch, dass es sie überhaupt gibt. Jüngere Tendenzen der Kulturinstrumentalisierung und die Pressionen, denen Pro Helvetia in letzter Zeit verstärkt ausgesetzt war, zeigen u. E. die Notwendigkeit einer unabhängigen Förderinstitution des Bundes. Die politisch-strategische Ebene der Kulturförderung und die konkrete Förderung einzelner Projekte sind unseres Erachtens zwei institutionell zu trennende Dinge.

Einen «unfriendly takeover» der Stiftung durch das BAK, wie ihn einige politische Gruppierungen befürworten, beurteilen wir deshalb mit Skepsis.

### **5.1.2 Positionierung und Steuerung der Pro Helvetia im kulturpolitischen Umfeld**

Mit einem Jahresbudget von 33 Millionen Franken ist Pro Helvetia nach wie vor ein wichtiger Akteur der Kulturförderung des Bundes, aber es ist auch nicht zu leugnen, dass die Stiftung in den letzten Jahrzehnten an Terrain und politischem Rückhalt verloren hat. Ihr Anteil an der gesamten öffentlich-rechtlichen Kulturförderung von Bund, Kantonen und Gemeinden liegt heute unter zwei Prozent. Mit dem BAK, der DEZA, Präsenz Schweiz und dem KKA traten auf der Ebene des Bundes verschiedene Akteure auf den Plan, die ähnlich lautende Aufgaben wie Pro Helvetia wahrnehmen. Diese Entwicklung war seitens der Stiftung teils kaum beeinflussbar, teils hätte die Stiftung ihr Terrain mittels einer proaktiven Strategie aber auch besser verteidigen können.

#### *Politische und finanzielle Steuerung*

Die politische und finanzielle Steuerung von Pro Helvetia erfolgt primär über einen gesetzlich verankerten Stiftungsauftrag, der indessen sehr breit und vage definiert ist. Pro Helvetia verfügt über ein unantastbares Stiftungsvermögen und über periodisch ausgerichtete Bundesbeiträge. Im Rahmen der Finanzierungsbotschaft hätten das EDI, der Bundesrat und das Parlament bereits heute die Möglichkeit, der Stiftung inhaltliche Leitplanken und Schwerpunkte vorzugeben, machen von dieser Möglichkeit aber wenig Gebrauch und richten ihre Vorgaben stark an den Finanzierungseingaben der Stiftung aus. Die politische Steuerung der Stiftung erfolgt in hohem Masse *bottom-up*.

Das Parlament ist mit einer Vielzahl von kulturelevanten Botschaften konfrontiert, die aber nicht gleichzeitig unterbreitet werden. Eine kulturpolitische Debatte, in der über den Auftrag und die Mittel von Pro Helvetia in einer Zusammenschau mit anderen Fördermassnahmen des Bundes entschieden wird, fehlt gegenwärtig.

#### *Arbeitsteilung Ebene Bund*

Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Kulturförderstellen des Bundes ist historisch gewachsen und weist Überschneidungen auf. In der Unterstützung des Kunstschaffens ist neben Pro Helvetia namentlich das BAK tätig, wobei allein die dem Bundesamt unterstellte Filmförderung über ein grösseres Budget verfügt als die gesamte Pro Helvetia. Im Bereich der Kulturvermittlung und des Kulturaustauschs bestehen ebenfalls Überschneidungen zwischen der Stiftung und dem BAK, aber auch mit verschiedenen Dienststellen des EDA. Zwar haben die betroffenen Bundesstellen in der täglichen Praxis einigermassen funktionierende Koordinationsmechanismen entwickelt. Dies ändert aber u. E. nichts daran, dass in der Kulturförderung des Bundes zu viele Akteure mit überlappenden Aufgaben tätig sind. Die Folgen sind beträchtliche Koordinationskosten, das Risiko von Parallelaktionen und unproduktive Rivalitäten, fehlende Transparenz nach aussen und Erschwernisse bei der bereichsübergreifenden politischen Steuerung der Kulturaktivitäten des Bundes.

### *Arbeitsteilung Ebene Kantone, Gemeinden, Private*

Ähnlich wie auf der Ebene des Bundes ist der gesetzliche Auftrag von Pro Helvetia auch gegenüber jenem der kantonalen und kommunalen Förderstellen nur unscharf abgegrenzt. Gemäss unserer Umfrage befolgt Pro Helvetia den Grundsatz der Subsidiarität nicht konsequent; sie fördert teilweise Dinge, die auch dezentrale Stellen fördern könnten, unternimmt aber in den Bereichen der Diffusion und des Kulturaustauschs mitunter zu wenig. Der Grundsatz der Stiftung, im Inland nur solche Projekte zu fördern, die auch von anderen Institutionen unterstützt werden, setzt bei den kantonalen und kommunalen Förderstellen womöglich falsche Anreize und kann dazu führen, dass diese sich schrittweise aus ihrer Verantwortung zurückziehen.

Trotz unbestrittener Fortschritte bestehen im föderalistischen schweizerischen Fördersystem immer noch Informations- und Koordinationsdefizite zwischen Pro Helvetia und den kantonalen, kommunalen und privaten Förderstellen, die teils auf Datenschutzregeln, teils auf mangelnden Willen zur Koordination bzw. den damit verbundenen Aufwand zurückgeführt werden. Während aus Sicht der Kulturschaffenden zuviel Koordination zu einem Verlust der künstlerischen Vielfalt führt, wünschen sich andere Interviewpartner mehr Kohärenz und Transparenz im schweizerischen Fördersystem, beispielsweise mittels einheitlicher Gesuchsformulare, einer landesweiten Förderdatenbank und einer landesweiten Kulturstatistik.

### *Behördliche Aufsicht*

Die behördliche Aufsicht über Pro Helvetia muss insgesamt als schwach bezeichnet werden. Gerade die Unabhängigkeit der Stiftung bzgl. der Art und Weise der Auftrags Erfüllung macht es erforderlich, dass die verantwortlichen Behörden einen klaren Leistungsauftrag an Pro Helvetia richten und dessen Erfüllung regelmässig überprüfen – nicht im Sinne einer Einmischung in einzelne Förderentscheide, sondern im Sinne einer periodischen Bilanz über Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und die Einhaltung der in der Geschäftsordnung festgehaltenen Verfahrensbestimmungen, wie sie auch von Artikel 13 PHG verlangt werden. Mit Verweis auf die Autonomie von Pro Helvetia im Bereich der Förderentscheidungen auflegen sich die zuständigen Aufsichtsorgane, namentlich das BAK, jedoch eine allzu grosse Zurückhaltung. Vieles beruht auf Vertrauen, eine fundierte Erfolgskontrolle der Stiftungsaktivitäten im Rahmen der periodischen Finanzierungsbotschaften findet nicht statt.

## **5.1.3 Interne Strukturen, Verfahren und Prozesse**

### *Aufbaustruktur*

Die gegenwärtige Aufbaustruktur von Pro Helvetia führt zu einer breiten Abstützung der Förderentscheidungen, weist aber auch eindeutige Schwächen auf. Diese sind teils durch das PHG bedingt, und wurden teils in den Ausführungsbestimmungen noch verstärkt. Auf der Führungsebene sind strategische und operative Aufgaben nicht klar getrennt. Die Mitglieder des Stiftungsrats nehmen auch geschäftsführende Aufgaben wahr, indem sie beispielsweise das Personal der Geschäftsstelle rekrutieren und über einzelne Gesuche entscheiden.

Der Stiftungsrat repräsentiert durch seine Grösse und Zusammensetzung zwar die kulturelle Vielfalt des Landes, ist dadurch aber auch schwerfällig und vom «Gärtchendenken» der einzelnen Sparten geprägt. Die nach wie vor relativ starre Spartenstruktur bewirkt, dass die strategische Führung von Pro Helvetia durch den Stiftungsrat relativ schwach ist; dieser neigt zur Status-quo-Erhaltung und zur Ausbalancierung interner Interessen, tut sich mit Prioritätensetzungen schwer und ist offenbar auch nach einem fünfjährigen Reformprozess nicht durch eine gemeinsame Vision von Pro Helvetia geeint.

### *Strategie und Portfolio*

Der fehlende Sinn fürs Ganze zeigt sich etwa bei der Stiftungsstrategie. Pro Helvetia verfügt zwar über verschiedene Teilstrategien, aber man vermisst eine Gesamtstrategie, die auf wenigen Seiten festhält, wie sich die Stiftung im Umfeld positioniert, welche primären Ziele sie verfolgt und mit welchen Mitteln sie dies tut.

Obwohl verschiedene Nebenaktivitäten in den letzten Jahren bereits abgestossen wurden, wirkt das Portfolio von Pro Helvetia immer noch überladen. Neben dem Kerngeschäft der gesuchsbasierten Förderung und eigener Programme betreut die Stiftung beispielsweise im Auftrag der DEZA in Südosteuropa ein Kulturprogramm mit entwicklungspolitischem Fokus, das eigentlich über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgeht. Die Stiftung betreibt mehrere Publikationsgefässe, sitzt in diversen Kommissionen, ist kulturpolitisch aktiv, bietet Kulturschaffenden ihr Netzwerk an und erbringt umfangreiche Beratungsleistungen. Dies ist unter dem Vernetzungsaspekt positiv zu würdigen, ist aber auch mit erheblichem Aufwand verbunden und erhöht die Gemeinkosten der Stiftung.

### *Ablaufstruktur bei Fördergesuchen*

Die Zuständigkeiten für Sachentscheide über Fördergesuche sind komplex; je nach Inhalt und Umfang der Projekte sind zahlreiche verschiedene Instanzen der Geschäftsstelle, der Aussenstellen oder des Stiftungsrates zuständig. Ein einzelnes Gesuch wird unter Umständen von drei verschiedenen Instanzen beurteilt. Dass die Mitglieder des Stiftungsrats über die finanziell gewichtigsten Projekte entscheiden, ist nicht unproblematisch, da sie in hohem Masse Regionen- und Spartenvertreter und in ihrem Urteil nicht immer unabhängig sind. Da die meisten Gesuche unter 20 000 CHF liegen, entscheidet indessen in den meisten Fällen die Geschäftsstelle. Auch dies ist diskutabel, da unter Umständen jahrelang dieselben Sachbearbeiter zuständig sind, was das Risiko von Routinen und Vergabekartellen erhöht. Die mit Pro Helvetia vergleichbare deutsche Kulturstiftung des Bundes arbeitet demgegenüber mit einer externen Fachjury, die in einem Ausschlussverfahren periodisch über die Gesuche entscheidet. Die Mitglieder der interdisziplinär besetzten Jury werden alle drei Jahre ausgetauscht und erhalten lediglich eine bescheidene Aufwandentschädigung. Nicht zuletzt aufgrund dieses Verfahrens weist die Kulturstiftung des Bundes Gemeinkosten von lediglich 6 % auf.

Das PHG und die Beitragsverordnung ermöglichen Einsprachen und Beschwerden gegen die Entscheide von Pro Helvetia. Diese schaffen Rechtssicherheit und Transparenz, generieren aber auch Mehraufwand. Paradoxerweise ist der Schutz bei finanziell kleineren Gesuchen besser als bei grösseren, da bei Letzteren keine Einsprachemöglichkeit, sondern nur die Möglichkeit der formellen Beschwerde bei der Rekurskommission Pro Helvetia besteht, die relativ restriktiv urteilt und im Gegensatz zum Einspracheverfahren die inhaltliche Angemessenheit der Entscheide nicht

überprüft. Einsprachen haben oft den Charakter eines Zweitversuchs mit einer modifizierten Gesuchseingabe, und ihre Erfolgsquote ist mit 44 % erstaunlich hoch – die Stiftung relativiert damit die Qualität ihrer eigenen Entscheide und signalisiert u. E. eine zu grosse Identifikation mit den Gesuchstellern.

### *Gesuchsbasierte Förderung*

Verteilanalysen zeigen eine nach Regionen und Sparten stark diversifizierte Förderpraxis; darin spiegelt sich der Auftrag an die Stiftung, die verschiedenen Sprachgebiete und Kulturkreise des Landes zu berücksichtigen und neben der Förderung im Inland auch den kulturellen Austausch mit dem Ausland zu pflegen. Andererseits liesse das Gesetz durchaus mehr Schwerpunkte in der Förderung zu. Auffallend gering ist der Anteil interdisziplinärer Projekte, was aber nach Angaben von Pro Helvetia primär mit der schwachen Nachfrage der Gesuchstellenden erklärt werden muss.

Die Zahl der eingehenden Gesuche hat seit den 1970er Jahren zirka um den Faktor 10 zugenommen. Da die verfügbaren Fördermittel nicht Schritt halten und die Quote der bewilligten Gesuche mit 47 % immer noch relativ hoch ist, sinken die durchschnittlichen Förderbeiträge pro Gesuch. Im Sinne der Giesskannenförderung neigt Pro Helvetia zur breiten Streuung der Mittel auf viele kleine Projekte,<sup>145</sup> obschon gemäss eigener Aussage der Stiftung mit einem fokussierten Mitteleinsatz bessere Resultate erzielbar wären. Es fehlen Schwerpunkte, und die Förderung von Exzellenz ist schwach ausgeprägt. Die beobachtete Niederschwelligkeit wirkt sich auch negativ auf die Gemeinkosten aus, da die Bearbeitung von Kleingesuchen gemessen am Fördervolumen mit überproportionalem Aufwand verbunden ist.

Die oft gehörte Kritik, dass von der Förderung durch Pro Helvetia immer wieder dieselben Gesuchsteller profitieren, wird in unserer Umfrage teilweise bestätigt, kann aufgrund unserer Datenanalysen statistisch jedoch nicht verifiziert werden. Auch bezüglich des «Beziehungsfaktors» bei der Gesuchsbeurteilung ergibt sich kein eindeutiges Bild. Einerseits schaffen die Zuständigkeiten und Verfahren keine optimalen Voraussetzungen für eine unabhängige Gesuchsbeurteilung, andererseits beugen Doppelunterschriften und Ausstandsregeln «Mauscheleien» vor.

Mit der Einführung der Förderdatenbank Absidion und anderen Reformschritten konnte die Effizienz im Gesuchsbereich in den letzten Jahren deutlich verbessert werden. Trotzdem sind die Entscheidungsprozesse immer noch zu wenig standardisiert, erfordern teilweise aufwändige Schriftwechsel und sind auch im Vergleich zu anderen Fördereinrichtungen mit relativ hohem Aufwand verbunden.

### *Aussenstellen*

Die Arbeit mit Aussenstellen wird in unserer Umfrage mehrheitlich als zweckmässig und erfolgreich beurteilt. Allerdings bedarf deren Konzeption und geografische Lage einer kritischen Überprüfung. Es wird nicht ganz klar, welches Gewicht Kriterien wie der Kulturaustausch, die Landesrepräsentation oder der ausländische Marktzugang Schweizer Kulturschaffender für die Standortentscheide der Stiftung haben, und man kann sich fragen, ob die aktuelle Lage und Ausstattung der Aussenstellen einer zeitgemässen Strategie durchwegs entsprechen. So beansprucht etwa allein das CCSP fast 40 % des Budgets des Bereichs International, obschon enge Beziehungen

<sup>145</sup> Vgl. auch Holland 2002, 173 f.

zum westlichen Nachbarstaat bestehen und Schweizer Kulturschaffende sich hier besser als anderswo zurechtfinden.

Im Rahmen unserer Umfrage wird das Konzept der fest installierten Kulturzentren verschiedentlich als veraltet, kostspielig und letztlich wenig effektiv beurteilt. Zukunftsweisend erscheinen hingegen kleine, mobile Verbindungsbüros, die eng mit den Partnern vor Ort zusammenarbeiten und bei Bedarf verschoben werden können. Die geplante Auslandkooperation zwischen Pro Helvetia und dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung ist in diesem Sinne sehr zu begrüßen. Das Ziel der Stiftung, längerfristig in allen Erdteilen vertreten zu sein, ist ambitiös, und man kann diskutieren, ob es einer vermehrten Schwerpunktbildung im geografischen Sinne dienlich ist.

Auf der operativen Ebene des Bereichs International beobachten wir gewisse Schnittstellenprobleme mit den Bereichen Förderung und Programme und teilweise hyperkomplexe Verfahrensregeln. Die Zentrale gesteht den Aussenstellen zwar ein Eigenleben zu, versucht dieses aber gleichzeitig mit einem dichten und wenig effizienten Regelwerk zu kontrollieren.

#### *Stiftungseigene Programme*

Während einige Interviewpartner die stiftungseigenen Programme für eine unnötige Intervention in die Kulturszene halten, sind sie für andere im Gegenteil unabdingbar, wenn die Stiftung nicht nur auf Gesuche reagieren, sondern wichtige Themen des kulturellen Lebens proaktiv aufgreifen will. Wir neigen der zweiten Auffassung zu. Während einige Programme, namentlich solche im Ausland, beträchtliche Resonanz erzeugen und Eigenmittel von Projektpartnern mobilisieren können, weisen andere offenbar ein eher ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Im Rahmen unserer Umfrage wird teilweise kritisch vermerkt, Pro Helvetia halte sich bei der Lancierung von Programmen nicht immer an das Subsidiaritätsprinzip, lasse sich mitunter zu stark von eigenen Vorlieben leiten, beziehe die Kulturszene bzw. andere Förderstellen zu wenig in die Programmentwicklung ein und könnte die Durchführung der Programme noch vermehrt an externe Partner delegieren.

### **5.1.4 Zwischenbilanz des internen Reformprozesses**

Nachdem die Strukturen von Pro Helvetia während Jahrzehnten an neue Herausforderungen kaum angepasst wurden, droht die Reform der Stiftung seit Ende der 1990er Jahre im Gegenteil zu einer ewigen Geschichte zu werden, die beträchtliche Ressourcen bindet, das Personal verunsichert und teilweise auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Stiftung erschüttert. Verschiedene Interviewpartner bezeichnen die Stiftung mittlerweile als reformmüde, und eine neuere Mitarbeiterbefragung, die allerdings in einer Phase intensiven Sparens stattfand, verweist im Vergleich mit anderen öffentlichen Stellen auf eine unterdurchschnittliche Personalfriedenheit.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> Link Institut, 2005. Gemäss unserer eigenen Umfrage steigt die Stimmungskurve der Mitarbeitenden seit einem Tiefpunkt im Jahr 2001 trotz der sparbedingten Verunsicherungen wieder an.

Gemäss unserer Umfrage wurde der Reformprozess politisch verkehrt aufgeschient. Der Bundesrat und das EDI erstrebten Ende der 1990er Jahre rasche Effizienzsteigerungen im Rahmen des geltenden Gesetzes. Die Reform musste also an den internen Hebeln ansetzen, obschon gewisse Effizienzblocker eindeutig im Gesetz angelegt sind und obschon unklar war, welche Aufgaben und Ziele die «neue» Pro Helvetia nach der Revision der Rechtsgrundlagen dereinst haben würde. Zu Recht kritisieren deshalb verschiedene Gesprächspartner, die bisherigen Reformen hätten sich zu sehr mit der eigentlich nachrangigen Frage nach den passenden Strukturen und zu wenig mit den prioritären Fragen der Positionierung, des Auftrags und der Ziele der Stiftung befasst.<sup>147</sup>

Was das Change Management betrifft, so kritisieren verschiedene Befragte einerseits den fehlenden Reformwillen bei verschiedenen Mitgliedern des Stiftungsrates, andererseits eine Tendenz zum Aktivismus und eine gewisse Sprunghaftigkeit bei einzelnen Exponenten des Wandels: Dem Reformprozess fehle teilweise die klare Linie, und er sei intern nicht gut verankert und kommuniziert worden, heisst es.<sup>148</sup> Andere Interviewpartner bedauern, dass die internen Konflikte im Zuge der Reform teilweise öffentlich ausgefochten wurden, was dem Ansehen von Pro Helvetia geschadet und den Blick auf ihre sehr gute inhaltliche Arbeit verstellt habe.

Trotz dieser nicht optimalen Voraussetzungen erzielte der interne Reformprozess der letzten Jahre einige klare Verbesserungen. Die Verkleinerung des Stiftungsrats, des Leitenden Ausschusses und der Anzahl Abteilungen der Geschäftsstelle zielte u. E. in die richtige Richtung. Der Leitende Ausschuss wurde zu einem strategischen Managementorgan aufgewertet, das Finanzmanagement bzw. -reporting wurde verbessert und die Administration modernisiert. Die Strukturen und Abläufe der Geschäftsstelle wurden gestrafft, und der produktorientierte Aufbau der Geschäftsstelle mit den Bereichen Förderung, Programme und International ist zweckmässig, wenn auch noch nicht alle Schnittstellen geklärt sind und das Prozessmanagement noch verbessert werden kann.

Auf der anderen Seite war die bisherige Reform in mancher Hinsicht an der Erhaltung des Status quo orientiert, was sicher auch damit zu tun hat, dass die im Gesetz festgelegte Struktur des Stiftungsrats keine günstigen Voraussetzungen für zukunftsorientierte Reformen schafft. Es überrascht deshalb nicht, dass die bisherige Reform die Erneuerungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Rechts nicht ausschöpfte. Die Fokussierung des Portfolios und der Förderstrategie, eine grundlegende Überprüfung des Aussenstellenkonzepts, der gänzliche Rückzug des Stiftungsrats aus der Gesuchsbeurteilung, der vermehrte Einsatz von Wettbewerbsverfahren nach dem Muster von *swixx* oder eine noch weitergehende Vereinfachung der internen Strukturen und Abläufe in der Geschäftsstelle – all dies wäre auch im altrechtlichen Rahmen möglich gewesen, wurde aber vom Stiftungsrat offenbar nicht wirklich gewünscht.

Die Reformanstrengungen der letzten Jahre bewirkten Effizienzsteigerungen, die sich erfreulicherweise auch in sinkenden Gemeinkosten bemerkbar machen. Trotz schwieriger Kontextbedingungen, für die sie nicht verantwortlich ist, gelang es der Stiftung, den Gemeinkostenanteil an den Gesamtausgaben aufgrund von Restruktu-

<sup>147</sup> Vergleiche dazu der auch in der Privatwirtschaft bewährte Grundsatz «Structure Follows Strategy».

<sup>148</sup> Bspw. betreffend Stellenabbau oder Schliessung von Aussenstellen. Die Direktion und der Leitende Ausschuss der Stiftung teilen dieses Umfrageergebnis nicht.

rierungen und Rationalisierungen seit 2001 um rund acht Prozent zu senken, was ein beachtlicher Erfolg darstellt. Mit budgetierten 31,5 % im Jahr 2006 ist die Gemeinkostenquote von Pro Helvetia indessen gemessen an vergleichbaren Fördereinrichtungen immer noch sehr hoch. Wir führen dies insbesondere auf den hohen Projektbegleitungsaufwand (Gesuchsadministration etc.), die Niederschwelligkeit in der Förderpraxis sowie das umfassende Portfolio der Stiftung (zahlreiche Nebenprodukte) zurück, während der Verwaltungsaufwand im engeren Sinne durchaus vertretbar ist.

## **5.2 Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelung**

Unsere Beurteilung der gesetzlichen Neuregelungen bezieht sich auf das nPHG und auf die Pro Helvetia betreffenden Teile des KFG. Da die definitiven Botschaften des Bundesrates erst zirka Ende 2006 vorliegen werden, müssen wir unsere Ausführungen auf die Vernehmlassungsentwürfe abstützen.

### **5.2.1 Summarisches Stärken-Schwächen-Profil der Vernehmlassungsentwürfe**

Die Vernehmlassungsentwürfe zum KFG und zum nPHG bringen unseres Erachtens im Vergleich zur heutigen Rechtsgrundlage von Pro Helvetia einige klare Verbesserungen. Positiv ist namentlich, dass über die inhaltlichen Schwerpunkte und die Mittel von Pro Helvetia künftig nicht mehr isoliert, sondern in einer Zusammenschau mit anderen Kulturfördermassnahmen des Bundes entschieden wird. Das geplante Schwerpunktprogramm Kultur des Bundes und ein daraus abgeleiteter Leistungsauftrag an Pro Helvetia, dessen Erfüllung regelmässig überprüft wird, stärken die Legitimation der Stiftung und können ihr richtungweisende Impulse geben.

Ein Fortschritt ist auch, dass Pro Helvetia insgesamt an organisatorischer Freiheit gewinnt, der Stiftungsrat kleiner und damit agiler wird, strategische und operative Führungsaufgaben klar getrennt werden und mit den externen Fachkommissionen eine vom Stiftungsmanagement unabhängige Expertenebene geschaffen wird.

Diesen erfreulichen Verbesserungen des gesetzlichen Status quo stehen in den Vernehmlassungsentwürfen des KFG und des nPHG jedoch einige erstzunehmende Schwächen entgegen, die wir im Folgenden wie folgt zusammenfassen möchten:

### **5.2.2 Positionierung und Steuerung von Pro Helvetia im kulturpolitischen Umfeld**

#### *Arbeitsteilung Ebene Bund*

Ein wesentliches Ziel des neuen KFG besteht darin, bisherige Überschneidungen in der bundesstaatlichen Kulturförderung zu bereinigen und den verschiedenen Trägern eindeutige Zuständigkeitsbereiche zuzuweisen. Der KFG-Vernehmlassungsentwurf löst diesen Anspruch aus unserer Sicht indessen nicht ein, sondern schreibt im Wesentlichen eine unübersichtliche, historisch gewachsene Praxis fest. Er verzichtet

auf eine systematische Rollenspezifikation und überprüft auch nicht, ob der Bund tatsächlich fünf verschiedene Stellen mit kulturbezogenen Aufgaben braucht.

Namentlich was teilweise von Rivalitäten geprägtes Verhältnis zwischen Pro Helvetia und dem BAK betrifft, stellt der Vernehmlassungsentwurf des KFG eine verpasste Chance dar. Der sinnvolle Grundgedanke,<sup>149</sup> dass sich das politiknahe BAK auf strategische und institutionelle Aufgaben konzentriert und die «szenennähere» Pro Helvetia sich um die konkrete Kulturförderung anhand von Einzelprojekten kümmert, wird nicht konsequent verfolgt. In einigen Sparten, namentlich beim ressourcenintensiven Film und den visuellen Künsten, ist das BAK weiterhin in der Unterstützung des Kunstschaffens aktiv. Auch ein denkbare Alternativszenario, demzufolge sich Pro Helvetia ganz aus der Unterstützung des Kunstschaffens zurückzieht und sich auf die Vermittlung bestehender Kunstwerke und den kulturellen Austausch spezialisiert, wird im KFG nicht konsequent verfolgt – auch in diesen klassischen Domänen der Stiftung wird das BAK dem Vernehmlassungsentwurf zufolge künftig tätig sein. In der Praxis zeichnet sich die Fortsetzung diffiziler Kompetenzabgrenzungen ab, die man mit dem neuen Gesetz ja gerade überwinden will.

Auf die Aufgabenteilung zwischen der DEZA und Pro Helvetia geht der KFG-Entwurf nicht ein, und hinsichtlich der Rollenteilung zwischen Pro Helvetia und dem KKA schreibt er einen suboptimalen Kompromiss fest, der das dahinter liegende konzeptionelle Problem nicht löst. Dieses besteht darin, dass das KKA die Kohärenz des Kulturauftritts der Aussenvertretungen sicherstellen soll, über deren grössere Kulturvorhaben aber Pro Helvetia abschliessend entscheidet. Verschiedene von uns befragte Personen bezweifeln, dass es das KKA als eigenständigen Initiator und Träger von Kulturprojekten überhaupt braucht. Grössere Projekte sollten von Pro Helvetia, kleinere von den Auslandsvertretungen selbst durchgeführt werden.

#### *Arbeitsteilung Ebene Kantone und Gemeinden*

Im föderalistischen System der Schweiz bleibt die öffentliche Kulturförderung auch nach der Erweiterung entsprechender Bundeskompetenzen in Artikel 69 BV primär eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Vor dieser Ausgangslage und gemessen an dem vergleichsweise schmalen Budget von Pro Helvetia dürfte man vom KFG eine Spezifizierung des Auftrags der Stiftung in Abgrenzung zur Kulturförderung der Kantone und Gemeinden erwarten. Aber auch die Rollenteilung zwischen der Stiftung und den dezentralen Kulturförderstellen bleibt im Vernehmlassungsentwurf in der Schwebe, und der Anspruch des KFG, die Zusammenarbeit der Staatsebenen in der Kulturförderung zu regeln, wird nicht umfassend eingelöst. Bei der Unterstützung des Kunstschaffens nach Artikel 5 KFG postuliert der Vernehmlassungsentwurf auf der Basis von Artikel 69 BV eine parallele Kompetenz des Bundes zu den Kantonen und schliesst somit eine klare Rollenteilung aus. Bei der Kulturvermittlung und dem Kulturaustausch kann der Bund (und somit auch Pro Helvetia) im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nur unter der Bedingung eines «gesamtschweizerischen Interesses» tätig werden; dieses bleibt jedoch unbestimmt und kann vieles bedeuten.

<sup>149</sup> Vgl. z.B. Holland 2002, 177.

### *Politische und finanzielle Steuerung*

Eine Stärke des neuen KFG ist sicherlich, dass über die Schwerpunkte und Mittel von Pro Helvetia nicht mehr isoliert, sondern zusammen mit anderen Bereichen der Kulturförderung des Bundes entschieden wird. Der vom KFG erhobene Anspruch einer bereichsübergreifenden Planung der kulturellen Förderungstätigkeit des Bundes wird aber nicht umfassend eingelöst, fehlt doch in den vorgesehenen Schwerpunktprogrammen der gesamte EDA-Bereich. Gerade die Aktivitäten von Pro Helvetia, deren Mittel im Jahr 2005 zu 60 % ins Ausland flossen, bedürften neben einer inländischen auch einer aussenpolitischen Handlungsgrundlage.

Das vorgesehene Planungsinstrumentarium wirkt zwar systematisch, aber auch schwerfällig und aufwändig. Nachdem in einem mehrstufigen Planungsprozess das Schwerpunktprogramm Kultur des Bundes und die Förderungskonzepte des EDI, der Leistungsauftrag sowie die interne Planung von Pro Helvetia endlich verabschiedet sind, hat die Stiftung kaum Zeit, die strategischen Vorgaben umzusetzen, ehe der Reportingprozess beginnt und die Grundlagen für die nächste Finanzierungsperiode zu erarbeiten sind. Für eine präzise politische Steuerung von Pro Helvetia reicht aus unserer Sicht ein bereichsübergreifendes Schwerpunktprogramm Kultur, ein daraus abgeleiteter Leistungsauftrag und dessen regelmässige Überprüfung durch die Aufsichtsorgane aus, die ergänzenden Förderungskonzepte scheinen uns unnötig. Kritisch beurteilen wir auch, dass der Bundesrat und das EDI dem Vernehmlassungsentwurf KFG/PHG zufolge auch bei der Wahl des Direktors von Pro Helvetia und bei der Festlegung der Arbeitsweise der Stiftung neue Einflussmöglichkeiten erhalten und der Stiftung direkte Aufträge erteilen können. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Stiftung unnötig beschnitten.

### *Erfolgskontrolle und Aufsicht*

Es ist zwar begrüssenswert, dass der Erfolgskontrolle von Pro Helvetia künftig mehr Beachtung geschenkt werden soll. Die Vernehmlassungsentwürfe sehen jedoch nicht weniger als fünf interne oder externe Instanzen vor, die die Aktivitäten der Stiftung beaufsichtigen. Neben dem Stiftungsrat, der Revisionsstelle und dem EDI sind auch das EDA und die Eidgenössische Finanzkontrolle mit entsprechenden Aufgaben betraut. Dies schafft Doppelspurigkeiten und Mehraufwand und behindert letztlich eine ganzheitliche Aufsichtsstrategie gegenüber der Stiftung.

## **5.2.3 Interne Strukturen und Verfahren**

Die neue Organisationsstruktur von Pro Helvetia gemäss dem Vernehmlassungsentwurf nPHG beurteilen wir gemessen am rechtlichen Status quo eindeutig als Verbesserung. Die Stiftung gewinnt an organisatorischer Freiheit; die strategische und die operative Handlungsebene sind nun klar getrennt. Der Stiftungsrat konzentriert sich auf die strategische Führung der Stiftung, während der Direktor im Gegenzug mehr operative Kompetenzen erhält.

Die Verkleinerung des Stiftungsrats dürfte dessen Handlungsfähigkeit, Effizienz und Innovationsbereitschaft eindeutig steigern, allerdings kann ein Stiftungsrat von neun Mitgliedern nicht beanspruchen, ein alle Regionen und Sparten vertretendes Kulturparlament zu sein.

Mit der Einrichtung der Fachkommissionen wird ausserhalb der strategischen und operativen Führung eine externe Expertenebene eingeführt. Auf diese Weise wird die von uns als problematisch erachtete Spartenstruktur des Stiftungsrates aufgehoben, was der Überwindung des Besitzstandsdenkens in diesem Gremium und einer ganzheitlicheren Stiftungsstrategie, in der auch interdisziplinäre Projekte gebührend Platz haben, sehr zuträglich sein dürfte.

Die Rolle der Fachkommissionen wird im KFG jedoch nicht hinreichend geklärt. Der Vernehmlassungsentwurf betont deren rein konsultative Rolle. Entscheidet die Geschäftsstelle letztlich eigenmächtig über alle Fördergesuche und Programme, wächst das Risiko von Handlungsroutrinen und Verfilzungen zwischen Förderern und Geförderten. Gemäss einem in anderen Förderinstitutionen erfolgreich praktizierten Modell haben externe Jurys nicht nur Beratungsfunktion, sondern entscheiden selber über die Gesuche, während eine verschlankte Geschäftsstelle nur noch für die Gesuchsadministration und die stiftungseigenen Programme zuständig ist.

Der Entwurf sagt auch nichts über die Rolle der Fachkommissionen bei den stiftungseigenen Programmen, deren Bedeutung künftig noch zunehmen könnte und über die die Geschäftsstelle gemäss Vernehmlassungsentwurf im Alleingang entscheiden könnte.

Das Instrumentarium, mit dem Pro Helvetia ihre Aufgaben erfüllen soll, erscheint zweckmässig und ist im Gegensatz zum geltenden Recht in den Vernehmlassungsentwürfen expliziter dargestellt. Gemessen am heutigen PHG akzentuiert das nPHG die stiftungseigenen Programme, und Artikel 13 Absatz 3 KFG schafft neu eine explizite Rechtsgrundlage für die Führung von Kultureinrichtungen im Ausland.

Die Vereinfachung des Rechtswegs und die Einführung einer moderaten Kostspflicht bei Einsprachen bei negativ beurteilten Gesuchen erscheint uns als sinnvoller Kompromiss, der die Rechtsweggarantie der Gesuchsteller sicherstellt und gleichzeitig die Bearbeitungskosten von Pro Helvetia senkt.

## **6 Empfehlungen**

Auf der Grundlage unserer Status quo-Analyse und der Beurteilung der geplanten gesetzlichen Neuregelungen formulieren wir abschliessend einige Handlungsempfehlungen. Diese richten sich primär an den Gesetzgeber; wie schon die ex ante-Analyse in Ziffer 4 beschränken sich auch unsere Empfehlungen zum KFG auf die für Pro Helvetia relevanten Bestimmungen.

Um Erwartungssicherheit zu schaffen, ist Pro Helvetia nach einem langjährigen Reformprozess nun möglichst bald die Verabschiedung einer verbindlichen neuen Rechtsgrundlage zu wünschen, die die Stiftung in der schweizerischen Kulturförderlandschaft klar positioniert, ihre fachliche und betriebliche Unabhängigkeit im Rahmen eines eindeutigen kulturpolitischen Leistungsauftrags respektiert, den freiheitlichen Geist des bestehenden Gesetzes bewahrt und gleichzeitig dessen organisationsbezogenen Schwächen überwindet.

## 6.1 Empfehlungen an den Gesetzgeber

1. Wir sind der Meinung, dass die Entwürfe zum KFG und zum nPHG für eine «neue Pro Helvetia» einige klare Vorteile bringen. Sie lassen aber auch viele Fragen offen, lassen viele Chancen ungenutzt und sollten deshalb noch einmal gründlich überarbeitet werden.
2. Sämtliche Aufgaben, die Pro Helvetia gemäss dem KFG zu erfüllen hat, sind mit einer Kann-Bestimmung versehen. Wir empfehlen, den Status und den Auftrag der Stiftung im KFG verbindlicher festzuhalten.
3. Das Vollzugsregime der Kulturförderung des Bundes gemäss KFG schreibt im Wesentlichen die bisherige Situation fort. Wir empfehlen, noch einmal zu prüfen, ob der Bund neben Pro Helvetia tatsächlich noch vier weitere Stellen braucht, die im engeren oder weiteren Sinne die Kultur fördern.
4. Unabhängig von der Zahl der Förderstellen des Bundes empfehlen wir, die Rollenteilung zwischen Pro Helvetia und anderen Bundesstellen, insbesondere dem BAK, zu systematisieren. Denkbar wäre etwa, dass sich das BAK konsequent aus der Einzelförderung zurückzieht und Pro Helvetia die *gesamte* Unterstützung des Kunstschaffens des Bundes inklusive Film übernimmt. Einem anderen Szenario zufolge würde sich Pro Helvetia ganz aus der Produktionsförderung zurückziehen und sich vollständig auf Vermittlungs- und Diffusionsaufgaben konzentrieren.
5. Angesichts der begrenzten Mittel empfehlen wir, dass sich Pro Helvetia auf Kulturförderungsaufgaben im engeren Sinne konzentriert und entwicklungs- politische Aktivitäten, in denen kulturelle Mittel zum Einsatz kommen, der DEZA überlässt. Die Notwendigkeit des KKA als eigenständiger Träger von Kulturprojekten des Bundes ist zu prüfen.
6. In Anbetracht der föderalistischen Ausgangslage empfehlen wir, den Auftrag von Pro Helvetia präziser von den finanziell viel bedeutenderen Aktivitäten der Kantone und Gemeinden abzugrenzen. Das KFG sollte expliziter darlegen, wie der Bund auf der neuen Verfassungsgrundlage von Artikel 69 BV den Subsidiaritätsgrundsatz in der Kulturförderung auslegt; insbesondere sollte er klären, wo er eine parallele Förderkompetenz zu den Kantonen beansprucht und wie er den Begriff des «gesamtschweizerischen Interesses» konkret auslegt.
7. Angesichts der beträchtlichen Probleme mit dem Informationsaustausch zwischen Pro Helvetia und anderen Kulturförderstellen könnten im Rahmen des KFG die Vor- und Nachteile einer partiellen Aufhebung des Geheimnisschutzes gemäss Datenschutzgesetz geprüft werden.
8. Wir empfehlen, dass neben dem EDI auch das EDA an der Erarbeitung des Schwerpunktprogramms Kultur des Bundes und des darauf fussenden Leistungsauftrags an Pro Helvetia aktiv beteiligt wird.
9. Die politische Steuerung von Pro Helvetia erfolgt primär über das Schwerpunktprogramm Kultur des Bundes sowie einen griffigen Leistungsauftrag. Eine zusätzliche Steuerungsebene mittels spartenspezifischer Förderkonzepte erscheint überflüssig. Politische Interventionen auf der Ebene von einzelnen Förderentscheiden sind zu vermeiden.

10. Wir empfehlen, jenseits des Leistungsauftrags auf zusätzliche bundesrätliche Eingriffsmöglichkeiten in die Aktivitäten der Stiftung zu verzichten. Für die Wahl des Direktors sowie die Regelung der Arbeitsweise und Organisation von Pro Helvetia soll wie bisher der Stiftungsrat verantwortlich sein, und der Bundesrat soll der Geschäftsstelle keine direkten Aufträge erteilen können.
11. Wir empfehlen, die Anzahl der internen und externen Kontrollstellen von Pro Helvetia zu reduzieren und deren Rollen und Aufgaben zu präzisieren.
12. Damit die Erfüllung des Leistungsauftrags von Pro Helvetia seriös überprüft werden kann, sind im Rahmen der Kulturstatistik nach Artikel 22 KFG seitens des BAK entsprechende Wirkungsindikatoren zu bestimmen und Daten aufzubereiten.
13. Gemäss unserer Studie ist die Einführung von Fachkommissionen ausserhalb der strategischen und operativen Führungsebene von Pro Helvetia unabdingbar. Wir empfehlen deshalb, die Kann-Bestimmung in Artikel 26 Absatz 1 KFG durch eine verbindlichere Formulierung zu ersetzen.
14. Wir empfehlen, die Rollen und Kompetenzen der Fachkommissionen zu präzisieren. Dabei ist ein in anderen Förderinstitutionen bewährtes Modell zu prüfen, demzufolge die Fachkommissionen abschliessend über Fördergesuche entscheiden. Eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Fachkommissionen fördert ganzheitliche Sichtweisen und bereichsübergreifende Projekte.
15. Sollten die Fachkommissionen eine rein beratende Funktion haben, empfehlen wir, Vorkehrungen gegen eine zu grosse Machtfülle der Geschäftsstelle bei der Gesuchsentscheidung zu treffen. Z.B. könnte man die Empfehlungen der Fachkommissionen öffentlich machen oder die Geschäftsstelle im Sinne der Filmförderungsverordnung dazu verpflichten, abweichende Entscheidungen zu begründen.
16. Die Lancierung stiftungseigener Programme obliegt gemäss den aktuellen Entwürfen allein der Geschäftsstelle. Wir empfehlen, den Fachkommissionen (oder eventuell dem Stiftungsrat) auch hier eine aktivere Rolle zuzuschreiben.

## **6.2 Empfehlungen an die Stiftung Pro Helvetia**

Die vorliegende Studie und die daraus abgeleiteten Empfehlungen stehen in einem gesetzgeberischen Zusammenhang und richten sich nur in zweiter Linie an die Stiftung selbst. Infolge der noch ausstehenden Gesetzesgrundlage haben unsere Empfehlungen an Pro Helvetia zudem zwangsläufig provisorischen Charakter und sollten u. E. teilweise erst nach der Verabschiedung des neuen KFG/PHG umgesetzt werden.

1. Wir empfehlen der Stiftung, auf der Basis des neuen gesetzlichen Auftrags eine knappe und einfache Förderstrategie zu formulieren. Das Portfolio konzentriert sich auf das Kerngeschäft, das – je nach Ausgestaltung des neuen Gesetzes – in der gesuchsbasierten Förderung, in eigenen Programmen und im Betrieb von Aussenstellen besteht.

2. Wir empfehlen Pro Helvetia, den Subsidiaritätsgrundsatz neu auszulegen und zu präzisieren, wo sie die Kulturförderung der Kantone und Städten ergänzt und wo sie eine parallele Kompetenz zu diesen hat. Im Sinne ihres Diffusionsauftrags achtet die Stiftung auf eine optimale Verwertung geförderter Projekte. Sie verbessert den Informationsaustausch mit den dezentralen Förderstellen und bezieht diese vermehrt in ihre strategische Planung ein.
3. Auf der Grundlage in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen gibt sich die Geschäftsstelle einfache und durchlässige Strukturen. Die jetzige Gliederung mit den Abteilungen Förderung, Programme und International plus der Direktion mit ihren Stabsdiensten ist dabei eine plausible Ausgangslage, wobei bestehende Schnittstellenprobleme zu klären sind.
4. Je nach dem, welche Rolle die Fachkommissionen einnehmen werden, ist zu überprüfen, ob es die Spartenstruktur innerhalb der Geschäftsstelle überhaupt noch braucht bzw. ob die Anzahl Abteilungen weiter reduziert werden könnte. Die neuen Strukturen sollten eine vermehrte Rotation zwischen den Mitarbeitenden der einzelnen Bereiche ermöglichen.
5. Die immer noch komplizierten Entscheidungsprozesse in den Bereichen Förderung, Programme und International werden weiter vereinfacht und standardisiert; die Gesuchseingabe erfolgt elektronisch, und die Formulare der einzelnen Förderstellen werden wenn möglich vereinheitlicht.
6. Aufgrund weiterer Prozessstandardisierungen und Effizienzsteigerungen können die Projektbegleitungsaufwände und damit die Gemeinkosten weiter gesenkt werden. Wir empfehlen die Einführung einer tätigkeitsbezogenen Zeiterfassung für alle Mitarbeitenden, die zeigt, an welchen Kostenstellen welche Aufwände anfallen.
7. Das im Rahmen des Programms *swixx* praktizierte Wettbewerbsverfahren zeigt, wie man den Bereich Förderung rationell organisieren könnte. Die Gestehekosten könnten gesenkt werden, wenn sich Pro Helvetia mehr am Jurymodell ausrichten würde.
8. Auf der Basis einer neuen Rollenteilung zwischen Stiftungsrat und Geschäftsstelle werden das strategische und das operative Controlling weiterentwickelt. Es ist jederzeit sichtbar, in welche Sparten und Regionen die Stiftungsmittel fliessen, und die Übereinstimmung dieser Geldflüsse mit den strategischen Zielen wird periodisch überprüft.
9. Anstatt immer weniger Mittel an immer mehr Gesuchsteller zu verteilen, empfehlen wir Pro Helvetia, bei der gesuchsbasierten Förderung vermehrt Schwerpunkte zu setzen und die Zweckmässigkeit von unteren Schwellenwerten für Förderbeiträge zu prüfen. Sie vermeidet «Stammkunden» und beschränkt sich auf eine konzentrierte, auf einige Jahre limitierte Förderung vielversprechender Projekte. Sie fördert auch interdisziplinäre Projekte und Newcomer mit grossem Potenzial.
10. Die Stiftung hält sich bei der Definition von eigenen Programmen konsequenter an den Subsidiaritätsgrundsatz und bezieht externe Partner verstärkt in die Themenentwicklung ein. Die Durchführung der Programme wird vermehrt an externe Partner delegiert, und es kommen wenn möglich Wettbewerbsverfahren zum Einsatz.

11. Wir empfehlen Pro Helvetia, ihre Aussenstrategie und die Zweckmässigkeit der traditionellen Kulturzentren zu überprüfen. Anstelle von dauerhaft installierten Zentren in ohnehin leicht zugänglichen Ländern könnte die Stiftung vermehrt mit beweglichen Verbindungsbüros arbeiten, die sich nach Massgabe neuer geografischer Schwerpunkte leicht verschieben lassen.
12. Unabhängig davon empfehlen wir Pro Helvetia, im Ausland vermehrt Synergien mit anderen Stellen (Botschaften, städtische Künstlerateliers etc.) zu nutzen. So ist z. B. die geplante Kooperation von Pro Helvetia mit dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung zu begrüssen.
13. Die Steuerung der Aussenstellen bedarf dringend der Vereinfachung und der Standardisierung. Die Eigenaktivitäten der Aussenstellen werden mittels eines Leistungsauftrags/Globalbudgets seitens der Zürcher Zentrale gesteuert. Die Behandlung der Fördergesuche aus dem Ausland wird auf der Basis von *Absidion* vereinheitlicht und analog zu den inländischen Gesuchen durch die Zentrale abgewickelt. Das Reporting der Aussenstellen ist zu verbessern, und der durch die einzelnen Aussenstellen geschaffene Mehrwert wird kritisch beobachtet.
14. Wir empfehlen, die bereits erzielten Fortschritte im Bereich der Kostentransparenz weiter auszubauen und insbesondere die Zusammensetzung der Administrations- und Projektbegleitungsaufwände in allen Förderbereichen klar auszuweisen und über längere Zeiträume hinweg verfolgbar zu machen.

## Literatur

Bellezza, Enrico et al., 2003: Der Staat als Stifter – Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2003: Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte- Management – Rechtliche Gestaltung, Wiesbaden.

Bürer, Margrit, 2004: Kulturstiftung des Bundes. Einblick in die Arbeit der Schwesterstiftung in Deutschland. Unveröff. Ms., Pro Helvetia, Zürich.

Bundesrat, 1965: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Stiftung «Pro Helvetia», Bern.

Bundesrat, 1999: Botschaft über die Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2000–2003, Bern.

Bundesrat, 2003: Botschaft über die Finanzierung der Tätigkeiten der Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 2004–2007, Bern.

Bundesrat, 2005: Bundesgesetz über die Kulturförderung des Bundes; Totalrevision des Bundesgesetzes betreffend die Stiftung «Pro Helvetia»; erläuternder Bericht, Vernehmlassungsentwurf, Bern.

Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC), 2005: Les activités du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle; note à l'intention du CPA, Berne.

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP), 2005a: KFG und Totalrevision des PHG; Vernehmlassung, Bern.

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP), 2005b: Positionspapier zur Kulturpolitik 2005, Bern.

ecos, 2005: Domino – Untersuchung der Förderpraxis von Pro Helvetia und möglicher Anpassungen, Studie im Auftrag des Stiftungsrats der Pro Helvetia, Basel.

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), 1999–2005: Bericht der Revisionsstelle sowie Management Letter zur Schlussrevision der Jahresrechnung der Stiftung Pro Helvetia, Bern.

Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte, 2000–2002: Berichte vom 29. Februar 2000 bzw. 26. Feb 2002 an die Finanzkommissionen des National- und Ständerats betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999 bzw. 2001.

Fischer, Walter Boris, 2004: Kunst vor Management, Führung und Förderung von Kulturinstitutionen, Chur.

Held, Thomas, et al., 2005: Kreativwirtschaft Zürich – Synthesebericht. Hochschule für Gestaltung, Zürich.

Hofstetter, Karl und Thomas Sprecher, 2005: Swiss Foundation Code, Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen, Reihe Foundation Governance, Band 2, Basel.

Holland, Andrew, 2002: Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft Band 3, Zürich.

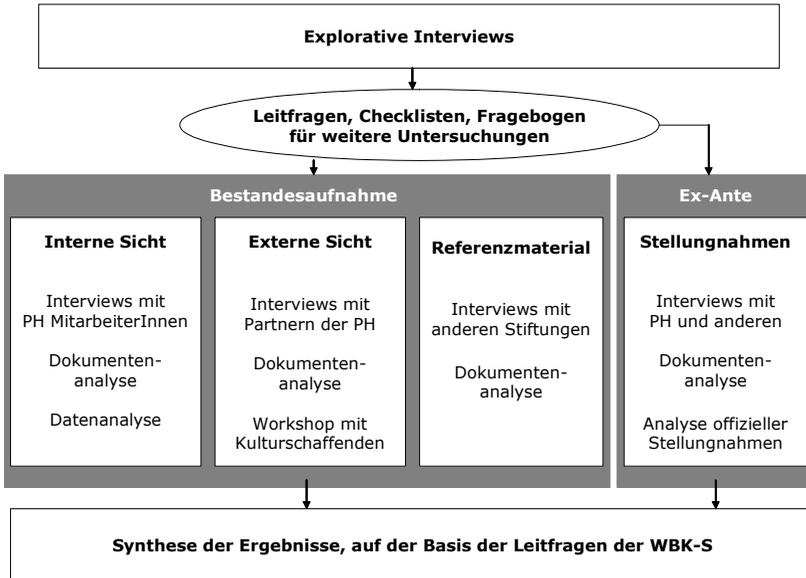
- Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003: Evaluation der Aussenstellen der Stiftung Pro Helvetia in den Visegrad-Staaten, Wien.
- Kessler, Franz, 1993: Die Schweizerische Kulturstiftung «Pro Helvetia», Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Zürich.
- Knüsel, Pius, 2005: Kurze Leine – verlängerbar, PH Newsletter vom September 2005, Zürich.
- Kulturstiftung des Bundes, 2005: Porträt der Aufgaben und Aktivitäten der Stiftung unter [www.kulturstiftung-des-bundes.de](http://www.kulturstiftung-des-bundes.de) (Stand Oktober 2005).
- Kulturstiftung des Bundes, 2002: Satzung, Halle an der Saale.
- Landert, Farago und Partner, 2004: Suiza en Arco 03; Evaluation eines Grossprojektes der Pro Helvetia, Zürich.
- Landry, Charles, 2006: Kultur im Herzen des Wandels, Bern.
- Link Institut, 2005: Mitarbeiterbefragung Pro Helvetia/SWISS FILMS, Luzern.
- Parti radical-démocratique Suisse (PRDS), 2005: Loi sur l'encouragement à la culture; Révision totale de la loi Pro Helvetia, Berne.
- Pro Helvetia, 2000 : Bericht PH 2500, Vorschlag für die Reorganisation des Stiftungsrates und der Geschäftsleitung, Zürich.
- Pro Helvetia, 2002: Tätigkeitsbericht 2001, Zürich.
- Pro Helvetia, 2003: Tätigkeitsbericht 2002, Zürich.
- Pro Helvetia, 2004a: Pro Helvetia. *Vision 70* – Sparen. Zur Kostenentwicklung, Zürich.
- Pro Helvetia, 2004b: Tätigkeitsbericht 2003, Zürich.
- Pro Helvetia, 2004c: Sätze und Gegensätze. Leitbild in 13 Punkten zum Selbstverständnis und zur künftigen Arbeit von Pro Helvetia.
- Pro Helvetia 2005a: Von A wie Alltagskultur bis W wie Wirtschaftlichkeit – Glossar zur Schweizer Kulturpolitik, Zürich.
- Pro Helvetia, 2005b: Jahresbericht 2004, Zürich.
- Pro Helvetia, 2005c: Strategien der Auslandsarbeit, Zürich.
- Pro Helvetia 2006: Jahresbericht 2005, Zürich.
- Rüegg-Stürm, Johannes; Peppi Schnieper und Niklaus Lang, 2004: Stiftungen im 21. Jahrhundert: Change Management, in: Egger, Philipp (Hrsg.), *Stiftungsparadies Schweiz*, Zahlen, Fakten, Visionen, Basel.
- Schweizerischer Nationalfonds, 2005a: Informationen und Reglemente zur Organisation des SNF auf [www.snf.ch](http://www.snf.ch)
- Schweizerischer Nationalfonds, 2005b: Jahresbericht 2004. Bern.
- Schweizerische Volkspartei (SVP), 2005: Vernehmlassungsantwort zum KFG, Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), 2005: Bericht über die Koordination der Landeswerbung, Bern.
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS), 2005: KFG; Totalrevision des PHG: Vernehmlassungsantwort der SPS, Bern.

Studienzentrum Kulturmanagement der Universität Basel (SKM) und Zentrum für Kulturmanagement Zürcher Hochschule Winterthur, 2005: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu den Entwürfen KFG und PHG, Basel und Winterthur.

SwissFoundations, 2005: Stellungnahme von SwissFoundations zum KFG und PHG, Basel und Zürich.

ZEWO, 2005: Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Methodik zur Berechnung des administrativen Aufwands, Zürich.

## Übersicht Evaluationskonzept



## Liste der interviewten Personen

- Annoni*, Mario, Präsident (seit Anfang 2006), Pro Helvetia  
*Benz-Steffen*, Erica, stellvertretende Direktorin, Pro Helvetia  
*Bitterli Mucha*, Rosie, Chefin Abteilung Kultur, Stadt Luzern  
*Braunschweig*, Yves, Mitglied des Leitenden Ausschusses, Pro Helvetia  
*Buchmann*, Pius, Präsident der Eidg. Rekurskommission für die Stiftung, Pro Helvetia  
*Bürer*, Margrit, ehem. Leiterin Bereich Programme, Pro Helvetia  
*de Perrot*, Anne-Catherine, Leiterin Administration, Pro Helvetia  
*Erni*, Marianna, Mitarbeiterin visuelle Künste, Pro Helvetia  
*Francke*, Lavinia, Referentin des Vorstands, Kulturstiftung des Bundes, Halle an der Saale  
*Gartmann*, Thomas, Leitung Musik, Pro Helvetia  
*Gilgen*, Urs, Mitarbeiter Abteilung Medien und Kommunikation, DEZA  
*Guyot*, Alexandre, stv. Leiter des Kompetenzzentrums für Kulturaussenpolitik, EDA  
*Hoby*, Jean-Pierre, Direktor Kulturpflege, Stadt Zürich  
*Höchli*, Daniel, Direktor, Schweizerischer Nationalfonds  
*Holland*, Andrew, Leitung Tanz, Pro Helvetia  
*Jaggi*, Yvette, Präsidentin (bis Ende 2005), Pro Helvetia  
*Jauslin*, Jean-Frédéric, Direktor, Bundesamt für Kultur  
*Kaufmann*, Manuel, Mitarbeiter Kultur & Gesellschaft, Pro Helvetia  
*Keller*, Rolf, Leiter Studienzentrum Kulturmanagement, Universität Basel  
*Knüsel*, Pius, Direktor, Pro Helvetia  
*Laely*, Thomas, Leitung Bereich International, Pro Helvetia  
*Leupin*, Rahel, Mitarbeiterin Theater, Pro Helvetia  
*Matyassy*, Johannes, Chef der Geschäftsleitung, Präsenz Schweiz  
*Mosimann*, Peter, Mitglied des Leitenden Ausschusses, Pro Helvetia  
*Raschèr*, Andrea, Leiter Recht und Internationales, Bundesamt für Kultur  
*Ritter*, Danielle, stv. Leiterin Geistes- und Sozialwiss., Schweizerischer Nationalfonds  
*Schubiger*, Benno, Geschäftsführer, Binding Stiftung  
*Schwarzenbach*, Sabina, Leiterin Kommunikation, Pro Helvetia  
*Vater*, Matthias, Leitung Finanzen, Controlling, Pro Helvetia

*von Passavant, Christina, Mitarbeiterin Stellwerk Entwicklungsmanagement Luzern*  
*Wasserfallen, François, Vorsteher des Amtes für Kultur, Kanton Bern*

Zusätzlich führte die PVK am 2. November 2005 in Bern einen halbtägigen Workshop mit sieben nicht namentlich genannten Kulturschaffenden und -veranstaltern durch, mit dem Ziel, deren «Geschichte» mit Pro Helvetia und ihre Vision einer idealen Pro Helvetia zu erfassen.

## **Impressum**

*Daniel Janett*, PVK (Projektleitung)

*Dr. Pierre Walther*, Walther Consulting (evaluationswissenschaftliche Beratung, wissenschaftliche Mitarbeit)

*Dr. Rolf Keller*, Studienzentrum Kulturmanagement Universität Basel (kulturwissenschaftliche Beratung und Qualitätskontrolle)

*Dr. Nicolas Grosjean*, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

*Catherine von Graffenried* (Organisation eines Workshops mit sieben Kulturschaffenden)

*Norina Frey* (wissenschaftliche Assistenz, Übersetzungskontrolle)

*Hedwig Heinis* (Textredaktion und Berichtslayout)

### **Dank**

*Die PVK dankt allen Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft. Ein besonderer Dank geht an die Direktion und die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle der Pro Helvetia, die die vorliegende Untersuchung konstruktiv unterstützt und die von uns gewünschten Informationen stets rasch und umfassend zur Verfügung gestellt haben.*

