

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Subventionsprüfung Synthesebericht

Pro Helvetia Schweizer Kulturstiftung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17614.994.00093
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	7
Key facts	9
1 Auftrag und Vorgehen	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	11
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	11
1.4 Schlussbesprechung	12
2 Strategieumsetzung und Prozessausgestaltung sind grundsätzlich effizient	13
2.1 Es sind Hinweise auf eine Effizienzsteigerung in den letzten Jahren vorhanden.....	13
2.2 Mehr Transparenz in der Kommunikation der Evaluationstätigkeit wünschenswert.	13
3 Die Indikatoren sind wichtig für die Aufsicht	15
3.1 Mit den Indikatoren ist keine quantitative Überprüfung der Aufgabenerfüllung möglich	15
3.2 Mit den Indikatoren lassen sich keine Wirkungen messen	16
4 Die Förderpraxis wurde regelmässig weiterentwickelt	17
4.1 Der Innovationsworkshop – eine kritische Reflexion	17
4.2 Das Spannungsfeld Effizienz versus Förderung der Vielfalt von Schweizer Kunst und Kultur	17
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	18
Anhang 2: Abkürzungen	19
Anhang 3: Bericht Interface	20

Subventionsprüfung – Synthesebericht

Pro Helvetia

Das Wesentliche in Kürze

Die öffentlich-rechtliche Stiftung Pro Helvetia (PH) hat den Auftrag, Schweizer Kunst und Kultur mit Blick auf Vielfalt und hohe Qualität zu fördern. Die Kulturbotschaft 2016 bis 2020 legte für PH einen Zahlungsrahmen fest. Dieser beträgt nach Kürzungen 202,8 Millionen Franken, was einem Durchschnitt von rund 40,5 Millionen Franken pro Jahr entspricht.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Subventionsprüfung bei PH geplant mit dem Ziel, die Effizienz der Kulturförderung und der Indikatoren zur Umsetzungskontrolle zu beurteilen. Die Prüfung wurde extern an das Büro Interface Politikstudien Forschung Beratung (Interface) vergeben. Im vorliegenden Synthesebericht werden die wichtigsten Feststellungen zusammengefasst und Empfehlungen formuliert.

Die Kulturförderung durch PH wird generell positiv beurteilt. PH kann die Strategie des Bundesrates auf effiziente Art und Weise umsetzen. Das vorhandene Indikatorensystem lässt Aussagen über die Umsetzung der Aufgaben zu. PH hat ihre Förderpraxis regelmässig weiterentwickelt und kritisch hinterfragt. Trotz positivem Grundtenor besteht allerdings in verschiedenen Bereichen Optimierungspotenzial.

Spannungsfeld Effizienz versus breites Aufgabenspektrum

Mit der aktuellen Prozessausgestaltung kann PH ihre Aufgaben und Ziele grundsätzlich effizient umsetzen. Es bestehen Hinweise, dass die Effizienz beispielsweise in der Gesuchprüfung über die letzten Jahre gesteigert werden konnte. Mit der Breite des Aufgabenspektrums und der Zielgruppen liegt die Herausforderung darin, die Ressourcen fokussiert und effizient einzusetzen ohne gleichzeitig die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zu gefährden. PH kann den Spielraum für eine mögliche Fokussierung prüfen und soweit sinnvoll ausnutzen.

Wichtig ist, dass die gelebte kritische Praxis von PH auch zukünftig weitergeführt wird und insbesondere alternative Förderinstrumentarien regelmässig geprüft werden.

Die Indikatoren lassen keine quantitative Überprüfung und Messung von Wirkungen zu

Bei der Formulierung der Indikatoren wurde auf eine Vorgabe von Zielgrössen verzichtet. Quantitative Werte sind als Basis für die Aufsicht aber wichtig. Die EFK empfiehlt zu bestimmen, welche quantitativen Daten in der ex-post-Berichterstattung aufgenommen werden sollen und diese für die Steuerung zu berücksichtigen.

Die Indikatoren lassen weder eine Beurteilung der Wirkungen bei den Zielgruppen noch der Erreichung der übergeordneten Ziele der Kulturbotschaft zu. Um die Nachhaltigkeit und langfristigen Wirkungen der Förderung zu messen, sind Wirkungsindikatoren unabdingbar. Da die Messung von Wirkungen die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Förderungen erhöhen kann, empfiehlt die EFK zu prüfen, welche Wirkungsindikatoren formuliert werden sollen.

Eine Kommunikation über die Evaluationstätigkeit der Stiftung findet nur teilweise statt. Die EFK empfiehlt, offen über eigene und extern durchgeführte Evaluationen zu informieren.

Audit des subventions – rapport de synthèse

Pro Helvetia

L'essentiel en bref

La fondation de droit public Pro Helvetia (PH) est chargée de promouvoir l'art et la culture suisses en vue de leur diversité et de leur grande qualité. Dans le message sur l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020, un cadre financier a été fixé. Suite à des coupes, ce dernier s'élève à 202,8 millions de francs, soit un montant annuel moyen d'environ 40,5 millions.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a prévu d'examiner l'octroi des subventions par PH afin de juger de l'efficacité de l'encouragement de la culture et des indicateurs appliqués au contrôle de la mise en œuvre. Il a délégué cette tâche à l'entreprise externe de recherche et d'évaluation de l'action de l'État Interface. Le présent rapport de synthèse résume les constats principaux et formule des recommandations.

De manière générale, l'encouragement de la culture par PH est évalué positivement. La fondation est en mesure de mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral de manière efficace. Le système des indicateurs permet de tirer des constats sur la réalisation des tâches. Examinant sa pratique d'encouragement de manière critique, PH l'a régulièrement développée. Bien que son action soit jugée globalement positive, des améliorations sont possibles dans différents domaines.

Conflit entre efficacité et large éventail des tâches

Dans le cadre de ses processus actuels, PH peut en principe réaliser ses tâches et atteindre ses objectifs avec efficacité. Des informations montrent que l'efficacité a par exemple pu être renforcée dans l'examen des demandes ces dernières années. Compte tenu du large éventail des tâches et des groupes cibles, le défi à relever est d'utiliser les ressources de manière ciblée et efficace sans compromettre l'accomplissement du mandat légal. PH peut examiner la marge de manœuvre d'une utilisation ciblée des ressources et l'exploiter si cela s'avère judicieux.

Il est important que PH continue d'exercer son activité de manière critique et en particulier qu'elle examine régulièrement d'autres instruments d'encouragement.

Les indicateurs ne permettent aucune vérification quantitative ni mesure des effets

Lors de la définition des indicateurs, la fixation de valeurs cibles a été abandonnée. Or, des données quantitatives sont importantes car elles servent de base à la surveillance. Le CDF recommande de déterminer celles qui devraient être incluses dans le rapport ex post et d'en tenir compte pour le pilotage.

Les indicateurs ne permettent d'évaluer ni les effets sur les groupes cibles ni l'atteinte des objectifs supérieurs fixés dans le message concernant l'encouragement de la culture. Des indicateurs en matière d'efficacité sont indispensables afin de mesurer la durabilité et les

effets sur le long terme de l'encouragement. La mesure des effets pouvant accroître la crédibilité et l'acceptation des subventions, le CDF recommande d'examiner lesquels de ces indicateurs peuvent être définis.

PH ne communique que partiellement sur ses activités d'évaluation. Le CDF recommande à la fondation d'informer ouvertement sur ses propres évaluations et celles réalisées par des organismes externes.

Texte original en allemand

Verifica dei sussidi – rapporto di sintesi

Pro Helvetia

L'essenziale in breve

La fondazione di diritto pubblico Pro Helvetia (PH) è incaricata di promuovere l'arte e la cultura svizzere evidenziandone l'eterogeneità e l'elevata qualità. Nel messaggio sulla cultura 2016–2020 il Consiglio federale ha fissato un limite di spesa per PH, che al netto delle deduzioni ammonta a 202,8 milioni di franchi, ossia circa 40,5 milioni di franchi all'anno in media.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha programmato una verifica dei sussidi presso PH per valutare l'efficacia della promozione della cultura e degli indicatori per il controllo dell'attuazione. Il mandato di verifica è stato conferito all'Istituto di studi politici Interface. Nel presente rapporto di sintesi vengono riassunte le constatazioni più importanti e formulate delle raccomandazioni.

In generale, la promozione della cultura svolta da PH è valutata positivamente. PH riesce ad attuare la strategia del Consiglio federale in modo efficiente. L'attuale sistema di indicatori permette di formulare osservazioni sull'adempimento dei compiti. PH ha costantemente aggiornato la prassi di finanziamento e l'ha analizzata con spirito critico. Nonostante l'orientamento generale, sussiste un potenziale di miglioramento in diversi settori.

Conflitto tra efficienza e ampio mandato

In linea di principio l'attuale impostazione dei processi permette a PH di adempiere ai propri compiti efficacemente. Diversi elementi fanno supporre che negli ultimi anni è stato possibile aumentare l'efficacia della verifica delle richieste. Considerato l'ampio mandato e i gruppi di destinatari, la sfida consiste nell'impiegare le risorse in maniera mirata ed efficiente senza però pregiudicare l'adempimento del mandato legale. PH può verificare se sussiste un margine di manovra per concentrare gli sforzi in tal senso e come sfruttarlo in maniera appropriata.

Quello che conta è che la prassi corrente di PH sia mantenuta anche in futuro e, in particolare, che vengano regolarmente esaminati anche sussidi alternativi.

Gli indicatori non permettono una verifica quantitativa e la misurazione degli effetti

Nella formulazione degli indicatori si è rinunciato a stabilire obiettivi quantificabili. Tuttavia, i valori quantitativi sono fondamentali per la vigilanza. Il CDF raccomanda di stabilire quali dati quantitativi debbano essere inclusi nel rendiconto ex post e di tenerne conto nella gestione.

Gli indicatori non permettono né di valutare gli effetti per i gruppi di destinatari né di raggiungere gli obiettivi sovraordinati indicati nel messaggio sulla cultura. Per misurare la sostenibilità e gli effetti a lungo termine dei sussidi è indispensabile disporre di indicatori d'impatto. Poiché la determinazione degli effetti può aumentare la credibilità e l'accettazione dei sussidi, il CDF raccomanda di esaminare quali indicatori d'impatto debbano essere formulati.

La comunicazione sull'attività di valutazione della fondazione è parziale. Il CDF raccomanda di fornire un resoconto trasparente sulle valutazioni effettuate internamente e da esterni.

Testo originale in tedesco

Audit of subsidies – synthesis report

Pro Helvetia

Key facts

The public law foundation Pro Helvetia (PH) is charged with promoting Swiss art and culture with a view to diversity and high quality. The culture dispatch for 2016 to 2020 set a payment framework for PH. After cutbacks, this amounts to CHF 202.8 million, which corresponds to an average of around CHF 40.5 million per year.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) planned a subsidy audit of PH with the objective of assessing the efficiency of culture promotion and the indicators for implementation control. The audit was awarded externally to Interface Politikstudien Forschung Beratung (Interface). This report summarises the most important findings and provides recommendations.

The promotion of culture by PH is generally assessed positively. PH can implement the strategy of the Federal Council in an efficient manner. The existing indicator system allows for statements on the implementation of tasks. PH has regularly further developed and critically questioned its promotional practice. However, despite a positive basic tenor, there is potential for optimisation in various areas.

Efficiency versus a wide range of tasks

PH can generally implement its tasks and goals efficiently with the current process design. There are indications that efficiency has been increased over the past few years in the examination of applications, for example. With the breadth of the range of tasks and target groups, the challenge lies in using resources in a focused and efficient manner without jeopardising the fulfilment of the statutory mandate at the same time. PH can check the scope for a possible focus and make wise use of it.

It is important that PH's critical practice is pursued in the future and that alternative promotional tools in particular are regularly examined.

The indicators do not allow for quantitative verification or the measurement of effects

When formulating the indicators, no targets were set. However, quantitative values are important as a basis for supervision. The SFAO recommends determining the quantitative data to be included in ex-post reporting and taking it into account for management purposes.

The indicators do not permit an assessment of the effects on the target groups or of the achievement of the overarching objectives of the culture dispatch. Impact indicators are indispensable for measuring the sustainability and long-term effects of the promotion. Since the measurement of effects can increase the credibility and acceptance of promotion, the SFAO recommends examining which impact indicators should be formulated.

There is only partial communication about the evaluation activities of the foundation. The SFAO recommends openly providing information about evaluations conducted internally and externally.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Pro Helvetia bedankt sich bei der EFK und bei Interface für die konstruktive und wertschätzende Zusammenarbeit im Rahmen der Subventionsprüfung. Sie begrüsst die grundsätzlich positive Beurteilung ihrer Kulturfördertätigkeit und ihrer Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrates. Pro Helvetia beabsichtigt, ihre Förderpraxis auch künftig kritisch weiterzuentwickeln und das Optimierungspotenzial wahrzunehmen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in ihrem Jahresprogramm 2017 eine Subventionsprüfung bei der Stiftung Pro Helvetia (PH) aufgenommen. PH ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Ziel, Schweizer Kunst und Kultur mit Blick auf Vielfalt und hohe Qualität zu fördern. Sie erfüllt Ihre Fördertätigkeit in Ergänzung zu den Kantonen und Städten. Die Aufgaben, die Organe und die Finanzierung von PH sind seit 2012 im Kulturförderungsgesetz des Bundes (KFG) festgelegt. Die von den eidgenössischen Räten im Juni 2015 verabschiedete Kulturbotschaft 2016–2020 legte für PH einen Zahlungsrahmen von 210,9 Millionen Franken fest. Nach Kürzungen beträgt er noch 202,8 Millionen Franken, was einem Betrag von durchschnittlich rund 40,5 Millionen Franken pro Jahr entspricht.

Die EFK hat entschieden, im Jahr 2017 einige ihrer geplanten Subventionsprüfungen an externe Evaluationsbüros zu vergeben. Die Prüfung bei PH war eine dieser ausgewählten Prüfungen. Das Ziel und die entsprechenden Fragen hat die EFK vorgegeben. Bei der Wahl der anzuwendenden Methoden wurde den externen Experten freie Hand gelassen.

Das Büro Interface Politikstudien Forschung Beratung (Interface) erhielt den Zuschlag. Der Prüfbericht von Interface ist Beilage des vorliegenden Syntheseberichts (s. Anhang 3). Im Synthesebericht hat die EFK die wichtigsten Feststellungen aus dem Prüfbericht zusammengefasst und auch Empfehlungen an PH resp. das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI) formuliert. Beide Berichte werden publiziert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Prüfungsziel und die Prüffragen wurden von der EFK vorgegeben. Bei den präzisierenden Unterfragen wurden von Interface leichte Anpassungen vorgenommen.

Prüfungsziel	Beurteilen der Effizienz der Kulturförderung und der Indikatoren zur Umsetzungskontrolle bei PH.
Hauptfrage 1	Ist die aktuelle Strategieumsetzung und Prozessausgestaltung der Kulturförderung bei PH effizient?
Hauptfrage 2	Sind die Indikatoren zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates 2016–2020 zweckmässig?
Hauptfrage 3	Wären mögliche andere Förderinstrumente einsetzbar und effizienter?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Interface vom September 2017 bis Februar 2018 durchgeführt. Die Ergebnisbesprechung hat am 6.2.2018 mit der EFK und am 26.2.2018 anlässlich der Schlussbesprechung mit PH, dem GS-EDI und der EFK stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. Februar 2018 statt. Teilgenommen haben:

- Seitens Pro Helvetia: Stiftungsratspräsident, Stiftungsratsmitglied Wirtschaft und Finanzen, Direktor, Leiter Förderung, Leiterin Kommunikation
- Seitens GS EDI: Leiter Finanzen, Personal und Controlling, Persönlicher Mitarbeiter des Departementsvorstehers
- Seitens Interface: Projektleiter, zwei Teammitglieder
- Seitens EFK: Vizedirektor, Fachbereichsleiterin, Revisionsleiterin

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen (im Fall PH dem Stiftungsrat) bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Strategiem Umsetzung und Prozessausgestaltung sind grundsätzlich effizient

PH kann die Strategie des Bundesrates grundsätzlich auf effiziente Art und Weise umsetzen. Insbesondere ermöglichen die Standardisierung und die klare Prozessausgestaltung gemeinsam mit den elektronischen Hilfsmitteln eine effiziente Prüfung von Gesuchen. Für das Reporting durch die geförderten Kunstschaffenden (z. B. Schlussabrechnungen, Schlussberichte) wird hingegen nicht durchgehend auf diese elektronischen Hilfsmittel zurückgegriffen.

2.1 Es sind Hinweise auf eine Effizienzsteigerung in den letzten Jahren vorhanden

Der in den strategischen Zielen des Bundesrates für die Stiftung PH 2016–2020 vorgegebene Schwellenwert für die Administrationskosten wurde im Beobachtungszeitraum (2008–2016) durchwegs eingehalten. Die Betrachtung von Verhältniszahlen über die Zeitspanne 2005–2016 deutet auf eine Effizienzsteigerung hin. So können beispielsweise mit weniger projektbezogenen Kosten mehr Gesuche geprüft werden.

Die Aussagekraft der Höhe der Administrationskosten gemäss ZEW-Berechnung sowie der Verhältniszahlen hängt davon ab, wie präzise die Stundenerfassung erfolgt und ob alle Aufgaben effektiv in der richtigen Kategorie ausgewiesen werden. Hier besteht aus Sicht der EFK für PH die Herausforderung, den Spagat zwischen einer exakten und vollständigen Zeiterfassung und dem Vermeiden eines zu bürokratischen Administrationsapparates zu meistern.

2.2 Mehr Transparenz in der Kommunikation der Evaluationstätigkeit wünschenswert

Es besteht ein regelmässiger Austausch zwischen der Geschäftsstelle, dem Stiftungsrat und dem GS-EDI. Für die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Stiftung sorgen u. a. die Jahresberichte oder die öffentliche Datenbank über die geförderten Projekte.

Über die von PH durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Evaluationen wird nur teilweise öffentlich informiert. Es ist zu unterscheiden zwischen Evaluationen über die Tätigkeit der Stiftung selbst und Evaluationen über die Wirkung der Förderung. In beiden Fällen wäre eine stärkere Kommunikation im Sinne der Transparenz wünschenswert.

Beurteilung

Über die durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Evaluationen wird nur teilweise öffentlich informiert.

Eine transparente Kommunikation kann die gesellschaftliche Akzeptanz fördern. So könnte die Orientierung beispielsweise mit der jährlichen Berichterstattung gekoppelt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt Pro Helvetia, im Sinne der Transparenz und Akzeptanz auch die Öffentlichkeit über eigene und extern durchgeführte Evaluationen zu informieren.

Stellungnahme Pro Helvetia

Dem öffentlichen Interesse nach Information kommt Pro Helvetia insbesondere durch ihre detaillierte Berichterstattung über ihre Aktivitäten und über die Erreichung der vom Bundesrat festgelegten strategischen Ziele nach. Dabei fliessen auch die Ergebnisse der von Pro Helvetia durchgeführten oder in Auftrag gegebenen Evaluationen ein. Eine systematischere Information der Öffentlichkeit soll im Rahmen der Berichterstattung 2018 an den Bundesrat geprüft werden.

3 Die Indikatoren sind wichtig für die Aufsicht

Gemäss Kulturförderungsgesetz legt der Bundesrat als Aufsichtsorgan die strategischen Ziele der Stiftung PH für jeweils vier Jahre fest (Art. 45 Abs. 1 KFG). Für die strategischen Ziele 2016–2020 wurden jedem der sechs strategischen Schwerpunkte des Bundesrates für PH Indikatoren zugewiesen.

Die Indikatoren sind grundsätzlich dafür geeignet, die Umsetzung der Aufgaben der Stiftung zu kontrollieren. Ihnen kommt somit die Funktion eines Controllings zu.

3.1 Mit den Indikatoren ist keine quantitative Überprüfung der Aufgabenerfüllung möglich

Bei der Formulierung der Indikatoren wurden keine Werte für Zielgrössen vorgegeben, über welche sich die Zielerreichung respektive die Aufgabenerfüllung von PH quantitativ überprüfen liesse. Die Indikatoren sind deshalb eher als Konkretisierung der strategischen Schwerpunkte des Bundesrates anzusehen und weniger als Messlatte. Quantitative Informationen sind aber ex post vorhanden.

Das Grundprinzip der Förderung durch PH ist die Unterstützung auf Gesuchsbasis. Vorgegebene Zielgrössen könnten dazu führen, dass auch Projekte von minderer Qualität gefördert würden, nur um die Zielgrösse zu erreichen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist es wichtig, dass das GS-EDI und PH sich einigen, welche quantitativen Werte in der Berichterstattung integriert werden und für die Steuerung benutzt werden sollen. Bei der Auswahl sind die Erwartungshaltung des Auftraggebers und die für die Aufsicht des Bundesrates wichtigen Indikatoren zu berücksichtigen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, in Zusammenarbeit mit Pro Helvetia zu bestimmen, welche quantitativen Daten in der ex-post-Berichterstattung aufgenommen werden sollen und diese für die Steuerung zu berücksichtigen.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Pro Helvetia erfasst bereits heute im Rahmen der Berichterstattung zahlreiche Daten quantitativer Natur zu den verschiedenen Aktivitäten. Das GS-EDI wird in Zusammenarbeit mit Pro Helvetia im Rahmen der Berichterstattung 2018 darlegen, welche quantitativen ex-post-Informationen ergänzend zu den Indikatoren verwendet werden können.

3.2 Mit den Indikatoren lassen sich keine Wirkungen messen

Die Indikatoren lassen weder eine Beurteilung der durch die Aktivitäten von PH ausgelösten Wirkungen bei den Zielgruppen (Impact) noch der Erreichung der übergeordneten Ziele der Kulturbotschaft (Outcome) zu. Die Überprüfung von Wirkungsindikatoren ist anspruchsvoll und mit grossem Aufwand verbunden. Ein flächendeckender Einsatz ist deshalb nicht sinnvoll, es empfiehlt sich eine Fokussierung auf einige ausgewählte Bereiche. Eine weitere Herausforderung besteht bei der Messung von Wirkungen bei Projekten, die nicht alleine von PH gefördert werden.

Allfällige Wirkungsindikatoren sollten mit dem geplanten Evaluationsprogramm von PH abgestimmt werden. Es sollte transparent dargestellt werden, inwiefern die Evaluationen einen Beitrag zur Beurteilung der Wirkungen bei den Zielgruppen oder der Ziele der Kulturbotschaft leisten. Für die transparente öffentliche Kommunikation wird zudem auf Empfehlung 1 verwiesen.

Beurteilung

Um die Nachhaltigkeit und die langfristigen Wirkungen der Förderung zu messen, sind Wirkungsindikatoren notwendig. Eine punktuelle Überprüfung der Wirkungen und deren transparente Kommunikation können die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Förderungen in der Öffentlichkeit und im Parlament fördern.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EDI, in Zusammenarbeit mit Pro Helvetia zu prüfen, welche Indikatoren im Bereich der Wirkungen formuliert werden sollen. Die Messung von Wirkungen kann die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Förderungen erhöhen.

Stellungnahme des Generalsekretariats EDI

Eine breit angelegte systematische Erhebung von Wirkungsindikatoren zu den Aktivitäten von Pro Helvetia ist aufgrund der vielfältigen Zielsetzungen und der subsidiären Förderpraxis sehr anspruchsvoll und mit grossem Aufwand verbunden. Die geförderten künstlerischen Aktivitäten werden zum einen im Sinne des auf Subsidiarität basierenden Gesetzesauftrags immer nur partiell von Pro Helvetia unterstützt. Eine zuverlässige Messung der Wirkung des Pro Helvetia-Förderanteils ist daher kaum möglich. Zum anderen würde die Messung der Wirkung der künstlerischen Aktivitäten auf das Zielpublikum aufwändige Erhebungsmethoden erfordern. Das GS-EDI wird in Zusammenarbeit mit Pro Helvetia prüfen, inwiefern auf Basis von ausgewählten Evaluationen eine verbesserte Wirkungsmessung möglich ist.

4 Die Förderpraxis wurde regelmässig weiterentwickelt

Die bestehenden Förderinstrumente von PH bedürfen keiner grundsätzlichen Änderung. Die Förderpraxis wurde in den letzten Jahren regelmässig weiterentwickelt. PH hat Kenntnis über alternative Förderinstrumente der Kulturförderung und setzte sich in der Vergangenheit kritisch mit der eigenen Förderpraxis auseinander. Eine Empfehlung drängt sich aus Sicht der EFK deshalb nicht auf.

Wichtig ist, dass diese kritische Praxis zukünftig weitergeführt wird und insbesondere auch der Einsatz von alternativen Förderinstrumentarien regelmässig geprüft wird.

4.1 Der Innovationsworkshop – eine kritische Reflexion

Im Rahmen der Subventionsprüfung wurde ein Innovationsworkshop mit Vertretern und Vertreterinnen von PH durchgeführt. Ziel des Workshops war es, verschiedene Förderinstrumente mit ihren Vor- und Nachteilen kennenzulernen und deren mögliche Eignung für PH zu diskutieren. Der Workshop sollte dazu dienen, die Förderpalette von PH aus einer neuen Perspektive kritisch zu reflektieren und eine offene Diskussion über eine mögliche Weiterentwicklung zu führen. Besprochen wurden unter anderem die folgenden Punkte: Wirkungslogiken von finanziellen Anreizen, Information und Beratung, erfolgsabhängige Förderung, Laufbahn- / Karriereförderung mittels Kreditauszahlung und Innovationschecks.

Die Wirkungslogik bei tieferen finanziellen Beiträgen sollte von PH detailliert analysiert und erläutert werden (Wirksamkeit von Kleinbeiträgen versus symbolischer Wert, z. B. als Anreiz für weitere mögliche Finanzgeber, positive Aussage zur Qualität des Projekts oder Anerkennung der Leistung des Gesuchstellenden).

Im Sinne einer stetigen Weiterentwicklung und Innovation des Förderinstrumentariums ist die Weiterverfolgung von innovativen Ansätzen eine mögliche Handlungsachse. Die am Innovationsworkshop diskutierten Instrumente der erfolgsabhängigen Förderung, Laufbahnförderung oder Innovationschecks sind mögliche Ansatzpunkte für punktuelle Weiterentwicklungen.

4.2 Das Spannungsfeld Effizienz versus Förderung der Vielfalt von Schweizer Kunst und Kultur

Gemäss Kulturförderungsgesetz fördert die Stiftung PH die Vielfalt des künstlerischen Schaffens, macht das Schweizer Kunst- und Kulturschaffen bekannt, fördert die Volkskultur und pflegt den kulturellen Austausch. Das Aufgabenspektrum und die Zielgruppen sind breit. Die Förderinstrumente bei PH sind dementsprechend vielfältig und unterschiedlich. Diese Heterogenität kann zu einer Verzettelung der Ressourcen führen und in einem Zielkonflikt mit der Effizienz stehen. Hier besteht aus Sicht der EFK für PH die Herausforderung, die Ressourcen fokussiert und effizient einzusetzen ohne gleichzeitig die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zu gefährden. PH kann den Spielraum für eine mögliche Fokussierung prüfen und soweit sinnvoll ausnutzen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte und weitere organisatorische Grundlagen

Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 11. Dezember 2009 (Stand am 1. Januar 2017), SR 442.1

Verordnung über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsverordnung, KfV) vom 23. November 2011 (Stand am 1. Januar 2013), SR442.11

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2016), SR 616.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2018), SR 172.010.1

Strategische Ziele des Bundesrates für die Stiftung Pro Helvetia 2016–2020 vom 4. Dezember 2015, BBI 2015 9309

Geschäftsordnung der Stiftung Pro Helvetia vom 23. November 2011

Verordnung über Beiträge der Stiftung Pro Helvetia vom 23. November 2011

Botschaft

14.096 – Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) vom 28. November 2014, BBI 2015 497

Anhang 2: Abkürzungen

EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GS	Generalsekretariat
KFG	Kulturförderungsgesetz
PH	Pro Helvetia

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Bericht Interface

Subventionsprüfung Stiftung Pro Helvetia

Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)

Luzern, den 7. März 2018

IMPRESSUM

Autorinnen und Autoren
Dr. Christof Schwenkel (Projektleiter)
Vera Hertig
Manuel Ritz
Milena Iselin
Dr. Stefan Rieder (Qualitätssicherung)

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
T +41 41 226 04 26
interface@interface-politikstudien.ch
www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber
Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Laufzeit
August 2017 bis März 2018

Zitiervorschlag
Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Ritz, Manuel; Iselin, Milena; Rieder, Stefan (2018):
Subventionsprüfung Stiftung Pro Helvetia. Schlussbericht zuhanden der EFK, Interface
Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Hinweis
Dieser Bericht wurde im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle verfasst. Für den
Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Projektreferenz
Projektnummer: 17-54

INHALTSVERZEICHNIS

I	EINLEITUNG	4
1.1	Fragestellungen	5
1.2	Methodisches Vorgehen	7
1.3	Aufbau des Berichts	7
2	MODUL 1: STRATEGIEUMSETZUNG UND PROZESSE	8
2.1	Beantwortung der Prüffragen	8
2.2	Beantwortung der Hauptfrage Modul 1	15
3	MODUL 2: INDIKATORENSYSTEM	17
3.1	Beantwortung der Prüffragen	17
3.2	Beantwortung der Hauptfrage Modul 2	20
4	MODUL 3: ALTERNATIVE FÖRDERINSTRUMENTE	21
4.1	Beantwortung der Prüffragen	21
4.2	Beantwortung der Hauptfrage Modul 3	30
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	31
	ANHANG	32
A1	Kategorien der Projektdatenbank	32
A2	Liste mit Interviewpartner/-innen	33

I EINLEITUNG

Pro Helvetia ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit dem Ziel, in Ergänzung zur Fördertätigkeit von Kantonen und Städten, Schweizer Kunst und Kultur mit Blick auf Vielfalt, nationale Bedeutung und hohe Qualität zu fördern. Die Aufgaben, die Organe und die Finanzierung von Pro Helvetia sind seit 2012 im Kulturförderungsgesetz des Bundes (KFG) festgelegt. Demnach fördert Pro Helvetia die Vielfalt des künstlerischen Schaffens, macht das Schweizer Kunst- und Kulturschaffen bekannt, fördert die Volkskultur und pflegt den kulturellen Austausch. Gemäss Art. 44 KFG obliegt die Aufsicht über Pro Helvetia dem Bundesrat. Er legt die strategischen Ziele der Stiftung fest und achtet dabei auf die operative und künstlerische Freiheit der Stiftung (Art. 45 KFG). Neben der Festlegung der Aufgaben hatte das Inkrafttreten des Kulturförderungsgesetzes im Januar 2012 für die Stiftung eine umfassende Reorganisation zur Folge. Unter anderem wurden die strategische und die operative Leitung der Stiftung getrennt und es erfolgte eine Überarbeitung der Prozesse.

Seit 2012 formuliert der Bundesrat die strategische Ausrichtung der Schweizer Kulturpolitik in der Kulturbotschaft jeweils für eine Periode von vier Jahren. Die von den eidgenössischen Räten im Juni 2015 verabschiedete Kulturbotschaft 2016 bis 2020 – ausnahmsweise eine Fünfjahresperiode – legte für Pro Helvetia einen Zahlungsrahmen von 210,9 Millionen Franken fest. Nach Kürzungen beträgt dieser noch 202,8 Millionen Franken, was einem Betrag von durchschnittlich rund 40,56 Millionen Franken pro Jahr entspricht. Für die gleiche Periode legt der Bundesrat die strategischen Ziele von Pro Helvetia fest. Neben finanziellen und personalpolitischen Zielen sowie Zielen zur Kooperation und Berichterstattung werden dabei sechs strategische Schwerpunkte festgelegt und jedem dieser sechs Schwerpunkte Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung zugewiesen. In der Übersicht lassen sich die Schwerpunkte wie folgt aufzeigen.

D 1.1: Strategische Schwerpunkte 2016–2020

Nr.	Strategischer Schwerpunkt
1	Förderung des künstlerischen Schaffens in der Schweiz
2	Koordinierte Förderung von Design und interaktiven digitalen Medien („Kultur und Wirtschaft“)
3	Festigung der internationalen Präsenz der Schweizer Kultur
4	Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsion und des gegenseitigen Verständnisses in der Schweiz
5	Stärkung der kulturellen Teilhabe
6	Anwendung eines angemessenen Verfahrens des Risikomanagements

Quelle: Strategische Ziele des Bundesrates für die Stiftung Pro Helvetia 2016–2020. BBl 2015, 497.

Im Jahresprogramm 2017 der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wurde festgelegt, eine Subventionsprüfung bei der Stiftung Pro Helvetia durchzuführen. *Interface Politikstudien Forschung Beratung* wurde mit der Subventionsprüfung beauftragt. Ziel der Untersuchung ist es, die Effizienz der Kulturförderung durch Pro Helvetia sowie der Indikatoren zur Umsetzungskontrolle bei Pro Helvetia zu überprüfen. Im folgenden Kapitel

werden die Fragestellungen der Subventionsprüfung sowie das methodische Vorgehen näher beschrieben.

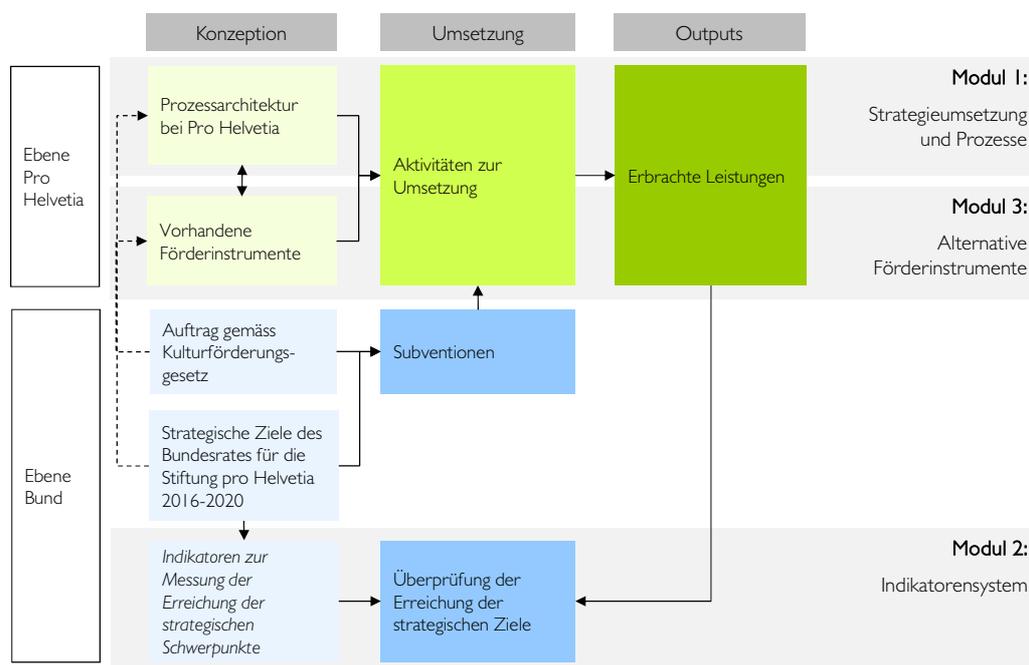
1.1 FRAGESTELLUNGEN

Die vorliegende Subventionsprüfung geht Fragen zur Sparsamkeit, zur Effizienz und zur Wirksamkeit von Pro Helvetia nach. Die Prüfung erfolgt dabei anhand der folgenden drei Module:

- Modul 1: Strategieumsetzung und Prozesse
- Modul 2: Indikatorensystem
- Modul 3: Alternative Modelle/Förderinstrumente

In der folgenden Darstellung D 1.2 sind die drei Module den drei Stufen des Wirkungsmodells (Konzeption, Umsetzung und Outputs), welche in der Subventionsprüfung näher untersucht werden, zugeordnet. Die Darstellung illustriert zudem das Zusammenspiel zwischen der Ebene Pro Helvetia und der Ebene Bund.

D 1.2: Wirkungsmodell Subventionsprüfung Pro Helvetia



Quelle: Darstellung Interface, auf der Grundlage der Ausschreibung der EFK.

Die zentralen Untersuchungsfragen der Subventionsprüfung werden nach den drei Modulen geordnet. Die Module und die entsprechenden Fragestellungen pro Modul präsentieren sich wie folgt:

Modul 1: Strategieumsetzung und Prozesse

Das erste Modul der Subventionsprüfung legt den Fokus auf die Effizienz der Prozessarchitektur bei Pro Helvetia und die Umsetzung der Strategie des Bundesrats. Folgende Fragen sollen dabei beantwortet werden.

D 1.3: Fragestellungen Modul 1

Hauptfrage 1	Ist die aktuelle Strategieumsetzung und Prozessausgestaltung der Kulturförderung bei Pro Helvetia effizient?
Prüffrage 1.1	Wie sind die Prozesse bei Pro Helvetia ausgestaltet? Wie sind sie festgehalten?
Prüffrage 1.2	Wieso und auf welcher Basis wurden die Prozesse überarbeitet?
Prüffrage 1.3	Wie ist die Effizienz der Kulturförderung durch Pro Helvetia zu beurteilen? Hat sich die Effizienz verändert?
Prüffrage 1.4	Sind die aktuellen Prozesse geeignet, um den Auftrag gemäss Kulturförderungsgesetz effizient und transparent zu erfüllen?

Modul 2: Indikatorensystem

Im zweiten Modul beschäftigen wir uns mit den Indikatoren zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrats durch Pro Helvetia. Folgende Fragen sind dabei zu beantworten.

D 1.4: Fragestellungen Modul 2

Hauptfrage 2	Sind die Indikatoren zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates 2016–2020 zweckmässig?
Prüffrage 2.1	Sind die Indikatoren so formuliert, dass präzise Aussagen zum Erfüllungsgrad möglich sind?
Prüffrage 2.2	Decken die Indikatoren den wesentlichen Bereich der strategischen Ziele des Bundesrats ab?
Prüffrage 2.3	Welche anderen Indikatoren wären denkbar für eine klarere Messung der Ziele?

Modul 3: Fragen zu alternativen Förderinstrumenten

Im dritten Modul erfolgt eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Förderinstrumenten. Die Prüffragen sind die folgenden.

D 1.5: Fragestellungen Modul 3

Hauptfrage 3	Wären mögliche andere Förderinstrumente einsetzbar und effizienter?
Prüffrage 3.1	Wie sind die vorhandenen Förderinstrumente von Pro Helvetia zu beurteilen?
Prüffrage 3.2	Sind bei Pro Helvetia die bestehenden Förderinstrumente einmal grundsätzlich in Frage gestellt worden? Mit welchem Ergebnis?
Prüffrage 3.3	Welche anderen innovativen Instrumente der Kulturförderung (von anderen Organisationen/im Ausland) gibt es?

Prüffrage 3.4	Gibt es Beispiele von erfolgreichen Förderinstrumenten von anderen Organisationen oder aus anderen Politikbereichen, die auch für Pro Helvetia geeignet (effizient und wirksam) sein könnten?
---------------	---

1.2 METHODISCHES VORGEHEN

Bei der vorliegenden Subventionsprüfung wurden folgende Methoden angewandt.

- *Datenanalyse:* Es wurden primär die Daten aus den Jahresberichten und Rechnungen von Pro Helvetia berücksichtigt. Weiter wurden von Pro Helvetia zusätzliche Daten geliefert, welche für die Beantwortung der Prüffragen nützlich schienen.
- *Dokumentenanalyse:* Es erfolgte eine systematische Auswertung vorhandener Dokumente zu Pro Helvetia. Neben den rechtlichen Grundlagen und Jahresberichten beinhaltete die Analyse interne Dokumente von Pro Helvetia, Leistungsvereinbarungen zwischen Pro Helvetia und Dritten, Berichte des Stiftungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates für Pro Helvetia, die Kurzberichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele sowie bestehende Evaluationen und Analysen zu Pro Helvetia respektive zur Kulturförderung.
- *Qualitative Interviews:* Es wurden neun persönliche und vier telefonische Interviews mit insgesamt 19 Personen durchgeführt. Interviewt wurden Personen der Geschäftsstelle und des Stiftungsrates von Pro Helvetia, geförderte Kunstschaffende und Institutionen, Vertreter/-innen des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) sowie Vertreter/-innen von zwei anderen Förderinstitutionen. Die Gespräche wurden anhand eines Leitfadens geführt, protokolliert und anschliessend qualitativ ausgewertet. Eine detaillierte Liste der Interviewpartner/-innen findet sich im Anhang.
- *Innovationsworkshop:* Am 18. Dezember 2017 wurde ein Innovationsworkshop mit Mitgliedern der Geschäftsleitung und weiteren Mitarbeitenden von Pro Helvetia durchgeführt. Der Workshop bestand in einem ersten Teil aus einem theoretischen Input zu Förderinstrumenten durch [REDACTED] von Interface sowie einem praktischen Input zu Instrumenten und deren Vollzug im Bereich der Innovationsförderung durch [REDACTED] von der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung Innosuisse. In einem zweiten Teil des Workshops wurde in zwei Gruppen über innovative Förderinstrumente und deren möglichen Einsatz bei Pro Helvetia diskutiert.

1.3 AUFBAU DES BERICHTS

Im vorliegenden Bericht werden die Prüffragen zu den drei Modulen in je einem Kapitel beantwortet. Ein letztes Kapitel zeigt Schlussfolgerungen der Subventionsprüfung auf und enthält eine Beurteilung zum übergeordneten Prüfziel.

In diesem Kapitel werden die empirischen Ergebnisse zu den Fragen des ersten Moduls betreffend Strategieumsetzung und Gestaltung sowie Effizienz der Prozesse erläutert.

2.1 BEANTWORTUNG DER PRÜFFRAGEN

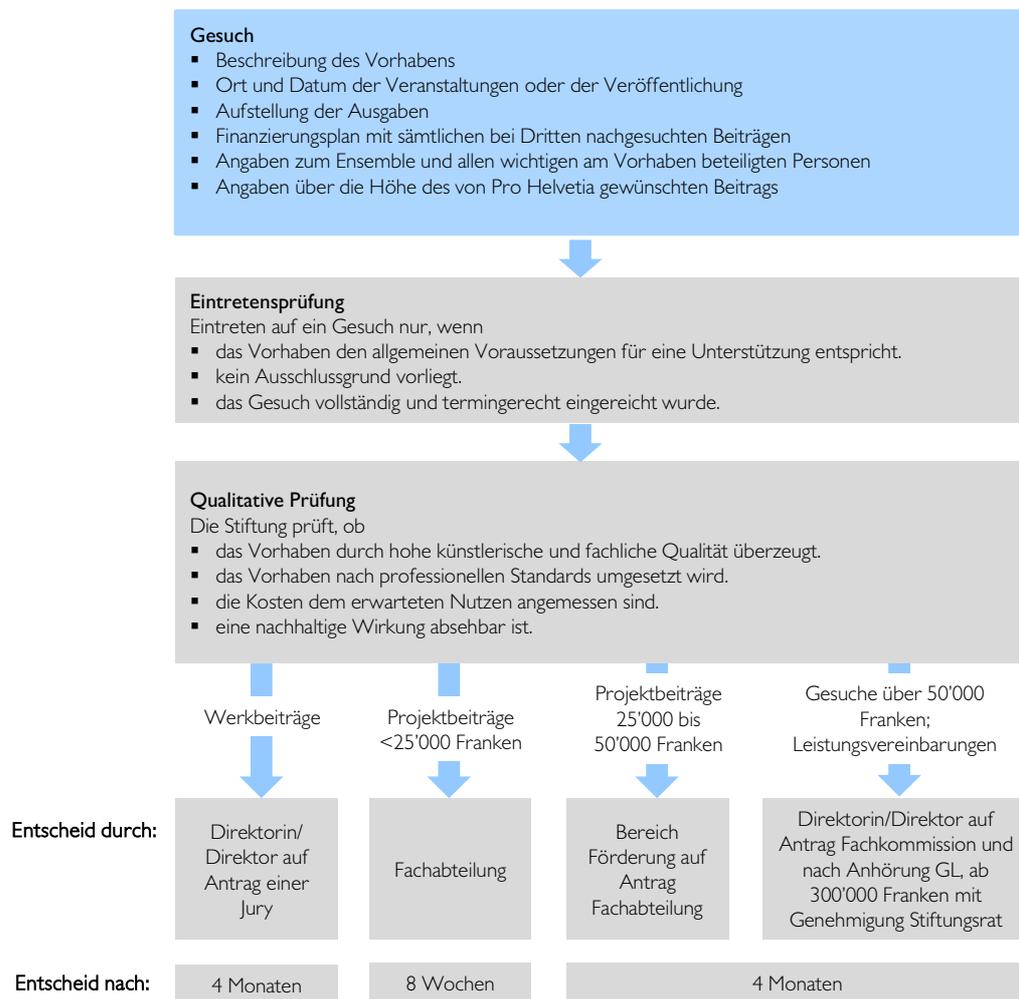
Die Antworten auf die vier Prüffragen des ersten Moduls lassen sich wie folgt präsentieren.

Prüffrage 1.1: Wie sind die Prozesse bei Pro Helvetia ausgestaltet? Wie sind sie festgehalten?

Für die Prozesse bei Pro Helvetia definiert der Stiftungsrat in der „Verordnung über Beiträge der Stiftung Pro Helvetia“ sowie in der „Geschäftsordnung der Stiftung Pro Helvetia“ klare Leitlinien. Der Standardisierungsgrad der Prozesse ist bei Pro Helvetia je nach Bereich unterschiedlich hoch. Im Folgenden wird zuerst auf die Prozesse der Gesuchprüfung und dann auf weitere Prozesse (z.B. Umsetzung von Programmen, Führen der Aussenstellen) eingegangen.

Die grösste Standardisierung der Prozesse ist bei der *Prüfung von Gesuchen* (federführend durch den Bereich Förderung) vorhanden. Hier legt der Stiftungsrat das Verfahren mit Anforderungen, Zuständigkeiten und Fristen fest (siehe Abschnitt 3 der Beitragsverordnung). Die folgende Darstellung illustriert die Vorgaben für die Prüfung der Gesuche.

D 2.1: Ablauf Prozess Gesuche



Quelle: Darstellung Interface auf Grundlage Beitragsverordnung.

Pro Helvetia nutzt bei der Beurteilung der Gesuche elektronische Hilfsmittel, welche die Prozessarchitektur abbilden. Gesuche müssen von den Gesuchstellenden über das Portal myprohelvetia.ch eingegeben werden. Bei Erfüllung der formalen Anforderungen an die Eingabe werden die Gesuche automatisch in die Software Absidion überführt. Diese Software dient der weiteren Steuerung des Prozesses. Als erster Schritt erfolgt eine Eintretensprüfung gemäss den Artikeln 4 und 5 der Beitragsverordnung. Falls eine allgemeine Voraussetzung offensichtlich nicht erfüllt wird (z.B. kein Bezug zur Schweiz) oder ein allgemeiner Ausschlussgrund vorliegt (z.B. Gesuch um Infrastrukturkosten), generiert das System eine Nichteintretensverfügung mit allgemeiner Begründung. Auf die Eintretensprüfung erfolgt zuerst eine formelle Beurteilung hinsichtlich abteilungsspezifischer Ausschlussgründe und der Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen. Schliesslich erfolgt die qualitative Beurteilung mit Ablehnungsmittelung¹, die mit Textbausteinen erstellt wird, oder mit einem positiven Entscheid (Gutheissung oder Teilgutheissung). Die

¹ Die Ablehnungsmittelung enthält eine allgemeine Begründung des Entscheides. Eine Ablehnungsverfügung mit individueller Begründung wird dann erstellt, wenn diese vom Gesuchsteller verlangt wird.

Prozessarchitektur gewährleistet es, dass Gesuche korrekt und effizient den richtigen Beurteilungs- und Entscheidungsinstanzen zugewiesen werden und eine Beurteilung unter Anwendung des Vieraugenprinzips im gegebenen Zeitrahmen möglich ist. Auch Jurymitglieder können auf Absidion zugreifen und darin direkt ihre Einschätzungen abgeben. Einen wichtigen Teil der Arbeit des Bereichs Förderung, der jedoch nicht im Gesuchprozess abgebildet ist, stellt die Beratung und Begleitung der (potenziellen) Gesuchstellenden dar. Im Fall einer positiven Gesuchbeurteilung wird dieses sowohl elektronisch (in Absidion) gespeichert und mit einer Projektnummer versehen als auch ausgedruckt und (gemeinsam mit anderen Unterlagen) physisch abgelegt. Ein Reporting durch die geförderten Kunstschaffenden über myprohelvetia.ch ist nicht vorgesehen. So werden Schlussabrechnungen und Schlussberichte per E-Mail oder schriftlich von den Subventionsempfängern/-innen an Pro Helvetia übergeben. Wichtig für das Reporting und die Beurteilung zukünftiger Gesuche sind zudem Besuche von Mitarbeitenden der Förderbereiche an geförderten Veranstaltungen. Hier besteht für Mitarbeitende der Geschäftsstelle die Möglichkeit, sich in Absidion entsprechend Notizen über die Veranstaltung zu machen. Eine systematische Auswertung dieser Veranstaltungsbesuche erfolgt jedoch nicht.

Der Bereich Programme ist für die *Führung der Aussenstellen* und die *Umsetzung von Länder- und Impulsprogrammen* zuständig. Die Aussenstellen beurteilen über Absidion sowohl Gesuche, die in der Schweiz für ihre Region eingegeben werden, als auch Förderanträge, welche direkt bei ihnen eingegeben werden. Alle Gesuche von Projekten ab CHF 5'000, die in den Aussenstellenregionen stattfinden, werden nach dem Prinzip des doppelten Ja ebenfalls über Absidion entschieden: Das heisst es liegt eine positive Stellungnahme sowohl der Aussenstelle als auch der Fachabteilung (Pro Helvetia Zürich) vor. Anfragen unter CHF 5'000 werden ohne Rücksprache entschieden, finanziert und in Absidion erfasst. Die Aussenstellen informieren jedoch den Hauptsitz und die Fachabteilungen per automatisches Info-Mail über den Entscheid. Grundlagen zur Führung der Aussenstellen sind in Art. 8 der Geschäftsordnung sowie im „Manual für Aussenstellen“ (Stand 2017) geregelt. Die Aussenstellen werden über Vierjahresziele (Regional Impact Objectives) geführt, welche vom Stiftungsrat bewilligt werden und ebenfalls in Absidion abgebildet sind. Weiter legen die Aussenstellen dem Stiftungsrat jährlich ihre Jahresprogramme und Jahresberichte vor. Für die Führung und Umsetzung von Länder- und Impulsprogrammen sind die einzelnen Prozessschritte im Dokument „Leitlinien für die Programmarbeit“ (Stand 2006) festgehalten. In der Praxis wird beim Aufgleisen von eigenen Programmen zwischen vier Phasen unterschieden: Recherche (gegebenenfalls Vorrecherche), Konzepterstellung, Umsetzung und Evaluation. Ein Konzept wird durch den Bereich Förderung, die unabhängigen Expertinnen und Experten und die Fachkommission begutachtet sowie von der Direktion und abschliessend vom Stiftungsrat verabschiedet. Es legt normalerweise einen Rahmen von vier Jahren mit (finanziellen) Zielen, Massnahmen und Indikatoren fest.² Die Prozesse im Bereich Programme sind etwas offener angelegt als im Bereich Förderung: Gemäss Interviewpartnern/-innen ist damit eine Flexibilität gewährleistet, die sowohl für die Aussenstellen als auch für die Umsetzung der stiftungseigenen Programme als wichtig beurteilt wird (beispielsweise, weil sich Rahmenbedingungen in einem Bereich/einem Land verändern).

² Siehe beispielsweise das interne Dokument „I. Ziele und Indikatoren des Schwerpunktprogramms Kultur und Wirtschaft“.

Prüffrage 1.2: Wieso und auf welcher Basis wurden die Prozesse überarbeitet?

Die zentrale Grundlage für die Überarbeitung der Prozesse bei Pro Helvetia stellte das Kulturförderungsgesetz (KFG) dar, das per 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Nebst den Stellungnahmen aus der Vernehmlassung, die im Oktober 2005 endete, beeinflussten auch die Ergebnisse einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Auftrag der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) das KFG sowie die Anpassungen von Prozessen durch Pro Helvetia.³

Im neuen KFG sind die Aufgaben des Bundes in der Kulturförderung festgelegt und die Zuständigkeiten zwischen dem Bundesamt für Kultur (BAK) und der Stiftung Pro Helvetia geregelt. Auch die Aufgabenteilung zwischen den für die Kulturförderung zuständigen Bundesstellen und der Stiftung Pro Helvetia wird mit dem KFG klar definiert. Ausgehend vom KFG wurde die strategische Ebene (Stiftungsrat) von der operativen Ebene (Geschäftsstelle) nun klar getrennt und damit der Stiftungsrat per 1. Januar 2012 von 25 auf neun Personen verkleinert.⁴ Zudem wurde eine Fachkommission von 13 Mitgliedern zur Beurteilung von Fördergesuchen eingeführt. Unabhängige Expertinnen und Experten können beratend beigezogen werden und nehmen Einsitz in Juries zur Beurteilung von Gesuchen. Neu ist auch, dass im Sinne einer effizienteren Gesuchbearbeitung Gesuche unter 25'000 Franken (vor 2012: bis 20'000 Franken) durch die Fachabteilungen selbst beurteilt werden.

Der Evaluationsbericht der PVK aus dem Jahr 2006 lieferte eine vertiefte Analyse der Stiftung und formulierte Empfehlungen an den Gesetzgeber sowie an Pro Helvetia selbst. Zu den Empfehlungen der Evaluation, die von Pro Helvetia umgesetzt wurden, gehört beispielsweise die Einführung einer tätigkeitsbezogenen Zeiterfassung für alle Mitarbeitenden, um festzustellen, an welchen Kostenstellen welche Aufwände anfallen. Mit dem Aufschalten des elektronischen Gesuchportals „myprohelvetia.ch“ im Jahr 2009 wurde im Bereich Förderung die empfohlene Vereinfachung und Standardisierung der Entscheidungsprozesse im Bereich implementiert.⁵

Prüffrage 1.3: Wie ist die Effizienz der Kulturförderung durch Pro Helvetia zu beurteilen? Hat sich die Effizienz verändert?

Der Bundesrat erwartet von Pro Helvetia, dass sie sich beim Erbringen ihrer Leistungen durch betriebswirtschaftliches Handeln und Ergebnisverantwortung auszeichnet. Dabei sollen die Administrationskosten (gemäss Norm der ZEW⁶) höchstens 15 Prozent ihres Budgets betragen.⁷ Die Effizienz von Pro Helvetia wird demnach auch primär gemäss der

³ Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2006): Evaluation Pro Helvetia, Bericht zuhanden der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats, 18. Mai 2006.

⁴ Pro Helvetia (2010): Jahresbericht 2009.

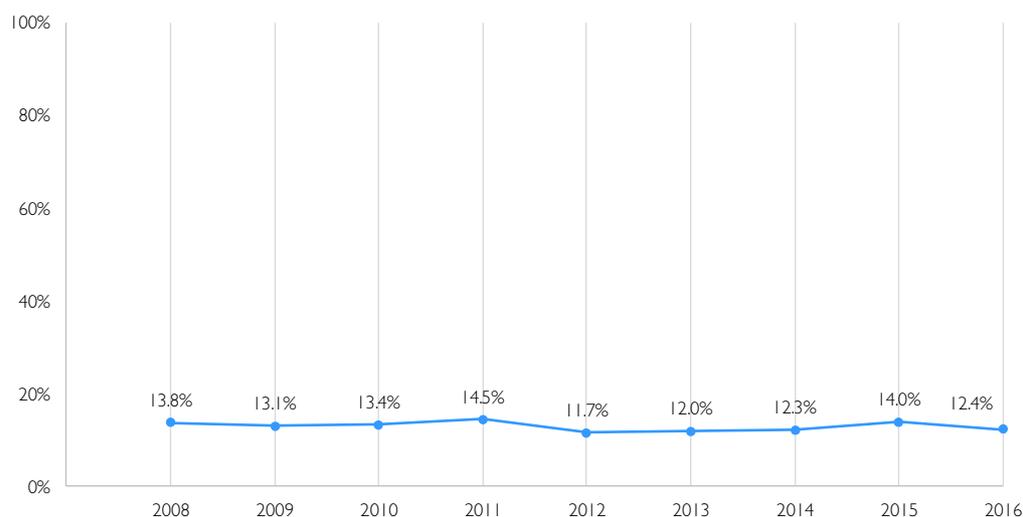
⁵ Die Gesuchdatenbank Absidion wurde bereits im Jahr 2003 eingeführt.

⁶ <<https://www.zewo.ch/Dokumente/Methodik-Zewo-Spendenstatistik/Zewo-Methodik-vollstandig.pdf>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

⁷ Strategische Ziele des Bundesrates für die Stiftung Pro Helvetia 2016–2020.

Methodik der ZEWÖ zur Berechnung des administrativen Aufwands gemessen. Im Zeitraum von 2008 bis 2016 konnte Pro Helvetia den Administrationsaufwand stets unter 15 Prozent halten, wie die folgende Darstellung D 2.2 illustriert.

D 2.2: Anteil Administrationskosten am Gesamtaufwand



Quelle: Jahresberichte Pro Helvetia.

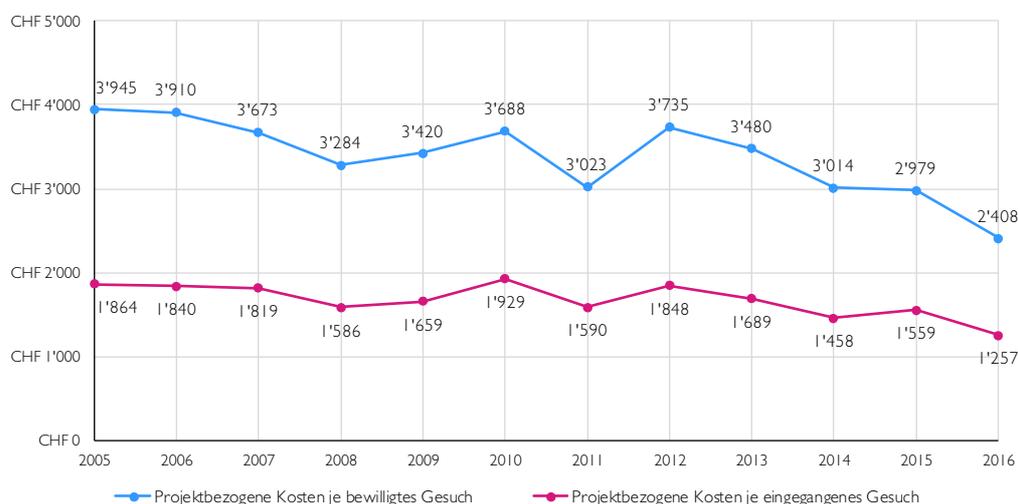
Um den Anteil der Administrationskosten am Gesamtaufwand zu ermitteln, werden die Angaben der Mitarbeitenden der Geschäftsstelle in der Stundenerfassung mit dem Programm „projekto“ den folgenden Kategorien zugewiesen: direkte Projektkosten, indirekten Kosten/Projektbegleitkosten und Administrationskosten. Für die Zuteilung zu den verschiedenen Kategorien bestehen dabei klare Regeln. So werden zum Beispiel alle Aufgaben im Rahmen der Prüfung der Gesuche als Projektbegleitkosten verbucht. Die direkten Kosten umfassen Aufgaben, die unmittelbar zur Umsetzung eines unterstützten Vorhabens beitragen. Die EFK hat für 2014 die Kostenumlage auf die einzelnen Kostenarten gemäss ZEWÖ-Richtlinien analysiert. Dabei stellte die EFK fest, dass die Zuweisung der Stunden zwar grundsätzlich sinnvoll und richtig erfolgt, jedoch Anpassungen bei der Zuweisung zu Kostenarten vorgenommen und die Disziplin der Rapportierung durch die Angestellten erhöht werden sollten. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen wies Pro Helvetia unter anderem ab 2015 erstmals einen Teil der Kosten der Aussenstellen als Administrationskosten aus (vorher nur in einem geringen Ausmass für das Centre culturel suisse Paris [CCSP] und das Istituto Svizzero di Roma [ISR]⁸). Die Erfassung der Kosten für die Aussenstellen erfolgt heute nach einem vorher definierten Schlüssel nach Funktionen der Personen und nicht – wie in der Geschäftsstelle – gemäss den tatsächlich erledigten Aufgaben. Das CCSP und das ISR weisen seit 2015 keine Administrationskosten mehr aus (die beiden Institutionen werden wie ein Projekt behandelt). Eine Herausforderung besteht gemäss interviewten Personen bei Pro Helvetia immer noch darin, dass alle Mitarbeitenden der Geschäftsstelle ihre Stunden mit der gleichen

⁸ Pauschal 5 Prozent, respektive 101'000 Franken im Jahr 2014 beim ISR und CCSP.

Disziplin und Präzision verbuchen. Dort, wo Pro Helvetia Organisationen über Leistungsvereinbarungen oder mit Jahresbeiträgen (zum Beispiel das Swiss Institute New York, das ISR und das CCSP) fördert, ist durch Pro Helvetia darauf zu achten, dass der Administrationsaufwand bei den Unterstützten in einem angemessenen Rahmen liegt.

Grundsätzlich ist die Berechnung des ZEW- Wertes ein zweckmässiges Instrument, um Aussagen darüber zu machen, wie effizient die Verwaltung der Mittel durch Pro Helvetia erfolgt. Jedoch lässt der ZEW- Wert keine Rückschlüsse über das Verhältnis der finanziellen Mittel von Pro Helvetia zu den Leistungen (Outputs) der Stiftung zu. Hier soll die folgende Darstellung D 2.3 mehr Informationen liefern, indem projektbezogene Kosten (ohne Beiträge an Dritte) im Verhältnis zu den bewilligten beziehungsweise zu den eingegangenen Gesuchen im Zeitverlauf präsentiert werden.⁹

D 2.3: Projektbezogene Kosten (Gesamte Projektkosten abzüglich Beiträge an Dritte) pro Gesuch



Quelle: Berechnungen Interface, auf Grundlage Jahresberichte Pro Helvetia.

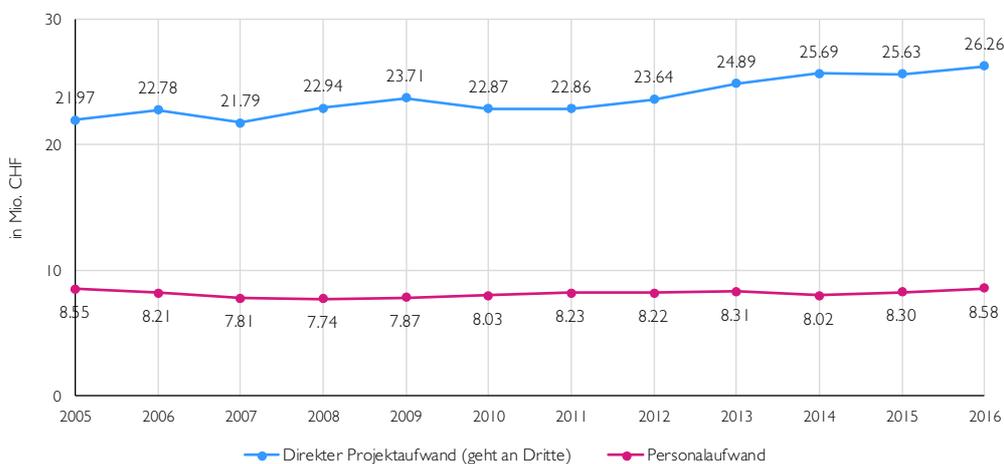
Betrachtet man den projektbezogenen Aufwand bei Pro Helvetia, so zeigt sich, dass dieser pro eingegangenem Gesuch zwischen 1'929 Franken (2010) und 1'257 Franken (2016) liegt. Interessant ist vor allem die Tendenz nach unten, welche auf eine Effizienzsteigerung bei Pro Helvetia hindeutet: In den letzten Jahren konnten mit weniger projektbezogenen Kosten mehr Gesuche geprüft/bewilligt werden.¹⁰

⁹ Unsere Berechnung der projektbezogenen Kosten umfasst alle Kosten von Pro Helvetia, die direkt einem Projekt zugewiesen werden können sowie Kosten, die in kausalem Zusammenhang mit externen oder internen Kulturprojekten anfallen (hierzu gehört auch die Prüfung von Gesuchen). Administrationskosten sowie Beiträge an Dritte sind nicht Bestandteil der projektbezogenen Kosten.

¹⁰ Eine gewisse Erklärung für die tiefen Werte im Jahr 2011 liefert der Umstand, dass der Bundesbeitrag und mit diesem die gesamten Projektkosten 2011 tiefer waren als 2010 bzw. 2012 (Bundesbeitrag 2010: 34 Mio. Franken; Bundesbeitrag 2011: 33.15 Mio. Franken; Bundesbeitrag 2012: 34.31 Mio. Franken).

Hinweise auf eine Effizienzsteigerung gibt auch die folgende Darstellung D 2.4. Dabei wird der Personalaufwand bei Pro Helvetia den an Dritte ausgeschütteten Projektbeiträgen gegenübergestellt.

D 2.4: Personalaufwand und Projektbeiträge (in Mio. Franken)



Quelle: Berechnungen Interface, auf Grundlage Jahresberichte Pro Helvetia.

Während sich der Personalaufwand zwischen 2004 und 2016 relativ konstant bei rund 8 Millionen Franken bewegt, ist beim direkten Projektaufwand eine steigende Tendenz festzustellen. Während im Jahr 2005 knapp 22 Millionen Franken an Dritte vergeben wurden, lag der Wert im Jahr 2016 bei über 26 Millionen Franken. Pro Helvetia verwaltet heute im Vergleich zu früher mit annähernd gleichbleibendem Personalaufwand mehr Geld.

Eine Beurteilung der Effizienz unter Berücksichtigung von weiteren Output-Indikatoren (wie dem Mitteleinsatz pro geförderte Veranstaltung/Person¹¹) wird von den interviewten Personen bei Pro Helvetia und dem EDI nicht als sinnvoll erachtet. Ein Grund dafür ist, dass sich die geförderten Projekte stark voneinander unterscheiden. Zudem können Outputs nur teilweise auf die (subsidiäre) finanzielle Förderung von Pro Helvetia zurückgeführt werden.

Von Seiten der Interviewpartner/-innen von Pro Helvetia wird darauf hingewiesen, dass die seit 2012 gestiegenen Anforderungen des Bundes an das Reporting einen zusätzlichen Administrationsaufwand für Pro Helvetia bedeuten. Beispiele dafür sind die Anforderungen zur Datenlieferung für die Staatsrechnung (neu über ein SAP-Tool) oder an das Bundesamt für Statistik. Weiter resultiere auch aus der Zunahme an parlamentarischen Anfragen¹² und der stärkeren Koordination mit dem Bundesamt für Kultur und anderen Partnern (Kantone, Städte etc.) ein zusätzlicher Aufwand für die Stiftung.

¹¹ Aus Absidion wäre die „Anzahl Kulturvorhaben“ ablesbar.

¹² 2015: Interpellation Abate (15.3376), Postulat Fehr (15.3114), Anfrage Gross, Anfrage Pfister, Anfrage Ruiz; 2016: Interpellation Regazzi (16.3983); 2017: Interpellation Fluri (17.3492)

Prüffrage 1.4: Sind die aktuellen Prozesse geeignet, um den Auftrag gemäss Kulturförderungsgesetz effizient und transparent zu erfüllen?

Der Auftrag aus dem Kulturförderungsgesetz sieht vor, dass Pro Helvetia die Vielfalt des künstlerischen Schaffens fördert, das Schweizer Kunst- und Kulturschaffen bekannt macht, die Volkskultur fördert und den kulturellen Austausch pflegt.

Die Stiftung konnte gemäss der Beurteilung des Bundesrates in den Jahren 2012 bis 2016 ihren Auftrag grundsätzlich erfüllen.¹³ Interface kommt zum Schluss, dass die Aufgabenerfüllung mit den vorhandenen Prozessen auf transparente und effiziente Art und Weise möglich ist. Pro Helvetia verfügt über die richtigen Instrumente (myprohelvetia.ch, Absidion) für eine effiziente Steuerung der gesuchbasierten Förderung. Die Prozessarchitektur gewährleistet ein effizientes Zusammenspiel, wenn verschiedene Akteure in die Gesuchprüfung involviert sind (Geschäftsstelle, Aussenstellen, Fachkommission, Jürs). Auch aus Sicht der interviewten Subventionsempfänger/-innen bewähren sich die Prozesse bei der Gesuchbearbeitung. Die Abläufe seien nachvollziehbar und es erfolge (auf der Website, über myprohelvetia.ch, bei persönlichen Kontakten) eine transparente Information über Fördermöglichkeiten, formale Anforderungen, Einreichungstermine und Entscheidungsfristen sowie über den Ablauf der Gesuchbehandlung.

Über die bestehenden Gefässe kann ein regelmässiger Austausch zwischen der Geschäftsstelle, dem Stiftungsrat und dem Generalsekretariat des EDI sichergestellt werden. Mittels der Jahresberichte sowie der Kurzberichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes erfolgt weiter eine transparente Kommunikation über die Tätigkeit der Stiftung gegenüber der Öffentlichkeit. Zudem ist für die Öffentlichkeit über die Projektdatenbank¹⁴ klar nachvollziehbar, welche Projekte von Pro Helvetia mit welchen Summen gefördert werden. Inwiefern einzelne Projekte von Dritten unterstützt werden, welche von Pro Helvetia mit Leistungsvereinbarungen gefördert werden (beispielsweise von der Vereinigung KünstlerInnen – Theater – VeranstalterInnen, Schweiz [KTV ATP] für den Bereich Kleinkunst) oder Jahresbeiträge von Pro Helvetia erhalten (beispielsweise vom Swiss Institute New York), ist in der Projektdatenbank von Pro Helvetia nicht ersichtlich. Ein Kritikpunkt hinsichtlich der Kommunikation durch Pro Helvetia ist, dass eine Information über die Evaluations-tätigkeit der Stiftung gegenüber der Öffentlichkeit nur teilweise stattfindet.

2.2 BEANTWORTUNG DER HAUPTFRAGE MODUL I

Hauptfrage Modul I: Ist die aktuelle Strategieumsetzung und Prozessausgestaltung der Kulturförderung bei Pro Helvetia effizient?

- Interface kommt zum Schluss, dass Pro Helvetia die Strategie des Bundesrates auf effiziente Art und Weise umsetzen kann. Insbesondere ermöglicht die klare Prozessausgestaltung gemeinsam mit den elektronischen Hilfsmitteln der Stiftung eine effiziente Prüfung von Gesuchen.

¹³ Vgl. die Kurzberichterstattungen des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes. (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

¹⁴ <<https://prohelvetia.ch/de/geofoerderte-projekte/>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

- Während es der Stiftung in den vergangenen Jahren stets möglich war, den Anteil der Administrationskosten unter der Vorgabe von 15 Prozent zu halten, deuten zwei Indikatoren darauf hin, dass die Effizienz von Pro Helvetia in den letzten Jahren gesteigert werden konnte. So konnten mit weniger projektbezogenen Kosten mehr Gesuche geprüft/bewilligt werden und mit gleichbleibendem Personalaufwand mehr Mittel verwaltet werden.

Gemäss Kulturförderungsgesetz legt der Bundesrat als Aufsichtsorgan die strategischen Ziele der Stiftung Pro Helvetia für jeweils vier Jahre fest (Art. 45 Abs. 1 KFG). Dabei hat der Bundesrat dafür zu sorgen, dass der Stiftungsrat von Pro Helvetia vorher angehört wird und er hat auf die operative und künstlerische Freiheit der Stiftung zu achten (Art. 45 Abs. 1 KFG).

Die Festlegung der strategischen Ziele für Pro Helvetia erfolgt in einem eigenen Dokument ausgehend von der jeweiligen Kulturbotschaft (erstmalig 2012–2015, aktuell 2016–2020), welche die übergeordneten Ziele der Schweizer Kulturpolitik sowie strategische Handlungsachsen definieren. Dieses Dokument zu den *strategischen Zielen des Bundesrates für die Stiftung Pro Helvetia 2016–2020* (BBl 2015, 9309) ist in die folgenden Bereiche gegliedert: strategische Schwerpunkte, finanzielle Ziele, Kooperationen und Berichterstattung an den Bundesrat. In der Kulturbotschaft werden die wichtigsten Ziele als Ergebnisziele formuliert (z.B. „die kulturelle Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen verbessern“) und nur teilweise mit Handlungszielen vermischt (z.B. „Förderung eines vielfältigen und qualitativ hochstehenden Kulturangebotes“). Die Formulierung der strategischen Ziele des Bundesrates für Pro Helvetia legt den Fokus hingegen klar auf Handlungsziele und damit auf die Aktivitäten und die Aufgabenerfüllung von Pro Helvetia (z.B. „Förderung des künstlerischen Schaffens mittels Werk- und Projektbeiträgen“).

Im Zusammenspiel mit dem Eidgenössischen Departement des Inneren und dem Bundesamt für Kultur war der Stiftungsrat von Pro Helvetia massgeblich an der Erarbeitung der strategischen Ziele beteiligt. So konnte der Stiftungsrat aus Sicht der interviewten Personen seiner Funktion als strategisches Organ gerecht werden – auch wenn die Festlegung der strategischen Ziele faktisch durch den Bundesrat erfolgt. Insgesamt sind die strategischen Ziele für Pro Helvetia kohärent aus den Zielen der Kulturbotschaft abgeleitet und es ist ein starker inhaltlicher Bezug der strategischen Schwerpunkte des Bundesrates zu den strategischen Handlungsachsen der Kulturbotschaft vorhanden. Aus Sicht von Interface ist es zweckmässig, dass nicht für jede strategische Handlungsachse einzelne Schwerpunkte für die Stiftung definiert wurden, da die Aktivitäten von Pro Helvetia auf mehreren Handlungsachsen Wirkungen entfalten können.

Für die strategischen Ziele 2016–2020 wurden jedem der sechs strategischen Schwerpunkte des Bundesrates für Pro Helvetia Indikatoren zugewiesen. Mit diesen Indikatoren setzen wir uns bei der Beantwortung der folgenden Fragen auseinander.

3.1 BEANTWORTUNG DER PRÜFFRAGEN

Die drei Prüffragen in Modul 2 können folgendermassen beantwortet werden.

Prüffrage 2.1: Sind die Indikatoren so formuliert, dass präzise Aussagen zum Erfüllungsgrad möglich sind?

Die Festlegung der Indikatoren erfüllt den Zweck der Konkretisierung der in den strategischen Schwerpunkten des Bundesrates beschriebenen Handlungsziele, also dem Vollzug durch Pro Helvetia. Über die Indikatoren sind damit Aussagen darüber möglich, inwiefern Pro Helvetia die erwarteten Aufgaben ausführt. Da von der Formulierung von Wirkungszielen bewusst abgesehen wurde, kann die Überprüfung der Zielerreichung mittels der Indikatoren auch keinen Hinweis darauf geben, inwiefern die Aktivitäten von Pro Helvetia die intendierten Wirkungen bei den Zielgruppen auslösen (bei den Kunstschaffenden, der Bevölkerung). Weiter kann mit den Indikatoren nicht überprüft werden, inwiefern die Stiftung einen Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele der Kulturbotschaft leistet (also z.B. die Teilnahme von möglichst vielen Menschen am Kulturleben in der Schweiz, die Bekanntheit des Schweizer Kulturschaffens im Ausland, die Qualität des Kulturangebots). Bei der Formulierung der Indikatoren wurde schliesslich auch davon abgesehen, Vorgaben für ein Mengengerüst (Zielgrössen) zu machen, über welches sich die Zielerreichung respektive die Aufgabenerfüllung von Pro Helvetia quantitativ überprüfen liesse. Nichtsdestotrotz sind in der Berichterstattung des Stiftungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele (beispielhaft) quantitative Informationen zu den Outputs und teilweise auch zu den Impacts von Pro Helvetia aufgeführt (bspw. ermöglichte Veranstaltungen in einem Land, Zahl der Besucher/-innen an einem Festival) – ohne diese jedoch an vorher festgelegten Zielgrössen messen zu können.

Prüffrage 2.2: Decken die Indikatoren den wesentlichen Bereich der strategischen Ziele des Bundesrats ab?

Die strategischen Schwerpunkte des Bundesrates werden durch die Indikatoren vollständig abgedeckt. So wurde jedem der strategischen Schwerpunkte des Bundesrates Indikatoren zugeordnet. Weiter liefern die Indikatoren eine konkretisierte Beschreibung der erwarteten Aktivitäten der Stiftung für den Zeitraum 2016–2020. Insgesamt wurden aber nur für einen Teil der strategischen Ziele des Bundesrates (nämlich für die strategischen Schwerpunkte) Indikatoren festgelegt. Für die finanziellen und personalpolitischen Ziele sowie die Ziele zur Kooperation wurden keine Konkretisierung mittels Indikatoren vorgenommen.

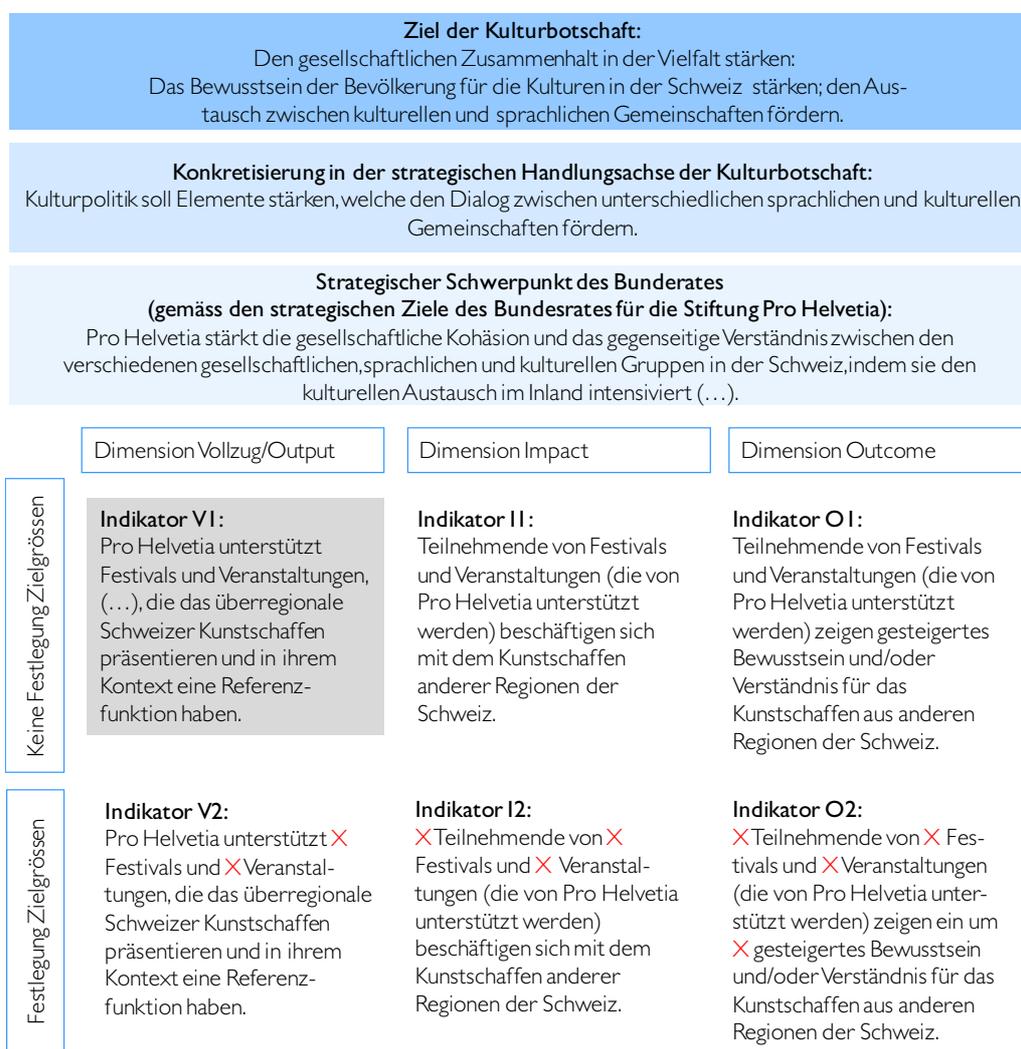
Prüffrage 2.3: Welche anderen Indikatoren wären denkbar für eine klarere Messung der Ziele?

Für eine klarere Messung der Ziele in der Kulturbotschaft wäre eine Erweiterung oder Präzisierung der Indikatoren auf zwei Arten denkbar:

- Hinsichtlich einer *Berücksichtigung der Wirkungsdimension*
- Hinsichtlich der *Festlegung von quantitativen Zielgrössen*

Die folgende Darstellung bildet beispielhaft für ein Ziel der Kulturbotschaft sechs mögliche Arten von Indikatoren ab. Der grau markierte Indikator V1 (Dimension Vollzug/Output, keine Festlegung Zielgrössen) entspricht dem Status quo gemäss den strategischen Zielen des Bundesrates für die Stiftung Pro Helvetia.

D 3.1: Beispiel für die Erweiterung/Präzisierung von Indikatoren



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: grau markierter Kasten = bestehender Indikator (Status quo).

Falls Indikatoren dazu genutzt werden sollen, den Grad der Erreichung der Ziele der Kulturbotschaft zu überprüfen, müsste eine Erweiterung der Indikatoren auf die Dimension der Impacts oder Outcomes (in der Darstellung nach rechts) erfolgen. Für eine präzisere Beurteilung der Zielerreichung wäre eine Erweiterung auf Indikatoren mit festgelegten Zielgrössen (in der Darstellung nach unten) denkbar. Bei der Nutzung solcher Indikatoren ist aus unserer Sicht Folgendes zu berücksichtigen:

- Aufgrund des grossen Aufwands bei der Überprüfung von *Wirkungsindikatoren* (Impacts/Outcomes), zum Beispiel mittels Evaluationen, halten wir es für sinnvoll, solche nicht flächendeckend, sondern (wie dies auch heute teilweise geschieht) nur in ausgewählten Bereichen (z.B. für die Überprüfung eines ausgewählten strategischen Zieles) einzusetzen. Bei der Messung von Impacts und Outcomes der Förderung durch Pro Helvetia liegt eine Herausforderung darin, dass geförderte Projekte in der Regel nicht von Pro Helvetia alleine, sondern im Zusammenspiel mit anderen

Geldgebern und Partnern ermöglicht werden. Beispiele für den Umgang mit dieser Herausforderung ist eine Überprüfung der Wirkungsindikatoren mittels Meta-Evaluationen oder „joint evaluations“ mit anderen Institutionen der Kulturförderung. Falls Wirkungsindikatoren formuliert werden, sollten diese mit dem Evaluationsprogramm von Pro Helvetia/den vorgesehenen Evaluationen abgestimmt werden.

- Bei einer Erweiterung der Indikatoren um *Zielgrössen* ist aus unserer Sicht darauf zu achten, dass diese sich nicht negativ auf die operative und künstlerische Freiheit der Stiftung auswirken. Auch besteht bei einer gesuchbasierten Förderung generell eine Schwierigkeit darin, quantitative Zielgrössen ex ante festzulegen. Insbesondere für das interne Controlling von Pro Helvetia und die Zielvereinbarungen, welche von der Geschäftsstelle (mit Aussenstellen oder mit Institutionen, die Jahresbeiträge erhalten) festgelegt werden, scheint es aus unserer Sicht sinnvoll, Zielgrössen in der Indikatorik zu berücksichtigen.

3.2 BEANTWORTUNG DER HAUPTFRAGE MODUL 2

Die Hauptfrage ist die folgende:

Hauptfrage Modul 2: Sind die Indikatoren zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates 2016–2020 zweckmässig?

Die Beantwortung der Frage präsentiert sich wie folgt:

- Der Überprüfung der strategischen Zielerreichung mittels Indikatoren kommt die Funktion eines Controllings zu, inwiefern Pro Helvetia die ihr vom Bundesrat zugedachten Aufgaben erledigt hat. Die Indikatoren erfüllen damit ihren Zweck als Konkretisierung der strategischen Schwerpunkte des Bundesrates.
- Mit den bestehenden Indikatoren ist es nicht möglich, die Aufgabenerfüllung von Pro Helvetia quantitativ zu überprüfen. Auch lassen die Indikatoren keine Beurteilung der durch die Aktivitäten von Pro Helvetia ausgelösten Wirkungen bei den Zielgruppen (Impact) oder der Erreichung der übergeordneten Ziele der Kulturbotschaft (Outcome) zu.

Dieses Kapitel widmet sich der Hauptfrage des Moduls 3, nämlich ob für Pro Helvetia mögliche andere Förderinstrumente einsetzbar und effizienter sein würden. Im Folgenden werden im Kapitel 4.1 die einzelnen Prüffragen beantwortet und im Kapitel 4.2 die Erkenntnisse zur Beantwortung der Hauptfrage aufgeführt.

4.1 BEANTWORTUNG DER PRÜFFRAGEN

Im Folgenden werden die Prüffragen von Modul 3 auf Basis der empirischen Ergebnisse beantwortet.

Prüffrage 3.1: Wie sind die vorhandenen Förderinstrumente von Pro Helvetia zu beurteilen?

Pro Helvetia fördert mit einer Vielzahl von Instrumenten in sechs verschiedenen Fachbereichen (Visuelle Künste, Musik, Literatur und Gesellschaft, Theater, Tanz, Interdisziplinäres). Die *monetäre Förderung* geschieht mittels zweier Arten von Finanzhilfen (siehe Art. 3 der Verordnung über Beiträge der Stiftung Pro Helvetia¹⁵): Einerseits durch *Werkbeiträge*, womit Pro Helvetia die Schaffung von Werken der Kunst unterstützt. Andererseits durch *Projektbeiträge*, mit welchen Pro Helvetia die Darbietung, die Verbreitung und die Vermittlung von Kunst und Kultur, die Vertiefung der beruflichen Erfahrung für den Nachwuchs sowie Vorhaben, die neue kulturelle Impulse setzen, unterstützt. Nachfolgende Darstellung D 4.1 gibt eine Übersicht über die Arten der monetären Förderung in den sechs Förderbereichen von Pro Helvetia. In Anhang A1 findet sich zudem eine Liste der Kategorien, welche in der Projektdatenbank von Pro Helvetia unterschieden werden.

¹⁵ Verordnung über Beiträge der Stiftung Pro Helvetia vom 23. November 2011, SR 442.132.2.

D 4.1: Arten der monetären Förderung durch Pro Helvetia

Werkbeiträge	Projektbeiträge		
Schaffung von neuen Werken	Darbietung, Verbreitung und Vermittlung von Kunst und Kultur	Vertiefung der beruflichen Erfahrung für den Nachwuchs	Vorhaben, die neue kulturelle Impulse setzen, z.B. Pilotförderung Kultur & Wirtschaft
Komposition, Kreation, Produktion	Veranstaltungen in der Schweiz und im Ausland	Coaching, Promotionshilfe, Vernetzungsangebot, Mentorat	Konzeptentwicklung, Entwicklung von Prototypen, Produktionsbeitrag, Projekterweiterung
	Publikationen		
	Übersetzungen		
	Residenzen (Recherche-, Atelier-Aufenthalte)		
	Vermittlungsprojekte		
	Promotion		
Förderung in den folgenden Fachbereichen:			
Visuelle Künste	Musik	Literatur & Gesellschaft	Theater
			Tanz
			Interdisziplinär

Quelle: Darstellung Interface.

Pro Helvetia versteht sich zudem als Kompetenzzentrum, welches Expertenwissen in einer Organisation fokussiert und an Kulturschaffende weitergibt. Die Wissensvermittlung, welche beispielsweise durch die individuelle Beratung von Gesuchstellenden geschieht, stellt eine Art der *nicht-monetären Förderung* dar.

Bei der Förderung von Pro Helvetia lässt sich zwischen der Unterstützung von eigenständigen Projekten von Kunst- und Kulturschaffenden und zwischen von der Stiftung selbst initiierten Projekten unterscheiden (z.B. im Rahmen von Impulsprogrammen). Pro Helvetia fördert primär *auf Gesuchbasis*. Die Gesuche können einerseits basierend auf allgemeine Ausschreibungen in den Fachbereichen eingegeben werden oder auf spezifische Ausschreibungen im Rahmen von Initiativen¹⁶ (z.B. Ausschreibung Interaktive Medien in der Pilotinitiative „Neue Zusammenarbeitsmodelle – Kultur & Wirtschaft“¹⁷). Gesuche können direkt bei Pro Helvetia oder über die Aussenstellen eingereicht werden. In gewissen Bereichen schliesst Pro Helvetia Leistungsvereinbarungen mit Dritten ab (aktuell z.B. mit der IG Volkskultur, dem Verein réseau danse suisse, dem Theater Vidy-Lausanne, den Solothurner Literaturtagen, dem Stapferhaus Lenzburg, der KTV ATP für den Bereich Kleinkunst, mit Swiss Music Export). Die mittels Leistungsvereinbarung unterstützten Subventionsempfänger initiieren teilweise selbst Ausschreibungen. Leistungsvereinbarungen werden nach Aussagen von Pro Helvetia nur sehr restriktiv dort abgeschlossen, wo ein klarer Mehrwert für die Förderung ersichtlich ist (z.B. bezüglich der

¹⁶ Mit den Initiativen geht Pro Helvetia auf Entwicklungen im aktuellen Kulturgeschehen ein und erschliesst neue Netzwerke für Schweizer Kulturschaffende im In- und Ausland.

¹⁷ Siehe <https://prohelvetia.ch/app/uploads/2017/07/20170606_appel-a-projets-interactive-media_de.pdf>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

Effizienz oder Wirksamkeit) oder wo Pro Helvetia selbst über keine Kernkompetenz in einem Bereich verfügt.

Die interviewten Subventionsempfänger/-innen beurteilen die Förderung durch Pro Helvetia als sehr breit und zielgerichtet. Die Befragten schätzen die klaren Regeln bei der Förderung. So sei für die Gesuchstellenden sofort erkennbar, was Pro Helvetia fördert und was nicht. Auch wird die Kommunikation und Beratung von Seiten Pro Helvetia als positiver Aspekt genannt. Kritisch werden von mehreren der interviewten Personen die Anknüpfung der Förderung an vordefinierte Sparten und die nicht immer eindeutige Abgrenzung zwischen den Sparten erwähnt. Von einer interviewten Person wird eine grössere Offenheit und Durchlässigkeit bei Sparten im Bereich Publikationen gewünscht. Aus unserer Sicht ist es nachvollziehbar, dass die Architektur der Förderung nach vordefinierten Förderbereichen/Sparten respektive die Auswahl der entsprechenden Sparte für Gesuchstellende komplex erscheint. Eine gewisse Offenheit zwischen Sparten ist bei Pro Helvetia aber vorhanden. Dies zum Beispiel durch den Fachbereich „Interdisziplinär“ sowie durch den funktionierenden internen Austausch verschiedener Fachbereiche bei spartenübergreifenden Eingaben.

Die interviewten Subventionsempfänger/-innen beurteilen die Förderinstrumente mit Blick auf mögliche Alternativen und/oder Ergänzungen. Dazu gehört beispielsweise das Anbieten von Workshops zur korrekten Eingabe von Fördergesuchen oder das zur Verfügung stellen von günstigem Arbeitsraum.

Aus theoretischer Sicht besteht eine gewisse Gefahr bei einer breiten Förderpalette, wie Pro Helvetia sie anwendet, in einer möglichen Verzettelung der Ressourcen.

Prüffrage 3.2: Sind bei Pro Helvetia die bestehenden Förderinstrumente einmal grundsätzlich in Frage gestellt worden? Mit welchem Ergebnis?

Pro Helvetia überprüft regelmässig die bestehenden Förderinstrumente und ergänzt beziehungsweise ersetzt diese bei Bedarf. Das Förderinstrumentarium befindet sich entsprechend in einem fortlaufenden Veränderungsprozess. Nach Aussagen der Vertreter/-innen von Pro Helvetia handelt es sich dabei häufig um punktuelle Anpassungen, Ergänzungen oder Weiterentwicklungen von bestehenden Instrumenten und nicht um grundsätzliche Änderungen. Wenn Pro Helvetia neue Förderinstrumente einführt, werden diese systematisch evaluiert. Die Hinterfragung der Förderinstrumente geschieht sinnvollerweise vor allem innerhalb der einzelnen Fachabteilungen, da diese über das spezifische Wissen zur Praxis und zu den aktuellen Entwicklungen ihres Bereiches verfügen. Aus Sicht von Pro Helvetia besteht aktuell kein grundsätzlicher Bedarf an Änderungen oder Weiterentwicklungen bei den Förderinstrumenten.

In den Interviews mit Vertretenden von Pro Helvetia wurden mehrere Beispiele für die kritische Reflexion der eigenen Förderpraxis genannt. So wurden beispielsweise Werkbeiträge im Hinblick auf das in Kraft treten des Kulturfördergesetzes 2012 grundsätzlich in Frage gestellt. Das Förderinstrument wurde schliesslich beibehalten, da die Voraussetzungen der Subsidiarität erfüllt waren (nicht jeder Kanton/jede Stadt wendet diese Werkbeiträge an). Zudem führte Pro Helvetia die Kombination von Werkbeiträgen im

Bereich Literatur mit einem sogenannten Promotionsbeitrag ein, mit welchem neu entstandene Bücher beworben werden können. Neue Förderinstrumente werden auch im Rahmen von Impulsprogrammen entwickelt. Aktuell läuft das Pilotprojekt „Neue Zusammenarbeitsmodelle – Kultur & Wirtschaft“¹⁸, in dem mit Partnern aus der Innovations-, Wirtschafts- und Kulturförderung neue Fördermodelle in den Bereichen Design und interaktive Medien erprobt werden.

In den Analysen zur Subventionsprüfung stellen wir zudem fest, dass sich Pro Helvetia mit Förderinstrumenten anderer Akteure der Kulturförderung auseinandersetzt. Dies zeigen zum Beispiel externe Studien, welche Pro Helvetia in Auftrag gegeben hat, um die Eignung neuer Förderinstrumente zu prüfen (z.B. Studie zu Crowdfunding im Kulturbereich¹⁹, Prüfung eines Qualitätslabels für Pro Helvetia²⁰). Zudem steht Pro Helvetia im regelmässigen Austausch mit anderen Akteuren der Kulturförderung – sei es im nationalen Kontext (z.B. bei der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten [KBK], im Rahmen von Arbeitsprogrammen des Nationalen Kulturdialogs²¹) sowie auch im internationalen Kontext (z.B. als Mitglied der International Federation of Arts Councils and Culture Agencies IFACCA).

Prüffrage 3.3: Welche anderen innovativen Instrumente der Kulturförderung (von anderen Organisationen/im Ausland) gibt es?

Im Rahmen der Subventionsprüfung wurde die Förderpraxis von zwei Institutionen der Kulturförderung mit vergleichbaren Schwerpunkten wie Pro Helvetia untersucht: die Initiative Migros-Kulturprozent des Migros Genossenschaftsbunds in der Schweiz und die Kulturstiftung des Bundes in Deutschland. Während es sich beim Migros-Kulturprozent um einen privaten Förderer handelt, wird die Kulturstiftung des Bundes durch die öffentliche Hand alimentiert. Im Gegensatz zu Pro Helvetia sind die beiden Institutionen nur im Inland tätig. Sie betreiben keine Aussenstellen und verfolgen keine Ziele, welche die Verbreitung oder Bekanntmachung des inländischen Kulturschaffens im Ausland betreffen. Im Folgenden werden die beiden Institutionen kurz vorgestellt und es wird näher auf ihre Förderpraxis eingegangen. Die Erkenntnisse aus der Beantwortung dieser Prüffrage fliessen in die Beantwortung der Prüffrage 3.4 zur möglichen Weiterentwicklung der Förderpraxis von Pro Helvetia ein.

Migros-Kulturprozent

Das Migros-Kulturprozent ist ein freiwilliges Engagement der Migros in den Bereichen Kultur, Gesellschaft, Bildung, Freizeit und Wirtschaft. Der Umfang des Kulturprozents orientiert sich am Grosshandelsumsatz des Migros Genossenschaftsbundes und dem Detailhandelsumsatz der Genossenschaften. Während der Hauptteil des Kulturprozents in den Bereich Bildung fliesst, werden auch bedeutende Beiträge in kulturelle Aktivitäten

¹⁸ Informationen zum Pilotprojekt siehe <<https://prohelvetia.ch/de/initiative/design-interaktive-medien/>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

¹⁹ Amrein, Simon; Dietrich, Andreas; Duss, Christoph; Wernli, Reto (2016): Crowdfunding im Kulturbereich. Eine Studie im Auftrag der Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia und des Bundesamts für Kultur, Hochschule Luzern, Institut für Finanzdienstleistungen IFZ, Zug.

²⁰ Wiener, Daniel; Hettinger, Sandra (2005): Untersuchung der Förderpraxis von Pro Helvetia und möglicher Anpassungen Schlussbericht, ECOS, Basel.

²¹ <<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/nationaler-kulturdialog.html>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

investiert: im Jahr 2016 beispielsweise 32 Millionen Franken. Die nach Auskunft der Befragten erfolgreichsten Förderinstrumente werden im Folgenden kurz vorgestellt.

- *Projektförderung*: Das Migros-Kulturprozent unterstützt Projekte, die Themen neuartig bearbeiten, die den Zugang zur Kultur fördern und die sich mit wichtigen Entwicklungen in der Kultur auseinandersetzen. Das Migros-Kulturprozent spricht Beiträge für Projekte mit überregionaler Ausstrahlung in der Schweiz. Projekte, welche die formalen Kriterien erfüllen, erhalten keine automatische Förderung. Massgebend sind Qualität und die professionelle Umsetzung. In der Regel wird ein Teilbeitrag an die Gesamtfinanzierung gewährt. Projekte mit regionalem Charakter werden nicht gefördert, ausgenommen solche mit Pilotcharakter. Einzelpersonen werden in der Regel nicht berücksichtigt. Die Projektförderung geschieht auf Basis von Gesuchen in acht Sparten (Bildende Kunst, Comic, Darstellende Künste, Film, Literatur, Musik, Neue Medien, Popmusik). Daneben gibt es ein Instrument für spartenübergreifende Gesuche. Es gibt sowohl Förderinstrumente mit offener Ausschreibung als auch solche mit jährlichen Eingabefristen. Die Gesuche werden von den Mitarbeitenden in den jeweiligen Fachabteilungen der Direktion Kultur und Soziales geprüft und beurteilt.
- *Kulturbüros*: In fünf Städten (Zürich, Bern, Basel, Genf, St. Gallen) können Kulturschaffende aller Sparten die Infrastruktur und Informationen von sogenannten Kulturbüros nutzen. Dazu gehören das Mieten von Equipment (u.a. Mikrofone, Videokameras, Kleinbusse) ohne mühevollen Bürokratie und Formulare, gratis oder zum Unkostenpreis. In den Kulturbüros gibt es eine Lesecke mit Fachliteratur, Fotokopierer, Schnittplätze und die Möglichkeit, DVDs und CDs zu vervielfältigen. Einzelne Kulturbüros bieten zudem Veranstaltungen und Informationsanlässe für Kulturschaffende an.
- *Agenturtätigkeit „M-Agentur“*: Das Angebot richtet sich an Veranstalter/-innen von kulturellen Anlässen. Bei einem Erstgespräch werden die Bedürfnisse der Interessenten ermittelt, damit die M-Agentur ihre Beratertätigkeit aufnehmen kann. Innerhalb einer gemeinsam definierten Zeitperiode präsentiert die M-Agentur drei Vorschläge passender Kulturschaffender, die zum entsprechenden Zeitpunkt verfügbar sind. Für diese Dienstleistung werden 200 Franken verrechnet. Nach der Entscheidung für einen der Vorschläge, nehmen die Interessenten entweder selber Kontakt auf mit den Kulturschaffenden oder übergeben auch die weiteren Verhandlungen der M-Agentur. Im zweiten Fall übernimmt die M-Agentur die Verhandlungen, stellt den Vertrag aus, übernimmt die Detailplanung, handelt die Zahlungsmodalitäten aus und koordiniert die Kommunikation mit den Kulturschaffenden. Für diese Dienstleistung werden 10 Prozent der Künstlergagen verrechnet, die 200 Franken für die Vorschläge fallen nicht an.
- *Konzertvermittlung und Label*: Im Rahmen seiner Nachwuchsförderung unterstützt das Migros-Kulturprozent begabte Nachwuchsmusiker/-innen sowie Kammermusik-Ensembles mit Studienpreisen und einem Wettbewerb. Neben dieser finanziellen Unterstützung benötigen die jungen Talente vor allem Auftrittsmöglichkeiten. Die Vermittlung junger Musiktalente ermöglicht den prämierten Ensembles und den mit Höchstnoten ausgezeichneten Studienpreisträgern/-innen, ihre Konzerterfahrung zu erweitern und einen höheren Bekanntheitsgrad zu erreichen. Darüber hinaus lässt

das Migros-Kulturprozent einigen Musikern/-innen, die ein besonders grosses solistisches Potenzial aufweisen, eine prioritäre Förderung zukommen. Diese beinhaltet neben der Konzertvermittlung auch Konzert-Engagements und ein Coaching. Die derart geförderten Talente erhalten das Label „Migros-Kulturprozent-Solist und – Solistin“. Die Konzertvermittlung ermöglicht den Konzertveranstaltern ausserdem, qualitativ anspruchsvolle Konzerte mit begabten Nachwuchstalente zu moderaten Konditionen anzubieten (das Migros-Kulturprozent übernimmt zwei Drittel des Honorars).

- *Talentwettbewerbe:* Das Migros-Kulturprozent fördert Schweizer Nachwuchskünstler/-innen mit Studien- und Förderpreisen. Studienpreise werden im Rahmen von Talentwettbewerben an begabte Künstler/-innen verliehen. Die Preise sind mit je 14'400 Franken dotiert und werden in zwölf Monatsraten ausbezahlt. Förderpreise werden an besonders begabte Studienpreisträger/-innen verliehen. Sie beinhalten langfristig ausgerichtete, zielorientierte Fördermassnahmen wie Auftrittsmöglichkeiten, Karriereberatung oder Promotion. Jährlich werden dazu Wettbewerbe in den unterschiedlichsten Bereichen (z.B. Bewegungstheater, Gesang) durchgeführt.
- *Aufsuchende Förderung („Scouting“):* Der Fonds Engagement Migros, welcher den Migros-Kulturprozent-Fonds ergänzt, setzt bei der Förderung auf die aktive Suche nach Projektpartnern. Pionierprojekte werden innerhalb von definierten Themenschwerpunkten durch die Mitarbeitenden des Fonds aktiv aufgesucht. Die Unterstützung der aufgesuchten Projekte dauert drei bis fünf Jahre und verbindet finanzielle Unterstützung mit Coaching-artigen Leistungen (d.h. enge Begleitung und individuelle Unterstützung).

Deutsche Kulturstiftung des Bundes

Die Deutsche Kulturstiftung des Bundes fördert Kunst und Kultur im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes. Gegründet wurde die Stiftung 2002 durch die Bundesregierung. Die Stiftung verfügt über jährliche Mittel von 35 Millionen Euro aus dem Haushalt des Staatsministeriums für Kultur. Davon fließen 10 Millionen in die sogenannte allgemeine Projektförderung. Die restlichen Mittel können für eigene Projekte und Programme der Stiftung verwendet werden. Die Förderung der Deutschen Kulturstiftung des Bundes verfolgt eine zweigeteilte Logik. Einerseits soll mithilfe der spartenunabhängigen Projektförderung flexibel auf Entwicklungen in der Kulturpolitik reagiert werden können. Andererseits verfügt die Kulturstiftung mit den Programmen über ein Instrument, um selbst kulturpolitisch agieren zu können und Schwerpunkte zu setzen. Im Folgenden werden die spartenoffene Projektförderung sowie Beispiele der Programmförderung vorgestellt.

- *Spartenoffene Projektförderung:* Im Bereich der allgemeinen Projektförderung können Kulturschaffende zwei Mal im Jahr Fördergelder für Projekte aus allen künstlerischen Sparten beantragen. Die Projektförderung ist nicht auf die Förderung einer bestimmten Sparte oder eines bestimmten Themas festgelegt. Gefördert werden grosse, innovative Projekte im internationalen Kontext, die eine Sichtbarkeit in Deutschland haben. Die Mindestantragshöhe beträgt 50'000 Euro. Es gibt halbjährliche Eingabetermine. Die Gesuche werden von einer interdisziplinären, aus sieben Fachpersonen zusammengesetzten Jury beurteilt. Diese wird jeweils für drei Jahre

berufen. Über Anträge bis zu einer Höhe von 250'000 Euro entscheidet der Vorstand der Stiftung auf der Grundlage der Empfehlung der Jury. Bei Anträgen mit höherer Fördersumme liegt die Entscheidung beim Stiftungsrat. Das von Sparten losgelöste Fördern funktioniert gemäss Aussage der Leiterin der Abteilung Förderung und Programme bei der Kulturstiftung des Bundes sehr gut und werde von den Gesuchstellenden geschätzt.

- *Programmförderung:* Ergänzend zur Projektförderung entwickelt die Kulturstiftung eigene Programme, in deren Rahmen Anträge gestellt werden können. So werden beispielsweise Kultureinrichtungen aller Sparten unterstützt, damit diese ihr Programm, ihr Publikum und Personal kulturell vielfältig gestalten können und so für Eingewanderte und nachfolgende Generationen offen bleiben (360° Fonds für Kulturen der neuen Stadtgesellschaft). Weitere Beispiele von innovativen Programmen sind:
 - *Prozessbegleitung von Kulturinstitutionen in ländlichen Gebieten:* Beim Programm TRAFO Modelle für Kultur im Wandel geht es darum, Prozesse der Kulturentwicklung im ländlichen Raum anzustossen. Kulturinstitutionen in ländlichen Gebieten (z.B. verwaiste Bibliothek, wenig genutztes Theater) werden bei ihrer Weiterentwicklung unterstützt, zum Beispiel durch (1) Schärfung des Profils, Erweiterung der Angebote und Entwicklung neuer Formate; (2) Zusammenschluss verschiedener Kultureinrichtungen einer Region in einem Verbund, um gemeinsam an Themenstellungen und Vermittlungsformaten zu arbeiten; (3) gemeinsames entwickeln von Kulturangeboten für Kultureinrichtungen mit der Bevölkerung vor Ort. Für das Programm stellt die Kulturstiftung des Bundes insgesamt 13,5 Mio. Euro bereit. Die kommunalen Verwaltungsstrukturen kofinanzieren die Projekte mit 10 Prozent und stellen Mitarbeitende der Verwaltung für die Mitarbeit in den Projekten frei. So werden die Projekte beispielsweise bei der Strategieentwicklung, der Kommunikation oder bei Verhandlungen mit politischen Entscheidungsträgern/-innen unterstützt. Das Förderinstrument ist nach Aussagen der Leiterin der Kulturstiftung deshalb erfolgreich, weil es sich an die jeweiligen spezifischen Bedürfnisse der Regionen beziehungsweise Einrichtungen anpassen kann.
 - *Aufsuchende Förderung von Bürgerinitiativen:* Der „Fonds zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements für die Kultur in den neuen Bundesländern“ unterstützt Bürgerinitiativen, die sich auf lokaler und regionaler Ebene kulturell engagieren (z.B. lokaler Theaterverein). Ziel des Fonds ist die strukturelle Weiterentwicklung und Professionalisierung der Kulturarbeit in Ostdeutschland. Eine Mitarbeiterin der Kulturstiftung ist ausschliesslich dafür zuständig, in die entsprechenden Bundesländer zu reisen, entsprechende Initiativen zu besuchen und zu begutachten, diese auszuwählen und mit spezifischen Unterstützungsmassnahmen zu stärken. Laut Leiterin der Kulturstiftung handelt es sich um ein sehr flexibles Instrument, welches unterschiedlich und je nach Bedarf ausgestaltet und eingesetzt werden kann.

Prüffrage 3.4: Gibt es Beispiele von erfolgreichen Förderinstrumenten von anderen Organisationen oder aus anderen Politikbereichen, die auch für Pro Helvetia geeignet (effizient und wirksam) sein könnten?

Um die Prüffrage zu beantworten, wurde ein Innovationsworkshop mit Vertretern/-innen von Pro Helvetia durchgeführt. Ziel des Workshops war es, einerseits verschiedene Förderinstrumente mit ihren Vor- und Nachteilen kennenzulernen und zu diskutieren. Andererseits wurden Förderinstrumente geprüft, die für Pro Helvetia geeignet sein könnten. Der Workshop diente nicht dazu, strategische Entscheide über die mögliche Weiterentwicklung der Förderung durch Pro Helvetia zu treffen. Vielmehr wurde im Workshop eine Grundlage dafür geschaffen, dass die Förderpalette von Pro Helvetia aus einer neuen Perspektive kritisch reflektiert wird und offen über eine mögliche Weiterentwicklung diskutiert werden kann. Um dies zu ermöglichen, wurden im Workshop von Seiten Interface und einem externen Referenten vier Inputs präsentiert:

- Erstens präsentierte Interface (██████████) einen theoretischen Input zu verschiedenen Förderinstrumenten und ihren Wirkungslogiken.
- Zweitens wurden die Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews mit Subventionsempfängern/-innen und Vertretern/-innen anderer Organisationen der Kulturförderung mit praktischen Beispielen von Förderinstrumenten, welche Pro Helvetia bisher nicht anwendet, aufgearbeitet. Dazu gehören beispielsweise die erfolgsabhängige Förderung (z.B. nach dem Vorbild des Publikumszuspruchs in der Filmförderung) oder eine aufsuchende statt gesuchbasierte Förderung (Scouting von guten Projekten und Projektpartnern, z.B. nach dem Vorbild der Kulturstiftung des Bundes).
- Drittens präsentierte ein externer Referent (██████████, Innosuisse) Erkenntnisse zu erfolgreichen Förderinstrumenten und deren Vollzug im Bereich der Innovationsförderung.
- Viertens wurde von Interface ein Input dazu gegeben, wie bestehende Förderinstrumente optimiert werden könnten. Dies beispielsweise durch verbesserte Information und Beratung, mittels intensiveren Controlling/Qualitäts- oder Wirkungskontrollen oder durch eine Veränderung (z.B. Reduktion, Ausweitung) der Zahl der Fördergegenstände oder Förderbegünstigten.

Bei der anschliessenden Diskussion in den Gruppen und im Plenum mit Vertretern/-innen von Pro Helvetia konnten einige Erkenntnisse zur Beantwortung der Prüfungsfrage gewonnen werden. Nachfolgend werden die aus unserer Sicht wichtigsten Diskussionspunkte kurz zusammengefasst.

- *Wirkungslogiken von finanziellen Anreizen:* Es wurde darüber diskutiert, wie Pro Helvetia kleinere finanzielle Förderbeiträge rechtfertigen könne, da diese teilweise als nicht so wirksame „Kleinbeiträge“ kritisiert würden. Die Förderung mit tieferen finanziellen Beiträgen betrifft insbesondere die Förderung im Inland, wo Pro Helvetia im Gegensatz zur Förderung im Ausland in der Regel nicht als Allein-Finanzierer auftritt. Aus dem theoretischen Input wurde abgeleitet, dass bei finanziellen Förderbeiträgen je nach Wirkungslogik unterschiedliche Beitragshöhen wirksam

sein können. Das Ziel von tieferen Finanzbeiträgen muss nicht sein, einen substantiellen finanziellen Beitrag an das eingereichte Projekt zu leisten. Vielmehr kann mit einem tieferen Beitrag ein immaterieller, symbolischer Wert an weitere mögliche Finanzgeber transportiert werden, zum Beispiel eine positive Aussage zur Qualität des Projekts oder eine Anerkennung der Leistung des Gesuchstellenden.

- *Information und Beratung:* Ein wichtiger Aspekt zur Reduktion eines möglichen Mitnahmeeffekts²² ist aus theoretischer Sicht eine umfassende Information und Beratung zu Förderinstrumenten. In der Diskussion mit Vertretern/-innen von Pro Helvetia wurde deutlich, dass die bestehende Information und Beratung (z.B. Führen eines Standes am Jazzfestival) nicht deutlich ausgebaut werden kann, da diese Aufgabe sehr ressourcenaufwändig sei und die zur Verfügung stehenden Ressourcen grösstenteils für die alltägliche Gesuchbearbeitung aufgewendet werde. Aus theoretischer Sicht würde sich hier eine Verkleinerung der Zielgruppe des Förderinstruments (und damit auch eine Reduktion der Anzahl Gesuche) anbieten. Eine kleinere, spezifischer definierte Zielgruppe würde es erlauben, die Information und Beratung für diese Zielgruppe mit gleichem Ressourceneinsatz zu erhöhen. In der Vergangenheit hat Pro Helvetia in gewissen Fachbereichen bereits solche Anpassungen mit inhaltlichen Portfolioeinschränkungen durchgeführt (z.B. keine Barockförderung mehr im Bereich der Klassik). Gegen diese Einschränkung spricht der politische Auftrag von Pro Helvetia, die Vielfalt des künstlerischen Schaffens zu fördern (siehe Art. 32. Abs. 1 KFG). Zudem sollte der Anteil des Geldes, der in die „Promotion“ fliesst, in einem vernünftigen Verhältnis zu den Geldern, die direkt an Künstler/-innen ausgeschüttet werden, stehen.
- *Erfolgsabhängige Förderung:* Gemäss Art. 13 lit. b in Verbindung mit Art. 23 KFG ist es die Aufgabe des Bundesamts für Kultur, herausragende künstlerische Leistungen auszuzeichnen und Preise zu verleihen. In der Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern Pro Helvetia erfolgsabhängige Förderung mit nachträglichen finanziellen Belohnungen nach dem Vorbild der erfolgsabhängigen Filmförderung („succès cinema“²³) einsetzen könnte. Aus Sicht der Teilnehmenden des Workshops von Seiten Pro Helvetia könnte es beispielsweise interessant sein, ein Instrument im Bereich Musik (finanzielle Zuschüsse für Bands, die hohe Streamingzahlen erreichen) zu prüfen.
- *Laufbahn-/Karriereförderung mittels Kreditauszahlung:* In der Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, mit welchen Förderinstrumenten eine nachhaltige und langfristige Laufbahnförderung von Kulturschaffenden erreicht werden könnte und dabei auch ein Übergang von einer Nachwuchsförderung zu einer weiterführenden

²² Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn bei der Zahlung von Subventionen oder allgemein von finanziellen Anreizmassnahmen (also auch finanziellen Förderbeiträgen) die gewünschte Verhaltensänderung (z.B. Durchführung eines Projekts) auch ohne den zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang vorgelegen hätte. Die Intention der Anreizmassnahme, zusätzliche Verhaltensänderungen hervorzurufen, wird folglich nicht erfüllt. Mitnahmeeffekte lassen sich bei notwendigerweise generalisierenden Förderungsvoraussetzungen nicht gänzlich vermeiden. Vgl. Minter, Steffen; in: Gabler Wirtschaftslexikon, <<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

²³ Bundesamt für Kultur (BAK): Erfolgsabhängige Filmförderung; (Succes Cinema). <<https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film/filmfoerderung/erfolgsabaengige-filmfoerderung--succes-cinema.html>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

Förderung optimiert werden könnte. Als interessante Möglichkeit wurde die Auszahlung von Krediten aufgeführt.

- *Innovationscheck*: Schliesslich wurde eine mögliche Anwendung des Instruments Innovationscheck bei Pro Helvetia diskutiert. Innosuisse finanziert mit Innovationschecks Vorstudien, beispielsweise Konzeptentwicklungen und Ideenstudien oder Analysen zum Innovations- und Marktpotenzial von Prozessen, Produkten, Dienstleistungen oder Technologien. Ziel ist es, dass der Gesuchstellende die Umsetzbarkeit seiner Idee testen kann. Der Innovationscheck ist ein Gutschein über 15'000 Franken, mit welchem Forschungsleistungen bei einem selbst gewählten Forschungspartner bezogen werden können. In der Diskussion wurde das unbürokratische Element des Instruments als positiv beurteilt.

Die Diskussionen im Rahmen des Workshops bestätigten, dass sich Pro Helvetia in der Vergangenheit bereits mit alternativen Förderinstrumenten auseinandergesetzt hat und die bestehende Förderpolitik aufgrund dieser Erkenntnisse kritisch reflektiert. Wir erachten es als wichtig, dass diese kritische Praxis auch zukünftig weitergeführt wird. Einen gewissen Klärungsbedarf sehen wir in der öffentlichen Kommunikation zur Erläuterung der Wirkungslogik bei tieferen finanziellen Beiträgen durch Pro Helvetia.

4.2 BEANTWORTUNG DER HAUPTFRAGE MODUL 3

Im Modul 3 stellt sich folgende Hauptfrage:

Hauptfrage Modul 3: Wären mögliche andere Förderinstrumente einsetzbar und effizienter?

Die Hauptfrage des Moduls 3 lässt sich wie folgt beantworten:

- Pro Helvetia verfügt über eine breite Förderpalette mit zahlreichen Förderinstrumenten. Die Förderpraxis wurde in den letzten Jahren regelmässig weiterentwickelt. Pro Helvetia weiss Bescheid über alternative Förderinstrumente der Kulturförderung und setzte sich in der Vergangenheit kritisch mit der eigenen Förderpraxis auseinander. Im Rahmen des Innovationsworkshops konnten die Förderinstrumente von Pro Helvetia aus einer neuen Perspektive (z.B. aus der ökonomischen und politikwissenschaftlichen Theorie) kritisch beleuchtet und diskutiert werden.
- Interface kommt zum Schluss, dass die bestehenden Förderinstrumente von Pro Helvetia keiner grundsätzlichen Änderung bedürfen. Eine zukünftige Weiterentwicklung von Förderinstrumenten sollte unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zielgruppen, aktuellen Trends in der Kulturförderung und Erwägungen zur Effizienz erfolgen.

Das übergeordnete Prüfziel der Subventionsprüfung im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist die „Beurteilung der Effizienz der Kulturförderung und der Indikatoren zur Umsetzungskontrolle bei Pro Helvetia“. Die Beurteilung stützt sich auf die Analyse von Daten und Dokumenten, auf insgesamt 13 qualitative Interviews und auf Erkenntnisse aus einem Innovationsworkshops mit Pro Helvetia.

Interface kommt zum Schluss, dass es der Stiftung Pro Helvetia möglich ist, die ihr vorgegebenen Ziele auf effiziente Art und Weise zu erreichen. So hält Pro Helvetia die Vorgaben, die Administrationskosten unter 15 Prozent (gemäss ZEWONorm) zu halten, ein. Zudem konnten in den vergangenen Jahren mit weniger projektbezogenen Kosten mehr Gesuche geprüft/bewilligt werden und mit gleichbleibendem Personalaufwand mehr Mittel verwaltet werden. Zur Effizienz der Arbeit der Stiftung leisten die Nutzung elektronischer Hilfsmittel, die klaren Prozesse im Bereich der Gesuchbeurteilung, eine regelmässige Weiterentwicklung und Anpassung von Förderinstrumenten sowie eine transparente Kommunikation gegenüber den Zielgruppen einen Beitrag.

Die Indikatoren zu den strategischen Zielen der Stiftung sind dafür geeignet, die Umsetzung der Aufgaben der Stiftung zu kontrollieren. Eine quantitative Überprüfung der Aufgabenerfüllung oder eine Überprüfung von Wirkungen der Stiftung ist mit den Indikatoren hingegen nicht möglich.

Wir sehen eine Herausforderung von Pro Helvetia in der grossen Breite der Zielgruppen sowie in der hohen Zahl und Unterschiedlichkeit von Förderinstrumenten. Hier besteht ein Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Effizienz und dem Ziel, die Vielfalt von Schweizer Kunst und Kultur zu fördern. Bezüglich der Beurteilung der Zielerreichung der Stiftung sehen wir Potenzial darin, bei einzelnen ausgewählten Zielen auch quantitative Messgrössen einzuführen. Weiter sollte transparent dargestellt werden, inwiefern Evaluationen, die von Pro Helvetia durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden, einen Beitrag zur Beurteilung der Ziele der Kulturbotschaft leisten.

Interface sieht keinen Bedarf dafür, die bestehenden Förderinstrumente von Pro Helvetia grundsätzlich zu ändern. Interessante Ansatzpunkte für punktuelle Weiterentwicklungen von Förderinstrumenten können beispielsweise in einer stärkeren Gewichtung des Erfolgs von Subventionsempfängern/-innen oder in einer unbürokratischen finanziellen Unterstützung bei der Prüfung/Recherche zu neuen Projekten gesehen werden.

ANHANG

A I KATEGORIEN DER PROJEKTDATENBANK

DA I: Kategorien der Projektdatenbank „geförderte Projekte“ von Pro Helvetia

Atelier-Aufenthalt	Performance
Ausstellung	Prioritäre Jazzförderung
Ausschreibung/Wettbewerb	Produktion
Austausch	Projekt
Beitrag an Institutionen	Projektierung
Biennalen/Triennalen	Promotion
Dramatikerförderung	Publikation
Druckbeitrag	Recherchen-Aufenthalt
Festival	Symposium/Tagung/Kongress
Gastspiel	Tonträger
Impulsprogramm	Tournee
Komposition	Übersetzung
Konzert	Übersetzungsbeitrag
Kreation	Übertitelung
Leistungsvereinbarung	Uraufführung
Lesung	Veranstaltereinladung
Messe	Veranstaltung
Nachwuchsprojekt	Vermittlung
Neue Medien	Werkbeitrag
	Zeitschriften

Quelle: Projektdatenbank „geförderte Projekte“ von Pro Helvetia. <<https://prohelvetia.ch/de/gefoiderte-projekte/>>, zuletzt besucht am 15.01.2018.

A 2 LISTE MIT INTERVIEWPARTNER/-INNEN

DA 2: Interviewpartner/-innen

Name	Vorname	Funktion	Institution
Geschäftsstelle Pro Helvetia			
■■■■■	■■■■■	Leitung Finanzen, Controlling	Pro Helvetia
■■■■■	■■■■■	Leitung Ressourcen und HR	
■■■■■	■■■■■	Leitung Förderung	Pro Helvetia
■■■■■	■■■■■	Assistenz Förderung	
■■■■■	■■■■■	Leitung Musik	Pro Helvetia
■■■■■	■■■■■	Leitung Literatur und Gesellschaft	
■■■■■	■■■■■	Direktorin ad interim	Pro Helvetia
■■■■■	■■■■■	Leitung Programme	Pro Helvetia
Stiftungsrat Pro Helvetia			
■■■■■	■■■■■	Präsident	Stiftungsrat
■■■■■	■■■■■	Mitglied (Finanzen)	Pro Helvetia
Generalsekretariat EDI			
■■■■■	■■■■■	Fachreferentin	EDI
■■■■■	■■■■■	Leiter Finanzen	
Geförderte Kunstschaffende/Institutionen			
■■■■■	■■■■■	Geschäftsstellenleiter	IG Volkskultur Schweiz und Fürstentum Liechtenstein (IGV)
■■■■■	■■■■■	Künstler (Theater, Ausstellung, Literatur)	
■■■■■	■■■■■	Künstlerin, Künstler (Illustration/Comic/Literatur)	Ampel Magazin
■■■■■	■■■■■	Künstlerin (Fotografie/Visuelle Kunst)	
Vergleichsinstitutionen			
■■■■■	■■■■■	Leiterin Direktion Kultur und Soziales	Migros-Kulturprozent
■■■■■	■■■■■	Leiterin Förderung und Programme	Kulturstiftung des Bundes