

## Stellungnahme

### im Rahmen der Vernehmlassung zu den Entwürfen für ein Kulturförderungsgesetz (KFG) und das revidierte Pro Helvetia-Gesetz (PHG)

Seriöses Kulturmanagement befasst sich mit allen Aspekten der Ermöglichung von Kultur, einschliesslich natürlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen für deren Förderung. Unsere Stellungnahme bezieht sich deshalb auf beide Gesetzesentwürfe, Kulturförderungsgesetz und Pro Helvetia-Gesetz, beschränkt sich jedoch auf die Kommentierung ausgewählter Aspekte bzw. Artikel, die aus unserer Perspektive von besonderer Relevanz sind.

Es ist grundsätzlich sehr zu begrüessen, dass nach der Aufnahme eines Kulturartikels in die Bundesverfassung mit der dazugehörenden Ausführungsgesetzgebung in einem Bereich legiferiert wird, der im föderalistischen Bundesstaat auf der nationalen Ebene notorisch unterreglementiert ist. Dass es sich dabei um ein Kulturförderungsgesetz handelt, das also schon vom Namen her nicht den Anspruch erhebt, eine umfassendere Kulturpolitik zu definieren, macht Sinn: Kulturpolitische Vorstellungen und Handlungsweisen müssen sich, der Lebendigkeit des kulturellen Lebens entsprechend, laufend wandeln können und sollten nicht einer gesetzlichen Fixierung unterworfen werden.

## Zum Entwurf KFG

Von diesem Prinzip wird dann leider im Entwurf des Kulturförderungsgesetzes (Entwurf KFG) doch abgewichen: Sowohl in **Art. 23** als auch in **Art. 25 Abs. 1** taucht uneingeführt das Wort Kulturpolitik auf; diese ist jedoch gar nicht Gegenstand des Gesetzes, sie wird auch nicht definiert. *Aus diesen Gründen beantragen wir die ersatzlose Streichung des zweiten Satzes von Art. 23 Abs. 1 Entwurf KFG.*

Bezüglich des (ohnehin sprachlich fehlerhaften) **Art. 25 Abs. 1, 1. Satzes**, *schlagen wir folgende Neuformulierung vor:*

<sup>1</sup> Die Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) koordiniert seine aussenpolitischen Kulturaktivitäten mit dem BAK und der Stiftung.

*Prüfenswert erscheint uns eine Zusammenlegung der Absätze 1 und 2:*

<sup>1</sup> Die Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) koordiniert seine aussenpolitischen Kulturaktivitäten mit dem BAK und der Stiftung und unterstützt diese in ihrer Tätigkeit im Ausland.

## Terminologische Unstimmigkeiten

In diesem Zusammenhang ist auf die allgemeine terminologische Unschärfe hinzuweisen, mit der auch im Erläuternden Bericht die Begriffe Kulturförderung und Kulturpolitik verwendet werden, nämlich oft praktisch als Synonyma, die sie natürlich keineswegs sind! Wird im allgemeinen (auch internationalen) Verständnis Kulturpolitik als staatliches Handeln gesehen, wie es alle Politik ist, so spricht der Bericht z.B. in Kap. 1.4.2 davon, die schweizerische Kulturpolitik werde von einer „Vielzahl von Institutionen und kulturellen Organisationen mitgestaltet“, was nur zur Verwirrung bezüglich der Zuständigkeiten beitragen kann!

Wir schlagen deshalb vor konsequent nur den Begriff „Kulturförderung“ zu verwenden und auf den Begriff „Kulturpolitik“ zu verzichten.

Eine weitere terminologische Unschärfe lässt sich in der Verwendung der Begriffe „Kultur“ und „Künste“, bzw. „Kulturbereiche“ feststellen, die nicht definiert werden. Wir gehen davon aus, dass eine Unterscheidung zwischen einem weiten Kulturbegriff (Kultur) und einem engen Kulturbegriff (Künste) vorgenommen wird, sie ist jedoch nicht explizit.

## Inakzeptable Zentralismustendenz

Im vorhin erwähnten **Art. 23 Abs. 1** wird das BAK als „die Fachbehörde in Fragen der Kulturförderung“ bezeichnet, was Ausschliesslichkeit impliziert und damit Pro Helvetia den Charakter einer Fachinstanz abspricht und sie, im Wortlaut von **Art. 24**, auf die Stufe eines rein ausführenden Organs setzt.

Dies ist nur ein Indiz von vielen für eine klare Zentralisierungstendenz in beiden Gesetzesentwürfen, mit welcher die Definitionsmacht in diesem gesellschaftlich ebenso bedeutsamen wie sensiblen Bereich der Kulturförderung einseitig der Bundesverwaltung (EDI, BAK, z.T. EDA) zugewiesen wird. Diese Regelung widerspricht u.E. einem modernen Verständnis von Kulturpolitik und Kulturförderung, wonach die Verantwortung für letztere möglichst nach dem „arm's length principle“ von staatsferneren Instanzen wahrgenommen werden sollte. Genau dies war der Sinn der ursprünglichen Konzeption von Pro Helvetia als Stiftung ausserhalb der Bundesverwaltung mit weitgehender Autonomie in ihrer Tätigkeit. Diese u.E. essentielle Idee aufgeklärter Kulturförderung, wie sie im geltenden PHG noch klar zum Ausdruck kommt, geht in den beiden Gesetzesentwürfen fast vollständig verloren.

Die Vorstellung, kulturpolitische oder kulturfördernde Fachkompetenz einer einzelnen Stelle zuzuschreiben, ist ohnehin bereits theoretisch verfehlt: Hinter jedem Entscheid irgendeiner Förderungsinstanz über ein Projektgesuch steht schliesslich nicht nur ein eigenes kulturpolitisches Konzept, und eine eigene Vorstellung davon, was förderungswürdig sei, sondern auch der Entscheid selbst kommt dann wiederum einer kleinen kulturpolitischen Weichenstellung gleich: Dieses Projekt wird unterstützt, ein anderes dafür nicht.

Aus all diesen Gründen schlagen wir eine Ergänzung in Art. 23 Abs. 1 vor: Es erarbeitet die Leitlinien der Kulturförderung des Bundes und setzt diese zusammen mit den anderen Organen der Kulturförderung um.

## Autonomie von Pro Helvetia

Im gleichen Kontext ist die Formulierung in **Art. 25 Abs. 3**, wonach die einzelnen Auslandsvertretungen der Schweiz die Stiftung Pro Helvetia mit der Durchführung kultureller Anlässe „beauftragen“ können, inakzeptabel: Es kann doch nicht angehen, dass faktisch die Verfügungsgewalt über bedeutende Anteile der beschränkten Stiftungsmittel im Ermessen einzelner Botschaften oder Konsulate liegt. Dazu kommt, dass erfahrungsgemäss die Kulturbegriffe von Pro Helvetia und EDA deutlich abweichen (fühlt sich die Stiftung eher dem intrinsischen Wert künstlerischen Schaffens verpflichtet, tendiert das EDA naturgemäss zu einer gewissen „Instrumentalisierung“ desselben für kulturunabhängige Zwecke), weshalb unserer Meinung nach die Beauftragung zu ersetzen ist durch eine Formulierung, wonach das EDA die Stiftung bei der Durchführung solcher Anlässe bezieht.

## Bürokratisierungstendenz

Kritisch beurteilen wir unter verschiedenen Aspekten die in den Gesetzesentwürfen vorgesehene Kadenz von Konzept-Papieren: das für jeweils vier Jahre geltende Schwerpunktprogramm (Art. 16) soll durch Förderungskonzepte für den gleichen Zeitraum konkretisiert werden (**Art. 17**). Diese sind „für jeden Kulturbereich“ auszuarbeiten: „Kulturbereich“ ist jedoch als Begriff nicht definiert im Gesetz, gemäss Erläuterndem Bericht (Kap. 2.1.5.2) dürften darunter die verschiedenen Kultursparten gemeint sein. Für diese sollen, gemäss **Art. 17 Abs. 2**, „die Förderungsziele, die Förderungsinstrumente sowie die massgeblichen Kriterien“ festgelegt werden. Eine derart detaillierte Vorab-Regelung der Tätigkeit der einzelnen Förderungsinstanzen widerspricht u.E. den Grundsätzen modernen Managements, wonach eine vorgesetzte Behörde mit den ausführenden Organen Ziele vereinbart und ihnen für die Erreichung derselben ein Globalbudget zur Verfügung stellt, allenfalls verbunden mit einem Leistungsauftrag. Im vorliegenden Fall aber gehen die Vorgaben bis auf die Ebene der Instrumente und Kriterien hinunter – ein weiterer Beleg für die bereits kritisch erwähnte Zentralisierungstendenz, die z.B. autonomes Handeln einer Pro Helvetia praktisch verunmöglicht und damit der immer wieder gepriesenen freien Entfaltung der kulturellen Kräfte klar zuwider läuft.

Wir schlagen deshalb vor, in Art. 17 Abs. 2 lediglich die Förderungsziele zu erwähnen, eventuell unter Nennung der Gebiete, für die sie gelten sollen. Alle weiteren Stufen der Konzeptualisierung müssten Fachgremien anvertraut werden.

Auch auf einer anderen Ebene setzt unsere Kritik an den Schwerpunktprogrammen und Förderungskonzepten an: Gesetz und Bericht erwähnen nicht, zu welchen Inhalten sich diese Programme und Konzepte äussern sollen. Der Bundesverwaltung wird hier also wiederum sehr viel Ermessen in die Hand gelegt.

Es wäre wünschenswert, dass sich das Gesetz in groben Zügen über die in den Schwerpunktprogrammen zu regelnden Aspekte äussert.

Sodann ist aus dem Gesetzestext (Art. 16 und 17) unklar, wer genau diese Schwerpunktprogramme und Förderungskonzepte erarbeitet.

Es ist u.E. zwingend, dass auch dies nicht nur verwaltungsintern, sondern unter Beizug von Fachleuten erfolgt.

Schliesslich ist der enorme administrative, ja bürokratische Aufwand zu kritisieren, der unvermeidlicherweise mit der Erarbeitung dieser Grundlagendokumente verbunden sein wird – diverse Dienststellen des BAK, des EDI, der PH werden während längerer Zeit jeder Vierjahresperiode ausschliesslich damit beschäftigt sein, Konzeptpapiere zu redigieren, zu kontrollieren, zu modifizieren... ein Vorgang, der jegliche Bemühungen um höhere Effizienz der Kulturverwaltung a priori zunichte machen wird.

Auch dies spricht deutlich für den obigen Vorschlag der verwaltungsseitigen Beschränkung auf generelle Ziele und des Einbezugs anderer Instanzen für die weitere Ausformulierung der Schwerpunktprogramme und Förderungskonzepte.

Nicht nur die Erarbeitung der Grundlagendokumente, sondern auch die Evaluation der Schwerpunktprogramme birgt Probleme in sich:

Aus Managementsicht dienen Resultate der vorgesehenen Evaluationen (**Art. 21**) nicht nur der Rechenschaftsablegung über Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Kulturförderung, sondern müssten in die Planung der neuen Schwerpunkte einfließen. Es bleibt unklar, wie dies zeitlich überhaupt möglich sein soll. Die sehr vagen Formulierungen im Erläuternden Bericht geben zudem keinerlei Anhaltspunkte, wie die für eine seriöse Evaluation erforderlichen Datenerhebungen überhaupt erfolgen könnten bzw. anhand welcher Kriterien die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft würden. Gerade im Kulturbereich müssen jedenfalls auch andere Kriterien als rein finanzielle zum Messen der Wirksamkeit einbezogen werden.

Wir schlagen vor, Näheres zur Evaluation auf Stufe Leistungsaufträge zu regeln und auf diese Umsetzungsregelungen eventuell bereits im Gesetz zu verweisen.

### **„Kann-Formulierungen“**

Es ist nachvollziehbar, dass in Zeiten grosser Sparsbemühungen die diplomatische Kann-Formulierung, die immerhin auch eine Ermöglichung in sich birgt, verwendet wird. Trotzdem wäre es an verschiedenen Stellen des Entwurfs KFG zu begrüssen, wenn ein klareres Bekenntnis zur bereits bestehenden Praktik gegeben würde. Konkret betrifft dies etwa Art. 11, 12 und 13 Entwurf KFG, wo folgende Formulierungen vorzuziehen wären:

#### Art 11:

Der Bund fördert im Rahmen seiner Zuständigkeit den Zugang zur Kultur und kann Dritte unterstützen, die in diesem Bereich tätig sind.

#### Art. 12:

Der Bund vermittelt im Rahmen seiner Zuständigkeit Kultur und kann Dritte in ihrer Vermittlungstätigkeit unterstützen.

#### Art. 13 Abs.1:

Der Bund fördert im Rahmen seiner Zuständigkeit den Kulturaustausch im Inland.

## Aus- und Weiterbildung

Gerade wenn nebst dem Kunstschaffen auch der Zugang zur Kultur, der Kulturaustausch und die Kulturvermittlung gefördert werden sollen (vgl. **Art. 1 Entwurf KFG**, zum Zweck des Gesetzes), müsste dies auch in **Art. 6** (Aus- und Weiterbildung im Bereich der Künste) berücksichtigt werden. Art.6 litt. b wäre somit zu ergänzen: die Weiterbildung von Kunstschaffenden und Kunstvermittelnden.

## Zum Entwurf PHG

Der Entwurf für ein neues Pro Helvetia-Gesetz lässt leider keinerlei Verbesserungen gegenüber dem aktuellen Gesetzestext erkennen. Die vermeintlichen bzw. deklarierten Optimierungen erweisen sich bei genauerem Hinsehen fast durchwegs als Verschlechterungen gegenüber dem Status Quo, sowohl was die Stellung der Stiftung Pro Helvetia, die Autonomie ihrer Arbeitsweise als auch die Wirkung ihrer Tätigkeit für das kulturelle Leben anbelangt. Begründungen für diese Aussagen folgen nachstehend.

In stiftungseigenen Stellungnahmen zum Entwurf PHG nennt Pro Helvetia u.a. folgende fünf angebliche Vorzüge des neuen PHG gegenüber dem Status quo:

- Freiheit der Organisation, selbständige Betriebsführung
- Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen
- Verkleinerung des Stiftungsrats
- Einführung einer Expertenebene
- Stärkung der Geschäftsstelle

Wir halten diese Aussagen eigentlich in allen Punkten für nicht zutreffend:

### 1. Freiheit der Organisation, selbständige Betriebsführung:

Das ist keine Neuerung: diese Freiheit und diese Selbständigkeit bestanden schon bisher, das Gesetz aus dem Jahre 1965 schreibt diesbezüglich nichts vor. Eine explizite Festschreibung der Autonomie der Stiftung ist jedoch zu begrüßen. Allerdings müsste sich diese eindeutig auch auf die Förderungstätigkeit (und nicht nur die Organisation und Betriebsführung) beziehen.

Wir schlagen daher eine entsprechende Ergänzung in **Art 1. Abs. 2 PHG** vor:

2 Sie ist in ihrer Organisation und Betriebsführung sowie im Rahmen des periodischen Leistungsauftrags in ihrer Förderungstätigkeit selbstständig.

Vgl. hierzu auch oben, Kommentar zu **Art. 25 Abs. 3** unter dem Titel „Autonomie von Pro Helvetia“ .

### 2. Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen:

Auch dazu sagt das Gesetz von 1965 nichts; weder ermächtigte es also den Stiftungsrat zu Eingriffen ins Operative, noch hinderte es den Direktor an einer umfassenden Führung der Geschäftsstelle. Insoweit sich andere Mechanismen einge-

spielt haben, wären diese im bestehenden gesetzlichen Rahmen durchaus zu modifizieren gewesen.

Hingegen führen die neuen Gesetzesentwürfe zu Vermischungen von strategischen und operativen Kompetenzen auf nächst höherer Ebene. Eine deutliche Verschlechterung der strategischen Handlungsfreiheit des Stiftungsrats ergibt sich beispielsweise daraus, dass die Unabhängigkeit der Stiftung gegenüber jetzt stark eingeschränkt werden soll: Gemäss **Art. 13 Abs. 3 und 4** legen die von der vorgesetzten Instanz, dem EDI, zu erlassenden Förderungskonzepte die Ziele, Instrumente und Kriterien der Förderung fest, was weit über den Status Quo hinausgeht und den Spielraum des Stiftungsrats gegenüber geltendem Recht massiv einschränkt (vgl. Ausführungen oben zu **Art. 23 Abs. 1** sowie **Art. 24 Entwurf KFG**, unter dem Titel „Inakzeptable Zentralisierungstendenzen“).

In Analogie zu Art. 17 Abs. 2 Entwurf KFG schlagen wir vor, in Art. 13 Abs. 4 Entwurf PHG lediglich die Förderungsziele zu erwähnen, eventuell unter Nennung der Gebiete, für die sie gelten sollen. Selbstredend muss die Stiftung bei der Ausarbeitung der Förderungskonzepte Mitspracherecht haben.

Auch der Vorschlag, dass neu der Bundesrat statt wie bisher der Stiftungsrat die Direktorin/den Direktor der Geschäftsstelle zu wählen habe, bringt eine Einmischung der vorgesetzten Instanzen mit sich, die der beabsichtigten Kompetenzverteilung nach zeitgemässen Management-Grundsätzen (Zielvereinbarungen, Leistungsauftrag, Globalbudget) klar zuwiderläuft. Wir schlagen zu Art. 8 Abs. 5 lit. b deshalb vor, dass der Stiftungsrat wie bisher die Direktorin bzw. den Direktor in eigener Kompetenz wählt.

### 3. Verkleinerung des Stiftungsrats:

Diese trägt scheinbar dazu bei, die Stiftung insgesamt beweglicher, reaktions-schneller zu machen. Indem jedoch neu zusätzlich die Ebene der Fachkommissionen eingeführt wird, deren Konsultation unvermeidlicherweise Zeit- und Arbeitsaufwand bedingen wird, ist man wieder gleich weit wie zuvor mit den Arbeitsgruppen des Stiftungsrats. Schlimmerenfalls werden die organisatorischen Unschärfen und die Unklarheiten in den Zuständigkeiten noch verstärkt. Schliesslich geht nicht zuletzt eine Grundidee der Stiftung Pro Helvetia überhaupt verloren, die Vertretung aller wichtigen Sprachgruppen und Kulturkreise im Stiftungsrat, einem Kulturrat oder einem Kulturparlament sozusagen, das im übergeordneten Interesse einer kohärenten Schweizer Kulturpolitik agieren könnte.

Ein Ersatz für diese Rolle eines Kulturparlaments in der schweizerischen Kulturpolitik ist in den vorliegenden Gesetzesentwürfen nicht auszumachen – insofern bringen diese eine gewisse Technokratisierung auf einem Gebiet mit sich, das eine solche a priori schlecht erträgt.

Dieser Befund wird noch verschärft durch die Tatsache, dass anstelle der auf beschränkte Zeit gewählten Miliz-Stiftungsräte nun die fest angestellten und auf Dauer gewählten Sachbearbeiter in der Geschäftsstelle über Projektgesuche entscheiden – und damit mindestens theoretisch über viele Jahre hinweg in ihrer Förderungstätigkeit ihre persönlichen Vorlieben pflegen können.

Unter den Gesichtspunkten der Effizienz und eines modernen Führungsverständnisses können wir der zahlenmässigen Reduktion des Stiftungsrats trotzdem zustimmen, sofern seine Aufsichtsfunktion gegenüber der Tätigkeit der Geschäftsstelle in Ausführungsbestimmungen (etwa zu **Art. 8 Abs. 5 litt. e**) wirkungsvoll geregelt werden kann.

Gesetzesentwurf und Erläuternder Bericht formulieren im Übrigen unrealistische Vorgaben für die Wahl der Mitglieder des Stiftungsrats: Es werden 9 Kriterien genannt, nach denen die entsprechenden Personen ausgewählt werden sollten (nämlich Verwaltungsunabhängigkeit, Politikunabhängigkeit, Persönlichkeit des kulturellen Lebens, kulturpolitische Erfahrung, Vertretung einer Kunstsparte, Vertretung eines Landesteils, Geschlecht, Sprache, Altersgruppe), und dabei sind die essentiellen Fachkompetenzen (Finanzen, Recht, Ökonomie, Führungserfahrung), welche der Stiftungsrat ebenfalls in sich vereinigen sollte, noch gar nicht berücksichtigt! Ein Gremium mit lediglich 9 Personen aufgrund eines solchen Rasters zusammen zu stellen, dürfte ein Ding der Unmöglichkeit sein.

Die Vorgaben für die Wahl der Mitglieder des Stiftungsrats sind im Lichte dieser Ausführungen zu überdenken, allenfalls auch durch präzisere Vorgaben bzgl. der **Zusammensetzung der Fachkommissionen** zu ergänzen. Auf konkrete rechtliche Formulierungen verzichten wir, weil die Thematik u.E. im Rahmen einer grundsätzlichen Überarbeitung des PHG angegangen werden muss.

Schliesslich halten wir es für störend, dass der Bundesrat gemäss Art. 8 Abs. 6 dem Stiftungsrat weitere, im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehene Aufgaben zuweisen können soll, weil damit die beabsichtigten klaren Zuständigkeiten potentiell wieder durchbrochen werden.

Wir beantragen deshalb, **Art. 8 Abs. 6** ersatzlos zu streichen.

#### 4. Einführung einer Expertenebene:

Auch dies ist nur eine scheinbare Neuerung, bislang kam diese Funktion den Mitgliedern des Stiftungsrats zu. Es ist keineswegs offensichtlich, dass die (externen) Fachkommissionen, die gemäss den Gesetzesentwürfen nicht einmal ausschliesslich auf PH bezogene Gremien zu sein haben, effizienter arbeiten sollten als Arbeitsgruppen des Stiftungsrats oder von diesem eingesetzte Expertengruppen.

Das Prinzip und die Funktionsweise der Fachkommissionen, gerade auch insofern es sich um gemeinsame Gremien für mehrere Förderungsinstanzen handeln soll, sind u.E. grundsätzlich zu überdenken.

#### 5. Stärkung der Geschäftsstelle:

Es trifft zu, dass die Geschäftsstelle insofern gestärkt würde, als sie über alle Gesuche und stiftungseigenen Projekte entscheiden könnte, was bisher aus Gründen demokratischer und kulturell breit abgestützter Entscheidungsfindung den Arbeitsgruppen des Stiftungsrats oblag.

Allerdings wird selbst diese beabsichtigte Stärkung mit der Bestimmung in **Art. 9 Abs. 5**, wonach die Amtsdauer der Direktorin/des Direktors lediglich 4 Jahre betragen soll, in Frage gestellt. Die Komplexität der Aufgaben und des Umfelds

der Stiftung bedingt in jedem Fall eine längere Einarbeitungszeit; kaum wäre diese erfolgt, müsste das Amt an eine neue Person abgetreten werden. Zwar heisst es im Erläuternden Bericht, die Amtszeit könne „beliebig oft verlängert werden“, doch sagt der Gesetzesentwurf dazu, im Gegensatz etwa zu den Bestimmungen betreffend die Mitglieder des Stiftungsrats oder der Fachkommissionen, nichts aus. Wir schlagen deshalb folgende Modifikation vor:

**Art. 9 Abs. 5:** Die Amtsdauer der Direktorin oder des Direktors beträgt vier Jahre. Sie kann vom Stiftungsrat nach Ablauf einer Vierjahresperiode jeweils um weitere vier Jahre verlängert werden.

Diese verschiedenen Vorbehalte zum momentanen Entwurf PHG rufen u.E. nach einer recht grundlegenden Überarbeitung desselben. Wir verzichten deshalb bei mehreren Punkten auf konkrete Formulierungsvorschläge, die im Rahmen einer Überarbeitung doch wieder hinfällig würden.

Basel und Winterthur, 31. Oktober 2005

© bei den Verfasserinnen und Verfassern

**Studienzentrum Kulturmanagement  
der Universität Basel:**

Dr. Rolf Keller  
Lisa Fuchs, MAS  
lic.phil. Brigitte Schaffner, MAS

**Zentrum für Kulturmanagement  
der Zürcher Hochschule Winterthur**

lic.phil. Bruno Seger