



Evaluation der Covid-19-Hilfen im Kulturbereich

Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Kultur (BAK)

Luzern, den 4. Oktober 2023

| Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel (Projektleitung)

Manuel Ritz

Amélie Pestoni

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeber

Bundesamt für Kultur (BAK)

| Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Ritz, Manuel; Pestoni, Amélie (2023): Evaluation der Covid-19-Hilfen im Kulturbereich. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Kultur. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.

| Laufzeit

Februar bis Oktober 2023

| Projektreferenz

Projektnummer: 23-018

Gesamtbeurteilung und Erkenntnisse für die Zukunft (d/f/i)	4
1. Einleitung	18
1.1 Evaluationsgegenstand und -fragen	20
1.2 Methodisches Vorgehen	21
2. Konzeption der Finanzhilfen	24
2.1 Erarbeitung Dispositiv	25
2.2 Weiterentwicklung der Finanzhilfen	27
2.3 Einbettung in den Kontext	30
2.4 Beurteilung der Konzeption durch Stakeholder und Endbegünstigte	31
2.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Konzeption	35
3. Vollzug der Finanzhilfen	38
3.1 Umsetzung Bund	40
3.2 Umsetzung Vollzugsstellen	40
3.3 Beurteilung des Vollzugs durch Stakeholder und Endbegünstigte	45
3.4 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung	49
4. Kommunikation durch Bund und Vollzugsstellen	52
4.1 Kommunikation Bund	53
4.2 Kommunikation Vollzugsstellen	53
4.3 Beurteilung der Kommunikation durch Stakeholder und Endbegünstigte	55
4.4 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Kommunikation	56
Anhang	58
A 1 Interviewte Personen	59



Die Massnahmen zur Eindämmung des Covid-19-Virus in den Jahren 2020 bis 2022 hatten grosse Auswirkungen auf den Kultursektor in der Schweiz. Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie für Kulturschaffende, Unternehmen und Vereine abzufedern, beschloss der Bundesrat ab März 2020 (ergänzend zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft) spezifische Massnahmen für den Kultursektor und entwickelte diese im Lauf der Pandemie weiter. Die Umsetzung erfolgte durch drei verschiedene Vollzugsstellen: kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale und vier nationale Dachverbände im Kulturbereich.

Insgesamt wurden mit den drei Instrumenten *Ausfallentschädigungen* für Kulturschaffende und Kulturunternehmen, *Nothilfe* für Kulturschaffende und *Finanzhilfen* für Kulturvereine im Laienbereich 560 Millionen Franken für den Kultursektor gesprochen. Die mit Abstand grösste Massnahme stellte dabei die Ausfallentschädigungen dar, die zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Kantonen finanziert wurden.

Das Bundesamt für Kultur (BAK) unterzieht die Gestaltung, Weiterentwicklung und Umsetzung dieser Massnahmen einer externen Evaluation, durchgeführt von *Interface Politikstudien Forschung Beratung* in Luzern und Lausanne. Mit der Evaluation verfolgt das BAK drei Ziele:

- Erstens ist zu beurteilen, ob das Dispositiv der Finanzhilfen im Kulturbereich zweckmässig und kohärent war und ausreichend schnell zur Verfügung stand.
- Zweitens ist zu beurteilen, ob die Stakeholder angemessen eingebunden wurden und ob angemessen informiert wurde.
- Drittens ist zu beurteilen, ob der Vollzug der Massnahmen durch die Vollzugsstellen effizient und angemessen erfolgte.

Im Rahmen der Evaluation werteten wir Dokumente aus und führten 14 Interviews mit Stakeholdern. Weiter führten wir 39 halbstandardisierte Kurzinterviews mit Personen, die als Endbegünstigte Finanzhilfen erhalten haben.

Im Folgenden fassen wir die Ergebnisse der Evaluation im Sinne einer Gesamtbeurteilung zusammen und zeigen Erkenntnisse für die Zukunft («lessons learned») zuhanden des BAK auf.

Beurteilung Dispositiv

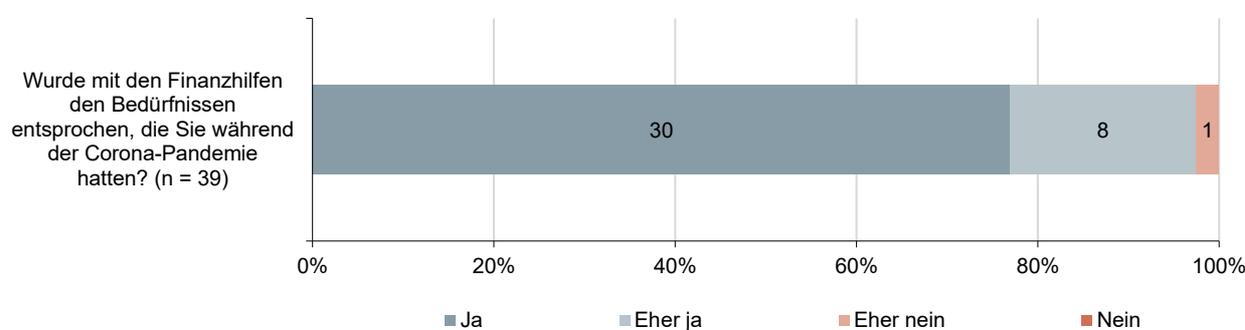
Die Covid-Verordnung Kultur trat im März 2020 – nur eine Woche nachdem der Bundesrat über das Verbot aller Veranstaltungen und die Schliessung von Kulturbetrieben verfügt hatte – in Kraft. Das Dispositiv für die Finanzhilfen im Kulturbereich wurde sehr schnell erarbeitet und sah zentrale Grundlagen vor, die auch im weiteren Verlauf der Pandemie gelten sollten. Dazu gehört beispielsweise, dass es sich um ein gesuchbasiertes System handelt, der Vollzug dezentral geregelt wird, anspruchsberechtigte Bereiche des

Kultursektors benannt werden und unterschiedliche Instrumente für unterschiedliche Zielgruppen gelten sollen. Die Finanzhilfen standen den Endbegünstigten rechtzeitig zur Verfügung.

Aus Sicht der Evaluation wurde ein zweckmässiges Dispositiv aufgestellt, um die Ziele des Bundesrats (Verhinderung einer nachhaltigen Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft, Erhalt der kulturellen Vielfalt) zu erreichen. Damit wurde auch den Bedürfnissen der häufig nicht-profitablen Kulturunternehmen und der Selbständigerwerbenden (die ihren Beruf im Kulturbereich weiterhin ausüben möchten) Rechnung getragen.

Die interviewten Endbegünstigten sind der Ansicht, dass mit den Massnahmen ihren Bedürfnissen entsprochen wurde. Die Verteilung der Antworten aus den Kurzinterviews hierzu sieht folgendermassen aus.

DA: Passung Finanzhilfen und eigene Bedürfnisse



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Befragte Endbegünstigte sehen zwar auch Schwächen bei den Finanzhilfen (beispielsweise bezüglich des Nachweises von Ausfällen für Kulturschaffende, die noch nicht lange als solche arbeiten), weisen aber auf die insgesamt gute Unterstützung der Kulturbranche durch den Bund in der Pandemie hin. Dies gerade auch im Vergleich zum umliegenden Ausland.

Von der Konzeption her ergänzten sich die Massnahmen und waren – trotz vieler Schnittstellen – auch kohärent mit den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft. Eine Herausforderung lag jedoch darin, dass für Vollzugsstellen und für Endbegünstigte ein komplexes System geschaffen wurde, in dem einzelne Zielgruppen Gesuche um unterschiedliche Arten von Hilfen stellen konnten. Entsprechend erforderten die Finanzhilfen Abstimmung zwischen den Vollzugsstellen und Kontrollen durch übergeordnete Instanzen, wie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die Abstimmung zwischen Erwerbsersatzordnung und Nothilfe erwies sich als am schwierigsten. Ein Fehler in der Konzeption der Finanzhilfen für den Kulturbereich lag im nicht-rechtmässigen Ausschluss von Rechtsmitteln in der ersten Phase – im Herbst 2020 wurde dieser Fehler aber korrigiert.

Beurteilung Einbindung Stakeholder und Kommunikation

Die Finanzhilfen für den Kulturbereich wurden durch den Bund konzipiert. Kulturakteure wurden nicht in die Erarbeitung eingebunden, jedoch gab es eine Anhörung von Kulturverbänden am 12. März 2020. Bei der Weiterentwicklung der Finanzhilfen wurden Stakeholder aus dem Kulturbereich stärker involviert, beispielsweise durch Konsultationen, Anhörungen oder durch eine vom Bund eingesetzte Austauschgruppe. Die Kulturakteure

zeigen Verständnis dafür, dass in der frühen Phase der Pandemie keine stärkere Involvement möglich war – sie hätten sich aber im weiteren Verlauf der Pandemie eine stärkere Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse beim Bund gewünscht. Dass mit der informellen Arbeitsgruppe Taskforce Culture verschiedene Verbände und Branchen ihre Anliegen absprechen und bündeln konnten, war sowohl für die Kulturakteure als auch für den Bund von Vorteil. Die Einbindung der Vollzugsstellen hat aus Sicht der Evaluation gut funktioniert – auch wenn dies weniger bei der Entwicklung des Dispositivs, sondern bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Massnahmen erfolgte. Positiv zu erwähnen ist dabei insbesondere die gute Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die es ermöglichte, dass eine Delegation Aufgaben für alle 26 Kantone übernehmen konnte.

Da das BAK nur wenig eigene Kommunikationsaktivitäten bezüglich der Finanzhilfen umsetzte, übernahmen primär die Vollzugsstellen die Kommunikation und Information zu den Finanzhilfen im Kulturbereich. Zudem kam den Verbänden von Kulturschaffenden eine wichtige Funktion als Vermittler zwischen den Vollzugsstellen und den Mitgliedern zu. Für die Endbegünstigten war die Kommunikation der kantonalen Kulturfachstellen, von Suisseculture Sociale und von den vier nationalen Dachverbänden verständlich. Ein Vorteil lag darin, dass die jeweiligen Vollzugsstellen ihre Adressaten und deren Bedürfnisse kannten.

Beurteilung des Vollzugs

Der Vollzug der Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen erfolgte durch die kantonalen Kulturfachstellen. Die Nothilfe wurde durch Suisseculture Sociale vollzogen und vier nationale Dachverbände – der Schweizer Blasmusikverband (SBV), die Schweizerische Chorvereinigung (SCV), der Zentralverband Schweizer Volkstheater (ZSV) und die Fédération suisse des sociétés théâtrales d’amateurs (FSSTA) – waren zuständig für den Vollzug der Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich.

Die Vollzugsstellen bearbeiteten insgesamt 41'744 Gesuche. Den weitaus grössten Teil der Finanzhilfen in der Höhe von 560 Millionen Franken machten Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende aus.

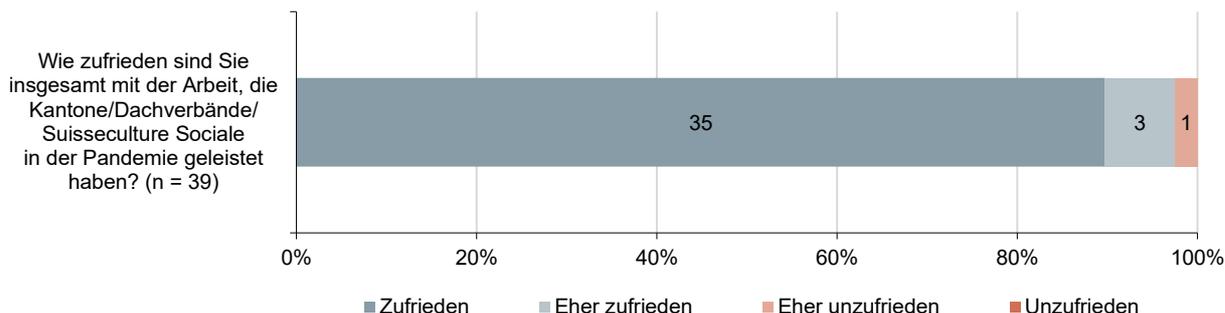
Die Vollzugsstellen leisteten innert kurzer Zeit mit Unterstützung des BAK und auf Grundlage von Leistungsvereinbarungen den Vollzug auf. Dazu wurde die notwendige Informationsinfrastruktur vorbereitet, Abläufe und Verantwortlichkeiten definiert und teilweise Personal rekrutiert. Die Vollzugsstellen tauschten sich beim Vollzug untereinander sowie mit dem BAK aus und wurden für die Gesuchsprüfung vom BAK entschädigt. Herausforderungen im Vollzug waren insbesondere die vielen involvierten Akteure und damit verbunden die vielen Schnittstellen sowie der Aufwand bezüglich der Prüfung der Ausfälle. Der Aufwand für den Vollzug durch insgesamt 31 verschiedene Stellen war eher hoch (Erstellung der Gesuchsportale, Abgleich mit der Förderung anderer Stellen, Prüfung der Gesuche). Wären die Massnahmen von weniger Stellen umgesetzt worden, hätte dies vermutlich Effizienzgewinne mit sich gebracht – eine zentrale Umsetzung wäre jedoch auf Kosten der thematischen und geografischen Nähe zu den (potenziellen) Endbegünstigten gegangen.

Den Verantwortlichen des BAK ist es gelungen, ihre Aufgaben bei der Unterstützung der Vollzugsstellen zu erfüllen; Zusatzressourcen standen dafür jedoch nicht zur Verfügung. Die Vollzugsstellen konnten insgesamt die Vorgaben, die in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen standen, erfüllen und einen koordinierten Vollzug weitgehend gewährleisten. Sie verfügten insgesamt über ausreichend Ressourcen für die Bearbeitung der Gesuche und konnten die Gesuche mit kurz dauernden Ausnahmen in einzelnen Kantonen in angemessener Frist bearbeiten.

Auch die Endbegünstigten zeigten sich mit dem Vollzug mehrheitlich zufrieden. Die Auszahlung des Geldes sei rechtzeitig erfolgt, der Aufwand für die Gesuchstellung und die Fristen für die Gesuchstellung seien angemessen und die Anforderungen an die Gesuchstellung seien klar gewesen. Insgesamt ist der Vollzug der Massnahmen als angemessen zu beurteilen.

Die folgende Darstellung unterstreicht das insgesamt positive Bild zum Vollzug.

DB: Gesamtzufriedenheit



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Erkenntnisse für die Zukunft («lessons learned»)

Aus den Ergebnissen der Evaluation leiten wir folgende Erkenntnisse ab:

- *Austausch in Nicht-Krisenzeiten:* Für das BAK und die Vollzugsstellen war es möglich, in der Notlage schnell zu reagieren und ein System für die Verteilung von Mitteln aufzubauen und umzusetzen. Ein Erfolgsfaktor ist darin zu sehen, dass die jeweiligen Akteure auch in Nicht-Krisenzeiten Austausch pflegen und meist gut zusammenarbeiten. Insbesondere erleichterte das vertrauensvolle Verhältnis zwischen den jeweiligen kantonalen Kulturfachstellen den Vollzug und führte auch dazu, dass einheitliche Rahmenbedingungen für die Endbegünstigten in der ganzen Schweiz mehrheitlich gegeben waren. Für die Kulturakteure gilt ebenso, dass eine starke Zusammenarbeit in Nicht-Krisenzeiten ein einheitliches und starkes Auftreten in Krisenzeiten begünstigen kann.
- *Nutzung bestehender Strukturen:* Aufgrund der Notwendigkeit für schnelles Handeln hat es sich bewährt, auf bestehende Strukturen zu setzen und finanzielle Beiträge an den Vollzugsaufwand zu leisten. Auch die hohe Zufriedenheit der Endbegünstigten mit dem Vollzug spricht für einen Vollzug durch bekannte Organisationen, wie die kantonalen Kulturfachstellen. Wenn in zukünftigen Krisen oder bei zeitlich begrenzten Projekten wieder auf bestehende Strukturen gesetzt wird, ist besonders darauf zu achten, welche Auswirkungen dies auf die Mitarbeitenden einer Organisation hat und inwiefern Massnahmen notwendig sind, um Überlastungen entgegenzuwirken oder um Ausfällen von Schlüsselpersonen zu begegnen.
- *Ausgabenkontrolle:* Mit den Finanzhilfen wurden hohe Summen als À-fonds-perdu-Beiträge ausbezahlt. Dies in einem System, das komplex und damit auch anfällig für Fehler und für möglichen Missbrauch ist. Die Kontrolle durch die EFK und der Einbezug kantonaler Finanzkontrollen war wichtig und trug zur Rechtmässigkeit bei der Vergabe der Finanzhilfen bei. Finanzkontrollen auf den Ebenen Bund und Kantone sind also auch in künftigen Krisen wichtig. Zudem könnten Kontrollinstanzen auch für die Regelung des Datenaustausches nützlich sein.

- *Bewusstsein der Kulturschaffenden für Finanzadministration:* Die Pandemie hat den Kulturakteuren gezeigt, wie wichtig eine gute Buchhaltung und Rechenschaft über die geleistete Arbeit ist. Aus Sicht der Evaluation ist zu hoffen, dass dieser Lerneffekt (auch im Hinblick auf das Thema der angemessenen Entlohnung im Kultursektor) anhält. Mehr Qualität und Einheitlichkeit bei der Finanzadministration von Kulturakteuren könnte so auch dazu beitragen, die Arbeit von Kantonen, Städten und Gemeinden, Stiftungen und weiteren Akteuren in der gesuchbasierten Kulturförderung zu vereinfachen.

Les mesures de lutte contre le COVID-19 en vigueur entre 2020 et 2022 ont durement affecté le secteur culturel suisse. Afin de limiter les conséquences économiques de la pandémie pour les acteurs culturels et les entreprises et associations de ce secteur, le Conseil fédéral a adopté, dès le mois de mars 2020, des mesures spécifiques (en sus des mesures visant à soutenir l'économie dans son ensemble), qui ont été développées pendant la période de la pandémie. Leur exécution a été confiée aux services culturels cantonaux, à l'association Suisseculture Sociale et à quatre associations faitières nationales.

Au total, la Confédération a alloué 560 millions de francs au secteur culturel sous trois formes différentes : *l'indemnisation* des entreprises culturelles et des acteurs culturels pour leurs pertes financières, *l'aide d'urgence* réservée aux acteurs culturels et les *aides financières* accordées aux associations culturelles d'amateurs. L'indemnisation des entreprises et des acteurs culturels, financée pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons, a constitué de loin la mesure la plus importante.

L'Office fédéral de la culture (OFC) a récemment soumis ces mesures à une évaluation externe, confiée à l'agence *Interface Politikstudien Forschung Beratung AG*, basée à Lausanne et à Lucerne. L'évaluation portait tant sur la conception que sur le développement et la mise en œuvre des mesures et devait répondre aux questions suivantes :

- Le dispositif d'aides financières était-il approprié et cohérent, et a-t-il été mis à disposition suffisamment tôt ?
- Les parties prenantes ont-elles été correctement impliquées et informées ?
- Les organes d'exécution ont-ils mis en œuvre les mesures efficacement et de manière appropriée ?

Dans le cadre de cette évaluation, nous avons analysé différents documents et mené 14 entretiens avec des parties prenantes. Nous avons également mené 39 brefs entretiens semi-structurés avec des personnes ayant bénéficié des aides financières.

Les résultats de l'évaluation sont synthétisés ci-après. Nous formulons également un certain nombre de recommandations à l'attention de l'OFC.

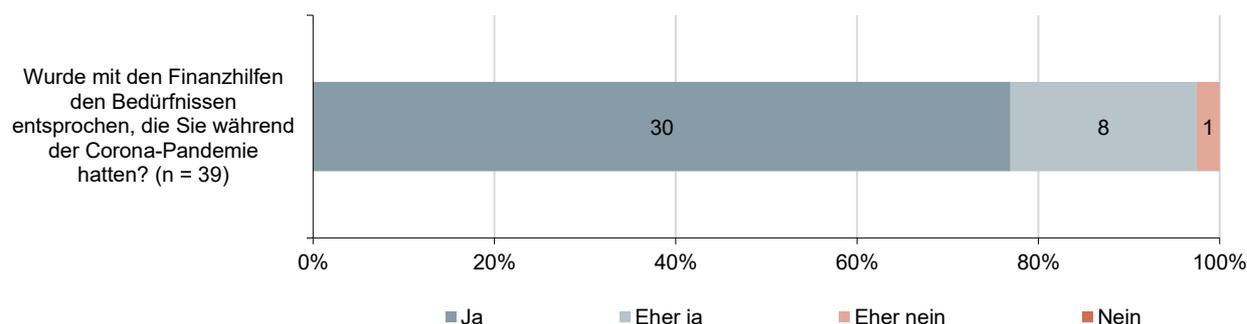
Évaluation du dispositif

L'ordonnance COVID-19 culture est entrée en vigueur en mars 2020, une semaine seulement après la décision du Conseil fédéral d'interdire les manifestations de toute nature et d'ordonner la fermeture des établissements culturels. Le dispositif d'aides financières pour le secteur culturel, élaboré très rapidement, visait à poser des bases pour la gestion ultérieure de la crise. Il a été pensé, entre autres, comme un système fondé sur les demandes, géré de manière décentralisée, s'adressant à des domaines de la culture bien définis et doté d'instruments spécifiques pour différents groupes cibles. Les bénéficiaires finaux ont eu accès aux subventions suffisamment tôt.

L'évaluation a fait apparaître que le dispositif répondait aux objectifs du Conseil fédéral, à savoir empêcher une dégradation durable du paysage culturel suisse et préserver la diversité culturelle. Il tenait notamment compte des besoins des entreprises culturelles, souvent non rentables, et des acteurs culturels indépendants (qui souhaitaient continuer à exercer dans le domaine culturel).

Les bénéficiaires finaux interrogés estiment que les mesures ont répondu à leurs besoins. Le schéma ci-dessous indique la répartition de leurs réponses.

DA : Adéquation entre les aides financières et les besoins



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des entretiens avec les bénéficiaires des aides financières

Malgré les défauts pointés, par exemple la difficulté à justifier de pertes financières pour les acteurs culturels qui exerçaient depuis peu, les personnes interrogées estiment que la Confédération a globalement fourni un bon soutien au secteur culturel pendant la pandémie, surtout par rapport aux pays voisins.

D'un point de vue conceptuel, les mesures sont apparues comme complémentaires et, malgré les nombreuses interfaces, cohérentes par rapport aux mesures prises par la Confédération pour soutenir l'économie dans son ensemble. Le système créé s'est cependant révélé d'une grande complexité pour les organes d'exécution et les bénéficiaires finaux, dans la mesure où les différents groupes cibles pouvaient déposer des demandes pour différents types d'aide. En conséquence, l'octroi des aides a nécessité un travail de coordination entre les organes d'exécution et des contrôles par les instances supérieures, notamment le Contrôle fédéral des finances (CDF). Le plus difficile a été de coordonner le régime des allocations pour perte de gain et l'aide d'urgence. L'exclusion des voies de recours dans la première phase (contraire à la loi) a fait partie des erreurs de conception, mais elle a été corrigée à l'automne 2020.

Évaluation de l'implication des parties prenantes et de la communication

Dans un premier temps, la Confédération a conçu les aides à la culture sans s'appuyer sur les acteurs concernés. Une consultation des associations culturelles a néanmoins eu lieu le 12 mars 2020. Les parties prenantes du secteur culturel ont été davantage impliquées lors de la phase de développement du dispositif, par exemple au moyen de consultations, d'auditions ou d'un groupe d'échanges mis en place par la Confédération. Les acteurs culturels comprennent qu'il n'était pas possible de les impliquer au tout début de la pandémie, mais auraient souhaité que la Confédération tienne mieux compte de leurs besoins par la suite. Le groupe de travail informel « Taskforce Culture » a permis à différentes associations et branches de se concerter et de regrouper leurs demandes, ce qui a profité tant aux acteurs culturels qu'à la Confédération. Bien que peu consultés durant la phase de conception, les organes d'exécution ont été correctement impliqués lors de la mise en œuvre et du développement des mesures. La bonne collaboration intercantonale figure parmi les points positifs cités, notamment la centralisation de certaines tâches pour les 26 cantons par le biais d'une délégation.

Les organes d'exécution ont assumé l'essentiel du travail de communication pour informer le secteur culturel des aides à disposition, l'OFC ayant entrepris peu de choses dans ce domaine. En outre, les associations d'acteurs culturels ont joué un rôle de médiation important entre leurs membres et les organes d'exécution. Les bénéficiaires finaux estiment avoir reçu des informations claires de la part des services culturels cantonaux, de

Suisseculture Sociale et des quatre associations faitières. Les organes d'exécution ont pu s'appuyer sur leur bonne connaissance de leur public cible et de ses besoins.

Évaluation de la mise en œuvre

Les services culturels cantonaux étaient chargés de verser les indemnités pour pertes financières aux entreprises et aux acteurs culturels. Suisseculture Sociale a pour sa part alloué les aides d'urgence, tandis que les quatre associations faitières nationales – l'Association suisse des musiques (ASM), l'Union suisse des chorales (USC), le Zentralverband Schweizer Volkstheater (ZSV) et la Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs (FSSTA) – ont distribué les subsides dans le domaine amateur.

Au total, les organes d'exécution ont traité 41 744 demandes. Les indemnités pour pertes financières ont représenté l'essentiel des aides. Elles se sont montées à 560 millions de francs.

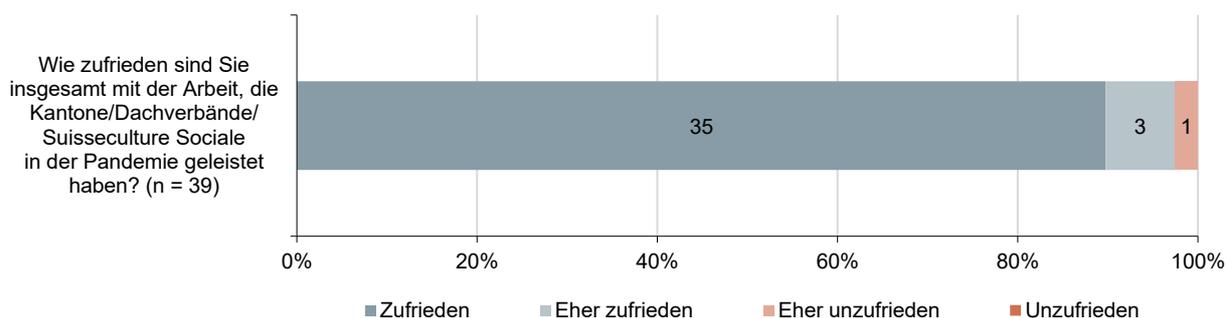
Les organes d'exécution ont pu appliquer les mesures dans de brefs délais avec le soutien de l'OFC, sur la base de conventions de prestations. Ils ont, pour ce faire, mis en place l'infrastructure informatique nécessaire, défini les procédures et les responsabilités et recruté du personnel. Ils ont échangé régulièrement entre eux et avec l'OFC, qui leur a versé des indemnités pour l'examen des demandes. La complexité de la tâche était principalement due au grand nombre d'acteurs impliqués, et donc d'interfaces, et à la charge de travail induite par l'examen des pertes financières déclarées par les requérants. Entre la création des portails pour le dépôt des demandes, la coordination entre services pour les aides versées et l'examen des demandes, les 31 services en charge de l'exécution ont eu beaucoup à faire. Si la mise en œuvre avait été plus centralisée, avec moins de services impliqués, elle aurait probablement été plus efficace, mais la proximité avec les bénéficiaires finaux (potentiels) en aurait pâti, tant sur le plan géographique que de la compréhension de leurs besoins.

Bien que des ressources supplémentaires n'aient pas pu être mises à disposition, les responsables de l'OFC ont rempli leur mission en soutenant les organes d'exécution. Ces derniers ont dans l'ensemble réussi à appliquer les mesures définies dans les conventions de prestations et coordonné leur action dans une large mesure. Ils disposaient globalement de ressources suffisantes pour traiter les demandes et ont octroyé les aides dans des délais convenables, sauf dans quelques cantons où certains retards ont été constatés.

Les bénéficiaires finaux se sont dits majoritairement satisfaits du déroulement des opérations. Ils indiquent avoir reçu l'argent dans les temps. Ils estiment par ailleurs que les efforts consentis et les délais pour remplir le dossier de demande étaient raisonnables, et que les conditions étaient claires. Dans l'ensemble, ils ont jugé que les mesures d'aide avaient été bien appliquées.

Le graphique suivant reflète la satisfaction globale concernant la mise en œuvre du dispositif :

DB : Satisfaction globale



Source : graphique réalisé par Interface sur la base des entretiens avec les destinataires finaux

Ce qu'il faut retenir

Les résultats de l'évaluation nous permettent de formuler les recommandations suivantes pour l'avenir :

- *Multiplier les échanges en dehors des périodes de crise* : l'OFC et les organes d'exécution ont su réagir rapidement face à une situation de crise et sont parvenus à élaborer et à mettre en œuvre un système de distribution d'aides financières. Les échanges et la bonne collaboration générale qui existaient déjà entre les différents acteurs avant la crise ont été un facteur déterminant dans la mise en œuvre réussie du dispositif. Plus particulièrement, la relation de confiance entre les services culturels cantonaux a facilité l'exécution des mesures et permis de créer des conditions-cadres relativement uniformes pour les bénéficiaires finaux dans toute la Suisse. Il en va de même pour les acteurs culturels : une forte coopération en temps normal favorise la cohésion et aide le secteur à défendre ses intérêts en cas de crise.
- *Utiliser les structures existantes* : dans l'urgence, il s'est révélé judicieux de miser sur les structures existantes et de soutenir financièrement l'exécution des mesures. En outre, la grande satisfaction des bénéficiaires finaux montre qu'il était pertinent de confier la gestion des aides à des organisations connues telles que les services culturels cantonaux. Si, lors de futures crises ou pour des projets limités dans le temps, on sollicite à nouveau les structures existantes, il faudra veiller aux possibles répercussions pour les collaborateurs et prendre les mesures qui s'imposent pour éviter une surcharge de travail ou pour pallier l'absence de personnes-clés.
- *Contrôler les dépenses* : pendant la pandémie, le secteur de la culture a touché des sommes importantes au titre de contributions à fonds perdu. Le versement de ces aides reposait sur un système complexe, qui peut être sujet aux erreurs et à d'éventuels abus. Le CDF et les contrôles des finances cantonaux ont joué un rôle important à cet égard en veillant au respect du cadre juridique. Ces contrôles devront être garantis au niveau fédéral et cantonal en cas de nouvelle crise. En outre, les instances de contrôle pourraient contribuer à réglementer l'échange de données.
- *Sensibiliser les acteurs culturels à la gestion financière* : la pandémie a montré aux acteurs culturels l'importance de tenir une bonne comptabilité et de pouvoir justifier du travail effectué. Il faut espérer qu'ils s'appuieront à l'avenir sur cette expérience (notamment pour permettre une rémunération convenable des acteurs culturels). En améliorant et en uniformisant leur comptabilité, les acteurs culturels contribueraient à simplifier le travail des cantons, des villes, des communes, des fondations et des autres acteurs traitant des demandes de soutien financier dans le domaine culturel.

Le misure di contenimento del COVID-19 negli anni dal 2020 al 2022 hanno avuto forti ripercussioni sul settore della cultura in Svizzera. Al fine di attenuare l'impatto economico della pandemia per gli operatori, le imprese e le associazioni culturali, dal marzo del 2020 il Consiglio federale ha introdotto provvedimenti specificamente rivolti a questo settore (in aggiunta a quelli destinati all'economia generale) e li ha via via sviluppati. La loro attuazione è stata affidata a tre diverse istanze: i servizi cantonali preposti alla cultura, Suisseculture Sociale e quattro associazioni mantello nazionali del settore culturale.

Nel complesso sono stati stanziati 560 milioni di franchi, sotto forma di *indennità per perdita di guadagno* destinate a imprese e operatori culturali, *aiuti finanziari d'emergenza* a operatori culturali e *aiuti finanziari* alle organizzazioni culturali amatoriali. La prima di queste tre misure, finanziata per metà dalla Confederazione e per metà dai Cantoni, ha avuto di gran lunga il peso maggiore.

L'Ufficio federale della cultura (UFC) ha deciso di sottoporre queste misure a una valutazione esterna e ha incaricato *Interface Politikstudien Forschung Beratung*, con sede a Lucerna e Losanna, di analizzarne la concezione, lo sviluppo e l'attuazione. Con questa valutazione l'UFC persegue tre obiettivi:

- verificare se il meccanismo degli aiuti finanziari per il settore della cultura sia stato appropriato e coerente e se tali aiuti siano stati messi a disposizione con sufficiente rapidità;
- valutare se i gruppi di interesse siano stati coinvolti in modo appropriato e i beneficiari degli aiuti finanziari informati adeguatamente;
- stabilire se l'attuazione delle misure da parte degli organi d'esecuzione sia stata congrua ed efficiente.

Oltre all'analisi dei documenti, nel quadro della valutazione abbiamo condotto 14 interviste con esponenti dei gruppi di interesse e 39 interviste brevi semistrutturate con persone che hanno ricevuto aiuti finanziari.

Qui di seguito presentiamo una valutazione globale che riassume i risultati dell'analisi e fornisce indicazioni per il futuro (lezioni apprese) all'attenzione dell'UFC.

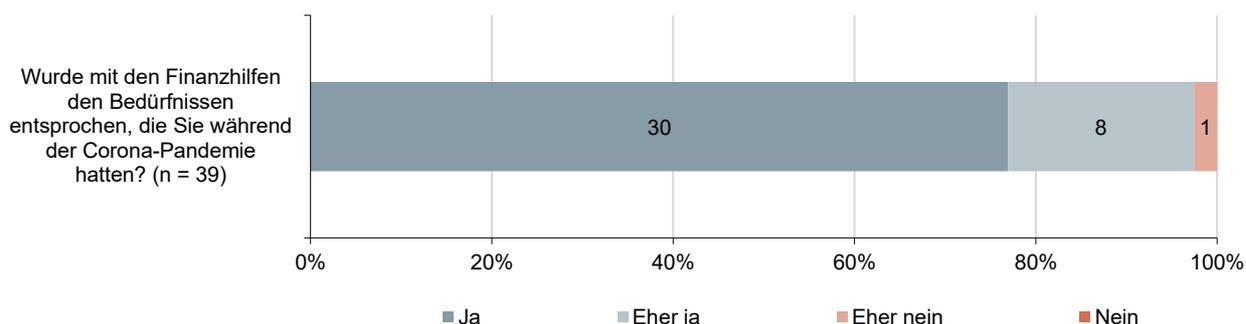
Valutazione del meccanismo

L'ordinanza COVID-19 cultura è entrata in vigore nel marzo del 2020, appena una settimana dopo che il Consiglio federale aveva ordinato il divieto di qualsiasi manifestazione e la chiusura delle imprese culturali. Il meccanismo per gli aiuti finanziari al settore della cultura è stato elaborato in tempi molto rapidi e ha sancito principi fondamentali che sono poi stati mantenuti nell'ulteriore corso della pandemia. Per esempio è stato stabilito che il sistema si dovesse fondare sulla presentazione di domande, che l'esecuzione sarebbe stata decentralizzata, che sarebbero stati specificamente indicati gli aventi diritto nel settore culturale e che sarebbero stati impiegati strumenti diversi a seconda del gruppo target. I destinatari finali hanno ricevuto gli aiuti finanziari in tempo utile.

La nostra valutazione conclude che è stato messo in campo un meccanismo adeguato per raggiungere gli obiettivi del Consiglio federale (evitare danni permanenti al panorama culturale svizzero e preservare la diversità culturale), tenendo conto anche delle esigenze delle imprese culturali, spesso non redditizie, e dei lavoratori indipendenti che vorrebbero continuare a svolgere la propria professione in ambito culturale.

I destinatari finali intervistati ritengono che le misure siano state congrue rispetto alle loro esigenze. Il grafico seguente illustra la distribuzione delle risposte fornite nelle interviste brevi:

DA: percezione degli aiuti finanziari rispetto alle proprie necessità



Fonte: rappresentazione Interface basata sulle interviste brevi ai destinatari finali

Sebbene riscontrino anche degli aspetti negativi nel meccanismo degli aiuti finanziari (per esempio la documentazione delle perdite di guadagno richiesta agli operatori culturali che sono in attività da poco tempo), i destinatari finali intervistati affermano che nel complesso la Confederazione ha sostenuto adeguatamente il settore della cultura durante la pandemia, soprattutto nel confronto con i Paesi limitrofi.

Le misure concepite si integravano reciprocamente e, nonostante i numerosi punti di contatto, erano coerenti con i provvedimenti della Confederazione a sostegno dell'economia generale. Tuttavia, il sistema creato per gli organi d'esecuzione e i beneficiari finali, che doveva permettere a diversi soggetti di presentare richieste di diverso tipo, si è rivelato estremamente complesso. Di conseguenza, gli aiuti finanziari hanno richiesto un coordinamento tra gli organi d'esecuzione e controlli da parte delle istanze sovraordinate, come il Controllo federale delle finanze (CDF). L'aspetto più difficoltoso è stato il coordinamento tra l'indennità per perdita di guadagno (IPG) e l'aiuto finanziario d'emergenza. È stato infine commesso un errore nell'escludere illecitamente il rimedio giuridico durante la prima fase. L'errore è stato tuttavia corretto nell'autunno del 2020.

Valutazione del coinvolgimento dei gruppi d'interesse e della comunicazione

Gli aiuti finanziari per la cultura sono stati concepiti dalla Confederazione senza la partecipazione degli attori del settore culturale, che però sono stati sentiti il 12 marzo 2020 (audizione delle associazioni culturali). Il coinvolgimento dei gruppi d'interesse è stato maggiore nella successiva fase di sviluppo degli aiuti, ad esempio attraverso consultazioni, audizioni o un gruppo di interscambio creato dalla Confederazione. Gli attori del settore culturale comprendono che nella fase iniziale della pandemia non sia stato possibile un maggiore coinvolgimento, ma avrebbero voluto che la Confederazione considerasse di più le loro esigenze nelle fasi successive. Il fatto che le associazioni delle diverse discipline culturali abbiano potuto discutere e trattare congiuntamente le loro problematiche all'interno del gruppo di lavoro informale Taskforce Culture è stato proficuo sia per gli attori del settore culturale che per la Confederazione. Dalla nostra analisi risulta che il coinvolgimento degli organi d'esecuzione è stato efficace, anche se è avvenuto non tanto nella fase di concezione del meccanismo quanto piuttosto durante l'attuazione e l'ulteriore sviluppo delle misure. Un elemento particolarmente positivo è la buona collaborazione tra i Cantoni, grazie alla quale una delegazione ha potuto assumere compiti per tutti e 26.

Dal momento che l'UFC ha svolto poche attività di comunicazione proprie su questo tema, sono stati soprattutto gli organi d'esecuzione ad occuparsi della comunicazione e dell'informazione sugli aiuti finanziari per la cultura. Inoltre, le associazioni degli operatori culturali hanno svolto un importante ruolo di mediazione tra i loro membri e gli organi

d'esecuzione. I destinatari finali ritengono di avere ricevuto informazioni comprensibili dai servizi cantonali preposti alla cultura, da Suisseculture Sociale e dalle quattro associazioni mantello nazionali. Il fatto che gli organi d'esecuzione conoscessero i destinatari e le loro necessità è stato un vantaggio.

Valutazione dell'esecuzione

L'esecuzione delle misure ha coinvolto tre istanze diverse: l'indennità per perdita di guadagno per gli operatori e le imprese culturali è stata affidata ai servizi cantonali preposti alla cultura, l'aiuto finanziario d'emergenza a Suisseculture Sociale e l'aiuto finanziario per le organizzazioni culturali amatoriali a quattro associazioni mantello nazionali (Associazione bandistica svizzera ABS, Unione svizzera dei cori USC, Associazione centrale del teatro popolare svizzero ZSV e Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs FSSTA).

In totale gli organi d'esecuzione hanno trattato 41 744 richieste. La gran parte degli aiuti finanziari è andata agli operatori e alle imprese culturali, che hanno ricevuto complessivamente 560 milioni di franchi sotto forma di indennità per perdita di guadagno.

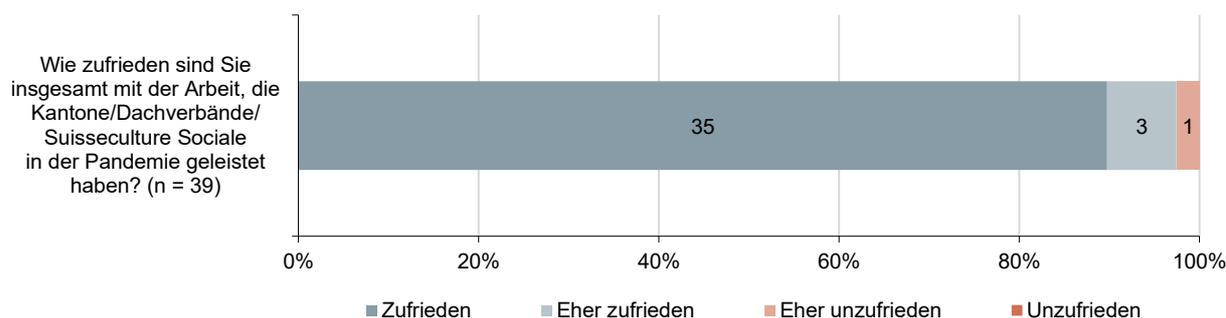
Basandosi su contratti di prestazione e con il sostegno dell'UFC, gli organi d'esecuzione hanno attuato le misure in tempi brevi. È stata creata l'infrastruttura informatica necessaria, sono state definite le procedure e le responsabilità e in alcuni casi è stato reclutato del personale. Gli organi d'esecuzione si sono consultati regolarmente fra loro e con l'UFC e sono stati indennizzati da quest'ultimo per l'esame delle richieste. A rendere particolarmente impegnativa l'attività di esecuzione sono stati il gran numero di attori coinvolti e di conseguenza anche di punti di contatto, e la mole di lavoro per la verifica delle perdite di guadagno. L'onere sostenuto dai 31 organi d'esecuzione è stato piuttosto elevato (creazione dei portali per la presentazione delle richieste, coordinamento con istanze preposte ad altri tipi di aiuti, esame delle richieste). Se le misure fossero state attuate da un numero minore di organi ci sarebbe probabilmente stata una maggiore efficienza, ma un'esecuzione centralizzata sarebbe andata a scapito della vicinanza tematica e geografica ai (potenziali) beneficiari finali.

I responsabili dell'UFC hanno fornito un adeguato sostegno agli organi d'esecuzione, pur senza la disponibilità di ulteriori risorse. Gli organi d'esecuzione sono riusciti nel complesso a svolgere quanto previsto dai contratti di prestazioni e a garantire in larga misura un'attuazione coordinata. Globalmente hanno avuto a disposizione risorse sufficienti per trattare le richieste e, salvo qualche eccezione di breve durata in singoli Cantoni, a elaborarle in tempistiche adeguate.

Anche i destinatari finali sono stati in gran parte soddisfatti del lavoro degli organi d'esecuzione: i pagamenti sono avvenuti per tempo, l'onere necessario per presentare le domande e le relative scadenze erano ragionevoli e i requisiti per la richiesta erano chiari. Nel complesso si può affermare che l'attuazione delle misure è stata congrua.

Il grafico seguente mostra un quadro complessivamente positivo per quanto riguarda l'esecuzione.

DB: Soddifazione generale



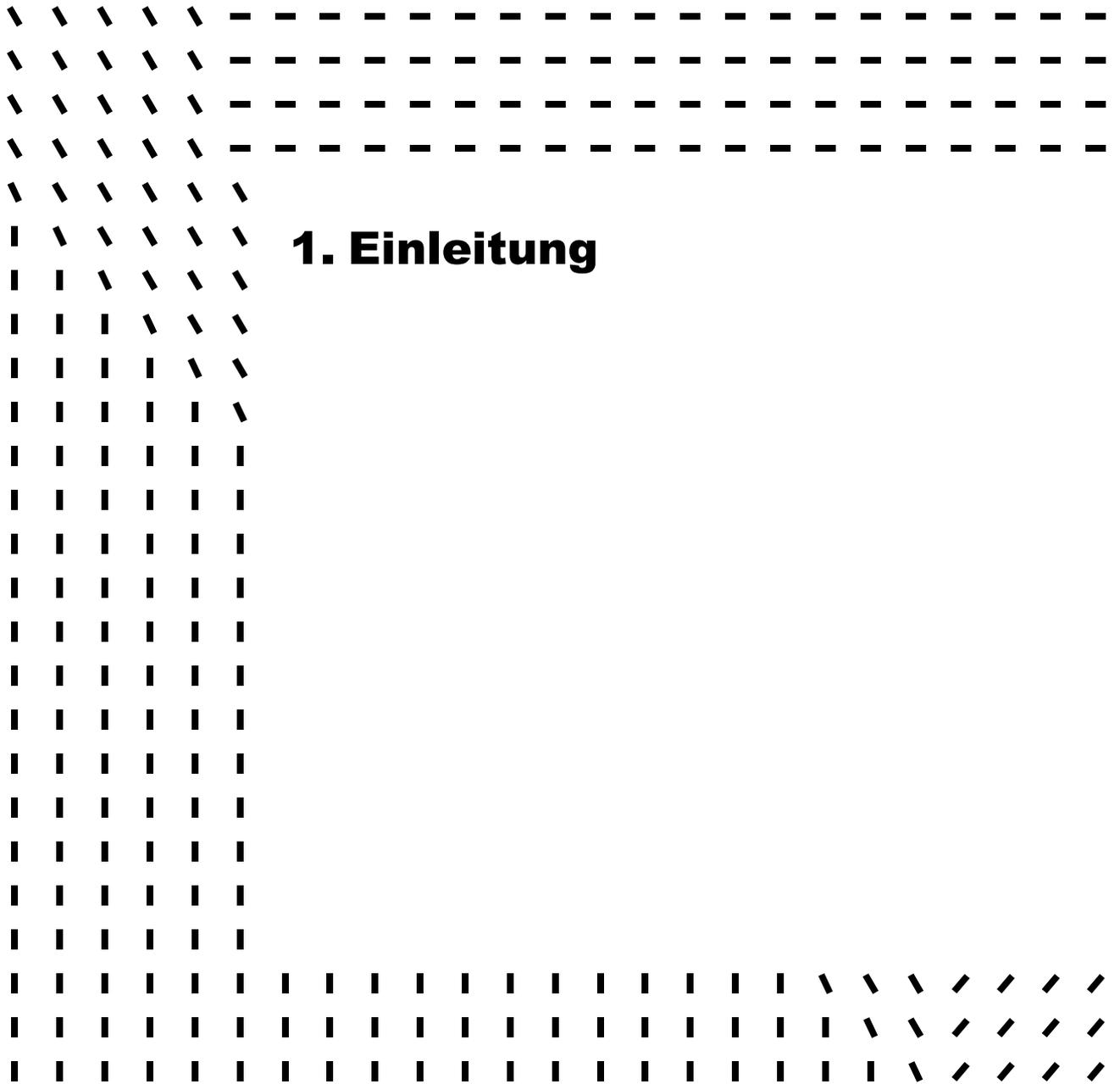
Fonte: rappresentazione Interface basata sulle interviste brevi ai destinatari finali.

Indicazioni per il futuro («lezioni apprese»)

Dai risultati della valutazione possiamo trarre le seguenti indicazioni:

- *Scambio al di fuori delle situazioni di crisi:* l'UFC e gli organi d'esecuzione sono riusciti a rispondere rapidamente alla situazione di crisi e a mettere in atto un sistema per la distribuzione degli aiuti. Un fattore di successo è che intrattengono scambi reciproci anche in periodi non di crisi e di solito lavorano bene insieme. L'esecuzione è stata facilitata soprattutto dal rapporto di fiducia tra i servizi cantonali preposti alla cultura, grazie al quale è stato possibile garantire grosso modo le stesse condizioni quadro ai destinatari finali in tutta la Svizzera. Anche per gli attori del settore culturale si può affermare che una forte cooperazione al di fuori delle situazioni di crisi può favorire una risposta forte e coordinata quando queste si presentano.
- *Utilizzo di strutture esistenti:* data la necessità di un'azione rapida, si è rivelato efficace affidarsi alle strutture esistenti e contribuire finanziariamente agli oneri necessari per l'esecuzione. Anche l'alto livello di soddisfazione dei beneficiari finali nei confronti dell'esecuzione depone a favore dell'utilizzo di organizzazioni già conosciute, come i servizi cantonali preposti alla cultura. Se in una crisi futura o nel caso di progetti temporanei si dovesse nuovamente ricorrere a strutture esistenti, sarà importante considerare gli effetti sul personale delle rispettive organizzazioni e valutare se e in che misura sono necessari provvedimenti per evitare situazioni di sovraccarico o gestire le assenze impreviste di persone in ruoli chiave.
- *Controllo delle spese:* attraverso il meccanismo degli aiuti finanziari sono state versate ingenti somme a fondo perduto, e questo in un sistema complesso che quindi è passibile di errori e di eventuali abusi. La vigilanza del CDF e il coinvolgimento degli organi cantonali di controllo delle finanze sono stati fondamentali e hanno contribuito a garantire la legittimità nell'erogazione degli aiuti finanziari. Il controllo delle finanze a livello federale e cantonale è quindi un elemento da mantenere nella gestione di crisi future. Potrebbero inoltre essere utili delle istanze di controllo per la regolamentazione dello scambio dei dati.

Amministrazione finanziaria degli operatori culturali: la pandemia ha mostrato agli operatori culturali quanto è importante avere una buona contabilità ed essere in grado di rendere conto del lavoro svolto. È auspicabile che questa consapevolezza rimanga nel tempo (anche rispetto alla questione di una retribuzione adeguata nel settore della cultura). Una maggiore qualità e uniformità nell'amministrazione finanziaria degli operatori culturali potrebbe anche contribuire a semplificare il lavoro di Cantoni, Città, Comuni, fondazioni e altri enti di promozione della cultura che erogano fondi dietro presentazione di richieste.



1. Einleitung

Die Corona-Pandemie hatte schwerwiegende Auswirkungen auf den Kulturbereich in der Schweiz. So führten die behördlichen Massnahmen zum Schutz vor Ansteckungen dazu, dass Orte, an denen Kultur stattfindet, geschlossen werden mussten, Veranstaltungen abgesagt wurden und Proben nicht stattfinden konnten. In den verschiedenen Phasen der Pandemie gab es zudem Vorgaben wie die Begrenzung der Personenzahl bei Veranstaltungen, Abstandsregelungen, Erfassung von Kontaktdaten, Maskenpflicht oder Nachweis eines Covid-Zertifikats. Bei Kulturunternehmen, Kulturschaffenden und Kulturvereinen im Laienbereich führten die behördlichen Massnahmen zu grossen Umsatzeinbussen und Mehrkosten.

Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, beschloss der Bundesrat ab März 2020 spezifische Unterstützungsmassnahmen für den Kultursektor und entwickelte diese im Lauf der Pandemie weiter. Diese Massnahmen ergänzten die Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft, die auch Akteure im Kulturbereich in Anspruch nehmen konnten. Die rechtliche Grundlage für die Massnahmen für den Kulturbereich stellte zunächst die «Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus im Kultursektor» (COVID-Verordnung Kultur) dar, die von März 2020 bis September 2020 in Kraft war. Danach erfolgte die Kodifizierung der Kulturhilfen im «Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» (Covid-19-Gesetz) und der «Verordnung über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz» (Covid-19-Kulturverordnung), die beide bis Ende 2022 in Kraft waren.

Das Bundesamt für Kultur (BAK) unterzieht die Gestaltung, Weiterentwicklung und Umsetzung der Massnahmen zur Stützung des Kultursektors einer externen Evaluation, durchgeführt von *Interface Politikstudien Forschung Beratung* in Luzern und Lausanne. Mit der Evaluation verfolgt das BAK drei Ziele:

- Erstens ist zu beurteilen, ob das Dispositiv der Finanzhilfen im Kulturbereich zweckmässig und kohärent war und ausreichend schnell zur Verfügung stand.
- Zweitens ist zu beurteilen, ob die Stakeholder angemessen eingebunden wurden und ob angemessen informiert wurde.
- Drittens ist zu beurteilen, ob der Vollzug der Massnahmen durch die Vollzugsstellen effizient und angemessen erfolgte.

Im Rahmen der Evaluation wurden drei Massnahmen analysiert. Neben der vom Gesamtumfang grössten Massnahme der Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende sind es weiter die Nothilfen für Kulturschaffende sowie die Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich. Die Massnahme der Beiträge an Transformationsprojekte für Kulturunternehmen war nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation – diese Massnahme wird in einer separaten Studie analysiert.

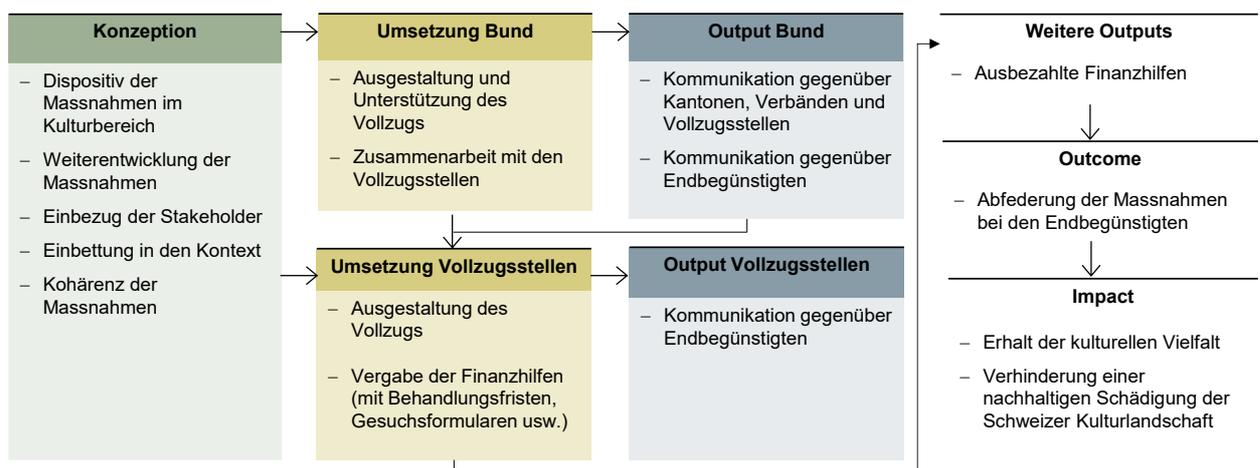
Im Folgenden zeigen wir zunächst den Gegenstand der Evaluation sowie die zu beantwortenden Fragen auf. In Abschnitt 1.2 präsentieren wir das methodische Vorgehen.

1.1 Evaluationsgegenstand und -fragen

Der Schwerpunkt der Evaluation lag auf der Konzeption der Finanzhilfen, auf der Umsetzung durch den Bund (BAK) und auf den für die drei zu untersuchenden Massnahmen zuständigen Vollzugsstellen (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, vier nationale Dachverbände [der Schweizer Blasmusikverband SBV, die Schweizerische Chorvereinigung SCV, der Zentralverband Schweizer Volkstheater ZSV und die Fédération suisse des sociétés théâtrales d’amateurs FSSTA]). Bezüglich Outputs wurden die Kommunikation des Bundes und der Vollzugsstellen beurteilt. Inwiefern die Höhe der jeweiligen ausbezahlten Finanzhilfen angemessen war (weitere Outputs) und ob mit den Massnahmen die intendierten Wirkungen bei den Betroffenen und in der Gesellschaft erreicht worden sind (Outcome und Impact), war nicht Gegenstand der Evaluation.

Im folgenden Wirkungsmodell sind diejenigen Bereiche mit Farbe hinterlegt, die in der Evaluation untersucht wurden.

D 1.1: Wirkungsmodell Evaluation Covid-19-Hilfen im Kulturbereich



Quelle: Darstellung Interface.

Die Evaluationsfragen können den jeweiligen Stufen des Wirkungsmodells zugeordnet werden:

Evaluationsfragen zur Konzeption

- Wie erfolgte die Erarbeitung des Dispositivs?
- Waren die Massnahmen ausreichend aufeinander abgestimmt? Gab es Doppelspurigkeiten und/oder Unklarheiten in der Abgrenzung?
- Waren die Massnahmen spezifisch genug, um den Bedürfnissen im Kulturbereich gerecht zu werden?
- Wurden Stakeholder angemessen in die Konzeption der Massnahmen eingebunden?
- War die Übertragung der Aufgaben an die Vollzugstellen (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) angemessen und sinnvoll?
- Stellten die Massnahme im Kulturbereich eine sinnvolle Ergänzung zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft dar?
- Lag das Dispositiv der Massnahmen ausreichend schnell vor? Wurden Anpassungen ausreichend schnell vorgenommen?

- Wie beurteilen die Vollzugsstellen und Endbegünstigten das Dispositiv der Massnahmen sowie den Umfang der Finanzhilfen?

Evaluationsfragen zur Umsetzung durch den Bund

- Standen beim BAK ausreichend Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung? Inwiefern konnte das BAK den zusätzlichen Aufwand bewältigen?
- Waren die Mechanismen zur Vergabe und die Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung ausreichend klar geregelt?
- Funktionierte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Vollzugsstellen? Wo lagen die Schwierigkeiten?

Evaluationsfragen zur Umsetzung durch die Vollzugsstellen

- Wie erfolgte die Umsetzung durch die Vollzugsstellen?
- Hatten die Vollzugsstellen ausreichend Ressourcen zur Bewältigung der Gesuchsbearbeitung? Inwiefern konnten die Vollzugsstellen den zusätzlichen Aufwand bewältigen?
- Funktionierte die Zusammenarbeit der Vollzugsstellen untereinander?
- Wie erfolgte die Erarbeitung von Gesuchsformularen, Wegleitungen, Vergabereglementen usw.? Wurden Synergien ausreichend genutzt (mit bestehenden Instrumenten/zwischen den Vollzugsstellen)?
- Konnten die Vollzugsstellen die Gesuche in der angemessenen Zeit bearbeiten? Wo gab es Schwierigkeiten?
- War die Subsidiarität der Beiträge gegenüber anderen Finanzhilfen von Bund und Kantonen gewährleistet?
- Wie beurteilen die Endbegünstigten den Vollzug durch die Vollzugsstellen? Waren die Anforderungen klar? Waren Formulare, Fristen und die Dauer der Gesuchsbearbeitung angemessen? Wurden Gelder rechtzeitig ausbezahlt? Wo lagen Schwierigkeiten?

Evaluationsfragen zu den Outputs des Bundes

- Welches waren die zentralen Kommunikationskanäle des Bundes?
- Wurden angemessene Kommunikationskanäle genutzt?
- Erfolgte die Kommunikation des Bundes verständlich, adressatengerecht und rechtzeitig? Gegenüber den Vollzugsstellen? Gegenüber den Endbegünstigten?

Evaluationsfragen zu den Outputs der Vollzugsstellen

- Welches waren die zentralen Kommunikationskanäle der Vollzugsstellen?
- Wurden angemessene Kommunikationskanäle genutzt?
- Erfolgte die Kommunikation der Vollzugsstellen gegenüber den Endbegünstigten verständlich, adressatengerecht und rechtzeitig?

1.2 Methodisches Vorgehen

Für die Durchführung der Evaluation setzten wir folgende Methoden ein:

I Dokumentenanalyse

Erste Grundlage für die Evaluation bildete eine Auswertung von Dokumenten. Dabei analysierten wir zum einen Dokumente zur Erstellung und Weiterentwicklung des Dispositivs (rechtliche Grundlagen, Bundesratsanträge, Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Vollzugsstellen, Protokolle, Medienmitteilungen), zum anderen Grundlagen und Hilfsmittel zur Vergabe der Finanzhilfen (Gesuchsformulare, FAQs, Praxisbeispiele, Mitteilungen der Delegation der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten [KBK], Formulare für Verfügungen, Merkblätter, Checklisten, Berichterstattung der Vollzugsstellen).

I Interviews mit Stakeholdern

Ein zweiter methodischer Zugang waren 14 leitfadengestützte Experteninterviews mit Schlüsselpersonen, die wir im Frühjahr 2023 durchführten. Neben Vertretenden des BAK interviewten wir Vertretende von Vollzugsstellen (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) und der Taskforce Culture, einer Stadt und einer Stiftung interviewt. Die Liste der Interviewpartnerinnen und -partner findet sich in Abschnitt A 1 im Anhang.

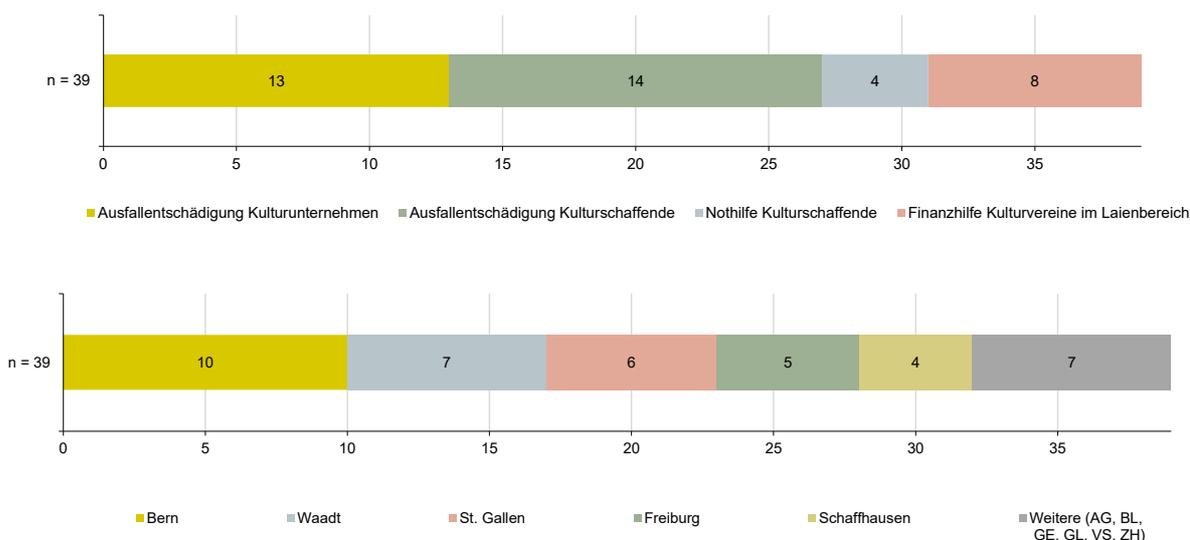
I Kurzinterviews mit Endbegünstigten

Drittens führten wir halbstandardisierte Kurzinterviews mit Personen respektive mit Vertretenden von Unternehmen, die Finanzhilfen erhalten haben. Für die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner stand uns eine Liste von insgesamt 173 Kontakten zur Verfügung, die dem BAK von Suisseculture Sociale, den nationalen Dachverbänden sowie den Kantonen Bern, Freiburg, St. Gallen, Schaffhausen und Waadt übermittelt worden waren. Daraus trafen wir zunächst eine zufällige Auswahl von 35 möglichen Interviewpartnerinnen und -partnern, bei welcher der Verteilung nach Sprachregion, Geschlecht, Sparte und Höhe der ausbezahlten Mittel Rechnung getragen wurden.

Von den 35 in der ersten Runde kontaktierten Personen konnten wir mit 18 Personen ein Interview führen. Die übrigen 17 Personen reagierten entweder trotz mehrfacher Versuche um Kontaktaufnahme (per E-Mail, per Telefon) nicht auf die Anfrage oder verweigerten die Teilnahme an einem Interview. Um dennoch auf die angestrebte Zahl von 35 Interviews zu kommen, füllten wir die Stichprobe auf und kontaktierten weitere Personen. Damit konnten wir insgesamt 39 Interviews realisieren.¹ Die Interviews führten wir in den Monaten Juni, Juli und August 2023 über MS-Teams oder telefonisch.

Im Folgenden stellen wir die Verteilung der interviewten Personen nach Instrument und Kanton dar.

D 1.2: Verteilung Kurzinterviews nach Art Instrument und Kanton



Quelle: Darstellung und Zusammenstellung Interface.

¹ Die Namen der Personen und/oder Unternehmen, die effektiv für die Kurzinterviews ausgewählt wurden, sind dem Bundesamt für Kultur nicht bekannt.

Die grösste Zahl der Kurzinterviews wurde damit mit Empfängerinnen und Empfängern von Ausfallentschädigungen geführt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass für dieses Instrument auch am meisten Mittel vergeben worden sind (vgl. Darstellung D 2.2). Weiter konnten die meisten Interviews in den Kantonen Bern und Waadt realisiert werden. Von den Interviewten waren 23 deutschsprachig und 16 französischsprachig.

Eine weitere Betrachtung der 39 interviewten Endbegünstigten ermöglicht eine Aufschlüsselung nach Sparten respektive nach der Art der Tätigkeit:

D 1.3: Verteilung Kurzinterviews nach Sparten/Art der Tätigkeit

	<i>Ausfallentschädigung Kulturunternehmen</i>	<i>Ausfallentschädigung Kulturschaffende</i>	<i>Nothilfe Kulturschaffende</i>	<i>Finanzhilfen Kulturvereine im Laienbereich</i>
Sparte/Art Tätigkeit	- 1 Kino	- 9 Musik	- 1 Schauspieler/-in	- 1 Chor
	- 3 Museen	- 1 Film	- 1 Film	- 2 Musikvereine
	- 3 Festivals	- 1 Kleinkunst	- 1 Design	- 5 Laientheater
	- 4 Veranstaltungsorte	- 1 Visuelle Kunst	- 1 Visuelle Kunst	
	- 1 Veranstalter	- 1 Veranstalter		
	- 1 Veranstaltungstechnik	- 1 Veranstaltungstechnik		

Quelle: Darstellung und Zusammenstellung Interface.

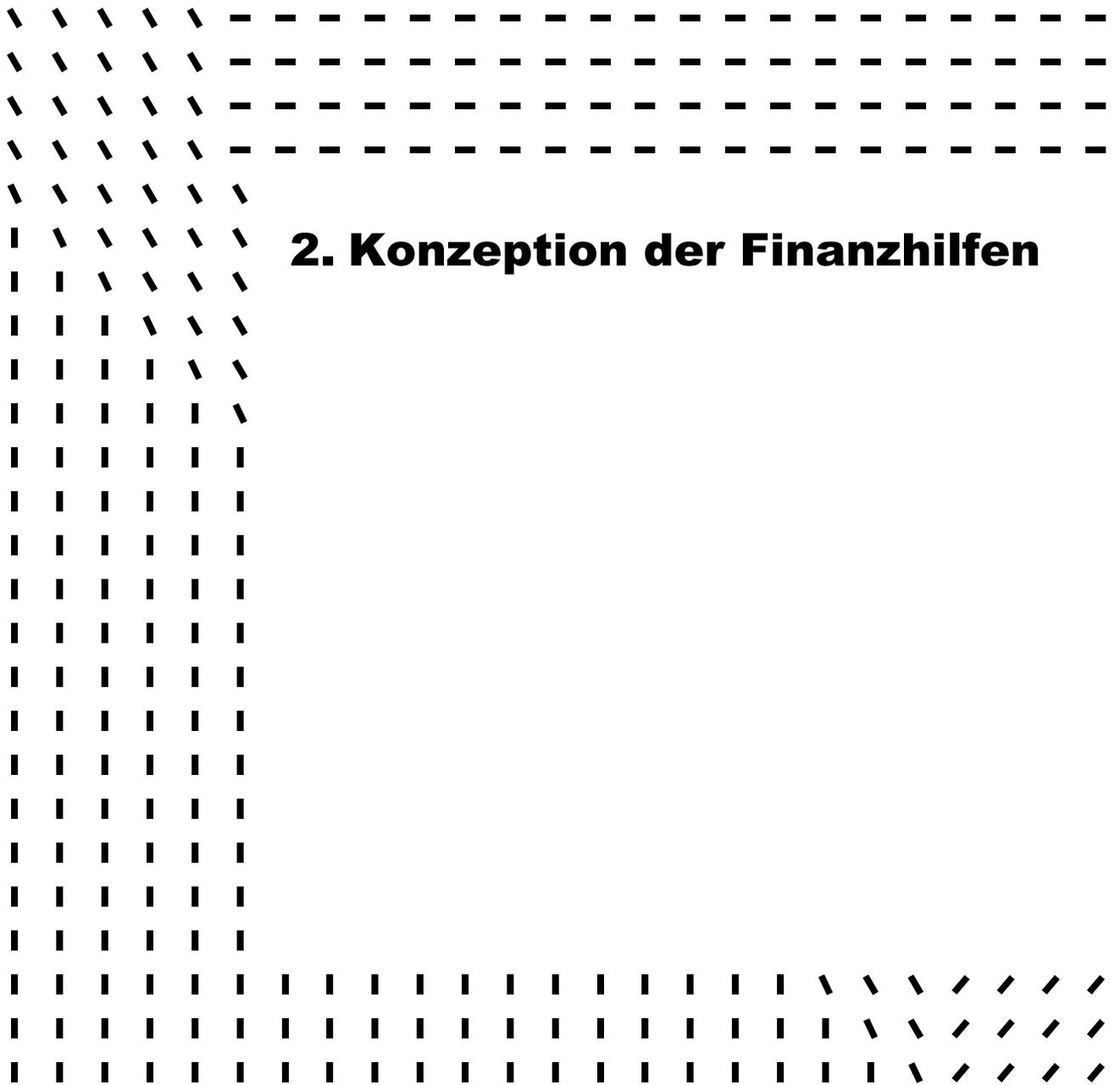
Der höchste Betrag, den eine befragte Person beziehungsweise deren Institution erhalten hat, beläuft sich auf rund 1,6 Millionen Franken Ausfallentschädigung, der tiefste Betrag liegt bei 4'000 Franken.

Weiter wurden die Endbegünstigten danach gefragt, ob sie neben dem Instrument, zu dem sie befragt wurden, noch weitere Finanzhilfen erhalten haben. Für 28 von 39 Interviewten (72%) ist dies der Fall – insbesondere die Ausfallentschädigungen konnten in den allermeisten Fällen um andere Finanzhilfen ergänzt werden. Darstellung D 1.4 gibt Auskunft darüber, welche Unterstützungsleistungen in Kombination bezogen wurden.

D 1.4: Bezug Unterstützungsleistungen in Kombination

	<i>Ausfallentschädigung Kulturunternehmen (n = 13)</i>	<i>Ausfallentschädigung Kulturschaffende (n = 14)</i>	<i>Nothilfe Kulturschaffende (n = 4)</i>	<i>Finanzhilfen Kulturvereine im Laienbereich (n = 8)</i>
Andere Hilfen (Mehrfachnennungen möglich)	- keine anderen Hilfen (1)	- Erwerbsersatz (8)	- keine anderen Hilfen (3)	- keine anderen Hilfen (7)
	- Kurzarbeit (12)	- Covid-Kredit (1)	- Kurzarbeit (1)	- Kurzarbeit (1)
	- Covid-Kredite (2)	- Transformationsprojekt (1)		
	- Erwerbsersatz (2)	- Kurzarbeit (2)		
	- Transformationsprojekt (1)	- ALV (2)		
		- Sonstige, wie Stiftungen, Gemeinden (5)		

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.



In diesem Kapitel beschreiben wir die Erarbeitung und Weiterentwicklung des Dispositivs der Finanzhilfen und zeigen die Einbettung in den Kontext (Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft) auf. Weiter zeigen wir die Beurteilung der Konzeption der Finanzhilfen durch die interviewten Stakeholder und Endbegünstigten auf. Schliesslich beantworten wir die Beantwortung der Evaluationsfragen zur Konzeption.

2.1 Erarbeitung Dispositiv

Nachdem bereits seit dem 28. Februar 2020 Einschränkungen zu Eindämmung der Corona-Pandemie (Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen) galten, wurden mit der Erklärung der ausserordentlichen Lage ab dem 16. März 2020 sämtliche öffentliche und private Veranstaltungen verboten. Um die damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen für den Kulturbereich einzudämmen², erfolgte ab Anfang März die Erarbeitung eines Dispositivs für Finanzhilfen im Kulturbereich. Wenige Tage vor Inkrafttreten der Verbote (am 13. März 2020) erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) (vertreten durch das BAK) den Auftrag, zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFV) einen Entwurf einer befristeten Notverordnung über Finanzhilfen in der Kultur auszuarbeiten.

Für die Koordination der Aktivitäten des BAK mit den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft wurde eine Taskforce mit dem SECO, dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), der EFV, dem BAK, dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und den Generalsekretariaten/persönlichen Mitarbeitenden von Bundesrätinnen und Bundesräten gebildet. Zudem befand sich das BAK in regelmässigem direktem Austausch mit anderen Bundesstellen, beispielsweise mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen, dem Bundesamt für Sport und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Ebenfalls in der Phase der Erarbeitung einer ersten Verordnung führte das BAK am 12. März 2020 eine Anhörung durch, bei der es die angedachten Massnahmen mit ausgewählten Kulturakteuren diskutierte. Beim BAK war eine Kerngruppe bestehend aus der Direktorin, dem stellvertretenden Direktor, dem Leiter Direktionsgeschäfte und Recht sowie dem Leiter Kultur und Gesellschaft massgeblich für die Konzeption der rechtlichen Grundlagen verantwortlich. Das BAK informierte die für den Vollzug vorgesehenen Stellen (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) über die Tätigkeiten im Hinblick auf das Dispositiv und erfragte deren Bereitschaft, Vollzugsaufgaben zu übernehmen. Eine aktive Rolle in der Erarbeitung der ersten rechtlichen Grundlage für die Finanzhilfen hatten diese Stellen jedoch nicht.

² Art. 63 des Epidemiegengesetzes (EpG) sieht vor, dass Personen, die aufgrund behördlicher Massnahmen Schäden erleiden, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse entschädigt werden können. Es handelt sich damit um eine unspezifizierte «Kann-Formulierung» ohne Rechtsanspruch auf Entschädigung.

Die «Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur)» trat schliesslich am 21. März 2020 in Kraft. Die Verordnung legte die Grundlage für das Dispositiv zu den Finanzhilfen im Kulturbereich, das auch im weiteren Verlauf der Pandemie gelten sollte. Folgende Aspekte wurden in dieser Phase der Pandemie festgelegt:

- *Spezifische Zielsetzung Kultur:* Neben der Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen hat die Verordnung zum Ziel, eine nachhaltige Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern und zum Erhalt der kulturellen Vielfalt beizutragen. Damit geht diese Zielsetzung über das Ziel der Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft hinaus.
- *Subsidiarität zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft:* Die Massnahmen sollen nur dann zur Anwendung kommen, wenn nicht bereits andere Massnahmen des Bundes in Zusammenhang mit der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie genutzt werden können. Die Notwendigkeit für subsidiäre Massnahmen im Kulturbereich wird dabei beispielsweise damit begründet, dass auch nicht-gewinnorientierte Unternehmen unterstützt werden sollen und das Einkommen von Kulturschaffenden in der Regel tief ist, weshalb die Lebenshaltungskosten mit anderen Massnahmen nicht immer gedeckt werden können.
- *Zuständigkeit Bund:* Gemäss Art. 69 der Bundesverfassung sind die Kantone für den Bereich der Kultur zuständig und der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen. Im Erhalt eines breiten und vielfältigen Kulturangebots wird ein solches gesamtschweizerisches Interesse gesehen; einzelne unterstützte Akteure müssen keine gesamtschweizerische Dimension aufweisen.
- *Gesuchbasiertes System:* Finanzhilfen werden auf Gesuch gewährt.
- *Art der Massnahmen:* Zentrale Massnahmen der Verordnung stellen Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende, Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich und Soforthilfen für Kulturschaffende in einer Notlage dar.
- *Dezentraler Vollzug:* Der Vollzug wird dezentral organisiert. Das heisst, dass Kantone (Ausfallentschädigungen), vom EDI bezeichnete Verbände (Unterstützung Kulturvereine im Laienbereich) und Suisseculture Sociale (Soforthilfe) über Gesuche entscheiden. Mit den Vollzugsstellen wurden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.
- *Kausalzusammenhang:* Bei allen Massnahmen muss ein Kausalzusammenhang zu den Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus glaubhaft gemacht werden. Mit der Glaubhaftmachung wurde dabei das tiefste Beweismass im Schweizer Recht gewählt.
- *Obergrenze pro Kulturverein im Laienbereich:* Die maximale Höhe der Entschädigung pro Verein liegt bei 10'000 Franken.
- *Entschädigung Aufwand:* Dachverbände und Suisseculture Sociale werden für den Aufwand in Zusammenhang mit der Ausrichtung der Finanzhilfen entschädigt.
- *Finanzierung:* Die Finanzierung von Ausfallentschädigungen erfolgt zur Hälfte durch die Kantone und zur Hälfte durch den Bund. Die Soforthilfen für Kulturschaffende und die Unterstützung der Kulturvereine im Laienbereich werden vollständig durch den Bund finanziert.
- *Schadensmodell:* Bei Ausfallentschädigungen und für Kulturvereine im Laienbereich werden Finanzhilfen für den finanziellen Schaden geleistet (keine pauschalisierte Ausfallentschädigung).
- *Begrenzung Schadensdeckung bei Ausfallentschädigungen:* Der Bund beteiligt sich maximal an 80 Prozent des entstandenen Schadens.
- *Beschränkung Kultursektor:* Die Bereiche des Kultursektors, für die die Verordnung gilt, werden festgelegt.

Als nicht tauglich erwiesen sich die folgenden Aspekte der ersten Covid-Verordnung Kultur – sie wurden entsprechend zu einem späteren Zeitpunkt geändert:

- *Vergabe von Darlehen:* Die erste Verordnung sah eine Soforthilfe an Kulturunternehmen (Finanzierung durch den Bund, Ausrichtung durch die Kantone) mittels zinslosen rückzahlbaren Darlehen vor. Damit sollten die kurz- bis mittelfristigen Liquiditätsbedürfnisse des Kultursektors abgedeckt werden. Während bei der Erarbeitung der Verordnung 400 Millionen Franken Bedarf geschätzt wurden, waren bis Mai 2020 weniger als 7 Millionen Franken beantragt. Die geringe Nachfrage (vermutlich auch bedingt durch die Möglichkeit zur Nutzung der Liquiditätshilfen des Bundes für die Gesamtwirtschaft) war der Grund dafür, dass das Instrument bei der Überarbeitung der Verordnung im Mai 2020 wieder aufgehoben wurde. Damit wurden die Finanzhilfen im Kulturbereich zum weitaus grössten Teil mit Beiträgen geleistet, die nicht zurück-erstattet werden müssen (À-fonds-perdu-Beiträge).
- *Ausschluss von Rechtsmitteln:* In Art. 11 der COVID-Verordnung Kultur wurde geregelt, dass gegen Entscheide im Vollzug der Verordnung keine Rechtsmittel offenstehen. Das BJ beantragte bereits bei der Überarbeitung der Verordnung im Mai 2020 die Streichung, jedoch wurde dies durch den Bundesrat nicht berücksichtigt. Der Ausschluss des Rechtsweges hat sich als Fehler in der Konzeption der Verordnung erwiesen, wie auch das Bundesgericht im März 2021 festgestellt hat (Urteil 2D_32/2020 vom 24.03.2021). In der ab September 2020 gültigen Covid-19-Kulturverordnung war der Rechtsweg entsprechend nicht mehr ausgeschlossen.

2.2 Weiterentwicklung der Finanzhilfen

Ausgehend von der ersten Verordnung wurden die Finanzhilfen in den folgenden zwei Jahren weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung berücksichtigte dabei Bedürfnisse aufgrund veränderter sanitärischer Massnahmen, Erfahrungen aus der Vollzugspraxis, aber auch Forderungen und Aushandlungen im politischen Prozess.

Die zentralen Aspekte zur Weiterentwicklung der Finanzhilfen im Kulturbereich – ausgehend von der ersten Covid-Verordnung Kultur – finden sich in der folgenden Darstellung.

D 2.1: Weiterentwicklung Finanzhilfen im Bereich Kultur

Datum	Rechtsgrundlage	Wichtigste Änderungen
21.05.2020	Überarbeitung COVID-Verordnung Kultur	<ul style="list-style-type: none"> – Verlängerung der Verordnung – Verzicht auf Soforthilfe Kulturunternehmen
14.10.2020	Inkrafttreten Covid-19-Kulturverordnung gemäss Covid-19-Gesetz	<ul style="list-style-type: none"> – keine Weiterführung Ausfallentschädigungen an Kulturschaffende, um Komplexität im Vollzug (Abstimmung Nothilfen) zu verringern – Verzicht auf Ausschluss Rechtsweg – Weiterführung Soforthilfe als «Nothilfe» – Deckung finanzieller Schaden Kulturvereine nur noch 80 Prozent – Festlegung Obergrenze Freibetrag bei 40'000 Fr. (Einkommen) und 30'000 Fr. (Vermögen) bei Nothilfe – Möglichkeit für die Kantone, den Begriff des Kulturbereichs weiterhin enger zu definieren oder neu auch auszuweiten – Einführung Finanzhilfen zur Unterstützung von Transformationsprojekten (nicht Gegenstand der Evaluation)

Datum	Rechtsgrundlage	Wichtigste Änderungen
19.12.2020	Überarbeitung Covid-19-Kulturverordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Wiedereinführung Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende – Erhöhung Obergrenze Freibetrag auf 60'000 Fr. (Einkommen) und 45'000 Fr. (Vermögen) bei Nothilfe
01.04.2021	Überarbeitung Covid-19-Kulturverordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Erweiterung Anspruchsvoraussetzungen um «Freischaffende» (mindestens vier befristete Anstellungen bei mindestens zwei verschiedenen Arbeitgebern aus dem Kulturbereich seit 01.01.2018) – Erhöhung Obergrenze Freibetrag auf 60'000 Fr. (Vermögen) bei Nothilfe – Möglichkeit für Vergabe Vorschuss, wenn Entscheid nach 30 Tagen noch nicht vorliegt
01.01.2022	Überarbeitung Covid-19-Kulturverordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Regelung zur Dauer der Finanzhilfen bei Aufhebung aller staatlichen Massnahmen – Verlängerung Geltungsdauer bis 31.12.2022

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf SR 442.15.

Während die Erarbeitung des Dispositivs im März 2020 in sehr kurzer Zeit und ohne umfassende Vernehmlassungen stattfand, fanden bei der Weiterentwicklung vertiefte externe Konsultationen statt. Neben der Ämterkonsultation wurden so Konsultationen der Kantone, der Dachverbände, Sozialpartner sowie der parlamentarischen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur durchgeführt und es wurden der Städteverband und Gemeindeverband angehört, die auch im Rahmen des Nationalen Kulturdialogs Partner des Bundes sind. Am 1. Mai 2020 fand eine weitere Anhörung von Kulturverbänden statt (als Telefonkonferenz). Weiter fanden vier Gespräche zwischen Bundesrat Berset und Vertretenden der Kulturbranche statt (im November 2020, im Januar, April und Oktober 2021).

Im März 2020 schlossen sich zudem erstmals Dachverbände und weitere kulturpolitischen Organisationen ad hoc in der Taskforce Culture (informelle Arbeitsgruppe) zusammen, die in den Konsultationen des Bundes einbezogen wurde. Im Februar 2021 setzte das Generalsekretariat EDI (GS EDI) zudem eine Austauschgruppe Corona – Kultur unter der Leitung des BAK ein, in der die Taskforce Culture vertreten war.³ Die Austauschgruppe sollte der Kanalisierung der Anliegen des Kultursektors und der Vertrauensbildung dienen und traf sich im zweiwöchentlichen Rhythmus.

Für den Austausch zwischen Bund und Kantonen, insbesondere bei Fragen zum Vollzug, war eine Delegation der kantonalen Kulturfachstellen (KBK-Delegation Covid-Massnahmen Kultur), besorgt. Die Delegation wurde von der Plenarversammlung der KBK eingesetzt und setzte sich zu Beginn aus Vertretenden der Kantone Bern, Wallis und St. Gallen und später (aufgrund personeller Wechsel bei den kantonalen Stellen) aus Vertretenden der Kantone Bern, Freiburg und Schaffhausen zusammen.

Ein zentraler Diskussionspunkt in der Weiterentwicklung der Massnahmen war die Beschränkung der berechtigten Akteure – beispielsweise konnten Akteure an der Schnittstelle zwischen Bildung und Kultur (wie Tanzschulen) keine Gesuche für Finanzhilfen stellen. Anlass zur Diskussion (und schliesslich zur Anpassung der Verordnung) gab zudem die Frage, inwiefern die Ausfallentschädigungen für Freischaffende, also Personen mit Aneinanderreihung befristeter Arbeitsverhältnisse, Ausfallentschädigungen erhalten können. Weiter hätten sich einzelne Kantone aufgrund des hohen Aufwands bei der

³ Neben GS EDI, BAK und Taskforce Culture waren zudem das BAG, Pro Helvetia, die KBK und die Städtekonferenz Kultur in der Austauschgruppe vertreten.

Gesuchsprüfung gewünscht, die Verordnung von einem Schadensmodell zu einem Modell mit einer pauschalisierten Ausfallentschädigung («Grundeinkommen») umzugestalten. Die unterschiedlichen Standpunkte des Kantons Zürich und des BAK zu diesem Thema wurden auch medial ausgetragen. Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt betraf die Ausfallentschädigung an Kulturschaffende, die mit der Covid-19-Kulturverordnung ab Herbst 2020 zunächst nicht weitergeführt wurde. Dies mit dem Ziel, die Abstimmung zwischen Nothilfe und Ausfallentschädigungen zu vereinfachen und die Komplexität im Vollzug zu verringern (eine Massnahme pro Zielgruppe). Durch den Entscheid des Parlaments in der Wintersession 2020 wurde die Massnahme der Ausfallentschädigung hingegen wieder auf die Kulturschaffenden ausgeweitet.

Insgesamt ist das Dispositiv der Massnahmen während der gesamten Pandemie als einigermassen stabil zu beurteilen.

Darstellung D 2.2 beschreibt die Finanzhilfen und den Umfang der bewilligten Hilfen.

D 2.2: Beschreibung und Umfang der Finanzhilfen im Bereich Kultur

<i>Massnahme</i>	<i>Zeitraum</i>	<i>Vollzug</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Umfang bewilligte Hilfen</i>
Ausfallentschädigungen Kulturunternehmen und Kulturschaffende	März 2020 bis Juni 2022	Kantone	Höchstens 80 Prozent des finanziellen Schadens aufgrund staatlicher Massnahmen	496,8 Mio. Fr.
Nothilfe Kulturschaffende (März bis September 2020 «Soforthilfe»)	März 2020 bis November 2022	Suisseculture Sociale	Bemessung anhand Einkommen und Vermögensverhältnisse und Bedarf/Nachweis Notlage, max. 196 Fr. pro Tag.	32,2 Mio. Fr.
Finanzhilfen Kulturvereine im Laienbereich	März 2020 bis Juni 2022	Dachverbände SBV, SCV, ZSV und FSSTA	Max. 10'000 Fr. pro Verein und Jahr für den finanziellen Schaden aufgrund staatlicher Massnahmen (ab Oktober 2020 höchstens 80 Prozent des finanziellen Schadens aufgrund staatlicher Massnahmen)	31,5 Mio. Fr.

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem Bundesamt für Kultur, Stand 27. März 2023.

Die Massnahmen im Kulturbereich sind klar voneinander abgrenzbar. Insbesondere ist dies für Kulturvereine im Laienbereich und für Unternehmen der Fall, die Zielgruppe jeweils einer einzigen Massnahme sind. Kulturschaffende konnten hingegen sowohl für Nothilfe als auch für Ausfallentschädigungen anspruchsberechtigt sein.

Während im Hinblick auf die Unterstützung von Kulturschaffende die Zuständigkeit hier unter Umständen unklar sein konnte, war in den Leistungsvereinbarungen (mit den Kantonen, mit Suisseculture Sociale) vorgesehen, dass ein Austausch der Daten zwischen Kantonen und Suisseculture Sociale stattfindet und damit auch geprüft werden kann, ob die Anrechnung der Ausfallentschädigungen an die Nothilfe und umgekehrt erfolgt ist. Ebenso tauschten sich die Verbände der Kulturvereine im Laienbereich aus und sprachen sich bei Unklarheiten und Vollzugsfragen (z.B. Zuständigkeit bezüglich Faschnachtsvereinen) ab. Während die Abstimmung zwischen den nationalen Dachverbänden ohne grössere Schwierigkeiten funktioniert habe, sei die Abstimmung zwischen Suisseculture Sociale und Kantonen bezüglich Nothilfe und Ausfallentschädigung an Kulturschaffende anspruchsvoll gewesen.

2.3 Einbettung in den Kontext

Das Dispositiv der Massnahmen im Kulturbereich war von Beginn an mit den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft abgestimmt und es war auch hier grundsätzlich klar, dass die Finanzhilfen im Kulturbereich subsidiär zu anderen Finanzhilfen vergeben werden sollten. Zudem bestand insofern eine Kongruenz zwischen den Ausfallentschädigungen/Finanzhilfen an Kulturvereine im Laienbereich und den Härtefallmassnahmen, da in allen Fällen ein Schadensmodell die Grundlage bildete (Kompensation der entstandenen Ausfälle).

Darstellung D 2.3 zeigt Massnahmen die Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft, die eine Schnittstelle zu den Finanzhilfen im Kulturbereich aufweisen.

D 2.3: Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft mit Schnittstellen zum Kulturbereich

Massnahme	Zeitraum	Vollzug	Beschreibung
Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit für Arbeitnehmer/-innen	ab März 2020	Kantonale Arbeitslosenstellen	Arbeitsreduktion auf zwischen 10 und 90 Prozent, Nettoentgeltgarantie von 80 bis 90 Prozent.
Entschädigung bei Erwerbsausfällen für Selbständige (auch freischaffende Künstler/-innen)	ab März 2020	Kantonale Ausgleichskassen	80 Prozent des durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommens, max. 196 Fr. pro Tag.
Härtefallmassnahmen für Unternehmen	ab November 2020	Kantone	Kompensation Umsatzrückgang
Schutzschirm für Publikumsanlässe (Veranstaltungen von überkantonaler Bedeutung mit mindestens 1'000 Personen)	Juli 2021 bis Dezember 2022	Kantone	Übernahme ungedeckte Kosten bei Absage/Verschiebung

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem Staatssekretariat für Wirtschaft und Bundesamt für Sozialversicherungen, Stand: 11. September 2023.

Darüber hinaus gab es auch Kulturschaffende, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sowie aus der Sozialhilfe beziehen konnten.

Insgesamt ist zu sagen, dass das System der Unterstützung in der Pandemie komplex war und teilweise für die gleichen Zielgruppen jeweils unterschiedliche Instrumente zur Unterstützung in Frage kommen konnten. Auch die EFK hielt in ihrem Bericht vom August 2020⁴ fest, dass die Anzahl der Akteure und deren Schnittstellen zueinander die zentralen Herausforderungen beim Vollzug der subsidiären COVID-Verordnung Kultur bildeten.

Als in der Praxis am schwierigsten umsetzbar erwies sich die Abgrenzung zwischen Erwerbsersatzordnung und Nothilfe. So stellte die EFK bei ihrem periodischen Abgleich der bei Suisseculture Sociale eingegangenen Gesuche um Soforthilfe im Sommer 2020 fest, dass in 117 Fällen Erwerbsersatzleistungen nicht angerechnet worden waren. Der Grund dafür lag darin, dass Entscheide der Ausgleichskassen bei der Auszahlung um Nothilfe noch nicht vorlagen. Suisseculture Sociale musste nach der Feststellung der in diesen Fällen zu hohen Finanzhilfen im Herbst 2020 Rückforderungen an die Kulturschaffenden stellen. Um die Abstimmung zwischen den von den Ausgleichskassen der Kantone ausgerichteten Erwerbsersatzentschädigungen und der Nothilfe von Suisseculture Sociale zu verbessern, lieferte die EFK ab Herbst 2020 regelmässig die Daten zu allen Empfängern

⁴ EFK (2020): COVID-19-Prüfungen, Vierter Zwischenbericht vom 15. Oktober 2020.

gemäss Erwerbersatzordnung an Suisseculture Sociale. Dadurch konnte Suisseculture Sociale in der Folge Doppelzahlungen respektive Rückforderungsfälle verhindern.

Weiter ist darauf zu verweisen, dass zwischen der EFK und dem BAK Differenzen darüber bestanden, wie andere Entschädigungen (insb. Corona Erwerbersatz) bei Kulturschaffenden, die sowohl Soforthilfe bei Suisseculture Sociale als auch Ausfallentschädigungen beim Kanton erhielten, anzurechnen sind (siehe hierzu auch Abschnitt 3.2.1).

2.4 Beurteilung der Konzeption durch Stakeholder und Endbegünstigte

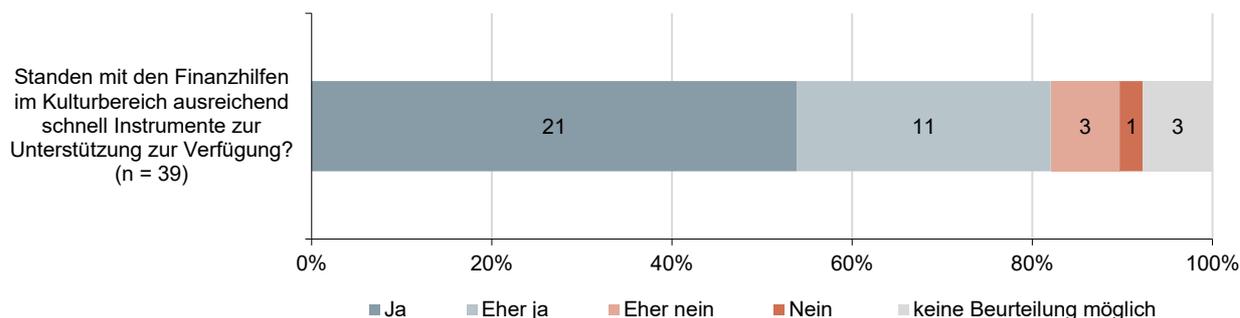
Die interviewten Stakeholder äusserten sich grundsätzlich positiv zum Dispositiv der Massnahmen. Besonders geschätzt wurde dabei, dass die Möglichkeit genutzt wurde, mit eigenen Instrumenten den Besonderheiten im Kulturbereich und den Bedürfnissen der Kulturakteure in der Pandemie (in Abgrenzung zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft⁵) sowie der Bedeutung der Arbeit von Kulturvereinen im Laienbereich Rechnung zu tragen. Auch sei mit dem Instrument der Nothilfe ein Instrument geschaffen worden, das es Kulturschaffenden ermögliche, in ihrem Beruf weiter tätig zu sein und keine Sozialhilfe beziehen zu müssen. Den Stakeholdern war dabei insgesamt klar, welche Zielsetzungen der Bund mit den Finanzhilfen verfolgte. Das BAK wurde für die schnelle Erarbeitung der ersten Verordnung gelobt – auch wenn dadurch ein stärkerer Einbezug involvierter Akteure nicht möglich war.

Aus Sicht der interviewten Stakeholder lagen die Massnahmen für Kulturvereine im Laienbereich, Kulturunternehmen und Kulturschaffende mit der COVID-Verordnung ausreichend schnell vor. Kritisiert wurden dabei jedoch teilweise die festgelegten Grenzen des Kultursektors (insb. die Abgrenzung zum Bereich Bildung/Vermittlung), wobei die Kantone einen gewissen Spielraum gehabt hätten. Auch die späte Berücksichtigung der «Freischaffenden» als eigene Gruppe von Anspruchsberechtigten wurde teilweise kritisiert. Zudem habe die Herausforderung darin gelegen, nach Vorliegen der ersten Verordnung auch den Vollzug entsprechend aufzugleisen.

Auch die interviewten Endbegünstigten sind grossmehrheitlich der Ansicht, dass mit den Finanzhilfen im Kulturbereich ausreichend schnell Instrumente zur Unterstützung zur Verfügung standen (vgl. Darstellung D 2.4).

⁵ Anders als bei den Finanzhilfen im (häufig nicht profitablen) Kulturbereich musste für die Härtefallmassnahmen nachgewiesen werden, dass ein Unternehmen vor Ausbruch von Covid-19 profitabel oder überlebensfähig war.

D 2.4: Dauer Entwicklung Instrumente



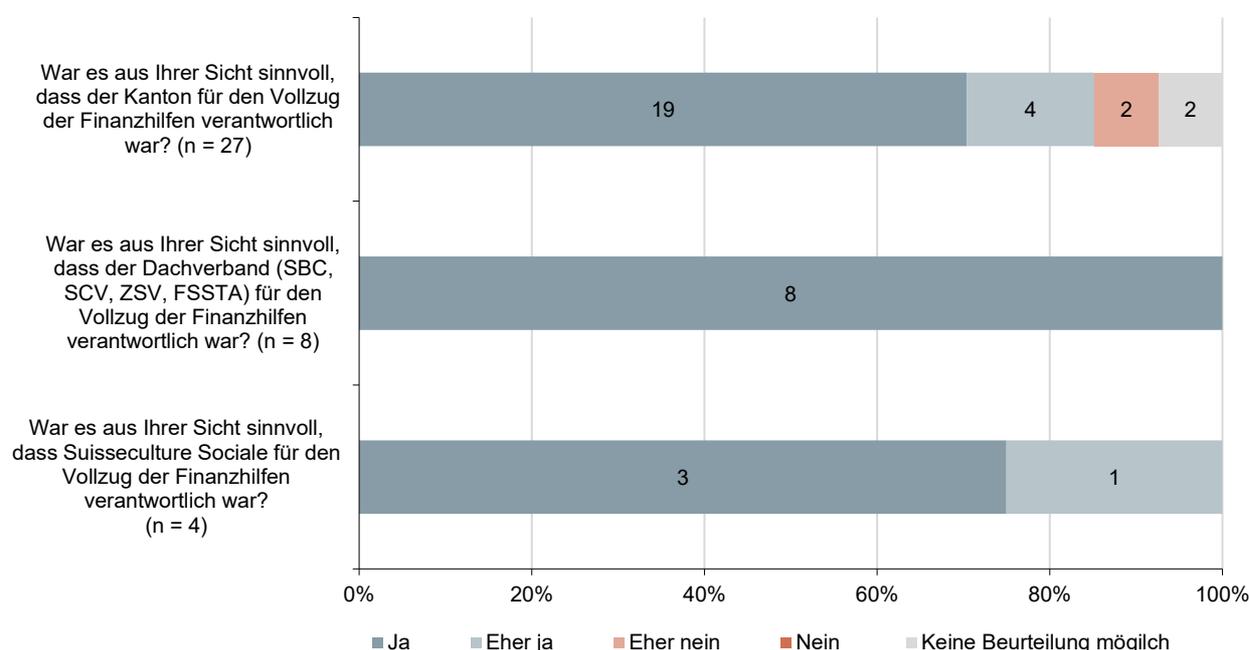
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Diejenigen Personen, die sich negativ äusserten, waren von den Massnahmen in der ersten Jahreshälfte 2020 stark betroffen, zeigten aber auch Verständnis dafür, dass es einige Zeit brauchte, um die Instrumente und die Umsetzung der Vergabe aufzugleisen.

Dass der Vollzug dezentral organisiert und je nach Massnahme unterschiedlichen Stellen übertragen wurde, erachten die Stakeholder grundsätzlich als zweckmässig. Für das BAK war es wichtig, dass der Vollzug von Akteuren verantwortet wurde, die Erfahrung mit einer gesuchbasierten Förderpraxis haben. Bei den Kantonen (Kulturförderung der Kantone) und bei Suisseculture Sociale (Sozialfonds) war dies der Fall. Bezüglich des Vollzugs durch die vier nationalen Dachverbände wurde auf den Vorteil hingewiesen, dass diese Verbände ihre Mitglieder und deren Bedürfnisse gut kannten – was mit nur einer Stelle für den Vollzug für alle Vereine nicht der Fall gewesen wäre. Die Tatsache, dass nicht für alle Vereine der eigene Dachverband zuständig war und potenzielle Endbegünstigte aus der Romandie Gesuche bei Organisationen mit Sitz in der Deutschschweiz zu stellen hatten (Suisseculture Sociale, SCV, SBV), habe teilweise zu Erklärungsbedarf geführt. Die Kantone kritisierten zudem den hohen Vollzugaufwand, der mit dem Dispositiv einher ging. Dass die Begleitung durch die EFK im Vollzug vorgesehen wurde, erachteten die interviewten Stakeholder mehrheitlich als sinnvoll und nützlich.

Die interviewten Endbegünstigten wurden ebenfalls danach gefragt, ob sie es sinnvoll fanden, dass die jeweils für sie zuständige Vollzugsstelle (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) für die Umsetzung verantwortlich war. Darstellung D 2.5 zeigt die Antworten der Interviewten.

D 2.5: Dezentraler Vollzug



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Insgesamt waren also auch die Endbegünstigten mit dem Vollzugsmodell zufrieden. Insbesondere ist auch ihnen die Nähe der Vollzugsstellen zu den Endbegünstigten wichtig. Ein Grund, der gegen den dezentralen Vollzug ins Feld geführt wurde, ist die unterschiedliche Umsetzung durch die Kantone. Dies habe teilweise zu Unverständnis geführt. Ein Interviewpartner kritisierte, dass mit der Heterogenität der Kantone der Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen (je nach Firmensitz) verzerrt worden sei.

Die Möglichkeit für kantonale Besonderheiten im Vollzug wurde von der Taskforce Culture kritisiert – dabei vor allem die Möglichkeit für die Kantone, den Begriff des Kulturbereichs enger zu definieren. So forderte die Taskforce bereits im März 2020 eine einheitlichere Umsetzung der Massnahmen.⁶ Zu einem späteren Zeitpunkt regte sie zudem an, einen Systemwechsel zu prüfen: Anstelle der 26 Kantone soll eine zentrale Stelle die Gesuche um Ausfallentschädigung prüfen.⁷ Die Kantone hingegen empfanden den Spielraum mehrheitlich als nützlich.

Einige Stakeholder kritisierten am Dispositiv der Ausfallentschädigungen, dass es die Kulturschaffenden je nach ihrer Arbeitsweise (veranstaltungsbasiert, jährlich etwa gleichbleibender Umfang der Tätigkeit) überdurchschnittlich stark begünstigt habe. Dadurch hätten manche Sparten auch mehr von den Ausfallentschädigungen profitieren können als andere. Weiter sei das Modell mit einer Berechnung der entgangenen Einnahmen für neue Unternehmen oder Studienabgängerinnen und -abgänger weniger vorteilhaft gewesen.

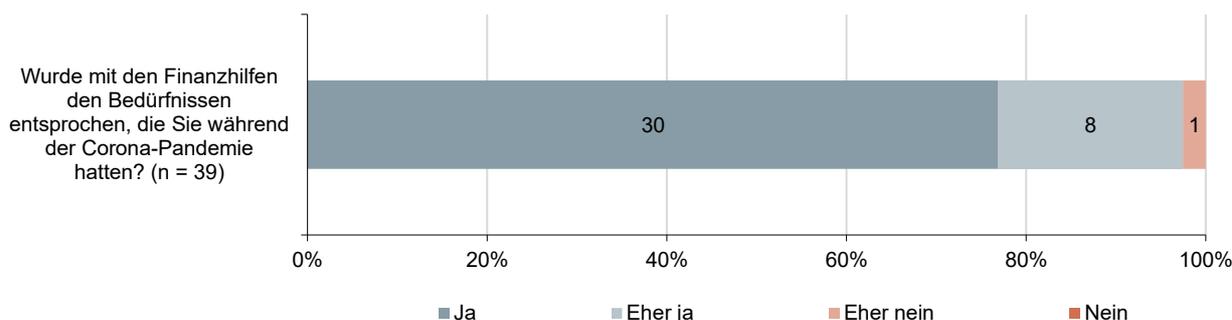
⁶ Beispielsweise in der Stellungnahme vom 30. März 2020 zu den geplanten Richtlinien des BAK zur COVID-Verordnung Kultur (20.03.2020).

⁷ Beispielsweise im Dokument zur Vorbereitung zum Treffen mit Bundesrat Alain Berset am 25. Januar 2021, das Lösungsansätze aus Sicht der Taskforce aufzeigt.

Auch die Tatsache, dass nur 80 Prozent der Ausfälle entschädigt wurden, wurde teilweise bemängelt.

Gemäss den Endbegünstigten entsprachen die Finanzhilfen im Grossen und Ganzen den individuellen Bedürfnissen, wie Darstellung D 2.6 zeigt.

D 2.6: Passung Finanzhilfen und persönliche Bedürfnisse

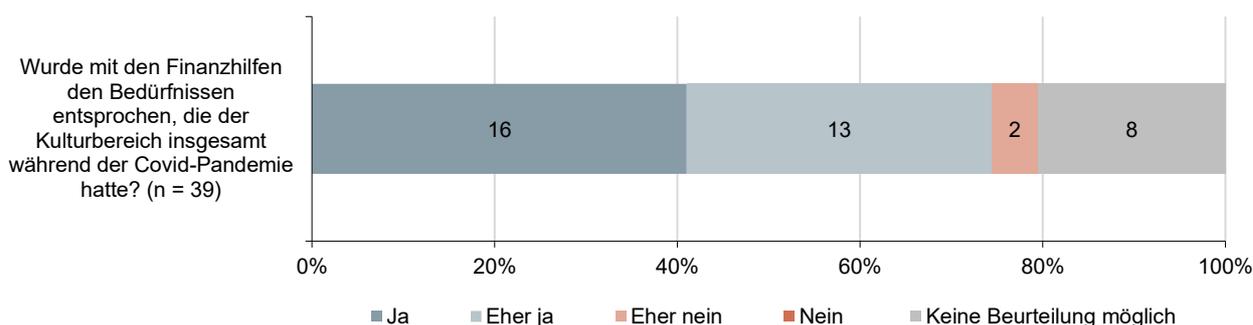


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Für 38 von 39 der Interviewten trifft es also zu oder trifft es eher zu, dass die Finanzhilfen den eigenen Bedürfnissen entsprachen. Insbesondere sei so möglich gewesen, auch in der Pandemie den Betrieb aufrecht zu erhalten, respektive Projekte weiter zu verfolgen oder zu starten. Die eine kritische Antwort wurde mit der Schwierigkeit begründet, als freischaffende Person Ausfälle nach einer Familienphase geltend zu machen.

Zur Frage, ob die Finanzhilfen im Kulturbereich den Bedürfnissen im Kulturbereich insgesamt entsprachen haben, äusserten sich die Endbegünstigten wie folgt:

D 2.7: Passung Finanzhilfen und Bedürfnisse Kulturbereich



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Der grösste Teil der interviewten Endbegünstigten äusserte sich auf diese Frage positiv. In einer offenen Frage wurde bei diesem Thema zudem erwähnt, dass die Schweiz insbesondere im Vergleich zum Ausland den Bedürfnissen der Kulturschaffenden gut entsprochen habe. Auch hier wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die Ausfallentschädigung für diejenigen Kulturschaffenden ein Problem dargestellt habe, die noch nicht lange als Kulturschaffende arbeiten.

2.5 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Konzeption

Ausgehend von den in den vorherigen Abschnitten dargelegten Resultaten beantworten wir in diesem Abschnitt die Evaluationsfragen zur Konzeption.

I Wie erfolgte die Erarbeitung des Dispositivs?

Das Dispositiv für die finanzielle Unterstützung des Kultursektors in der Corona-Pandemie wurde im Auftrag des EDI massgeblich vom BAK (und dort von einer Kerngruppe) erarbeitet. Die Finanzhilfen wurden schnell und mit Abstimmung anderer Bundesstellen konzipiert. Akteure, die für den Vollzug verantwortlich waren (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände), hatten hingegen keine aktive Rolle in der Erarbeitung des Dispositivs. Ausgewählte Kulturverbände wurden vor Inkrafttreten der ersten COVID-Verordnung Kultur zu einer Anhörung eingeladen. Die Erarbeitung des Dispositivs kann als pragmatisch und der Situation angemessen beurteilt werden.

I Waren die Massnahmen ausreichend aufeinander abgestimmt? Gab es Doppelspurigkeiten und/oder Unklarheiten in der Abgrenzung?

Aus Sicht der Evaluation waren die *Massnahmen im Kulturbereich* grundsätzlich gut aufeinander abgestimmt und klar voneinander abgrenzbar. Insbesondere war klar, welche Instrumente für Kulturvereine im Laienbereich und für Unternehmen zum Einsatz kamen. Kulturschaffende hingegen waren sowohl für Nothilfe als auch für Ausfallentschädigungen anspruchsberechtigt. In den Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen und Suisseculture Sociale wurde deswegen ein Datenaustausch (zwischen Kantonen und Suisseculture Sociale) vorgesehen. Um mehr Klarheit zu schaffen und um die Komplexität zu verringern, wurden ab Oktober 2020 keine Ausfallentschädigungen mehr an Kulturschaffende ausgerichtet. Diese Anpassung wurde aber zwei Monate später vom Parlament bereits wieder rückgängig gemacht.

Die Finanzhilfen für den Kulturbereich waren auch mit den *Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft* abgestimmt und es war grundsätzlich klar, dass die Finanzhilfen an den Kultursektor subsidiär zu anderen Finanzhilfen vergeben werden sollten. Die Kurzinterviews mit den Endbegünstigten zeigen, dass der grössere Teil der unterstützten Unternehmen und Personen, die Ausfallentschädigungen erhalten haben, auch von den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft profitieren konnten. Entsprechend gab es hier viele Schnittstellen, die eine besondere Herausforderung für den Vollzug bedeuteten. Konkret erwies sich die Abstimmung zwischen Erwerbsersatzordnung und Nothilfe als am schwierigsten. Die EFK rügte dabei im Herbst 2020, dass in 117 Fällen Erwerbsersatzleistungen nicht an die Nothilfe angerechnet worden seien. In der Folge musste Suisseculture Sociale Gelder von Endbegünstigten zurückfordern.

I Waren die Massnahmen spezifisch genug, um den Bedürfnissen im Kulturbereich gerecht zu werden?

Mit den Massnahmen im Kulturbereich konnte den spezifischen Bedürfnissen von Unternehmen, Einzelpersonen und Vereinen gut entsprochen werden. Dies insbesondere deshalb, weil die Ziele dieser Massnahmen (Erhalt der kulturellen Vielfalt und Verhinderung einer nachhaltigen Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft) über die Ziele der Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft hinaus gingen. Mit den Massnahmen im Kulturbereich wurde so insbesondere den Bedürfnissen der häufig nicht-profitablen Kulturunternehmen und der Selbständigerwerbenden (die ihren Beruf im Kulturbereich weiterhin ausüben möchten) Rechnung getragen. Dadurch, dass die Bereiche des Kultursektors, die unterstützt werden sollten, in den Rechtsgrundlagen festgelegt waren, konnten gewisse Akteursgruppen (insb. an der Schnittstelle zwischen Bildung und Kultur) keine Finanzhilfen im Kulturbereich in Anspruch nehmen.

Während der Bund aus Sicht der Kulturakteure den Bedürfnissen von Freischaffenden in der ersten Phase der Pandemie zu wenig gerecht wurde, wurden die Anspruchsvoraussetzungen hierzu im April 2021 erweitert. Mit der Nothilfe lag zudem eine spezifische Massnahme vor, um auch Kulturschaffende zu unterstützen, denen es nicht möglich war, Ausfälle geltend zu machen (beispielsweise, weil sie gerade das Studium beendet hatten). Schliesslich hat der Bund mit den spezifischen Hilfen für Kulturvereine im Laienbereich auch deren Bedürfnissen Rechnung getragen – auch vor dem Hintergrund, dass zur kulturellen Vielfalt auch das nicht-professionelle Kulturschaffen gehört.

Von den interviewten Endbegünstigten ist der allergrösste Teil der Ansicht, dass die Finanzhilfen ihren Bedürfnissen sowie den Bedürfnissen im Kulturbereich insgesamt entsprechen haben.

I Wurden Stakeholder angemessen in die Konzeption der Massnahmen eingebunden?

Am 12. März 2020 erfolgte eine Anhörung ausgewählter Kulturverbände durch das BAK bezüglich der damals angedachten Massnahmen. Die Konzeption der Massnahmen der ersten Covid-Verordnung Kultur erfolgte aber durch den Bund und ohne umfassende Vernehmlassungen bei Stakeholdern. Auch die Vollzugsstellen (kantonale Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) spielten bei der Konzeption der Massnahmen keine aktive Rolle.

Im Lauf der Pandemie wurden die Stakeholder aus dem Kulturbereich mit externen Konsultationen und weiteren Anhörungen stärker in die Weiterentwicklung der Massnahmen eingebunden. Mit der informellen Arbeitsgruppe Taskforce Culture stand dem Bund hier auch erstmals ein Ansprechpartner mit breiter Vertretung von Dachverbänden und weiteren kulturpolitischen Organisationen zur Verfügung. Ab Februar 2021 wurde eine Austauschgruppe Corona unter der Leitung des BAK eingesetzt, in der regelmässig Anliegen aus dem Kultursektor eingebracht werden konnten.

Aus Sicht der Evaluation erfolgte damit eine angemessene Einbindung der Stakeholder – auch wenn von Seiten Stakeholder eine stärkere Berücksichtigung ihrer Anliegen durch den Bund gewünscht worden wäre. Dass Stakeholder im Frühjahr 2020 nicht stärker eingebunden waren, ist durch die Notwendigkeit für schnelles Handeln zu erklären.

I War die Übertragung der Aufgaben an die Vollzugsstellen (kantonale Kulturfachstellen Suisseculture Sociale, nationale Dachverbände) angemessen und sinnvoll?

Insgesamt waren 31 verschiedene Stellen – 26 kantonale Kulturfachstellen, vier nationale Dachverbände und Suisseculture Sociale – für den Vollzug der Massnahmen verantwortlich. Diese dezentrale Organisation des Vollzugs wird von den interviewten Stakeholdern und Endbegünstigten grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Vorteile lagen darin, dass Kantone und Suisseculture Sociale Erfahrungen mit der gesuchbasierten Förderpraxis hatten. Zudem kannten die Vollzugsstellen (auch die nationalen Dachverbände) die Bedürfnisse und Herausforderungen der potenziellen Endbegünstigten, was sich positiv auf die Vollzugspraxis ausgewirkt habe. Im Vergleich mit einem zentralen Vollzug scheint die gewählte Lösung auch deswegen sinnvoll, weil (zumindest bei den Kantonen) auf bestehende Strukturen und personelle Ressourcen zurückgegriffen werden konnte. Hingegen hätten mit einem zentralen Vollzug Synergien vermutlich besser genutzt werden können. Einzelne Stimmen kritisierten zudem die Unterschiede in der Umsetzung zwischen den Kantonen, die der dezentrale Vollzug mit sich brachte.

I Stellten die Massnahmen im Kulturbereich eine sinnvolle Ergänzung zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft dar?

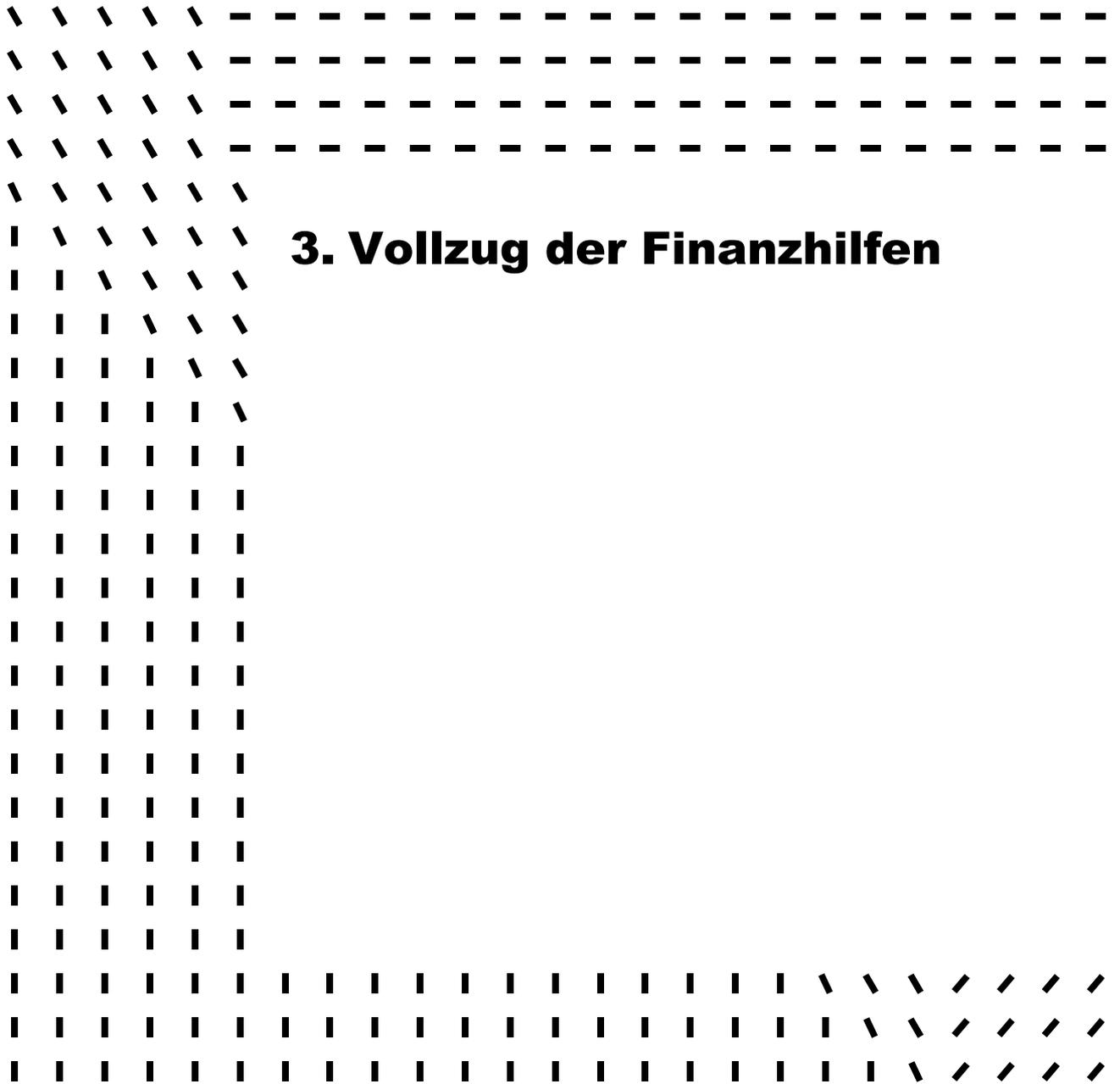
Auch wenn Endbegünstigte häufig sowohl von den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft als auch von den spezifischen Massnahmen für den Kulturbereich profitieren konnten, stellten letztere vor dem Hintergrund der Ziele im Kulturbereich (Erhalt der kulturellen Vielfalt und Verhinderung einer nachhaltigen Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft) eine sinnvolle Ergänzung dar. Insbesondere konnten nicht-profitable Unternehmen gestützt werden und Kulturschaffende ihren Beruf weiterhin ausüben. Zudem hätte für Kulturvereine im Laienbereich mit den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft keine Möglichkeit bestanden, Unterstützung zu erhalten. Bezüglich der Konzeption des Vollzugs stellt sich jedoch die Frage, ob hier Synergien mit dem Vollzug der anderen Massnahmen (insbesondere Härtefälle) besser hätten genutzt werden können. Im Vergleich mit den Härtefallmassnahmen fällt aber auf, dass der Vollzug der Finanzhilfen im Kulturbereich von den Kantonen deutlich einheitlicher gehandhabt wurde.

I Lag das Dispositiv der Massnahmen ausreichend schnell vor? Wurden Anpassungen ausreichend schnell vorgenommen?

Die Covid-Verordnung Kultur trat am 21. März 2020 in Kraft – weniger als eine Woche nachdem der Bundesrat über das Verbot aller Veranstaltungen und über die Schliessung von Kulturbetrieben verfügt hatte. Damit lag das Dispositiv der Massnahmen für den Kulturbereich sehr schnell vor und es wurden zentrale Grundlagen geschaffen, die auch im weiteren Verlauf der Pandemie gelten sollten. Wenngleich auch von Inkrafttreten der Verordnung bis zu den ersten ausbezahlten Hilfen etwas Zeit verstrich, sind auch die interviewten Endbegünstigten grossmehrheitlich der Ansicht, dass die Finanzhilfen ausreichend schnell zur Verfügung standen. Anpassungen konnten ebenfalls schnell vorgenommen werden.

I Wie beurteilen die Vollzugsstellen und Endbegünstigten das Dispositiv der Massnahmen sowie den Umfang der Finanzhilfen?

Die Vollzugsstellen beurteilten das Dispositiv der Massnahmen grundsätzlich positiv. Besonders die Möglichkeit, mit eigenen Instrumenten den Besonderheiten im Kulturbereich und den Bedürfnissen spezifischer Zielgruppen (in Abgrenzung zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft) Rechnung tragen zu können, wurden geschätzt. Während die Kantone ihren Spielraum im dezentralen Vollzug für gut befanden, hätte die Taskforce Culture eine einheitlichere Umsetzung der Massnahmen gewünscht. Kritisch sehen die Kantone, dass das Dispositiv einen hohen Vollzugaufwand erforderlich machte. Die interviewten Endbegünstigten betrachten das Dispositiv und der Umfang der jeweils geleisteten Finanzhilfen mehrheitlich als angemessen.



3. Vollzug der Finanzhilfen

In diesem Kapitel beschreiben und beurteilen wir den Vollzug der Finanzhilfen, beginnend mit der Beschreibung der Umsetzung durch den Bund, gefolgt von der Beschreibung der Umsetzung durch die Vollzugsstellen. Weiter zeigen wir die Beurteilung des Vollzugs der Stakeholder und Endbegünstigten auf und beantworten die zugehörigen Evaluationsfragen.

Wie bereits in Kapitel 2 erläutert, erfolgte der Vollzug der Ausfallentschädigungen, der Nothilfen und der Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich dezentral. Die Kulturfachstellen der Kantone waren verantwortlich für Ausfallentschädigungen, Suisseculture Sociale für die Nothilfe. Für die Vergabe von Finanzhilfen an Kulturvereine im Laienbereich waren die nationalen Dachverbände zuständig. Es waren dies der Schweizer Blasmusikverband (SBV) für alle Gesuche im Bereich der Instrumentalmusik, die Schweizerische Chorvereinigung (SCV) für alle Gesuche im Bereich Gesang, der Zentralverband Schweizer Volkstheater (ZSV) für alle Gesuche von deutsch- und rätoromanisch-sprachigen Theater-, Tanz oder Trachtengruppen und die Fédération suisse des sociétés théâtrales d’amateurs (FSSTA) für alle Gesuche von französisch- oder italienischsprachigen Theater-, Tanz- oder Trachtengruppen.

Insgesamt am meisten Gesuche gingen bei den Kantonen für Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen ein. Auch die Summe der bewilligten Ausfallentschädigungen übersteigt die ausbezahlten Beträge der Nothilfe und der Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich um ein Vielfaches (vgl. Darstellung D 3.1).

D 3.1: Übersicht Finanzhilfen

	<i>Ausfallentschädigung*</i>	<i>Nothilfe</i>	<i>Finanzhilfen Kulturvereine im Laienbereich</i>	<i>Total</i>
Getroffene Entscheide	19'647	14'446	7'651	41'744
Summe der bewilligten Finanzhilfen (in Mio. CHF)	496,81	32,17	31,47	560,44

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem BAK, Stand der Gesuche per 30. Mai 2023

Legende: * = Summe aus den Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen.

3.1 Umsetzung Bund

Nachdem das BAK und die designierten Vollzugsstellen über den Vollzug der verschiedenen Unterstützungen entschieden hatten, schloss das BAK Leistungsvereinbarungen mit den Vollzugsstellen ab. Diese regelten beispielsweise die folgenden Sachverhalte:

- Dauer
- Anspruchsberechtigung
- Höhe der Finanzhilfen
- Finanzierung
- Aufwandentschädigung für die Durchführung des Vollzugs
- Auflagen und Bedingungen (z.B. Mittelverwendung, Datenweitergabe, Festlegung der Vergabepaxis)
- Instrumente zur Aufgabenüberprüfung und Steuerung (Berichterstattungspflichten der Vollzugsstellen, Finanzaufsicht)

Das BAK stand mit allen Vollzugsstellen in regelmässigem Austausch, insbesondere zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020. Die Verantwortlichen des BAK agierten gemäss Interviewpartnerinnen und -partner pragmatisch und lösungsorientiert. Um die Vergabepaxis zwischen den Kantonen (Ausfallentschädigungen) beziehungsweise zwischen den nationalen Dachverbänden (Finanzhilfen Kulturvereine im Laienbereich) möglichst einheitlich zu gestalten, erstellte das BAK gemeinsam mit den Umsetzungsakteuren FAQ-Dokumente, die laufend aktualisiert wurden. Die FAQ waren für die Vollzugsstellen verbindlich. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner kritisierten, dass es anfangs Verzögerungen bei der Übersetzung der FAQ auf Französisch gegeben habe.

Für die Konzipierung und Umsetzung der Finanzhilfen standen dem BAK keine Zusatzressourcen zur Verfügung. Für diese Aufgaben verantwortlich war ein Team von einigen wenigen Personen. Die Belastung dieser Personen war hoch, es sei jedoch gelungen, die Aufgaben zu erfüllen, auch weil zu Beginn der Pandemie einige andere Aufgaben temporär weggefallen seien. Nebst der Startphase der Pandemie besonders intensiv sei das Jahr 2021 gewesen, weil dann die Aufgaben des Normalbetriebs wieder dazugekommen sind.

3.2 Umsetzung Vollzugsstellen

Im folgenden Abschnitt beschreiben wir den Vollzug der Finanzhilfen durch die verschiedenen Stellen.

3.2.1 Ausfallentschädigung für Kulturunternehmen und Kulturschaffende

Die Kantone bearbeiteten in den drei Phasen der Pandemie fast 20'000 Gesuche formell und bewilligten knapp 500 Millionen Franken.⁸ Dies ergibt pro Kanton durchschnittlich 750 Gesuche, wobei die Gesuchszahlen je nach Kanton stark variieren. Am meisten Gesuche bearbeitet wurden in Phase 2, die auch am längsten dauerte. In der dritten Phase 2022 nahm die Anzahl Gesuche merklich ab.

⁸ Einige Gesuche wurden eingereicht, aber wieder zurückgezogen. Diese sind hier nicht berücksichtigt.

D 3.2: Übersicht Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende

	<i>Phase 1</i> <i>März–Oktober 2020</i>	<i>Phase 2</i> <i>November 2020–Dezember 2021</i>		<i>Phase 3</i> <i>Januar–Dezember 2022</i>		<i>Total</i>
	Kulturunternehmen und Kulturschaffende	Kultur- unternehmen	Kultur- schaffende	Kultur- unternehmen	Kultur- schaffende	
Getroffene Entscheide	7'733	5'269	4'840	788	1'017	19'647
Summe der bewilligten Finanzhilfen (in Mio. CHF)	207,48	212,01	31,51	40,39	5,42	496,81

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem BAK, Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur per 30.05.2023.

Im März 2020 mussten die Kantone in kurzer Zeit eine Online-Plattform aufbauen, Formulare erstellen, Prozesse und Verantwortlichkeiten für die Gesuchsprüfung definieren und teilweise externes Personal anstellen. Dies sei zwar aufwändig gewesen, habe aber von den Kantonen gut geleistet werden können. In einzelnen Bereichen arbeiteten die Kantone in dieser Phase in ihren KBK-Regionen zusammen und konnten auf die Unterstützung der KBK-Delegation Covid-Massnahmen Kultur zurückgreifen. Die KBK-Delegation Covid-Massnahmen Kultur, die aus Vertretenden dreier Kantone bestand, war für den Vollzug von entscheidender Bedeutung (vgl. Abschnitt 2.1). Die Zusammenarbeit innerhalb der KBK-Delegation beschreiben die Interviewpartnerinnen und -partner als effizient, pragmatisch und sachbezogen. Für die drei involvierten Leitenden der kantonalen Kulturfachstellen bedeutete es jedoch gleichzeitig auch einen grossen Aufwand, zumal sich die Delegation zu Beginn der Pandemie zweimal wöchentlich traf. Die KBK-Delegation genoss ein grosses Vertrauen und eine hohe Legitimität bei allen Kantonen und konnte Vollzugsfragen direkt mit den Vertretenden des BAK besprechen. Sinnvoll sei es auch gewesen, dass die Delegation der Kantone mit einem Juristen ergänzt wurde.

Die Kantone pflegten mit Suisseculture Sociale und den vier nationalen Dachverbänden auf individueller Ebene eine Zusammenarbeit, einen institutionalisierten Austausch gab es jedoch nicht. Austausch fand insbesondere bezüglich der Vergabepaxis statt. Gesuchprüfende Mitarbeitende der Kantone meldeten sich regelmässig bei Suisseculture Sociale und tauschten mit ihnen Informationen zu Gesuchen aus. Die Mitarbeitenden der kantonalen Kulturfachstellen fragten teilweise bei den umsetzenden Stellen der Laienentschädigungen nach, ob ein bestimmter Akteur Geld erhalten habe.

Finanziert wurden die Ausfallentschädigungen je zu 50 Prozent durch den Bund und die Kantone. Dies bewährte sich gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern ebenfalls. Die Bundesbeteiligung habe dazu beigetragen, eine Annäherung der Vergabepaxis in den Kantonen zu erreichen und doch hatten die Kantone eine gewisse Flexibilität, um spezifische kantonale Begebenheiten zu berücksichtigen. Der Einbezug der Kantone war auch deshalb wichtig, weil diese gemeinsam mit den Gemeinden in Nicht-Krisenzeiten mehrheitlich für die Kulturpolitik beziehungsweise Kulturförderung zuständig sind. Die pro Kanton zur Verfügung stehenden Bundesmittel wurden aufgrund der Einwohnerzahl und der kantonalen Kulturausgaben ermittelt. Zu Beginn der Pandemie war unklar, ob die Gelder, die das BAK bereitstellte, ausreichen würden. Bei fast allen Kantonen reichte der zur Verfügung stehende Bundesbetrag schliesslich aus, um 50 Prozent der Ausfallentschädigung zu finanzieren. Die Kantone, die zu viel Bundesgelder zur Verfügung hatten, haben dies ausgewiesen und so konnten die Gelder anschliessend umverteilt werden. Das BAK beteiligte sich gemäss Interviewpartnerinnen und -partner an pragmatischen Lösungen.

Zur Prüfung der Gesuche beschafften die Kantone teilweise zusätzliche personelle Ressourcen – über Anstellungen und/oder externe Auftragnehmer. Insbesondere bei der Behandlung grosser Ausfallentschädigungen zogen die Kulturfachstellen teilweise auch Fachkompetenzen der jeweiligen kantonalen Finanzkontrolle oder von externen Treuhandfirmen bei. Einzelne Kantone, die besonders viele Gesuche erhalten haben, kamen bei der Prüfung der Gesuche an ihre Belastungsgrenzen. Auch die Geschwindigkeit, mit der die Kantone die Kapazitäten für die Gesuchprüfung hochfahren mussten, war eine Herausforderung. Der Bund beteiligte sich an den Administrativkosten der Kantone (gemäss Leistungsvereinbarung) mit höchstens 3 Prozent der Finanzmittel und minimal 60'000 Franken beziehungsweise maximal 600'000 Franken. Die Entschädigung der Administrativkosten wurde unterschiedlich gehandhabt in den Kantonen. Die Beteiligung des Bundes an den Vollzugskosten wurde von den Interviewpartnerinnen und -partnern generell geschätzt. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner hätten sich eine höhere Kostenbeteiligung des Bundes gewünscht.

Die Tatsache, dass für die endgültige Beurteilung von Gesuchen häufig Entscheide von vorgelagerten Stellen (Erwerbsersatz, Kurzarbeitsentschädigung) benötigt wurden, verlangsamte den Vollzug und führte in Einzelfällen dazu, dass die Kantone Rückzahlungen einfordern mussten.

In der Anfangsphase der Umsetzung hat die EFK je fünf Gesuche aus 22 Kantonen untersucht und auch zu späteren Zeitpunkten prüfte die EFK die Vergabep Praxis, insbesondere bezüglich den Kulturunternehmen, die teilweise sechs- oder siebenstelligen Frankenbeträge erhalten haben. Die EFK stellte 2020 fest, dass die Gesuche durch die Vollzugsstellen ordnungsgemäss bearbeitet wurden, verwies aber auf potenzielle Überentschädigungen in einzelnen Fallkonstellationen im Umfang von wenigen Millionen Franken. Dies, weil einige Kulturschaffende sowohl Soforthilfe bei Suisseculture Sociale als auch Ausfallentschädigungen beim Kanton erhalten hatten. Das BAK verwies in diesem Zusammenhang auf die Lehre und die bundesgerichtliche Rechtsprechung, mit der die Vergabep Praxis der Vollzugsstellen im Einklang stünde. Die wenigen Millionen Franken seien gemäss BAK zudem ein theoretischer Maximalwert.⁹

Gemäss Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern konnte eine – die grossen Unterschiede der Kantone berücksichtigende – verhältnismässig einheitliche Vergabep Praxis der Kantone erreicht werden. Kantonale Unterschiede habe es generell eher bezüglich Entscheidungsdauer als bezüglich Auslegung der Vergabekriterien gegeben. Teilweise hätten sich die Kantone in den Regionalkonferenzen zur Vergabep Praxis ausgetauscht, was zu einer einheitlicheren Praxis geführt habe. Bei Kulturunternehmen, die in mehreren Kantonen tätig waren, sprachen sich die Kantone zu den getätigten Finanzhilfen ab.

Ein Beispiel dafür, dass ein Kanton den Begriff «Kulturbereich» enger definieren wollte, dies aber nicht konnte, ist der Kanton Zürich. Dort wurde der Entscheid, an kommerzielle «Mainstream-Kinos» keine Ausfallentschädigung auszurichten, vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich als nicht zulässig eingeschätzt und musste zurückgenommen werden. Bezüglich der Vergabep Praxis gab es zudem eine Meinungsverschiedenheit zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Zürich mit dem BAK beziehungsweise mit den anderen Kantonen. Basel-Stadt und Zürich hätten sich ein einfacheres, pauschalisiertes Modell zur Entschädigung der Ausfälle gewünscht als der Nachweis über die entgangenen Einnahmen.

⁹ EFK (2020): COVID-19-Prüfungen, Vierter Zwischenbericht vom 15. Oktober 2020.

Die Umsetzung der Ausfallentschädigungen durch die Kantone hat sich mehrheitlich bewährt.

3.2.2 Nothilfe für Kulturschaffende

Suisseculture Sociale bearbeitete in den drei Phasen der Pandemie insgesamt 14'446 Gesuche und bewilligte Finanzhilfen von rund 32 Millionen Franken. Am meisten Gesuche wurden in der zweiten Phase eingereicht. Gemäss Angaben von Suisseculture Sociale ist die Bewilligungsquote und der durchschnittlich zugesprochene Betrag im Zeitverlauf eher gestiegen. Die exakten Zahlen zur Umsetzung der Nothilfe finden sich in Darstellung D 3.3.

D 3.3: Übersicht Nothilfe für Kulturschaffende

	<i>Phase 1 März–Oktober 2020</i>	<i>Phase 2 November 2020–Dezember 2021</i>	<i>Phase 3 Januar–Dezember 2022</i>	<i>Total</i>
Getroffene Entscheide	3'864	7'235	3'347	14'446
Summe der bewilligten Finanzhilfen (in Mio. CHF)	5,43	17,76	8,98	32,17

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem BAK, Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur per 30.05.2023.

Suisseculture Sociale wurde aufgrund ihrer Erfahrung in der Unterstützung von Kulturschaffenden in sozialen und wirtschaftlichen Notlagen (Trägerin Sozialfonds) vom BAK für den Vollzug der Nothilfe angefragt. Nachdem Suisseculture Sociale den Auftrag für den Vollzug der Nothilfe erhielt, rekrutierten die Verantwortlichen von Suisseculture Sociale Personal – insbesondere Kulturschaffende –, erstellten eine Gesuchsplattform und ein Vergabereglement und bauten Arbeits- und Abrechnungsprozesse auf. Zudem arbeitete Suisseculture Sociale an der Leistungsvereinbarung mit dem BAK mit. Ansprechpartner seitens Bund war in der ersten Phase insbesondere Pro Helvetia, da diese über Erfahrung in der direkten Förderung von Einzelpersonen verfügt. Im Verlauf der Pandemie klärte Suisseculture Sociale rechtliche Fragen direkt mit dem BAK und inhaltliche Fragen mit Pro Helvetia. Vor allem zu Beginn der Pandemie prüfte die EFK die Vergabepaxis von Suisseculture Sociale.

Suisseculture Sociale verfügte gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern über genügend Ressourcen für die Bearbeitung der Gesuche. Es stand ein Kostendach von maximal 1,6 Millionen Franken zur Verfügung. Einzig die Definition eines Maximallohns von 90'000 Franken pro Mitarbeiter/-in habe die Rekrutierung von Personal (insb. Juristinnen) erschwert beziehungsweise verunmöglicht. Als interne Kontrollinstanz fungierte der bestehende Vergabeausschuss des Sozialfonds von Suisseculture Sociale. Zudem wurden komplizierte Fälle intern besprochen, um eine möglichst einheitliche Vergabepaxis sicherzustellen. Wenn eine Person im Verlaufe der Pandemie mehrere Gesuche stellte, achtete Suisseculture Sociale darauf, dass diese von unterschiedlichen Personen geprüft werden.

Der Informationsaustausch zwischen Suisseculture Sociale und den Kantonen – insbesondere der KBK – habe gut funktioniert. Den Vollzug der Nothilfen erschwert hat aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner jedoch die fehlende Verknüpfung zwischen den Erwerbsersatzentschädigungen und den Nothilfen beziehungsweise der fehlende Informationsfluss zwischen den kantonalen Ausgleichskassen und Suisseculture Sociale. Dies habe dazu geführt, dass Suisseculture Sociale 300 Fälle neu überprüfen musste und in rund 100 Fällen Rückforderungen machen musste (siehe auch Abschnitt 2.3). Insbesondere in

den französischsprachigen Landesteilen sei diese Massnahme sehr schlecht angekommen und sei auch von den Medien aufgegriffen worden.

Insgesamt hat sich der Vollzug der Nothilfen durch Suisseculture Sociale bewährt. Dies habe sich auch an der tiefen Zahl an Rekursen, die eingereicht wurden.

3.2.3 Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich

Die vier nationalen Dachverbände bearbeiteten in den drei Phasen der Pandemie insgesamt 7'651 Gesuche. Am meisten Gesuche bearbeitete der SBV, gefolgt vom SCV. Am wenigsten Gesuche gingen beim FSSTA ein. In der dritten Phase 2022 sank die Anzahl Gesuche, wie die folgende Darstellung zeigt.

D 3.4: Übersicht Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich

	<i>Phase 1</i> <i>März–Oktober 2020</i>	<i>Phase 2</i> <i>November 2020–Dezember 2021</i>	<i>Phase 3</i> <i>Januar–Dezember 2022</i>	<i>Total</i>
Getroffene Entscheide	3'343	3'739	569	7'651
Summe der bewilligten Finanzhilfen (in Mio. CHF)	15,67	13,28	2,53	31,47

Quelle: Darstellung Interface, basierend auf dem BAK, Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur per 30.05.2023.

Das BAK nahm im März 2020 Kontakt zu den zehn vom BAK unterstützten Verbänden auf. Aufgrund der unterschiedlichen Sparten, in denen die Verbände tätig sind, wurde schnell klar, dass nicht ein Verband den Vollzug in allen Themenbereichen übernehmen kann. Die vier nationalen Dachverbände, die das BAK für die Gesuchsbearbeitung schliesslich anfragt hatte, seien zwar überrascht gewesen, hätten aber von Anfang an Interesse gezeigt, den Vollzug der Entschädigungen von Kulturvereinen im Laienbereich zu übernehmen. Die vier Dachverbände konnten zu den Rahmenbedingungen des Vollzugs Stellung beziehen, beispielsweise zum Betrag, der für die Gesuchsbearbeitung zur Verfügung gestellt wird, zur Definition eines Kulturvereins im Laienbereich oder zur Umsetzungspraxis bei der Beurteilung der Gesuche. Die mit dem Vollzug betrauten nationalen Dachverbände erarbeiteten Prozessabläufe, bauten IT-Infrastruktur auf und rekrutierten teilweise Mitarbeitende für die Gesuchsprüfung. Der SBV übertrug das Mandat für die Prüfung der Gesuche an eine externe Firma, deren Geschäftsführer zugleich Mitglied der Verbandsleitung des SBV war. Die EFK prüfte zudem im Frühling 2020 stichprobenartig den Vollzug durch die Dachverbände.

Das BAK stellte den Dachverbänden 100 Franken für die Bearbeitung eines Gesuchs zur Verfügung. Dies war gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern insgesamt ausreichend, auch wenn einzelne Gesuche grösseren Aufwand für die Beurteilung verursacht hätten.

Das BAK organisierte regelmässig gemeinsame Sitzungen mit allen vier nationalen Dachverbänden. Dies habe sich bewährt, auch wenn es für das BAK aufwändiger war, sich mit vier Vollzugsstellen, anstatt nur mit einer Vollzugsstelle auszutauschen. Der anfangs wöchentlich stattfindende Austausch zwischen den vier gesuchbeurteilenden Verbänden habe zur Vereinheitlichung der Vergabepaxis beigetragen. Auch die Verbände führten intern verschiedene Qualitätssicherungsmassnahmen ein. Bei Gesuchen, die die Vollzugsstellen abzulehnen planten, haben sie teilweise mit den nicht mit der Umsetzung betrauten, aber thematisch nahestehenden Verbänden Rücksprache gehalten, um eine Zweitmeinung einzuholen. Dadurch konnte gemäss Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -

partner eine einheitliche Gesuchbearbeitung der vier Verbände mehrheitlich erreicht werden. Die Verbände mussten Gesuche der Mitglieder und auch der Nicht-Mitglieder beurteilen. Dies habe insgesamt gut funktioniert und auch Nicht-Mitglieder konnten erreicht werden. Es gibt aus den Erhebungen keine Hinweise auf eine Ungleichbehandlung in der Gesuchbeurteilung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der einzelnen Verbände. Herausfordernd war gemäss Interviewpartnerinnen und -partner, dass die gesuchbeurteilenden Verbände nicht automatisch überprüfen konnten, ob die Gesuchstellenden von anderen Stellen Geld erhalten haben. Die Gesuchstellenden mussten dies per Selbstdeklaration angeben. Zudem wäre eine gemeinsame Datenbank für den Vollzug allenfalls hilfreich gewesen. Auch die Abgrenzung zu den Massnahmen des Bundes zur Stützung der Gesamtwirtschaft sei nicht immer einfach gewesen. Verschiedene Vereine beantragten in den Kantonen Kurzarbeit – beispielsweise für die Arbeit einer professionellen Dirigentin. In einigen Kantonen habe dies funktioniert, andere Kantone sprachen den Kulturvereinen im Laienbereich die Anspruchsberechtigung für Kurzarbeitsentschädigungen ab. Das BAK stand diesbezüglich im Austausch mit dem SECO. Die Vollzugsstellen konnten die Gesuche, sofern die erforderlichen Dokumente dem Gesuch beilagen, innerhalb der vorgegebenen Beurteilungsfrist von zwei Monaten bearbeiten. Verzögerungen habe es vor allem gegeben, wenn die Gesuche der Verbände lückenhaft waren und sie Dokumente nachreichen mussten. Der Bearbeitungsstand sei generell höher gewesen als bei den Kantonen.

Ein positiver Nebeneffekt des Austauschs im Rahmen der Gesuchbearbeitung ist, dass sich die Verbände nun besser kennen als vor der Pandemie und sich intensiver austauschen. Auch wurden die Aktivitäten der nationalen Dachverbände für deren Anspruchsgruppen besser sichtbar, was ihre Legitimation gegenüber der Basis positiv beeinflusst.

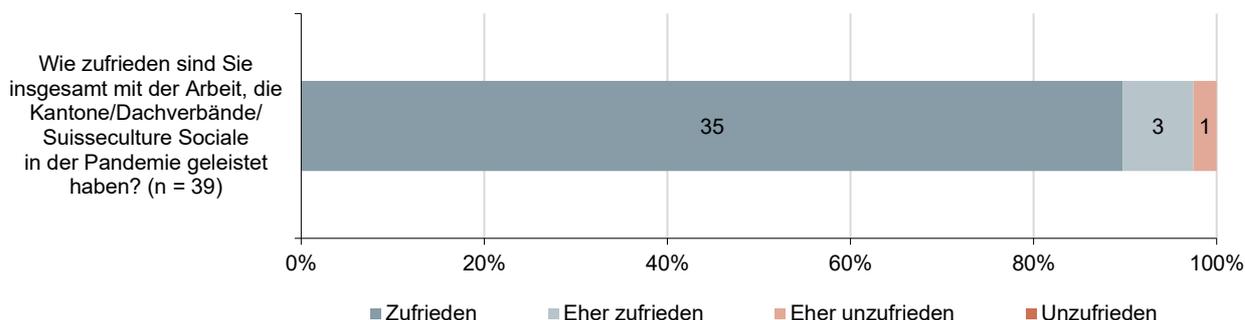
Insgesamt kann der Vollzug der Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich positiv bewertet werden.

3.3 Beurteilung des Vollzugs durch Stakeholder und Endbegünstigte

Die interviewten Endbegünstigten stellten in der Regel in mehr als einem Jahr ein Gesuch um Finanzhilfen. Lediglich sechs von 39 Befragten beantragten nur für ein Jahr der Pandemie (2020, 2021 oder 2021) Finanzhilfen. Die meisten Interviewten – 28 von 39 – beantragten und erhielten zusätzlich zu den Ausfallentschädigungen, Nothilfe-Geldern und Finanzhilfen noch weitere (staatliche) Unterstützungsgelder. Dabei handelte es sich in der Stichprobe mehrheitlich um Endbegünstigte von Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen. Bei den weiteren Unterstützungsbeiträgen handelte es sich oft um Erwerbsausfallentschädigungen, Kurzarbeitsentschädigungen oder Gelder der Arbeitslosenversicherung (vgl. Abschnitt 1.2).

Die Zufriedenheit mit der Arbeit der Vollzugsstellen ist insgesamt hoch – die folgende Darstellung zeigt, dass 38 von 39 Personen mit der Arbeit der Vollzugsstellen zufrieden oder eher zufrieden ist (vgl. auch folgende Abschnitte 3.3.1 bis 3.3.3).

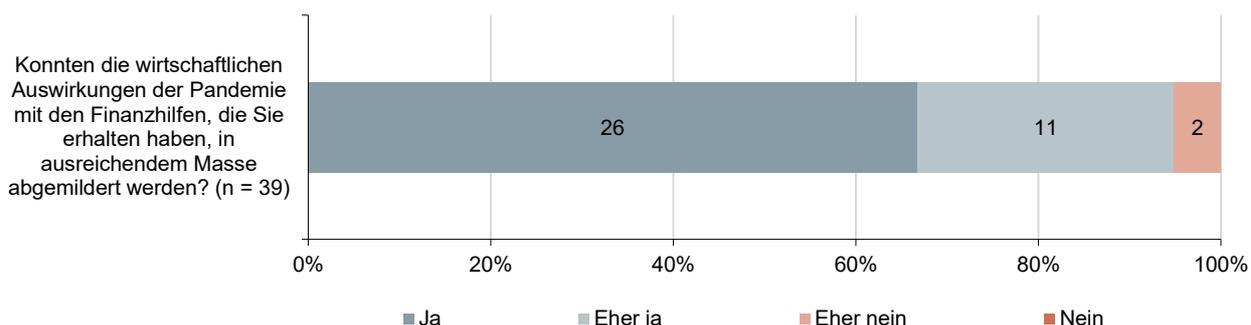
D 3.5: Gesamtzufriedenheit mit den Vollzugsstellen



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Auch ist es mehrheitlich gelungen, mit den verschiedenen Finanzhilfen im Kulturbereich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie in ausreichendem Masse abzumildern, wie die folgende Darstellung zeigt.

D 3.6: Abmilderung wirtschaftliche Auswirkungen



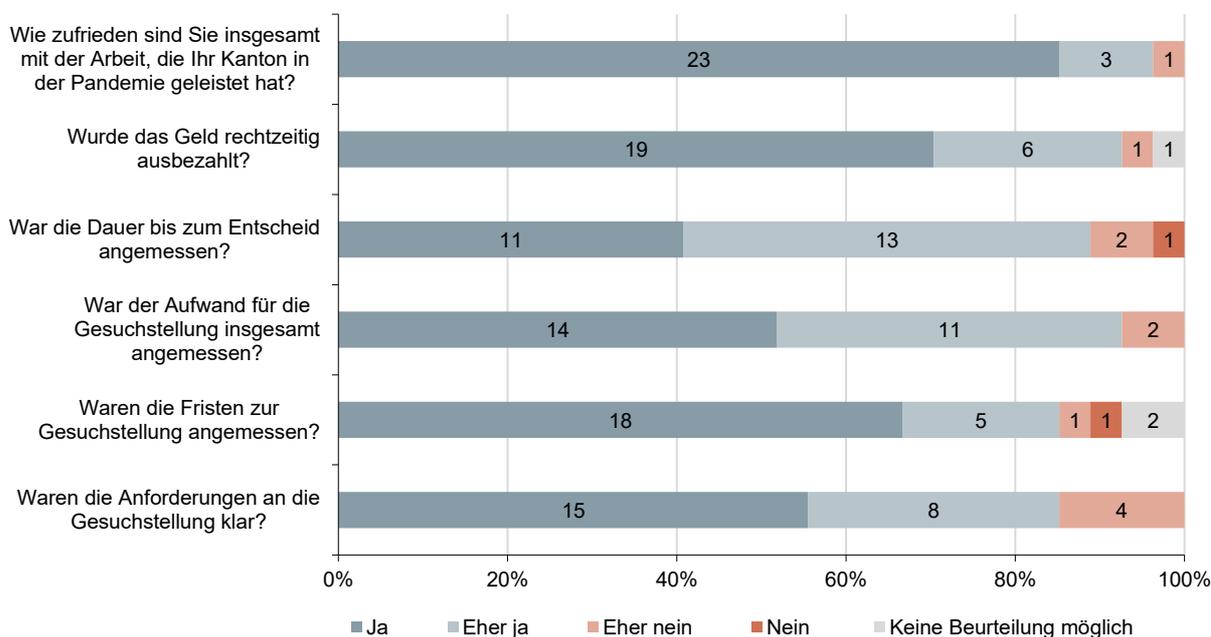
Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Für die Kulturschaffenden, die Kulturunternehmen und die Kulturvereine im Laienbereich waren gemäss einzelnen Interviewpartnerinnen und -partner die Veränderung der Gewohnheiten des Zielpublikums einschneidender als die unmittelbaren finanziellen Konsequenzen der Pandemie. Einzelne Kulturvereine im Laienbereich beklagten zudem einen Mitgliederschwund, der die Pandemie mit sich gebracht habe.

3.3.1 Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende

Die interviewten Endbegünstigten von Ausfallentschädigungen zeigten sich mit einer Ausnahme (eher) zufrieden mit der Arbeit, die ihr Kanton in der Pandemie leistete. Jeweils mindestens 23 der 27 interviewten Endbegünstigten sind der Ansicht, dass das Geld (eher) rechtzeitig ausbezahlt wurde, dass die Anforderungen an die Gesuchstellung (eher) klar waren. Auch die Dauer bis zum Entscheid, den Aufwand und die Fristen für die Gesuchstellung bewerteten sie als (eher) angemessen (vgl. Darstellung D 3.7).

D 3.7: Vollzug durch die Kantone



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

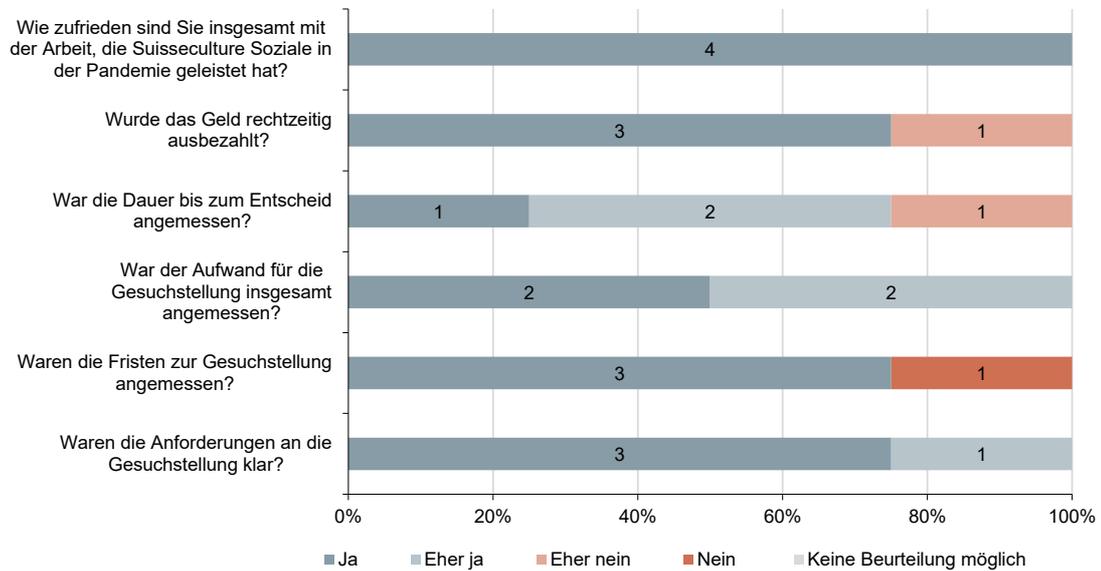
Unterschiedliche befragte Endbegünstigte in verschiedenen Kantonen lobten die Zusammenarbeit mit den Vollzugsstellen. Diese sei professionell, bedürfnis-, lösungsorientiert und teilweise unbürokratisch gewesen. Die Kulturfachstellen hätten die Situation der Kulturunternehmen und Kulturschaffenden gut verstanden, gerade auch im Vergleich zu Vollzugsstellen anderer Finanzhilfen.

Kritisiert wurde von einzelnen Endbegünstigten, dass der Anfang der Pandemie chaotisch gewesen sei und viele Unklarheiten bestanden hätten, beispielsweise, ob Ausfallentschädigungen AHV-pflichtig sind oder nicht. Allerdings zeigten die Endbegünstigten auch Verständnis für diese Situation, die für alle Beteiligten neu war, und stellten eine Verbesserung im Verlaufe der Zeit fest. Die Abgrenzung, für welche Ausfälle Ausfallentschädigungen geleistet werden und für welche nicht, sei nicht immer klar gewesen, gerade für Unternehmen mit mehreren Standbeinen oder in Branchen, in denen die Zuteilung zum Kultursektor nicht eindeutig ist (z.B. Veranstaltungstechnik). Einige Befragte kritisierten zudem, dass nur 80 Prozent des entstandenen Schadens ausbezahlt wurden und den steigenden Ausgaben (auch bedingt durch Inflation und höhere Energiepreise) bei den Finanzhilfen nicht Rechnung getragen wurde. Zudem sei es für Institutionen generell einfacher gewesen, an Unterstützung zu kommen, als für einzelne Kulturschaffende, auch weil sich diese teilweise nicht gewohnt waren, Gesuche zu stellen.

3.3.2 Nothilfe für Kulturschaffende

Die vier interviewten Personen, die ein Gesuch für Nothilfe stellten und Gelder erhielten, sind insgesamt zufrieden mit der Arbeit, die Suisseculture Sociale während der Pandemie leistete. Einzig eine Person beurteilt die Fristen für die Gesuchstellung, die Dauer bis zum Entscheid und zur Auszahlung als (eher) nicht angemessen (vgl. Darstellung D 3.8). Eine Person hätte sich gewünscht, eine schriftliche Zusammenfassung jedes Entscheids und jedes (ausgezählten) Betrags zu erhalten.

D 3.8: Vollzug durch Suisseculture Sociale

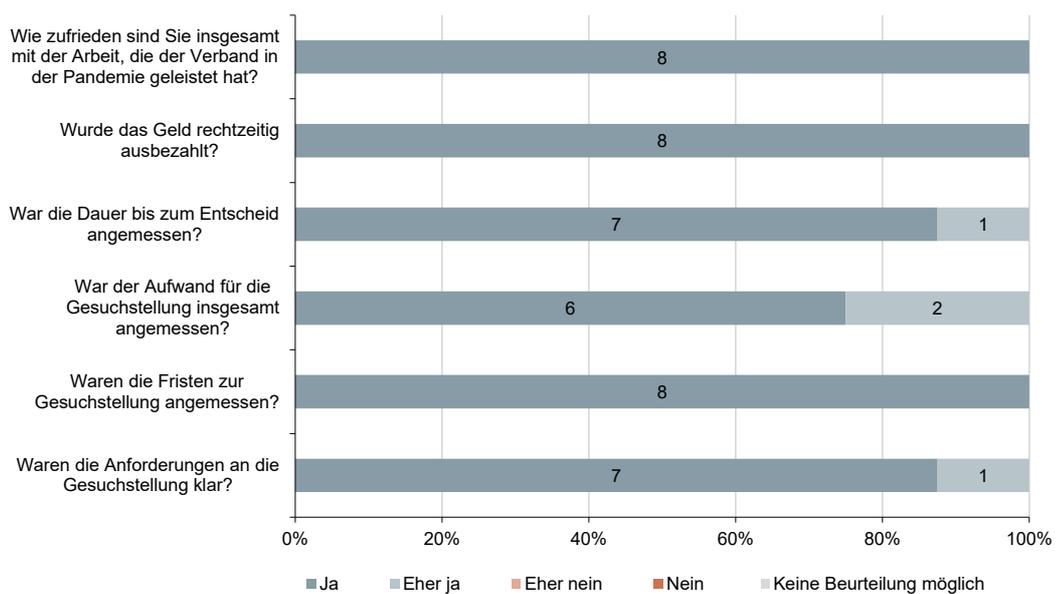


Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

3.3.3 Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich

Bei den interviewten acht Endbegünstigten der Kulturvereine im Laienbereich ist die Zufriedenheit hoch – die Fristen, die Dauer bis zum Entscheid und der Aufwand für die Gesuchstellung beurteilten sie als angemessen. Auch die Anforderungen an die Gesuchstellung seien klar gewesen (vgl. Darstellung D 3.9).

D 3.9: Vollzug durch nationale Dachverbände



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

Mehrere Befragte lobten den Vollzug der Finanzhilfen durch die vier Verbände explizit. Zwar sei der Aufwand für die Gesuchstellung für einen Verein durchaus gross, angesichts der erhaltenen Mittel jedoch angemessen gewesen. Der Prozess der Gesuchstellung sei intuitiv, das Formular verständlich gewesen und die Einreichung problemlos verlaufen. Wichtig sei nicht nur der erhaltene Geldbetrag gewesen, sondern auch das Zeichen, dass der Bund und die Verbände sich um die Vereine kümmern und deren Aktivitäten wertschätzen.

3.4 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Umsetzung

Ausgehend von den in den vorherigen Abschnitten dargelegten Resultaten beantworten wir in diesem Abschnitt die Evaluationsfragen zur Umsetzung.

Umsetzung durch den Bund

I Standen beim BAK ausreichend Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung? Inwiefern konnte das BAK den zusätzlichen Aufwand bewältigen?

Beim BAK standen insgesamt genügend Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung und der zusätzliche Aufwand konnte durch die Verantwortlichen bewältigt werden. Dies jedoch nur unter grossem Einsatz und weil mit dem Beginn der Pandemie andere Aufgaben temporär weggefallen sind. Jedoch war die Umsetzung sehr stark von einzelnen Personen abhängig, was im Fall von Ausfällen ein Risiko dargestellt hätte.

I Waren die Mechanismen zur Vergabe und die Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung ausreichend klar geregelt?

Die Mechanismen zur Vergabe und die Aufgaben der Vollzugstellen waren in Leistungsvereinbarungen geregelt. In diesen waren alle für den Vollzug relevanten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten definiert. Auch die Verantwortlichkeiten innerhalb des BAK waren definiert, entsprechend fällt die Beurteilung der Mechanismen zur Vergabe und der Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung positiv aus.

I Funktionierte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Vollzugsstellen? Wo lagen die Schwierigkeiten?

Das BAK begleitete die Vollzugstellen bei der Umsetzung der Finanzhilfen. Mit allen Vollzugstellen fand ein regelmässiger Austausch statt. Teilweise habe es Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BAK und den Vollzugsstellen gegeben, aber gemäss den Interviewpartnerinnen und -partnern wurden Herausforderungen gemeinsam besprochen und es wurde gemeinsam nach geeigneten Lösungen gesucht. Auch die Zusammenarbeit zwischen der EFK und dem BAK beziehungsweise den Vollzugsstellen beschrieben die Interviewpartnerinnen und -partnern als wichtig und lösungsorientiert. Aus Sicht der Evaluation ist die Zusammenarbeit zwischen dem BAK und den Vollzugstellen insgesamt als gut zu beurteilen.

Umsetzung durch Vollzugsstellen

I Wie erfolgte die Umsetzung durch die Vollzugsstellen?

Die Vorbereitungen für den Vollzug mussten innert kurzer Frist erfolgen. Diese Herausforderung meisterten die Vollzugstellen insgesamt gut. So wurden Gesuchplattformen aufgebaut und angepasst, Prozesse und Verantwortlichkeiten definiert und Ressourcen für die Gesuchsbearbeitung beschafft. Viele Vollzugsstellen rekrutierten für die Bearbeitung der Gesuche zusätzliches Personal oder griffen auf interne Ressourcen (beispielsweise von weiteren Verwaltungseinheiten) zurück. Die kantonalen Kulturfachstellen arbeiteten teilweise mit der kantonalen Finanzkontrolle und externen Treuhandfirmen zusammen (vor allem bei der Bearbeitung von Gesuchen um Entschädigung für hohe finanzielle Ausfälle). Insbesondere zur Besprechung der Vergabepaxis fand sowohl ein Austausch zwischen den Vollzugsstellen (z.B. via KBK) als auch ein Austausch mit dem BAK statt.

I Hatten die Vollzugsstellen ausreichend Ressourcen zur Bewältigung der Gesuchsbearbeitung? Inwiefern konnten die Vollzugsstellen den zusätzlichen Aufwand bewältigen?

Den vier nationalen Dachverbänden stand für die Bearbeitung eines Gesuchs jeweils 100 Franken zur Verfügung. Suisseculture Sociale verfügte über ein Kostendach von 1,6 Millionen Franken für die Bearbeitung der Gesuche. Dieser Betrag war im Durchschnitt ausreichend. Sowohl Suisseculture Sociale als auch die meisten Verbände haben für die Prüfung der Gesuche zusätzliches Personal rekrutieren und dadurch den zusätzlichen Aufwand bewältigen können.

Die für den Vollzug zuständigen kantonalen Kulturfachstellen konnten teilweise auf die Unterstützung anderer Verwaltungseinheiten zurückgreifen. Die Kantone konnten 3 Prozent der Finanzmittel des Bundes, maximal aber 600'000 Franken, für Administrativkosten einsetzen. Die Vergütung der Administrativkosten wurde von den Kantonen grundsätzlich geschätzt, von diesen aber unterschiedlich gehandhabt. Einzelne Kantone hätten sich zu Beginn einen grösseren Beitrag des Bundes an den Vollzugsaufwand gewünscht.

I Funktionierte die Zusammenarbeit der Vollzugsstellen untereinander?

Die Zusammenarbeit der Vollzugsstellen innerhalb der jeweiligen Unterstützungsart – bei den Ausfallentschädigungen zwischen den Kantonen, bei den Kulturvereinen im Laienbereich zwischen den vier Dachverbänden – funktionierte insgesamt gut. Insbesondere zu Beginn der Pandemie, als die Massnahmen implementiert wurden, fand viel Austausch zwischen den Vollzugsstellen statt, um eine möglichst einheitliche Vollzugspraxis zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsstellen der verschiedenen Finanzhilfen war zwar auf individueller Ebene konstruktiv, aufgrund eines fehlenden automatischen Informationsaustauschs jedoch herausfordernd.

I Wie erfolgte die Erarbeitung von Gesuchsformularen, Wegleitungen, Vergabereglementen usw.? Wurden Synergien ausreichend genutzt (mit bestehenden Instrumenten/ zwischen den Vollzugsstellen)?

Die Erarbeitung der Grundlagen für den Vollzug erfolgte durch die Vollzugsstellen mit Unterstützung des BAK. Synergien zwischen den Kantonen wurden bei der Erarbeitung der Gesuchsformulare, Wegleitungen und Vergabereglemente insbesondere in der KBK-Delegation Covid Massnahmen Kultur und den regionalen KBK-Delegationen genutzt. Innerhalb der Kantone (z.B. aufgrund bestehender Gesuchsplattformen) wurde bereits vorhandene Informatikinfrastruktur (z.B. Gesuchsportale) genutzt. Zwischen den vier nationalen Dachverbänden konnten bei der Vorbereitung des Vollzugs nur wenige Synergien genutzt werden. Der Austausch zwischen den Vollzugsstellen erfolgte insbesondere zur Vergabepaxis.

I Konnten die Vollzugsstellen die Gesuche in der angemessenen Zeit bearbeiten? Wo gab es Schwierigkeiten

Suisseculture Sociale, die vier nationalen Dachverbände und die meisten Kantone konnten die Gesuche innerhalb einer angemessenen Frist beurteilen. In einzelnen Kantonen kam es aufgrund der grossen Anzahl an Gesuchen zu leichten Verzögerungen. Der zentrale Grund für Verzögerungen in der Gesuchsbearbeitung waren bei allen Vollzugsstellen unvollständig eingereichte Gesuche oder fehlende Entscheide von Vollzugsstellen anderer Finanzhilfen (Subsidiarität).

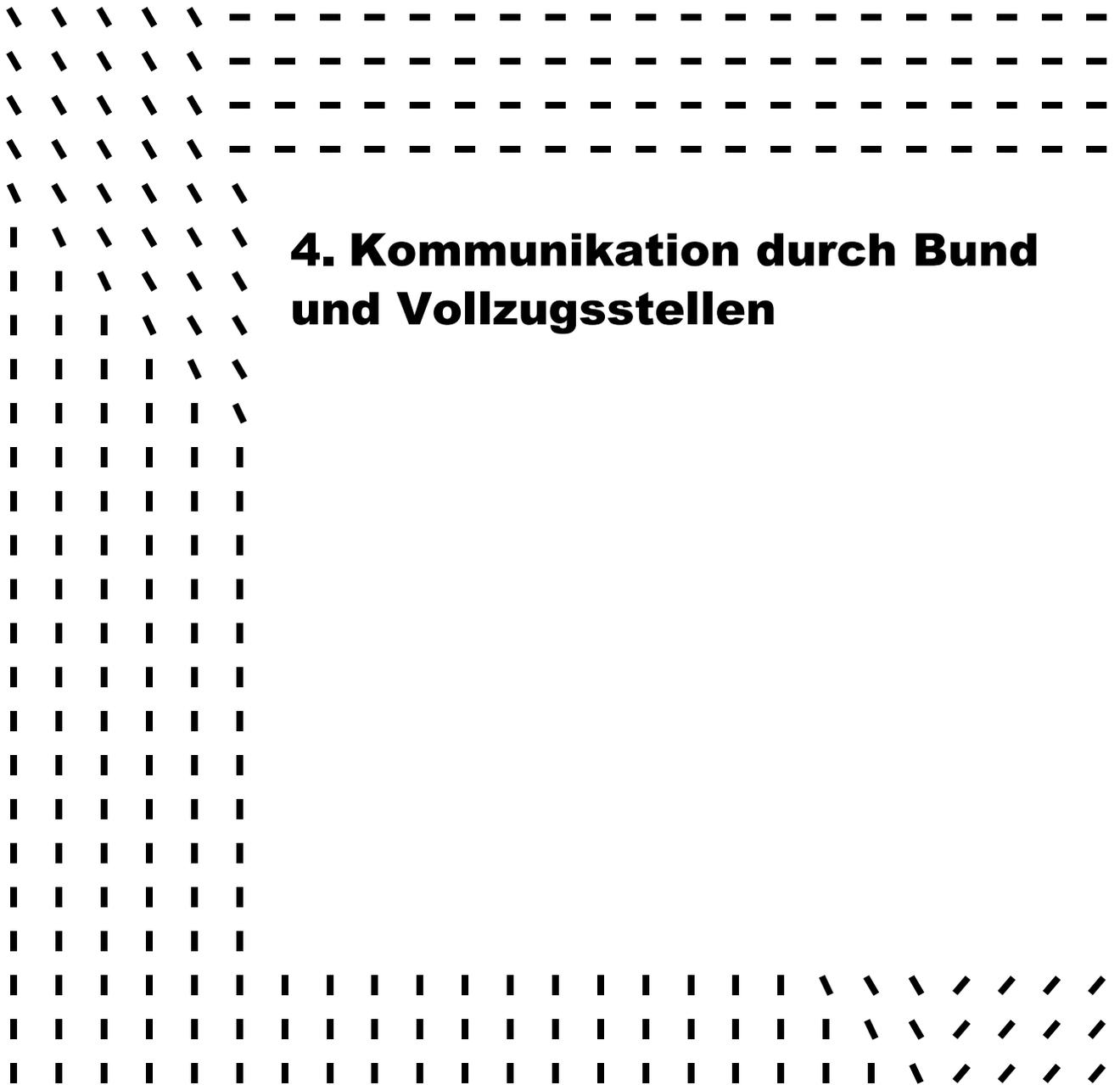
I War die Subsidiarität der Beiträge gegenüber anderen Finanzhilfen von Bund und Kantonen gewährleistet?

Angaben zu den erhaltenen Finanzhilfen mussten durch die Gesuchstellenden per Selbstdeklaration erfolgen. Die Vollzugsstellen hatten keine Möglichkeit, die Subsidiarität der Beträge im Einzelfall zu überprüfen, da sie keinen direkten Zugriff auf Informationen

bezüglich der weiteren Finanzhilfen hatten. Bei der Gesuchsprüfung tauschten sich die verschiedenen Vollzugsakteure bezüglich der bereits ausbezahlten Gelder untereinander aus. In einzelnen Fällen war die Subsidiarität nicht gewährleistet – insbesondere zwischen Nothilfe und Erwerbsersatz –, so dass Suisseculture Sociale Rückforderungen tätigen musste. Gesamthaft kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Subsidiarität in einzelnen Fällen nicht gewährleistet war, es gibt jedoch keine Hinweise auf systematische Probleme.

I Wie beurteilen die Endbegünstigten den Vollzug durch die Vollzugsstellen? Waren die Anforderungen klar? Waren Formulare, Fristen und die Dauer der Gesuchsbearbeitung angemessen? Wurden Gelder rechtzeitig ausbezahlt? Wo lagen Schwierigkeiten? Die interviewten Endbegünstigten aller drei Finanzhilfen sind mit dem Vollzug insgesamt zufrieden. Die Fristen, die Dauer bis zur Auszahlung und auch die Verständlichkeit der Formulare beurteilen sie mehrheitlich als angemessen. In einzelnen Kantonen hat die Dauer für die Bearbeitung der Gesuche aufgrund der vielen Gesuche und knapper Ressourcen teilweise etwas lange gedauert. Teilweise herausfordernd für die Endbegünstigten war es, zu wissen, für welche Finanzhilfen sie anspruchsberechtigt sind.

I Waren die Mechanismen zur Vergabe und die Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung ausreichend klar geregelt? Die Verantwortlichkeiten und die Abläufe beim Vollzug waren in den Leistungsvereinbarungen und den Verordnungen ausreichend klar geregelt. Die einzelnen Vollzugsstellen definierten intern Verantwortlichkeiten und Abläufe für die Gesuchsprüfung, die sich insgesamt bewährt haben.



4. Kommunikation durch Bund und Vollzugsstellen

In diesem Kapitel beschreiben wir die Kommunikationsaktivitäten, die von Bund und Vollzugsstellen im Hinblick auf die Finanzhilfen geleistet wurden und zeigen die Beurteilung auf Grundlage der Stakeholder-Interviews und der Interviews mit den Endbegünstigten auf. Schliesslich beantworten wir die Evaluationsfragen zur Kommunikation.

4.1 Kommunikation Bund

Zentrale Kommunikationsinstrumente des Bundes über die Finanzhilfen im Kulturbereich stellten die Website des BAK und Medienmitteilungen dar.

Auf der Website wurden, neben der Publikation der rechtlichen Grundlagen und Erläuterungen zu den Finanzhilfen, insbesondere eine Liste mit FAQs (für Kulturunternehmen und für Kulturschaffende) zur Verfügung gestellt. Diese FAQs dienten als Praxisfestlegungen in Bezug auf Unklarheiten als Ergänzung zu den Richtlinien und Erläuterungen des BAK und waren für die Vollzugsbehörden verbindlich, so dass diese sich bei der Begründung von Entscheiden auf die FAQs abstützen konnten. Die FAQs wurden regelmässig ergänzt und angepasst, so dass Erfahrungen aus der Vollzugspraxis einfließen konnten. Während die FAQs zu Ausfallentschädigungen und Nothilfe veröffentlicht wurden, publizierte das BAK die FAQs betreffend Finanzhilfen an Kulturvereine im Laienbereich nicht. Ebenfalls stellte das BAK auf der Website Informationen in schematischer Form über die verschiedenen Instrumente.

Im Zeitraum zwischen März 2020 und April 2022 veröffentlichte das BAK 15 Medienmitteilungen betreffend der Finanzhilfen im Kulturbereich. Bei Medienkonferenzen des Bundesrats zur Corona-Pandemie wurden die Finanzhilfen im Kulturbereich ebenfalls thematisiert – es wurden jedoch keine spezifischen Medienkonferenzen zu den Finanzhilfen im Kulturbereich durchgeführt.

Das BAK betrieb keine Kommunikation gegenüber (potenziellen) Endbegünstigten, es verwies jeweils auf die zuständigen Vollzugsstellen. Auch die Kommunikation gegenüber den Medien beziehungsweise der Öffentlichkeit erfolgte insgesamt eher reaktiv und zurückhaltend.

4.2 Kommunikation Vollzugsstellen

Bei der Beschreibung der Kommunikation durch die Vollzugsstellen unterscheiden wir je nach Instrument respektive Zuständigkeit.

4.2.1 Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende

Für die Kantone waren, wie auch für den Bund, die Websites das zentrale Kommunikationsinstrument. So wurde dort in der Regel erläutert, wie Gesuche zu stellen sind, Gesuchsformulare wurden verfügbar gemacht und Wegleitungen, Merkblätter, Vorlagen zur Schadensberechnung und Informationen zu Terminen wurden publiziert. Insbesondere erfolgte über die Websites auch der Einstieg in die elektronischen Gesuchsportale. Im Sinne einer

ersten Anlaufstelle verwiesen viele Kantone auf ihren Websites zudem auf die Instrumente, die nicht in der Zuständigkeit der kantonalen Kulturfachstellen lagen (nationale Dachverbände, Suisseculture Sociale, Erwerbsersatz). Wichtig war weiter der Verweis auf die FAQs des Bundes bezüglich Ausfallentschädigungen.

Die Kommunikation gegenüber (potenziellen) Endbegünstigten erfolgte in manchen Kantonen zudem via Mailings/Newsletter – sofern Adressen verfügbar waren. Weitere Instrumente waren (Online-)Veranstaltungen oder Foren zur Information über die Finanzhilfen sowie eine Hotline für Kulturschaffende. Zentral war zudem der persönliche Austausch im Rahmen der Gesuchsüberprüfung. Hier standen die Kantone per E-Mail und per Telefon bei Fragen zur Verfügung.

Die Kommunikation der Kantone gegenüber den Medien erfolgte in der Regel in Abstimmung mit der gesamten kantonalen Kommunikation bezüglich der Pandemie (z.B. Beispiel bei allgemeinen Pressekonferenzen). Weiter wurden teilweise spezifische Medienmitteilungen zur Umsetzung der Finanzhilfen im Kulturbereich in den jeweiligen Kantonen veröffentlicht. In einzelnen Fällen haben Kantone den Finanzhilfen im Kulturbereich auch eigene und umfassende Medienkonferenzen gewidmet (z.B. der Kanton Zürich am 29.06.2020 und am 04.03.2021, der Kanton Waadt am 04.12.2020).

4.2.2 Nothilfe für Kulturschaffende

Auch für Suisseculture Sociale war die Website zentral für die Kommunikation. Hier wurde das dreisprachige Gesuchportal für Nothilfe aufgeschaltet und Hinweise zur Gesuchseinreichung gemeinsam mit dem Formular «Angaben zum Unterstützungsgesuch» verfügbar gemacht. Fragen konnten über das Gesuchportal oder zentral an eine E-Mail-Adresse gestellt werden, wobei die Antworten standardmässig ohne Nennung der Mitarbeitenden von Suisseculture Sociale versendet wurden.

Suisseculture Sociale hatte sich dagegen entschieden, individuelle telefonische Anfragen anzunehmen. Neben der Ressourcenfrage lag der Grund hierfür darin, dass die Mitarbeitenden für zu erwartende problematische Telefonate nicht geschult waren. Die Telefonnummer des Geschäftsführers war zwar im Internet einfach zu finden, wurde aber dennoch kaum von (potenziellen) Empfängern von Nothilfe genutzt. Insgesamt wurde in der Kommunikation mit den Endbegünstigten viel Wert darauf gelegt, keine persönlichen Beziehungen zwischen Sachbearbeitenden und Gesuchstellenden entstehen zu lassen (unter anderem durch Wechsel bei der Bearbeitung von Dossiers derselben Person). Dies auch, um die Mitarbeitenden vor negativen Reaktionen bei ablehnenden Entscheiden zu schützen.

Aufgrund der erhöhten Sichtbarkeit im Zusammenhang mit dem Vollzug der Nothilfe erhielt Suisseculture Sociale viele Medienanfragen und beantwortete diese entsprechend. Im April 2020 wurde zudem eine Medienmitteilung zur Lancierung des Instrumentes der Nothilfe verfasst, im März 2021 zu den Veränderungen bezüglich Nothilfe in der Verordnung. Insgesamt lag der Schwerpunkt der Medienarbeit von Suisseculture Sociale während der Pandemie jedoch bei der politischen Arbeit des Verbandes und nicht auf dem Vollzug der Nothilfe.

4.2.3 Finanzhilfen für Kulturvereine im Laienbereich

In den Leistungsvereinbarungen mit den vier nationalen Dachverbänden sah der Bund vor, dass diese in geeigneter Weise über die Möglichkeit zur Einreichung eines Gesuchs kommunizieren sollen und die Kommunikation dreisprachig auf Deutsch, Französisch und Italienisch zu erfolgen hat. Auch die vier nationalen Dachverbände nutzten für die Kommunikation primär ihre Websites – dort standen auch die Informationen zur Gesuchstellung zur Verfügung.

Die vier nationalen Dachverbände informierten ihre Mitglieder über ihre Newsletter. Dort, wo ein Dachverband für Gesuche von Vereinen zuständig war, die in einem anderen Verband organisiert sind (wie beispielsweise der SBV für Mitglieder des Schweizer Tambouren- und Pfeifferverbandes oder des Eidgenössischen Orchesterverbands), sind Newsletter auch den entsprechenden Verbänden zur Verfügung gestellt worden. Die direkte Kommunikation der Dachverbände mit den Endbegünstigten erfolgte per E-Mail, aber auch oft per Telefon. Beispielsweise teilte der ZSV negative Entscheide zunächst telefonisch mit, und erst anschliessend per E-Mail. Ausserdem wurden Gesuchstellende darüber informiert, dass sie zu einer erneuten Gesuchseingabe berechtigt sind (für 2021, für 2022).

4.3 Beurteilung der Kommunikation durch Stakeholder und Endbegünstigte

Aus Sicht der interviewten Stakeholder bestand die grösste Herausforderung bei der Kommunikation zu den Finanzhilfen in der Komplexität des Systems. Für Einzelpersonen sei es nicht immer einfach gewesen, zu verstehen, wann welches Instrument greift und wo die Zuständigkeiten liegen.

Die Interviewpartnerinnen und -partner nahmen die Kommunikation durch das BAK insgesamt als gut und verständlich wahr, jedoch als wenig aktiv. Teilweise hätten sie sich hier mehr Kommunikation gegenüber den Endbegünstigten respektive mehr Marketing für die Finanzhilfen gewünscht. Mit den FAQs seien zentrale Fragen der Vollzugsstellen und Endbegünstigten beantwortet gewesen – es wäre jedoch von Nutzen gewesen, wenn auch die FAQs für die Kulturvereine im Laienbereich publiziert worden wären. Die Taskforce Culture kritisierte, dass eine «fortlaufend aktualisierte, einfach zugängliche Übersicht (Informationsseite des Bundes) über alle Massnahmen auf sämtlichen föderalen Ebenen und ihr Zusammenspiel» nicht verfügbar gewesen sei.¹⁰

Die Kommunikation durch die Vollzugsstellen wird von den Interviewpartnerinnen und -partnern mehrheitlich gelobt. Ein grosser Vorteil für die Kommunikation habe auch darin bestanden, dass die kantonalen Kulturfachstellen, Suisseculture Sociale und die nationalen Dachverbände die Bedürfnisse und Arbeitsweisen der (potenziellen) Endbegünstigten in der Regel kannten und adressatengerecht kommunizieren konnten. In den Interviews wurde aber auch darauf verwiesen, dass die jeweiligen Verbände aufgrund der teilweise sehr technischen Kommunikation der Vollzugsstellen eine wichtige Vermittlerrolle gegenüber den Kulturschaffenden hatten.

Die Herausforderung bei der Kommunikation lag für die vier nationalen Dachverbände darin, Absagen an eigene Mitglieder zu erläutern und gegenüber Nicht-Mitgliedern über die Möglichkeit zur Einreichung eines Gesuchs zu kommunizieren. Zudem wurde in einem Fall vom SBV ein Newsletter mit einer nicht korrekten Information zu früh versendet, was viel Erklärungsbedarf gegenüber Vereinen zur Folge hatte. Für Suisseculture Sociale war es eine Schwierigkeit, den Betroffenen und den Medien zu kommunizieren, dass Rückforderungen (in Bezug auf Doppelspurigkeiten mit der EO) von bereits ausbezahlten Nothilfe-Geldern gestellt werden mussten. Zwar sind die Interviewten mehrheitlich der Ansicht, dass die Vollzugsstellen rechtzeitig über Veränderungen bezüglich Finanzhilfen informiert haben; von einigen Interviewpartnerinnen und -partnern wird jedoch auf das Spannungsverhältnis zwischen schneller und vollständiger/korrekter/mehrsprachiger Information hingewiesen.

Die interviewten Endbegünstigten entnahmen Informationen zu den Finanzhilfen vor allem den Websites der Vollzugsstellen und des Bundes. Daneben waren auch die Medien

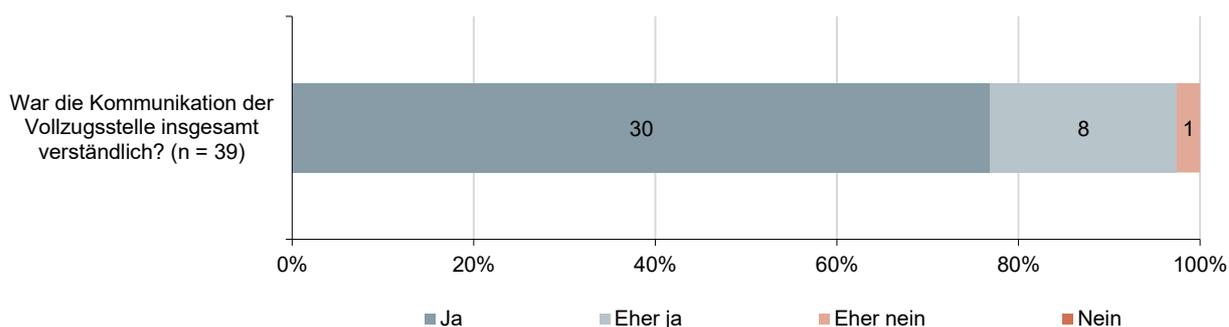
¹⁰ Taskforce Culture (25. Januar 2021): Medienmitteilung zum zweiten Treffen der Schweizer Kulturbranche mit Bundesrat Alain Berset.

als Informationsquelle relevant für die Endbegünstigten. Verschiedene Interviewte wiesen zudem auf die Mailings und Newsletter von Kantonen und Verbänden hin, die auf die Hilfen aufmerksam machten. Nicht zuletzt hätten persönliche Kontakte und der Austausch mit Berufskolleginnen und -kollegen (direkt, via Soziale Medien) als wichtige Informationskanäle gedient.

Gemäss fast aller interviewter Endbegünstigten erfolgte die direkte Kommunikation der Vollzugsstellen im Zusammenhang mit den Gesuchen per E-Mail oder direkt via Gesuchportal. Über die Hälfte der Interviewten stand zudem in telefonischem Austausch mit der zuständigen Vollzugsstelle. Die Gesuchstellenden schätzten es, dass ihnen häufig eine Ansprechperson zugewiesen wurde, die sie direkt kontaktieren konnten. Vereinzelt hatten Endbegünstigte auch persönliche Treffen mit Verantwortlichen des Kantons, um Fragen zu ihren Gesuchen zu besprechen oder Dokumente zu sichten.

Auf die Frage, ob die Kommunikation der Vollzustellen verständlich war, äusserten sich die interviewten Endbegünstigten sehr positiv. Nur eine befragte Person ist der Ansicht, dass die entsprechende Vollzugsstelle (in diesem Fall ein Kanton) eher nicht verständlich kommuniziert hat (vgl. Darstellung D 4.1).

D 4.1: Verständlichkeit Kommunikation



Quelle: Darstellung Interface, basierend auf den Kurzinterviews mit Endbegünstigten.

4.4 Beantwortung der Evaluationsfragen zur Kommunikation

Ausgehend von den in den vorherigen Abschnitten dargelegten Resultaten beantworten wir in diesem Abschnitt die Evaluationsfragen zur Kommunikation.

I Welches waren die zentralen Kommunikationskanäle?

Für das *BAK* waren die Website sowie Medienmitteilungen die wichtigsten Kommunikationskanäle. Insgesamt informierte das *BAK* aber zurückhaltend über die Finanzhilfen und meist verwies es auf die jeweiligen Vollzugsstellen.

Die *Kantone* informierten insbesondere auf der Website über die Finanzhilfen. Dies ermöglichte auch den direkten Einstieg in die Gesuchportale. In der Regel war die Kommunikation der Kantone gegenüber Medien und Öffentlichkeit zu den Finanzhilfen im Kulturbereich in die allgemeine Kommunikation zur Pandemie eingebettet. Vereinzelt widmeten Kantone den Finanzhilfen im Kulturbereich aber auch eigene Medienkonferenzen. Die direkte Kommunikation mit (potenziellen) Endbegünstigten erfolgte in der Regel per E-Mail, gelegentlich auch per Telefon.

Suisseculture Sociale informierte ebenfalls über die Website, in die auch das Gesuchportal integriert war. Zudem gab es eine zentrale E-Mail-Adresse für Fragen von

Gesuchstellenden. Individuelle telefonische Anfragen wurden von Suisseculture Sociale, unter anderem aus Ressourcen Gründen, nicht entgegengenommen.

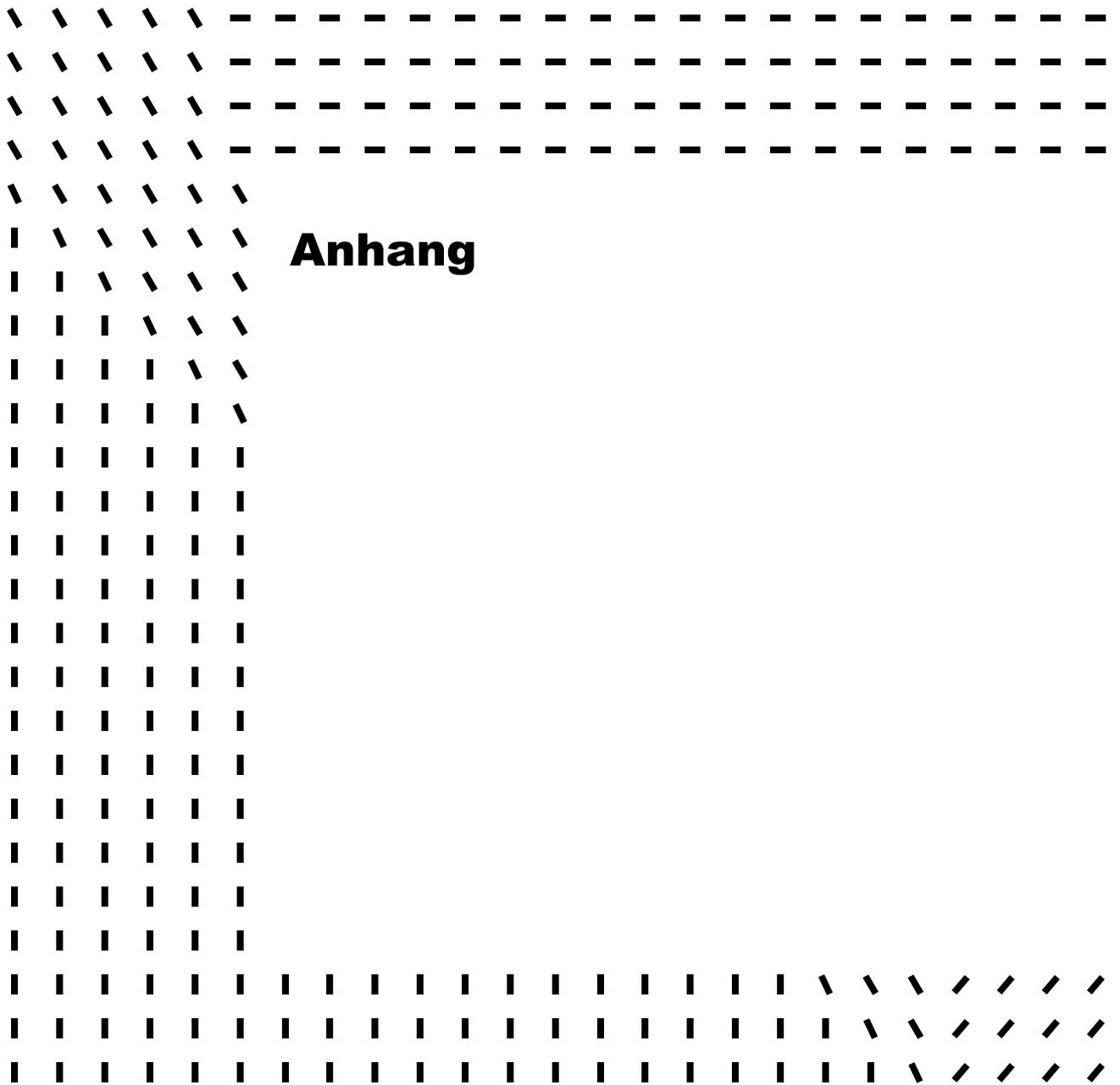
Die *vier nationalen Dachverbände* nutzten für die Kommunikation ebenfalls primär ihre Website. Ihre Mitglieder informierten sie zudem via Newsletter über die Finanzhilfen. Die direkte Kommunikation mit unterstützten Vereinen erfolgte per E-Mail, aber auch intensiv per Telefon.

I Wurden angemessene Kommunikationskanäle genutzt?

Die Kommunikationskanäle erwiesen sich grundsätzlich als angemessen. Nützlich war insbesondere, dass die Liste mit FAQs (für Kulturunternehmen und Kulturschaffende) regelmässig aktualisiert und auf die Website des BAK gestellt wurde. Vom BAK hätten sich manche der interviewten Stakeholder noch mehr Kommunikationsaktivitäten respektive Marketing für die Finanzhilfen gewünscht.

I Erfolgte die Kommunikation verständlich, adressatengerecht und rechtzeitig?

Die grösste Herausforderung für die Kommunikation zu den Finanzhilfen bestand in der Komplexität des Systems. Grundsätzlich ist es aber gelungen, die (potenziellen) Endbegünstigten darüber zu informieren, an wen sie sich wenden müssen und wo sie entsprechend Gesuche stellen konnten. Für fast alle interviewten Endbegünstigten war die Kommunikation der Vollzugsstellen verständlich oder eher verständlich. Um adressatengerecht zu kommunizieren, habe sich auch der dezentrale Vollzug als vorteilhaft erwiesen. Aufgrund der teilweise technischen Kommunikation der Vollzugstellen nahmen zudem die Verbände eine wichtige Vermittlerrolle gegenüber Kulturschaffenden ein. Informationen zu Änderungen standen in der Regel rechtzeitig zur Verfügung, wenngleich es durchaus Zielkonflikte zwischen schneller und vollständiger/korrekturer/mehrsprachiger Information gab.



A 1 Interviewte Personen

Im Rahmen der Stakeholder-Interviews wurden mit folgenden Personen Interviews geführt:

DA 1: Interviewte Stakeholder

<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Organisation</i>
<i>Bund</i>		
Fischer	Yves	Bundesamt für Kultur (BAK)
Vitali	David	Bundesamt für Kultur (BAK)
Zimmermann	Daniel	Bundesamt für Kultur (BAK)
<i>Vollzugsstellen</i>		
Glerner	Hans Ulrich	Amt für Kultur, Kanton Bern
Herzog Fuchs	Madeleine Lisa	Fachstelle Kultur, Kanton Zürich
Hofer	Roland E.	Kulturförderung, Kanton Schaffhausen
Kollegger	Andy	Schweizer Blasmusikverband (SBV)
Minder	Nicole	Service des affaires culturelles, Canton Vaud
Pfister-Fetz Hasler	Nicole Etrit	Suisseculture Sociale
Röllli-Imgrüth	Eva	Zentralverband Schweizer Volkstheater (ZSV)
Schwarz	Andreas	Amt für Kultur, Kanton St. Gallen
<i>Weitere</i>		
Burkhardt	Franziska	Kultur Stadt Bern, Städtekonferenz Kultur (SKK)
Künzi	Sandra	Taskforce Culture, t. Theaterschaffen Schweiz
Unternährer	Nathalie	Abteilung Kultur, Christoph Merian Stiftung