

07.043

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Kulturförderung
(Kulturförderungsgesetz, KFG)**

vom 8. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Kulturförderung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 99.3507 | Musikförderung durch den Bund (N 24.3.2000, Gysin Remo) |
| 2000 | P | 00.3094 | Internationale Messe für Buch und Presse in Genf. Unterstützung durch den Bund (N 23.6.2000, Neirynek) |
| 2001 | P | 01.3431 | Bundesunterstützung der Genfer Buchmesse (N 14.12.2001, WBK-N) |
| 2001 | P | 01.3482 | Jugend und Musik (N 14.12.2001, Meier-Schatz) |
| 2002 | P | 02.3276 | Sicherung der Existenz und des Auftrages des Schweizerischen Alpen Museums (S 19.9.2002, Maissen) |
| 2004 | P | 04.3343 | Kulturförderungsgesetz (S 21.9.2004, Bieri) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit dieser Botschaft wird der Entwurf zu einem Kulturförderungsgesetz vorgelegt. Das neue Gesetz legt die kulturpolitischen Leitlinien des Bundes sowie die Instrumente zur Steuerung der Kulturförderung fest. Es grenzt die Zuständigkeit des Bundes gegenüber den primär zuständigen Kantonen, Gemeinden und Städten ab und regelt die Kompetenzverteilung zwischen den für die Kulturförderung zuständigen Behörden.

Ausgangslage

Mit Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung im Jahr 2000 erhielt der Bund die verfassungsrechtliche Grundlage für seine allgemeine Förderungstätigkeit im Bereich Kultur. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt den Verfassungsauftrag von Artikel 69 BV um und stellt die bisherigen Aktivitäten im Bereich der Kulturförderung auf eine formell-gesetzliche Grundlage.

Steuerungsinstrumente

Der Entwurf legt die Instrumente zur Steuerung der Kulturpolitik fest: Eine gemeinsame Botschaft zur Finanzierung der Kulturförderung des Bundes (Kulturbotschaft) bestimmt für mehrere Jahre die Schwerpunkte der Förderung in sämtlichen Bereichen, also auch in den spezialgesetzlichen Kulturbereichen wie Film oder Heimatschutz und Denkmalpflege. Die Möglichkeit, Förderungskonzepte für einzelne Kulturbereiche zu erlassen, eine Kulturstatistik sowie die Pflicht zu periodischen Evaluationen runden das Instrumentarium ab. Die Gesetzesvorlage ist weitgehend kostenneutral. Die für die Kulturförderung zur Verfügung stehenden Mittel werden von der Bundesversammlung gestützt auf die Kulturbotschaft beschlossen. Ausser in Bezug auf die Finanzierung und die damit verbundene Steuerung der Kulturpolitik berührt der vorliegende Entwurf die spezialgesetzlich geregelten Kulturförderungsbereiche nicht.

Subsidiarität

Um dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen, grenzt die Vorlage die Zuständigkeit des Bundes gegenüber den primär für Kulturförderung zuständigen Kantonen ab und regelt die Zusammenarbeit mit Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Privaten. Materiell führt die vertikale Abgrenzung zu einem Verzicht auf die Weiterführung der direkten Werkförderung durch den Bund. Das Fördern des Kunstschaffens fällt aufgrund seiner lokalen respektive regionalen Verankerung in den Zuständigkeitsbereich der Kantone, Städte und Gemeinden. Die so eingesparten Finanzmittel sollen künftig gezielt für die Kulturvermittlung sowie für Auszeichnungen verwendet werden.

Kompetenzabgrenzung

Der Entwurf nimmt auch zwischen den verschiedenen mit Kultur befassten Bundesstellen eine präzisere Kompetenzabgrenzung vor. Inhaltlich führt dies zu einer Verschiebung gewisser Förderungsaktivitäten zwischen Bundesamt für Kultur und der Stiftung Pro Helvetia: Die Stiftung Pro Helvetia wird sich in Zukunft auf die Vermittlung von Kunst und auf den Kulturaustausch im In- und Ausland konzentrieren.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4820
1 Grundzüge der Vorlage	4823
1.1 Ausgangslage	4823
1.1.1 Neue Verfassungsgrundlage für bisherige Förderungstätigkeit	4823
1.1.2 Neues Organisationsgesetz für die Stiftung Pro Helvetia	4823
1.1.3 Neues Bundesgesetz über Museen und Sammlungen des Bundes	4824
1.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	4824
1.3 Kernpunkte der vorgeschlagenen Regelung	4825
1.3.1 Die kulturpolitischen Leitlinien des Bundes	4825
1.3.2 Gemeinsame Kulturbotschaft und andere Steuerungsinstrumente	4826
1.3.3 Subsidiarität und gesamtschweizerisches Interesse	4827
1.3.4 Koordination mit der Kulturpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden	4828
1.3.5 Klare Kompetenzverteilung zwischen den Bundesstellen	4828
1.4 Nicht berücksichtigte Anliegen der Vernehmlassung	4830
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	4831
1.6 Rechtsvergleich	4831
1.7 Umsetzung	4832
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4832
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	4833
3 Auswirkungen	4841
3.1 Auswirkungen auf den Bund	4841
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	4842
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4842
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	4842
5 Rechtliche Aspekte	4843
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	4843
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4843
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	4843
5.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	4843
5.5 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	4844
Literaturverzeichnis	4845
 Bundesgesetz über die Kulturförderung (Entwurf)	 4847

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Neue Verfassungsgrundlage für bisherige Förderungstätigkeit

Die ältesten gesetzlichen Grundlagen für die Kulturförderung des Bundes stammen aus dem Ende des 19. Jahrhunderts (vgl. Bundesbeschluss zum Schutz historischer Denkmäler von 1886, Bundesbeschluss betreffend die «Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst» von 1887, Bundesbeschluss für die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums von 1890). Für einzelne Bereiche der Kulturförderung des Bundes wurden im Laufe der Zeit besondere Artikel in die Bundesverfassung (aBV) aufgenommen (beispielsweise 1958 der Art. 27^{ter} aBV für die Filmförderung, 1962 der Art. 24^{sexies} aBV für den Natur- und Heimatschutz). Für zahlreiche andere Aktivitäten im Bereich Kulturförderung erhielt der Bund erst mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage: Artikel 69 BV.

Im Jahr 2000 beauftragten das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und die Erziehungsdirektorenkonferenz eine Steuergruppe mit den Vorarbeiten zur Umsetzung von Artikel 69 BV. Es entstand der Vorentwurf der Steuergruppe vom Dezember 2003. Die Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) wurde im Mai 2005 eröffnet. Mit Beschluss vom 5. Juli 2006 beauftragte der Bundesrat das EDI mit der Ausarbeitung der Botschaft.

Im Hinblick auf die parlamentarische Beratung des KFG holte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) bei der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) einen Bericht zur Stiftung Pro Helvetia (Evaluation) ein. Der Bericht empfiehlt insbesondere eine klarere Aufgabenteilung zwischen Stiftung Pro Helvetia und den andern Bundesstellen und eine bessere Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes zur Abgrenzung gegenüber den primär in der Kulturförderung aktiven Kantonen und Gemeinden (Evaluation PH, Empfehlungen, Ziff. 6.1, vgl. dazu nachstehend Ziff. 1.3.3 und 1.3.5).

1.1.2 Neues Organisationsgesetz für die Stiftung Pro Helvetia

Gleichzeitig mit dem Entwurf zum Kulturförderungsgesetz wird den Eidgenössischen Räten ein Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia (PHG, Totalrevision) vorgelegt, der im Wesentlichen die Organisation der Stiftung regelt. Die Kulturförderungsaktivitäten der Pro Helvetia sind aber im vorliegenden Entwurf zum KFG enthalten, da das KFG die Kulturförderung des Bundes im Bereich von Artikel 69 BV umfassend regeln und insbesondere alle Vorschriften über Finanzhilfen enthalten soll.

1.1.3

Neues Bundesgesetz über Museen und Sammlungen des Bundes

Zu den Aktivitäten des Bundes im Bereich der Kulturförderung gehört das Sammeln und Erhalten von Kulturgütern, die für unser Land wesentlich sind. Für die bundes-eigenen Museen und Einrichtungen ist gestützt auf den Rückweisungsbeschluss der Eidgenössischen Räte und dem mit der Rückweisung verbundenen Auftrag an den Bundesrat ein Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes in Erarbeitung. Die Unterstützung von Einrichtungen zur Erhaltung des kulturellen Erbes, die durch Dritte geführt werden, ist aber im vorliegenden Entwurf zum KFG geregelt.

1.2

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Jahr 2005 wurde zum Entwurf KFG und zum Entwurf PHG ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dessen Ergebnisse können, soweit sie das KFG betreffen, wie folgt zusammengefasst werden:

Es besteht weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Kulturförderung des Bundes (alle Kantone, alle Bundesratsparteien ohne SVP, alle Wirtschaftsverbände ohne Centre Patronal). Die SVP und ein Wirtschaftsverband (Centre Patronal) möchten dagegen auf das Gesetz verzichten (skeptisch: Fédération des Entreprises Romandes). Sie sind der Auffassung, dass eine systematische Kulturförderung gestützt auf Schwerpunktprogramme zu einer Ausweitung der Förderungstätigkeit des Bundes führen würde. Grundsätzliche Bedenken gegen den Entwurf äussern auch die Grünen und viele kulturelle Organisationen. Diese vermissen kulturpolitische Visionen und bezeichnen das KFG als ein reines Kulturverwaltungsgesetz, das sich auf die Regelung von Kompetenzen und die Koordination von Verwaltungsabläufen beschränke.

Die überwiegende Mehrzahl der Stellungnahmen beurteilt den Entwurf in seiner Gesamtheit jedoch nicht nur als notwendig, sondern auch als übersichtlich und klar. Das KFG stelle eine gut strukturierte rechtliche Grundlage für die kulturellen Aufgaben des Bundes dar und sei als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer zeitgemässen schweizerischen Kulturpolitik grundsätzlich zu begrüßen. Eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten heisst namentlich folgende Punkte des Entwurfs gut:

- die Koordination mit der Totalrevision des PHG und damit die Absicht, die Kulturpolitik des Bundes zu ordnen und kohärent zu gestalten;
- die wichtigsten Ziele des KFG, nämlich die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten sowie die Klärung der Aufgaben auf Bundesebene;
- das breite Verständnis von Kultur und Kulturförderung auf der Grundlage des Kulturbegriffes der UNESCO (ausser SVP, LPS).

Folgende Punkte des Entwurfs werden dagegen von einzelnen Vernehmlassungsdressaten besonders kritisch beurteilt:

- Steuerungsinstrumente: Die meisten Kantone (AR, AI, BE, BL, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG und ZH), verschiedene Parteien (CVP, FDP, LPS) und einige kulturelle Organisationen begrüßen grundsätzlich die Einführung von Steuerungsinstrumenten als sinnvolle und zeitgemässe Massnahme, um in der Kulturpolitik im Rahmen einer regelmässigen politischen Debatte Prioritäten setzen zu können. Das vorgeschlagene Regelwerk wird aber von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmern (insbesondere LU, OW, SG sowie SPS) als zu aufwendig und daher unpraktikabel abgelehnt.
- Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand: Das Grundprinzip der Subsidiarität und das daraus abzuleitende Erfordernis der Zusammenarbeit des Bundes mit Kantonen, Städten und Gemeinden sind unbestritten. Die Kantone, SPS und Grüne sowie viele kulturelle Organisationen empfinden die gesetzlichen Formulierungen, mit denen der Bund zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand verpflichtet wird, jedoch als zu wenig weit gehend.
- Aufgabenteilung: Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (alle Kantone und die Mehrheit der Parteien) begrüsst die vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen den Akteuren der Kulturförderung auf Bundesebene unter Vorbehalt von Detailfragen als gut und zweckmässig. SVP, CVP, LPS sowie economiesuisse, Centre Patronal und Schweizerischer Gewerbeverband äussern sich dagegen kritisch und sehen die Gefahr von Überschneidungen. SVP und CVP fordern eine Zusammenlegung aller Förderungstätigkeiten des Bundes unter einem Dach.
- «Leuchttürme»: Die meisten Kantone und die Städte bedauern den Verzicht auf eine Bestimmung zur Unterstützung herausragender Kultureinrichtungen (so genannte «Leuchttürme») der Kantone und Städte durch den Bund.
- Soziale Sicherheit der Kulturschaffenden: Zahlreiche Kantone (BE, BL, BS, GE, LU, NE, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, VD, ZG und ZH), Städte und Kulturorganisationen sowie zwei Parteien (SPS, Grüne) kritisieren, dass der Vernehmlassungsentwurf keine Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden enthält. Angeregt wird namentlich die Mitfinanzierung einer Vorsorgeeinrichtung für Kulturschaffende (2. Säule) durch den Bund.

1.3 Kernpunkte der vorgeschlagenen Regelung

1.3.1 Die kulturpolitischen Leitlinien des Bundes

Das KFG basiert auf dem Kulturbegriff der UNESCO: «Die Kultur kann in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schliesst nicht nur Kunst und Literatur ein,

sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen.»¹.

Mit dem KFG soll der Verfassungsauftrag von Artikel 69 Absatz 2 BV konkretisiert und umgesetzt werden: Er bestimmt die Förderungsmassnahmen, die der Bund zur Unterstützung «kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse» und zur Förderung von «Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung» treffen kann. Eine Reihe bewährter Kulturförderungsaktivitäten stützte sich bisher lediglich auf Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung und Richtlinien des EDI (beispielsweise die Unterstützung kultureller Organisationen oder Massnahmen zur Leseförderung). Solche Massnahmen sollen im KFG eine formellgesetzliche Grundlage finden. In anderen Bereichen ersetzt und vereinigt der Entwurf KFG veraltete oder verzettelte gesetzliche Grundlagen (vgl. Aufhebung bisherigen Rechts in Ziff. I des Anhangs zum Entwurf KFG).

Der Entwurf KFG orientiert sich an folgenden kulturpolitischen Leitlinien:

- Die Prioritätensetzung in der Kulturpolitik muss transparent sein.
- Die Kulturförderung durch den Bund ist subsidiär.
- Die Koordination mit den primär für Kulturförderung zuständigen Kantonen, Städten und Gemeinden muss sichergestellt sein.
- Die Kompetenzen der verschiedenen in der Kulturförderung tätigen Bundesinstitutionen sollen klar geregelt sein.
- Bewährte Förderungsmassnahmen des Bundes, denen bisher eine gesetzliche Grundlage fehlte, sollen weitergeführt und im KFG geregelt werden.
- Die Fördervorschriften des KFG sollen generell zu keiner Kostensteigerung führen.

1.3.2 Gemeinsame Kulturbotschaft und andere Steuerungsinstrumente

Mit dem Inkrafttreten des KFG kann sich die Kulturpolitik des Bundes durch Stärkung der Kernkompetenzen profilieren und – soweit es die finanziellen Mittel zulassen – entwickeln. Entwicklungen sind in zwei Richtungen möglich. Entweder werden die bestehenden Fördermassnahmen verstärkt, z.B. die Eidgenössischen Kunstwettbewerbe prominenter sichtbar gemacht. Oder es werden die Förderungsmassnahmen auf Kunstsparten ausgedehnt, für die (aus historischen Gründen) Förderungsmassnahmen fehlen (Beispiel: Eidgenössischer Literaturpreis).

In der Kulturförderung des Bundesamtes für Kultur (BAK) und der Pro Helvetia müssen deshalb kulturpolitische Schwerpunkte gesetzt und die Förderungsmassnahmen entsprechend ausgerichtet werden. Der Entwurf KFG sieht vor, dass die Schwerpunktsetzung im Rahmen einer Botschaft zur Finanzierung der Kulturförderung des Bundes (Kulturbotschaft) für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren der

¹ Weltkonferenz über Kulturpolitik. Schlussbericht der von der UNESCO vom 26. Juli bis 6. August 1982 in Mexiko-Stadt veranstalteten internationalen Konferenz. Hrsg. von der Deutschen UNESCO-Kommission. München: K. G. Saur 1983. (UNESCO-Konferenzberichte, Nr. 5), S. 121.

Bundesversammlung vorgelegt wird. Die Kulturbotschaft umfasst auch die spezialgesetzlichen Förderungsbereiche (Museen, Film, Sprachen, Heimatschutz und Denkmalpflege, Kulturgütertransfer). Hingegen verzichtet der Entwurf – entgegen der Empfehlung der PVK – auf den Einbezug der Aufwendungen des EDA im Bereich Kultur in die Kulturbotschaft, weil diese Aufwendungen nicht nur Zielsetzungen der Kulturförderung sondern auch solche der Entwicklungspolitik verfolgen.

Der Entwurf KFG sieht weiter die Möglichkeit vor, für einzelne Bereiche Förderungskonzepte in Form von Departementsverordnungen zu erlassen, die die Förder Voraussetzungen näher umschreiben. Kulturstatistik und Evaluationspflicht vervollständigen das Instrumentarium zur Steuerung der Kulturpolitik.

1.3.3 Subsidiarität und gesamtschweizerisches Interesse

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung ist das seit jeher praktizierte Konzept der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in den Bereichen der allgemeinen Kulturpolitik verbindlich festgeschrieben worden. Die Kulturhoheit liegt bei den Kantonen, der Bund agiert im Bereich von Artikel 69 BV subsidiär. In der Praxis bedeutet dies, dass der Bund die Massnahmen der Kulturförderung trifft, die die Kantone, die Gemeinden oder die Privaten nicht selber bewirken können. Die Massnahmen des Bundes zielen auf eine Wirkung über die Sprach- und Kulturregionen der Schweiz hinaus, respektive auf eine internationale Wirkung.

Umfassender sind die Aufgaben des Bundes in den kulturellen Fragen, in denen der Bund spezifische verfassungsrechtliche Kompetenzen hat (wie beim Film). Auf diese Bereiche wird hier nicht näher eingegangen, weil das KFG die materiellen Regelungen den bestehenden Spezialgesetzgebungen überlässt und nur soweit eingreift, als dass über die Kulturbotschaft eine Gesamtsteuerung der Kulturpolitik des Bundesamts für Kultur gewährleistet wird und, wo möglich, Verfahrensvorschriften vereinheitlicht werden.

Der Entwurf KFG setzt für die Unterstützung kultureller Bestrebungen ein gesamtschweizerisches Interesse (Art. 69 Abs. 2 BV, 1. Satzteil) voraus, verlangt aber auch für Förderungsmassnahmen zugunsten der Künste (2. Satzteil des Art. 69 Abs. 2 BV) ein dem gesamtschweizerischen Interesse entsprechendes Erfordernis. Das Erfordernis des gesamtschweizerischen Interesses gilt somit sowohl für die Förderungsmassnahmen des BAK wie diejenigen der Pro Helvetia.

Das KFG schlägt vor, dass der Bund künftig auf die Ausrichtung von Werkbeiträgen verzichtet und diese Förderungsmassnahmen von den Kantonen, Gemeinden und Privaten allein getragen werden. Diese sind schon heute die wichtigsten Förderer des Entstehens von Werken, der Bund ist mit Werkbeiträgen nur in wenigen Sparten und in viel geringerem Mass tätig. Die Notwendigkeit einer subsidiären Förderungstätigkeit des Bundes in diesem Bereich lässt sich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Erfordernisses des «gesamtschweizerischen Interesses», nur schwer begründen.

1.3.4 Koordination mit der Kulturpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden

Der Bund koordiniert seine kulturpolitischen Aktivitäten durch regelmässige Teilnahme an der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten (KBK) und an der Konferenz der Schweizer Städte für Kulturfragen (KSK). Im Entwurf KFG wird der Bund verpflichtet, bei seiner kulturpolitischen Schwerpunktsetzung auf die Kulturpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Die Abstimmung mit den Kantonen, Städten und Gemeinden folgt im Wesentlichen dem Verfahren, wie es sich bei der Erarbeitung der Finanzierungsbotschaft zu Bildung, Forschung und Innovation (sog. BFI-Botschaft) bewährt hat. Das heisst, dass die übrigen Akteure vom BAK frühzeitig über geplante Neuerungen informiert und nach Möglichkeit in die vorbereitenden Diskussionen einbezogen werden. Vor wichtigen Weichenstellungen (beispielsweise vor der Beschlussfassung über die Kulturbotschaft) sollen sie formell angehört werden (Art. 10 VIG).

1.3.5 Klare Kompetenzverteilung zwischen den Bundesstellen

Gemäss dem Entwurf KFG ist das BAK die Fachbehörde für Kulturförderung und Kulturpolitik. Die aussenpolitischen Aspekte und Zielsetzungen der Kulturpolitik des Bundes müssen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) koordiniert werden.

Die Förderungstätigkeiten des *BAK* zielen darauf hin, nationale Massstäbe für das Kunstschaffen zu setzen, das kulturelle Erbe von nationaler Bedeutung zu bewahren und die kulturelle Vielfalt des Landes zu stärken. Als Beispiele dieser Kerntätigkeiten können die Eidgenössischen Kunst- und Designpreise, die Unterstützung von Organisationen und Netzwerken von gesamtschweizerischer Bedeutung wie *Memoriav* und die Förderung von Kultur- und Sprachgemeinschaften oder Institutionen wie *Bibliomedia* genannt werden. Artikel 69 Absatz 2 BV überträgt dem Bund sodann eine besondere Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Kunstberufe. Das BAK setzt diese dadurch um, dass den talentierten Künstlerinnen und Künstlern die Verankerung im Berufsleben erleichtert wird.

Die Kernkompetenzen der *Pro Helvetia* liegen dagegen im Bereich des aktuellen Kunstschaffens und bei der Vermittlung der Kunst innerhalb des Landes und im Ausland. Sie wendet heute rund 85 Prozent ihrer Fördermittel für Vermittlungstätigkeiten auf, entweder durch Finanzhilfen an Dritte oder eigene Vermittlungsaktivitäten.

Wird die Aufgabenteilung, wie der vorliegende Gesetzesentwurf es vorschlägt, konsequent umgesetzt, so sind bestehende Doppelspurigkeiten ausgemerzt und es besteht Klarheit über die Kompetenzen und Aufgaben in der Kulturförderung.

Das KFG lässt die Förderungsaktivitäten von BAK und *Pro Helvetia* nebeneinander bestehen. Eine Verschmelzung in die eine oder andere Richtung brächte weder Verbesserungen in der Kulturförderung noch administrative Einsparungen. Entzieht man dem BAK die Verantwortung für eigene Fördermassnahmen, so läuft es Gefahr, den Kontakt zur Realität zu verlieren. Die Unabhängigkeit der künstlerischen Auswahl wird durch Fachkommissionen gewährleistet. Die oben beschriebenen Fördermassnahmen des BAK erfreuen sich einer hohen Anerkennung.

Umgekehrt wäre es sachlich nicht gerechtfertigt, die Pro Helvetia und ihren Vermittlungsauftrag in eine Bundesbehörde einzugliedern. Die Kulturvermittlung findet in einem Netzwerk statt, für welches eine unabhängige Stiftung als Partnerin geeigneter ist als eine staatliche Behörde.

Förderungsmassnahmen des BAK und der Pro Helvetia im Überblick

Erhaltung des kulturellen Erbes:

BAK (Finanzhilfen an Dritte)

Förderung des aktuellen Kunstschaffens

BAK	Pro Helvetia
Nachwuchsförderung zur Aneignung der beruflichen Erfahrung (alle Kunstsparten)	Überregionale Vermittlung des aktuellen Kunstschaffens (alle Kunstsparten ausser Film)
Eidgenössische Auszeichnungen (in allen Bereichen)	Kulturaustausch im Inland zwischen den Sprach- und Kulturregionen der Schweiz
kulturelle Anlässe und Projekte in der Schweiz	Kulturaustausch im und mit dem Ausland
	Nominationen und Unterstützung für internationale Anlässe

Förderung von Organisationen:

BAK (Leseförderung, Unterstützung kultureller Organisationen, Unterstützung der Fahrenden, Beitrag für die Stadt Bern)

Kulturarbeit im Ausland

Pro Helvetia ist ebenfalls zuständig für den Kulturaustausch mit dem Ausland. Die Stiftung führt dazu eigene Aussenstellen und Verbindungsstellen. Neu wird sie auch für die Nomination und die finanzielle Unterstützung der offiziellen Schweizer Beiträge an internationalen Ausstellungen zuständig sein, die bisher vom BAK vorgenommen wurden (z.B. Biennale von Venedig).

Pro Helvetia arbeitet auch mit Stellen des EDA zusammen, die im Ausland kulturelle Aktivitäten entfalten. Planen die schweizerischen Vertretungen im Ausland bedeutende kulturelle Anlässe, so beauftragen sie Pro Helvetia mit der Durchführung. Das EDI regelt im Namen der Stiftung Pro Helvetia mit dem EDA die Einzelheiten der Zusammenarbeit für kulturelle Anlässe von geringerer Bedeutung. Auf Anfrage des EDA kann Pro Helvetia der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (*DEZA*) ihr Fachwissen für kulturbezogene Projekte zur Verfügung stellen und diese begleiten. Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit dem EDA ist immer, dass die zu übernehmenden Aufgaben dem kulturpolitischen Auftrag von Pro Helvetia entsprechen.

Andere Zwecke verfolgt *Präsenz Schweiz*: In erster Linie soll die Marke Schweiz aufgebaut und positioniert werden. Kulturelle Vielfalt und innovative kulturelle Leistungen werden dabei als eines von verschiedenen Elementen für die Werbung genutzt. Kulturpflege und Kulturaustausch werden aber nicht (mehr) als Bereich der Landeswerbung verstanden. Soweit sich im Einzelfall Synergien für die Kulturpolitik ergeben können, ist die Zusammenarbeit zwischen Pro Helvetia und Präsenz

Schweiz unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zweckbestimmung der beiden Organisationen für jeden Einzelfall neu zu regeln.

Kulturarbeit im Ausland

EDA	Pro Helvetia	BAK
	Offizielle Nomination von Kunstschaffenden für internationale Anlässe und finanzielle Unterstützung für die Durchführung solcher Anlässe	Teilnahme an internationalen Verhandlungen im Kulturbereich (UNESCO, Europarat, MEDIA, ...)
Kulturelle Aktivitäten der Schweizer Vertretungen im Ausland (EDA)	Kulturaustausch im Ausland (eigene Aussen- und Verbindungsstellen); Zusammenarbeit mit Vertretungen bei kulturellen Anlässen	
Kulturelle Projekte im Rahmen der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (DEZA)	Auf Anfrage Zusammenarbeit mit DEZA möglich	
Landeswerbung (Präsenz Schweiz)	Zusammenarbeit mit Präsenz Schweiz nach Absprache im Einzelfall	

1.4 Nicht berücksichtigte Anliegen der Vernehmlassung

Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden

Das Prinzip der Subsidiarität in der bundesstaatlichen Kulturförderung und das daraus abzuleitende Erfordernis der Zusammenarbeit des Bundes mit Kantonen, Städten und Gemeinden sind unbestritten. Die Kantone, SPS und Grüne sowie viele kulturelle Organisationen empfinden die gesetzlichen Formulierungen, mit denen der Bund zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand verpflichtet wird, jedoch als zu wenig weit gehend.

Im Rahmen von Art. 69 BV kommt dem Bund ein eigener Entscheidungsspielraum zu (vgl. Ziff. 1.3.3 und 1.3.4). Mehr als die im Entwurf KFG verankerte Pflicht zur Abstimmung (Art. 5) und zur Anhörung der übrigen Akteure vor der Beschlussfassung über die Kulturbotschaft (Art. 24 Abs. 2) ist weder nötig noch sinnvoll. Im Übrigen umfasst die Kulturbotschaft auch Bereiche der Kulturförderung, in denen der Bund primär zuständig ist (Filmförderung, Art. 71 BV) oder im Verbund mit den Kantonen (Heimatschutz und Denkmalpflege, Art. 78 BV).

Materiell wird die Einhaltung der Vorschrift, dass der Bund bei seiner kulturpolitischen Schwerpunktsetzung auf die Kulturpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat, bei der Beratung der Kulturbotschaft leicht überprüfbar sein. Der Bund wird jeweils darlegen müssen, dass die von ihm in der Finanzperiode beabsichtigten Förderungsmassnahmen im Sinne der Subsidiarität abgestimmt sind.

Keine Unterstützung von «Leuchttürmen»

Die meisten Kantone und die Städte bedauerten im Vernehmlassungsverfahren den Verzicht auf eine Bestimmung zur Unterstützung herausragender Kultureinrichtungen und Kompetenzzentren mit einzigartigem, weit ausstrahlendem Angebot (so genannte «Leuchttürme») der Kantone und Städte durch den Bund.

Die knappen Finanzmitteln und der Grundsatz der Subsidiarität führen klar zu einem Verzicht auf die Unterstützung von lokalen oder regionalen Einrichtungen durch den Bund. Betriebsbeiträge an Einrichtungen sind im Entwurf KFG ohnehin nur ausnahmsweise vorgesehen. Hingegen ist eine Bundesförderung für einzelne besonders innovative Vorhaben und Projekte denkbar, soweit ein gesamtschweizerisches Interesse besteht.

Verzicht auf besondere Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit der Kulturschaffenden

Zahlreiche Kantone, Städte und Kulturorganisationen sowie zwei Parteien kritisierten, dass der Vernehmlassungsentwurf keine Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden enthält. Angeregt wurde namentlich die Mitfinanzierung einer Vorsorgeeinrichtung für Kulturschaffende (2. Säule) durch den Bund.

Gestützt auf die Arbeiten einer Arbeitsgruppe mit Vertretern aus dem BAK, dem BSV und dem Staatssekretariat für Wirtschaft wurde der Bericht «Die Soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz» erstellt, der Lösungen und Handlungsmöglichkeiten aufzeigt: Die sozialen Probleme sind ernst zu nehmen, für die verlangte Sonderlösung im KFG fehlt es aber an der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes. Eine Lösung muss vielmehr im Rahmen der allgemeinen Sozialversicherung angegangen werden. Das EDI ist beauftragt, dem Bundesrat bis Ende 2007 Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Das BAK unterstützt überdies zurzeit Selbsthilfemassnahmen der Kulturschaffenden.

1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Entwurf KFG bildet die gesetzliche Grundlage für eine mögliche Unterstützung durch den Bund. Welche konkreten Massnahmen der Bund treffen und welche konkreten Projekte er fördern wird, bestimmt sich massgeblich nach der Schwerpunktsetzung in der für jeweils vier Jahre geltenden Kulturbotschaft. Welche Mittel der Kulturförderung zur Verfügung gestellt werden, beschliesst die Bundesversammlung gestützt auf die Kulturbotschaft (Zahlungsrahmen, Rahmen- und Verpflichtungskredite).

1.6 Rechtsvergleich

Da es sich bei den Kulturförderungsmassnahmen nach dem Entwurf KFG überwiegend um die Weiterführung bewährter Massnahmen handelt, erübrigt sich ein Rechtsvergleich. Immerhin kann darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz und der Aufgabenteilung zwischen Bund und

Kantonen im europäischen Umfeld eigentlich einzig Deutschland zu einem Rechtsvergleich herangezogen werden kann.

Dort konzentriert sich der Bund aufgrund der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern unter anderem auf die Aufgaben:

- die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur,
- die Bewahrung und den Schutz des kulturellen Erbes.

1.7 Umsetzung

Das KFG wird durch das BAK und Pro Helvetia vollzogen, die sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit der Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten und der Konferenz der Schweizer Städte für Kulturfragen koordinieren. BAK und Pro Helvetia können und sollen, soweit dies sinnvoll ist, auch mit privaten Akteuren der Kulturförderung zusammenarbeiten.

Für den Erlass von Ausführungsbestimmungen ist der Bundesrat zuständig. Eine direkte Delegation ans Departement ist im Bereich der Förderungskonzepte vorgesehen (vgl. Ziff. 5.5).

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Schaffung des KFG können sechs Postulate abgeschrieben werden.

Zwei Postulate (99.3507, Gysin Remo, sowie 01.3482, Meier-Schatz) verlangen ein verstärktes Engagement des Bundes in der Musikausbildung. In Erfüllung dieser Postulate wurde im Frühjahr 2005 der Bericht «Musikalische Bildung in der Schweiz» erstellt, der unter den möglichen Massnahmen des Bundes insbesondere Massnahmen der Zugangs- und der Nachwuchsförderung sowie die Unterstützung von Informationsnetzwerken erwähnt. Der Entwurf KFG schafft die gesetzliche Grundlage hierfür (Art. 10, 12 und 14). Welche konkreten Massnahmen realisiert werden können, wird im Rahmen der Kulturbotschaft festgelegt werden.

Zwei Postulate verlangen Bundesunterstützung für die Genfer Buchmesse (00.3094 Neirynek und 01.3431 WBK-N). Mit dem Entwurf KFG wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen (Art. 17 und 18). Ob die finanziellen Möglichkeiten eine konkrete Förderung erlauben, wird aufgrund der Kulturbotschaft entschieden werden.

Die Ziffer 1 des Postulats 02.3276 (Maissen) verlangt Bundesunterstützung für das Schweizerische Alpine Museum. Der Entwurf KFG schafft die gesetzliche Grundlage für Finanzhilfen an Einrichtungen Dritter, soweit daran ein gesamtschweizerisches Interesse besteht (Art. 9). Bis Ende 2008 hat sich der Bund zur Finanzierung eines Drittels des Gesamtbudgets verpflichtet. Für Museen sind nach dem Entwurf KFG künftig, unter Vorbehalt der Übergangsbestimmung gemäss Artikel 31, lediglich Projekt- und keine Betriebsbeiträge mehr vorgesehen. Ob die finanzielle Unterstützung durch das BAK ab 2009 weitergeführt werden kann, wird sich auch aufgrund der vom Parlament zur Verfügung gestellten Mittel entscheiden.

Das Postulat 04.3343 (Bieri) verlangt Evaluation, Zusammenarbeit mit den andern öffentlichrechtlichen Akteuren, vierjährige finanzielle Steuerung und institutionelle Reorganisation der Kulturförderung. Der Entwurf KFG entspricht diesen Forderungen, respektive ist das Resultat der verlangten Überprüfung.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

Der Entwurf KFG basiert auf dem weiten Kulturbegriff der UNESCO (vgl. Ziff. 1.3.1). Demnach umfasst der Begriff *Kultur* oder Kulturschaffen auch das *Kunstschaffen*. Kunstschaffen wiederum umfasst alle Künste oder Kunstsparten. Bei der Förderung des aktuellen Kunstschaffens werden etwa folgende Sparten unterschieden: bildende Kunst, Design, Musik, Theater, Tanz, Medienkunst und Literatur. Der Entwurf KFG verwendet Kunst oder Kunstschaffen dort, wo in Abgrenzung zum Kulturschaffen nur jenes gemeint ist (Art. 10 und 17).

Bewahrung umfasst neben dem Erhalten (im Sinne von «etwas in seinem Bestand bewahren»), dem Schützen und dem Behüten auch das Behalten und das Bewahren vor dem Vergessen. Im Vordergrund stehen die Einrichtungen und Netzwerke zur Erhaltung des kulturellen Erbes (Art. 9), aber auch andere Förderungsmassnahmen (beispielsweise Vermittlung oder Austausch) dienen der Bewahrung.

Art. 2 Geltungsbereich

Materiell berührt der Entwurf KFG die spezialgesetzlichen Kulturförderungsbereiche nicht. Hingegen bringt er bezüglich der Finanzierung eine Vereinheitlichung, indem alle Kulturförderungsbereiche in der gleichen Kulturbotschaft zusammengefasst und dem Parlament gesamthaft unterbreitet werden (vgl. Art. 24).

Vom Geltungsbereich des KFG insgesamt ausgenommen sind die Regelungsgegenstände des Bundesgesetzes über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (SR 520.3). Dieses Gesetz regelt die Bewahrung von Kulturgut vor Auswirkungen bewaffneter Konflikte, Feuer und Naturkatastrophen (Hochwasser, Erdbeben usw.). Die internationalen Kontakte in diesem Bereich (UNESCO, Signatarstaaten des Haager Abkommens von 1954 usw.) fallen in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (Fachbereich Kulturgüterschutz).

Art. 4 und 5 Subsidiarität, Koordination und Zusammenarbeit

Subsidiarität der Kulturförderung des Bundes bedeutet nicht, dass der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich, d.h. dort, wo ein gesamtschweizerisches Interesse besteht, keine eigenständige Kulturpolitik entwickeln dürfte. Zwar muss er sinnvollerweise auf die Kulturpolitik der andern öffentlichrechtlichen Akteure Rücksicht nehmen, er muss aber seine Kulturpolitik nicht jener unterordnen. Schon deshalb nicht, weil die Kantone keineswegs eine aufeinander abgestimmte oder einheitliche Kulturpolitik betreiben. In diesem Sinn darf und soll der Bund die Kulturpolitik der Kantone, Städte und Gemeinden in eigener Verantwortlichkeit ergänzen.

2. Abschnitt: Allgemeine Förderungsvoraussetzungen

Die allgemeinen Förderungsvoraussetzungen gelten für sämtliche Förderungsmassnahmen des BAK und der Pro Helvetia. Sie bilden *für sich allein keine gesetzliche Grundlage* für konkrete Massnahmen des Bundes.

Art. 6 Gesamtschweizerisches Interesse

Vergleiche Ziffer 1.3.3.

Absatz 2 ist nicht abschliessend. Worin das *gesamtschweizerische Interesse* besteht, wird für die einzelnen Massnahmen jeweils konkret zu bestimmen und zu begründen sein.

Art. 8 Priorisierung

Mit Artikel 8 Buchstabe a wird der Anreiz geschaffen, Projekte zu planen, die besonderes Gewicht auf den Aspekt der Zugangsförderung legen.

Zugangsförderung umfasst Massnahmen, die dem Publikum den Zugang zu Kultur erleichtern oder überhaupt ermöglichen. Es können folgende Massnahmen unterschieden werden:

- Massnahmen, die den physischen Zugang betreffen (z. B. Vergünstigung der Eintrittspreise, Informationen über Öffnungszeiten, Zugänglichkeit mit öffentlichen Verkehrsmittel, etc). Physische Zugangsförderung ist naturgemäss primär Sache der Institutionen, die Kulturgüter vermitteln.
- Massnahmen, die intellektuelle Grundfähigkeiten fördern, damit eine Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur überhaupt möglich ist (Lesen, Schreiben).
- Massnahmen, mit denen neue Publikumssegmente (Kinder, Jugendliche, «kulturferne» Gesellschaftsschichten, Senioren, Ausländer, etc.) für bestimmte Werke oder Darbietungen interessiert oder gewonnen werden sollen. Sie fallen unter den Begriff der Vermittlung und sind Aufgabe der Pro Helvetia (Art. 17).

Buchstabe b konkretisiert den Auftrag gemäss Artikel 69 Absatz 3 BV. Er gibt der zuständigen Stelle die Möglichkeit, Projekte oder Vorhaben aus untervertretenen Regionen oder Kulturen zu bevorzugen. Damit wird der verfassungsmässige Grundsatz der kulturellen Vielfalt der Schweiz betont und der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt besondere Rechnung getragen.

Art. 9 Erhaltung des kulturellen Erbes

Erhaltung umfasst das Sammeln, Restaurieren, Erforschen, Erschliessen und Vermitteln.

Die Bestimmung erlaubt, unter Vorbehalt der Übergangsbestimmung gemäss Artikel 31, keine Beiträge an den *Betrieb* von Museen, möglich sind hingegen Projektbeiträge an Museen, beispielsweise für einen Umbau oder für eine bestimmte Ausstellung, sofern ein gesamtschweizerisches Interesse daran besteht. Pro Helvetia kümmert sich demgegenüber um die Vermittlung *des aktuellen Kunstschaffens*.

Mit dem in Absatz 3 geforderten Sammlungskonzept wird sich das gesuchstellende Museum oder die gesuchstellende Sammlung als Institution von gesamtschweizerischem Interesse positionieren müssen.

Organisation und Sammlungsauftrag der *bundeseigenen Einrichtungen* zur Erhaltung des kulturellen Erbes (insbesondere Landesmuseum, Bundeskunstsammlung, Gottfried-Keller-Stiftung, usw.) sowie deren Vermittlungstätigkeit werden durch das sich in Erarbeitung befindliche Bundesgesetz über Museen und Sammlungen geregelt werden.

Das KFG löst in diesem Bereich das Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über die Ausrichtung von Finanzhilfen an das Verkehrshaus der Schweiz (SR 432.51) und das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausrichtung von Finanzhilfen an Memoriaev (SR 432.61) ab.

Vom KFG nicht berührt werden die Beiträge an die Stiftung des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums in Genf (MICR). Letzteres ist international ausgerichtet und in seiner Thematik stark mit der Aussenpolitik der Schweiz verbunden. Es verbleibt deshalb im Zuständigkeitsbereich des EDA. Das entsprechende Bundesgesetz (SR 432.41) wird voraussichtlich durch das Gaststaatgesetz aufgehoben, welches zurzeit im Parlament beraten wird.

Art. 10 Nachwuchsförderung

Die schulische Ausbildung (Grundschule) ist Aufgabe der Kantone. Ausserschulische Aktivitäten sind teilweise als ausserschulische Jugendarbeit im Sinne des Jugendförderungsgesetzes zu verstehen; zuständig dafür ist das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft).

Auf Stufe Berufsbildung ist die Integration der Kunstausbildungen ins Berufsbildungsgesetz und jene der Kunstfachhochschulen ins Fachhochschulgesetz vollzogen worden, zuständig ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Für den Bereich der Erwachsenenbildung (Weiterbildung) ist ein Bundesgesetz in Abklärung.

Der Entwurf KFG verzichtet daher auf eine zusätzliche schulische Aus- und Weiterbildungsförderung im Bereich der Künste und beschränkt sich auf Massnahmen der Nachwuchsförderung, die dem Erwerben und Vertiefen beruflicher Erfahrungen dienen. Es werden Berufspraktika für Designer und Designerinnen vermittelt und gefördert oder es wird Medienkünstlern und -künstlerinnen ermöglicht, interdisziplinäre berufliche Erfahrungen mit Universitätsinstituten und der Wirtschaft zu gewinnen.

Art. 11 Auszeichnungen

Ausgezeichnet werden können nicht nur herausragende Künstlerinnen und Künstler, sondern auch Persönlichkeiten, die sich in andern kulturellen Belangen besonders verdient gemacht haben. Heute werden gesamtschweizerische Wettbewerbe in den Bereichen Kunst und Design durchgeführt und dabei herausragende künstlerische Leistungen mit Preisen ausgezeichnet.

Anders als bei einem normalen Subventionsverfahren, bei dem die Behörde nur auf Gesuch hin tätig wird, sollen bei den Auszeichnungen nach Artikel 11 Teilnehmende von Amtes wegen für die Teilnahme an den Wettbewerben nominiert werden

können. Die Auswahl erfolgt durch eine Jury, die Auszeichnung wird eingehend begründet (sogenannte *laudatio*). Wegen des besonderen Charakters der Auszeichnung (die Auszeichnung ist keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG) sind die Entscheide der Jury nicht anfechtbar. Auf eine Begründung der Nichtauszeichnung kann verzichtet werden.

Art. 12 Kulturelle Organisationen

Kulturelle Organisationen wurden bisher gestützt auf die Richtlinien des EDI vom 16. November 1998 über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung Kultureller Organisationen (BBl 2002 5534) durch das EDI subventioniert. Es können auch Dachorganisationen gefördert werden.

Art. 13 Leseförderung

Das KFG löst das Bundesgesetz über die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Stiftung Bibliomedia (SR 432.28) ab und bildet eine gesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Leseförderung (bisher Richtlinien des EDI vom 22. Mai 1990 über die Verwendung des Kredits zur Förderung der Kinder- und Jugendliteratur, BBl 1990 II 1536, und Richtlinien des EDI vom 20. Januar 1992 über die Verwendung des Kredits zur Unterstützung kultureller Erwachsenenbildung, BBl 1992 I 1270). Die Bekämpfung des Illettrismus wird mittelfristig im Bundesgesetz über die Weiterbildung geregelt. Artikel 13 stellt somit eine Übergangslösung dar, die mit Inkrafttreten des Weiterbildungsgesetzes aufzuheben sein wird.

Art. 14 Durchführung und Unterstützung von kulturellen Anlässen und Projekten

Absatz 1 ermöglicht die Unterstützung oder Durchführung von *einmaligen nationalen Anlässen* wie der EXPO'02 oder der Feiern zum 150-jährigen Bestehen des Bundesstaats.

Absatz 2 Buchstabe a gibt dem Bund die Möglichkeit, *kulturelle Vorhaben im Rahmen von einmaligen nichtkulturellen Anlässen* zu unterstützen. Während das gesamtschweizerische Interesse bei Massnahmen nach Absatz 1 im Bezug des Anlasses zur Kultur und Geschichte der Schweiz liegt, kann es sich bei Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe a aus der Breitenwirkung für Kultur ergeben. Mit Buchstabe b sollen einzigartige oder besonders *innovative Vorhaben* gefördert werden können, für die sich unter Umständen gerade wegen ihres speziellen Charakters keiner der anderen öffentlich-rechtlichen Akteure zuständig fühlt.

Der Bund hat bis anhin aus dem Nettoerlös des Verkaufs von numismatischen Produkten (Gedenkmünzen) spezielle kulturelle Vorhaben von gesamtschweizerischem Interesse mit einem einmaligen Beitrag unterstützt. In den letzten Jahren realisierte die swissmint immer weniger Verkaufserlöse, sodass dieser Förderkredit seit einigen Jahren teilweise mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert wird. Mit dem neuen KFG wird die formalrechtliche Grundlage für die künftige Unterstützung von kulturellen Projekten geschaffen, sodass die Prägegewinnverordnung aus dem Jahre 2001 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KFG aufgehoben werden kann.

Art. 15 Unterstützung der Fahrenden

Der Entwurf KFG ersetzt das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994² betreffend die Stiftung «Zukunft für Schweizer Fahrende». Er bildet die Rechtsgrundlage für Finanzhilfen an die «Radgenossenschaft der Landstrasse» und den Dachverband der Schweizer Fahrenden, der seit 1985 jährlich Beiträge des Bundes erhält.

Art. 16 Beitrag an die Stadt Bern

Die besonderen kulturellen Leistungen der Stadt Bern als Sitz der Bundesversammlung und des Bundesrates werden zurzeit gestützt auf Artikel 69 der Bundesverfassung sowie auf eine Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Stadt Bern mit 900 000 Franken abgegolten. Artikel 16 bildet die bisher fehlende formellgesetzliche Grundlage für diese Zahlungen.

Art. 17 und 18 Kunstvermittlung, Kulturaustausch

Neu konzentriert die Pro Helvetia ihre Aktivitäten auf die *Vermittlung* des aktuellen Kunstschaffens und auf den *Kulturaustausch* im In- und Ausland. Vergleiche zum Begriff der *Vermittlung* auch den Kommentar zu Artikel 8 Buchstabe a.

Soweit das BAK in diesen Bereichen aktiv war, werden die entsprechenden Tätigkeiten des BAK an Pro Helvetia abgetreten (Nomination und Unterstützung für die Teilnahme an internationalen Kunstausstellungen durch die Eidgenössische Kunstkommission, Unterstützung von Kunsträumen, Istituto Svizzero di Roma, Buchausstellungen im Ausland).

Das BAK unterstützt Vermittlungsmassnahmen grundsätzlich nur noch im Zusammenhang mit eigenen Förderungsmassnahmen (vgl. Art. 20 Abs. 1) oder im Rahmen von Projektbeiträgen an Einrichtungen und Netzwerke zur Erhaltung des kulturellen Erbes.

Unter die Massnahmen der Pro Helvetia zum *Kulturaustausch* im Inland fallen insbesondere Finanzhilfen an Wanderausstellungen, für überregionale Projektzusammenarbeit, an Publikationen, Zeitschriften oder Lesungen sowie an Übersetzungen. Festivals und andere wiederkehrende kulturelle Anlässe werden künftig nicht mehr vom BAK unterstützt (ausser im Bereich des Films). Soweit sie dem Kulturaustausch dienen, fallen sie in den Zuständigkeitsbereich der Pro Helvetia. Im Rahmen des Kulturaustauschs kann die Pro Helvetia die Schaffung künstlerischer Werke im Ausland unterstützen.

Art. 19 Internationale Zusammenarbeit

Es handelt sich um eine selbstständige Bundesratskompetenz (Art. 7a Abs. 1 RVOG) für den Abschluss verpflichtender Staatsverträge im umschriebenen Bereich.

Art. 21 Koordination der Massnahmen im Ausland

Vergleiche Ziffer 1.3.5 (Kulturarbeit im Ausland).

² SR 449.1

Art. 22 Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung

Unter die Massnahmen, die der Bund in den jeweiligen Förderungsbereichen treffen kann fallen eigene Massnahmen des Bundes ebenso wie finanzielle Leistungen an Dritte. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Art. 23 Verfahrensrechtliche Bestimmungen

Absatz 2: Der Abschluss von Leistungsvereinbarungen ist insbesondere bei regelmässigen Empfängern von Finanzhilfen sinnvoll. Zur Wahrung von Rechtsgleichheit und Transparenz empfiehlt sich vor der Auswahl der möglichen Vertragspartnerinnen und -partner eine Ausschreibung.

Absatz 3: Das BAK und Pro Helvetia werden in den verschiedenen Förderungsbereichen durch Fachkommissionen beraten, die sich insbesondere über die künstlerische Qualität der vorgelegten Projekte oder Vorhaben, respektive über die Bedeutung oder die Chancen eines Vorhabens in seinem spezifischen kulturellen Umfeld äussern sollen. Von Fachkommissionen wird somit ein Werturteil über Qualität, Bedeutung, Einzigartigkeit oder Innovationscharakter erwartet. Solche Werturteile sind in einem allfälligen Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht nur schwer überprüfbar. Artikel 23 Absatz 3 schliesst daher die *Angemessenheitsprüfung* für Entscheide nach dem KFG im *Verwaltungsrechtspflegeverfahren* generell aus. Die gleiche Regelung gilt bereits heute im Filmgesetz (Art. 32 Abs. 3 FiG). Auf Fehler bei der Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsverletzungen (Verfahrensfehler, falsche Zusammensetzung der Fachkommission, Ermessenüberschreitung oder -missbrauch) sollen die Entscheide hingegen weiterhin überprüft werden können.

Art. 24 Finanzierung

Die spezialgesetzlichen Kulturförderungsbereiche (Landesmuseum, Film, Sprachen, Heimatschutz und Denkmalpflege, Kulturgütertransfer) sollen ebenfalls in die Kulturbotschaft integriert werden: Die entsprechenden Kredite werden in die Kulturbotschaft einbezogen.

Zahlungsrahmen sind für folgende Bereiche vorgesehen:

- Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen des BAK (KFG);
- Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen der Pro Helvetia (KFG);
- Landesmuseum (SR 432.31; Museumsgesetz in Vorbereitung);
- Film (FiG);
- Sprachen (SR 441.3; Sprachengesetz in Vorbereitung);
- Kulturgütertransfer (KGTG).

Ein Rahmenkredit ist hingegen vorgesehen für die Massnahmen im Bereich von Heimatschutz und Denkmalpflege (NHG).

Nicht vollständig integriert werden können die Kulturförderungsprogramme der EU, an denen sich die Schweiz beteiligt (insbesondere MEDIA, über eine Teilnahme der Schweiz an Kultur 2007 wird noch verhandelt). Weil die europäischen Förderungsprogramme eine andere Laufdauer aufweisen (MEDIA von 2007–2013), wird die Bundesversammlung separat über die entsprechenden Verpflichtungskredite

beschliessen müssen. In der Kulturbotschaft wird aus Transparenzgründen darauf hingewiesen werden. Die Kulturbotschaft soll damit insbesondere sämtliche Kredite der Kulturförderung ausweisen. Die Nationalbibliothek kann als Teil-FLAG-Amt zwar nicht über mehrjährige Finanzierungsbeschlüsse gesteuert werden, die entsprechenden Kredite werden in der Kulturbotschaft aber ebenfalls pro memoriam aufgeführt. Pro Helvetia wird an der Erarbeitung der Kulturbotschaft beteiligt, soweit ihre Aktivitäten betroffen sind.

Nicht (mehr) zur Kulturförderung im engeren Sinn gezählt, und deshalb nicht in die Kulturbotschaft integriert, sondern über normale Voranschlagskredite gesteuert, werden:

- die Unterstützung der Schweizer Schulen im Ausland nach dem Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz³: Dieser Kredit wird heute vom BAK verwaltet.
- die Erwachsenenbildung: Der entsprechende Kredit stützt sich neu auf Artikel 64a BV und wird heute vom BAK nach den Richtlinien des EDI vom 20. Januar 1992⁴ für die Verwendung des Kredits zur Unterstützung der kulturellen Erwachsenenbildung verwaltet. Für den Weiterbildungsbereich ist beim BBT ein Bundesgesetz in Abklärung.

Abs. 2

Es handelt sich dabei um eine Anhörung gemäss Artikel 10 des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061). Vergleiche auch Ziffer 1.3.4 (Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden). Pro Helvetia wird an der Erarbeitung der Kulturbotschaft beteiligt, soweit ihre Aktivitäten betroffen sind.

Übersicht über die von der Kulturbotschaft erfassten und nicht erfassten Bereiche

Kulturförderung im engeren Sinn nach Artikel 24 KFG

- Allgemeine Kulturförderung nach Artikel 69 BV (BAK, PH);
- Nationalbibliotheksgesetz, Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums bzw. Museumsgesetz (in Vorbereitung): Erhaltung des kulturellen Erbes (BAK, NB, SLM);
- Filmgesetz: Filmförderung (BAK);
- Sprachengesetz (in Vorbereitung): Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften, Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache (BAK);
- Natur- und Heimatschutzgesetz: Heimatschutz und Denkmalpflege (BAK);
- Kulturgütertransfergesetz: Erhaltung des kulturellen Erbes, Verhinderung der illegalen Ein- und Ausfuhr (BAK).

³ SR 418.0

⁴ BBl 1992 I 1270

Andere, nicht vom KFG erfasste kulturrelevante Aktivitäten des Bundes

- Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz: Unterstützung von Schweizer Schulen im Ausland (BAK);
- Richtlinien des EDI vom 20. Januar 1992 für die Verwendung des Kredits zur Unterstützung der Kulturellen Erwachsenenbildung (EDI/BAK)
- Jugendförderungsgesetz: Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (BSV);
- Berufsbildungsgesetz, Fachhochschulgesetz, eventuell Weiterbildungsgesetz: Regelung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Kunst (BBT);
- Haager Übereinkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (BABS);
- Kulturelle Aktivitäten der Schweizer Vertretungen im Ausland (EDA);
- Kulturelle Projekte im Rahmen der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (DEZA);
- Landeswerbung (Präsenz Schweiz);
- Internationales Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum (EDA).

Art. 25 Förderungskonzepte

Vergleiche Ziffer 5.5.

Mittels der Förderungskonzepte soll das Departement – wo nötig – die von Bundesrat und Parlament im Rahmen der Kulturbotschaft genehmigten Schwerpunkte der Kulturförderung konkretisieren und die Förderkriterien festlegen können. Im Rahmen der Kulturbotschaft könnte das Parlament beispielsweise die Förderung junger Musiktalente als Schwerpunkt setzen. In den Förderungskonzepten würde das EDI anschliessend die aus seiner Sicht erforderlichen Massnahmen zur Erreichung dieses Ziels festsetzen (z. B. Schaffung einer Auszeichnung für junge Musiker, Vermittlung von Stages bei bekannten Musikern usw.).

In den Förderungsbereichen der Pro Helvetia wären Förderungskonzepte des EDI systemfremd. Entsprechend den Grundsätzen des Corporate-Governance-Berichts werden die strategischen Ziele für Pro Helvetia vom Bundesrat gesetzt – Pro Helvetia ist diesem gegenüber verantwortlich für die Umsetzung.

Art. 27 Statistik und Evaluation

Heute werden beim Bundesamt für Statistik eine Film- und eine Bibliotheksstatistik erstellt. Die statistische Erfassung der gesamten Kultur ist Grundvoraussetzung für eine Evaluation der staatlichen Förderungsmassnahmen.

Anhang (Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts)

Damit auch die spezialgesetzlichen Kulturförderungsbereiche über die Kulturbotschaft und die entsprechenden Finanzierungsbeschlüsse (Art. 24) gesteuert werden

Kosten nach sich ziehen werden neue Aufgaben, nämlich die Führung der Kulturstatistik und die Evaluation nach Artikel 27. Die Kosten für das Führen der Kulturstatistik fallen beim Bundesamt für Statistik an und können auf zusätzliche 1,5 Stellen, (d.h. 192 000 Franken; Berechnungsbasis 2006) geschätzt werden.

Mit Ausnahme dieser zusätzlichen Kosten für das Führen der Kulturstatistik werden dem Bund durch das KFG voraussichtlich keine Mehrkosten entstehen. Durch die neue Aufgabenteilung zwischen BAK und Pro Helvetia werden in einigen Bereichen personelle Ressourcen frei werden, die in andern Bereichen benötigt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Verlagerung der Kulturförderungsaktivitäten gemäss KFG durch interne Umbesetzungen realisiert werden kann. Insgesamt ist daher weder mit frei werdenden Stellen noch mit einem erhöhten Personalbedarf zu rechnen.

Sonstige Auswirkungen (Informatik, Platzbedarf) sind zurzeit nicht ersichtlich.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Entwurf KFG schafft neue Mitwirkungsmöglichkeiten für die Kantone, Städte und Gemeinden.

Der Verzicht auf die Werkförderung durch den Bund kann zu einer Mehrbelastung der Kantone, Städte und Gemeinden führen, sofern diese – was an sich gewünscht wäre – den Wegfall der (insgesamt allerdings bescheidenen) Bundesbeiträge kompensieren.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Kultur ist ein wichtiger Faktor in der Volkswirtschaft. Da die Vorlage die heutigen Kulturförderungsaktivitäten des Bundes klarer bündelt und schärfer fasst – wovon letztlich die Kulturwirtschaft profitieren wird –, sind vom KFG positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Zudem wird die genauere Aufgabenteilung zwischen den Bundesstellen, aber auch zwischen Bund und Kantonen und Städten respektive Gemeinden, den Kunst- und Kulturschaffenden mehr Klarheit bringen und daher mithelfen, bei der Kulturwirtschaft anfallende administrative Kosten zu vermindern.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBl 2004 1199).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Entwurf KFG stützt sich auf *Artikel 69 BV*, welcher dem Bund die Kompetenz gibt, «kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse» zu unterstützen sowie «Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung,» zu fördern.

Insbesondere für den Bereich des Kulturaustauschs dient auch *Artikel 70 Absatz 3 BV* als Kompetenznorm. Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse umfassen häufig mehrere Sprachregionen und dienen daher immer auch der Verständigung und dem Austausch sowohl zwischen den Kultur- wie auch zwischen den Sprachgemeinschaften. Weitergehende Massnahmen in diesem Bereich sind dem Sprachengesetz vorbehalten.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Entwurf KFG steht im Einklang mit den von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Einzelne Massnahmen gemäss dem Entwurf KFG können als direkte Umsetzung zweier UNESCO-Konventionen angesehen werden. Die entsprechenden Ratifikationsverfahren sind zurzeit hängig (Übereinkommen zur Bewahrung des immateriellen Kulturerbes und Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, Vernehmlassung eröffnet am 21. Dezember 2006).

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Das KFG bildet eine gesetzliche Grundlage für einzelne Finanzhilfen, die bisher direkt auf die Verfassung gestützt gewährt wurden und deshalb nicht der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 unterstellt waren. Dies betrifft einen Teil der Finanzhilfen nach den Artikeln 9–14 und 16 KFG, insoweit sie über die im bisherigen Recht bereits vorgesehenen Subventionstatbestände hinausgehen (vgl. die in Ziff. I des Anhangs aufgehobenen Rechtsgrundlagen). Bei den Finanzhilfen nach KFG handelt es sich um eine wiederkehrende Ausgabe von mehr als 2 Millionen Franken. Der Entwurf KFG untersteht deshalb der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV. Insgesamt ist der Entwurf KFG kostenneutral; der effektive Kostenrahmen wird durch die Finanzierungsbeschlüsse gesetzt werden.

5.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Bei den Finanzhilfen gemäss Entwurf KFG handelt es sich um Ermessenssubventionen, die im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden. Die Vorgaben des 2. Kapitels des Subventionsgesetzes sind eingehalten.

5.5

Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ist grundsätzlich der Bundesrat zuständig (Art. 28). Neben der Inkraftsetzung wird er die Zuständigkeit für die Evaluation zuweisen und den Einbezug der Pro Helvetia ins Evaluationsverfahren regeln müssen.

Der Entwurf KFG sieht in eine direkte Delegation ans Departement vor:

Zur Umsetzung der von der Bundesversammlung genehmigten Finanzierungsbeschlüsse kann das EDI Förderungskonzepte erlassen (Art. 25). Diese sind in Form einer Verordnung zu erlassen und legen für die betreffenden Förderungsbereiche des BAK die Ziele, Instrumente und Kriterien der Förderung fest. Förderungskonzepte werden insbesondere für jene Bereiche erlassen werden müssen, in denen das BAK seine Förderungstätigkeit ausweitet oder für die heute Richtlinien des Departements bestehen (beispielsweise Nachwuchsförderung, Unterstützung kultureller Organisationen).

Literaturverzeichnis

Evaluation PH	Bericht «Evaluation Pro Helvetia» der parlamentarischen-Verwaltungskontrolle zuhanden der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 18. Mai 2006 (BBl 2006 9177).
Museumspolitik	«Bericht des EDI über die Museumspolitik des Bundes» zuhanden der Subkommission der WBK S vom 2. November 2005 (erhältlich beim BAK).
Soziale Sicherheit	Bericht «Die Soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz» der Arbeitsgruppe BAK, BSV und seco, vom Bundesrat zur Kenntnis genommen am 28. Februar 2007 (erhältlich beim BAK).
Musikalische Bildung	Bericht «Musikalische Bildung in der Schweiz» des Bundesrats vom Frühjahr 2005 (erhältlich beim BAK).
Corporate Governance	Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 (BBl 2006 8269).

