

ARGUMENTARIUM

A. Entwurf Kulturförderungsgesetz (KFG)

1 – Der Entwurf ist ein Kulturverwaltungsgesetz statt ein Kulturförderungsgesetz

Kultur ist die Seele einer Gesellschaft, sie stiftet Sinn und stärkt Identität, ihre Förderung ist deshalb von staatspolitischer Bedeutung. – Von solchen Überzeugungen ist in der Gesetzesvorlage nichts zu spüren, diese atmet den Geist der Bürokratie, wirkt defensiv und unverbindlich, lässt den Willen vermissen, Kulturförderung aktiv zu entwickeln und nicht nur zu administrieren: es ist ein Kulturverwaltungsgesetz, kein Kulturförderungsgesetz.

→ Im 1. Kapitel soll unter den Allgemeinen Bestimmungen ein Passus eingefügt werden, der Aussagen macht zur gesellschaftlichen Bedeutung der Kultur.

→ Die unverbindlichen Kann-Formulierungen sollen in Art. 4 Abs. 1, in Art. 6, in den Artikeln 10 bis 15 in allen Absätzen mit Ausnahme von Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 2, sowie in Art. 26. Abs. 1 durch affirmative Aussagen ersetzt werden. (Kombinationen sind möglich – so könnte Art. 11 neu wie folgt lauten: „Der Bund fördert im Rahmen seiner Zuständigkeit den Zugang zur Kultur und kann Dritte unterstützen, die in diesem Bereich tätig sind.“)

2 – Die Kunstfreiheit gehört umfassend ins Gesetz

Der Entwurf bringt keinen Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, die Kunstfreiheit nicht nur negativ – als Schutz vor staatlichen Eingriffen – zu begreifen, sondern sie positiv zu realisieren, also die Unabhängigkeit der Künstlerinnen und Künstler zu fördern, zu ihrer sozialen Absicherung beizutragen und überhaupt optimale Rahmenbedingungen für das Kunstschaffen zu gewährleisten.

→ Im 1. Kapitel soll unter den Allgemeinen Bestimmungen ein Passus eingeführt werden, der Aussagen macht zur Kunstfreiheit.

3 – Die terminologischen Mängel und inhaltlichen Lücken müssen behoben werden.

Das Gesetz beruft sich – laut Begleitbericht – auf den Unesco-Kulturbegriff, also einen weiten Kulturbegriff. Die Terminologie ist jedoch nicht schlüssig. Die Begriffe "Künste" und "Kunstschaffen" (also ein enges Kulturverständnis) auf der einen Seite und der Werkbegriff des URG, Art. 2, auf den sich das KFG ebenfalls beruft, auf der anderen Seite, bieten kein klares Begriffsinstrumentarium. Der Entwurfstext verwendet ohnehin eine ganze Reihe von Begriffen, die nicht definiert und anscheinend eher zufällig eingesetzt werden: Kultur, Kunst, Kunstschaffen, Kunstschaffende, Kulturschaffende, Kulturpolitik, Kulturförderung, Kulturbereich.

Die terminologische Unklarheit hat inhaltliche Folgen: Da z.B. die Bereiche Buch (als Vermittlungsinstrument von Literatur) und Verlag nicht durch den Werkbegriff abgedeckt sind, fallen sie mit ihrer ganzen brisanten Branchenproblematik (Konzentrationsprozess, Buchpreisbindung) aus dem Kulturförderraster hinaus. Dies ist mit Blick etwa auf die gut geregelte Filmförderung, die nicht dem KFG untersteht, aber auch in Bezug auf die Diskussion um die sog. Leuchttürme (siehe Punkt 6 unten), inkonsequent.

→ Die terminologischen Mängel im KFG müssen behoben werden.

→ Die Botschaft sollte klar machen, dass Kulturbegriffe wie jene der UNESCO oder des Europarats nur Anregung und gedanklichen Hintergrund für das KFG darstellen, während die konkrete Förderung auf einem operationell anwendbaren Kulturverständnis basieren muss.

→ Das KFG muss das Kulturschaffen in seiner ganzen Spartenbreite umfassen, insb. müssen das Buch und die verlegerische Tätigkeit mindestens implizit (bspw. über Art. 12 KFG) einen förderungswürdigen Status im KFG erhalten.

4 – Die soziale Sicherung der Kulturschaffenden gehört ins Gesetz

Kulturpolitik und Kulturförderung dürfen sich nicht auf eine direkte Förderung von Projekten beschränken. Sie müssen vorab die Rahmenbedingungen schaffen, um Kunstschaffen überhaupt zu ermöglichen. Dazu gehört auch, für eine minimale Absicherung von Künstlerinnen und Künstlern besorgt zu sein, damit diese es sich überhaupt erlauben können, ihre Schaffenskraft zur Erzeugung von künstlerischen Leistungen einzusetzen.

Die Verbände der Künstlerinnen und Künstler fordern seit vielen Jahren eine Verbesserung der sozialen Situation der Kulturschaffenden, insbesondere im Bereich der beruflichen Vorsorge, aber auch bei der Arbeitslosenversicherung, im Steuerrecht etc. Zu den Gründen gehört die Tatsache, dass Freischaffende mit häufig wechselnden Arbeitgebern nur selten bei einem Arbeitgeber das BVG-Obligatorium und damit einen Versicherungsschutz erreichen. Auch die Fürsorge für Kunstschaffende in Notsituationen ist nicht geregelt.

→ Der Aspekt der sozialen Sicherung von Kulturschaffenden ist in Form einer rechtlichen Verpflichtung des Bundes im Gesetz festzuhalten.

Die Einzelheiten dieser Regelung können auch in anderen Erlassen festgeschrieben werden. Die Verbände der Kulturschaffenden haben in ihren Vernehmlassungs-Stellungnahmen konkrete diesbezügliche Formulierungsvorschläge gemacht.

5 – Anpassungen in den Entwürfen müssen die Tendenz zur Zentralisierung der Kulturförderung rückgängig machen

Zentralstaatliche Einflussnahme auf dem Gebiet der Kultur ist in der föderalistischen Schweiz schon immer bekämpft worden. Der Gesetzesentwurf weist dennoch eine starke Zentralismustendenz auf:

- gemäss Art. 23 Abs. 1 ist das Bundesamt für Kultur „die Fachbehörde in Fragen der Kulturförderung“, was Ausschliesslichkeit impliziert und damit z.B. Pro Helvetia den Charakter einer Fachinstanz abspricht und sie auf die Stufe eines rein ausführenden Organs setzt;

- gemäss der Art. 16, 17 und 21 werden praktisch alle konzeptuellen Entscheide (über Schwerpunktprogramm, Förderungskonzepte, Förderungsziele, Förderungsinstrumente, Förderungskriterien und Leistungsaufträge bis hin zur Evaluation) bei der Verwaltung – faktisch dem EDI – konzentriert;

- die Einsetzung von Fachkommissionen, deren Zusammensetzung, Organisation und Verfahren liegen allein im Belieben des EDI (Art. 26);

- wichtige bisherige Kompetenzen der Stiftung Pro Helvetia sollen neu bei der übergeordneten Behörde liegen („... Stichworte ...: Wahl des Direktors durch den Bundesrat, direkte Aufträge des Bundesrates an den Stiftungsrat und die Geschäftsstelle, Regelung der Arbeitsweise und Organisation der einzelnen Stiftungsorgane und der Fachkommissionen durch den Bundesrat bzw. das EDI“ – Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zur Evaluation von Pro Helvetia, 2006).

Dieser Zentralismus ist umso störender,

- als der Gesetzesentwurf nicht bestimmt, zu welchen Inhalten sich die Programme und Konzepte äussern sollen, aber auch,
- als der Bund die finanziellen und organisatorischen Konsequenzen dafür nicht zu tragen bereit ist (Stichworte Subsidiaritätsprinzip, Leuchttürme).

→ Die Zuständigkeiten für konzeptuelle Entscheide (gemäss Art. 16, 17, 21, 23¹ und 26) dürfen nicht nur in der Verwaltung liegen, sondern sind mit Fachleuten zu teilen. Mit Nachdruck wird deshalb die Einsetzung eines Gremiums von Fachpersonen (Kulturrat, Kulturkommission) gefordert, welches das Wirken der geplanten Fachkommissionen ergänzen bzw. teilweise ersetzen könnte.

Funktion und Kompetenzen der Fachkommissionen sind unklar bzw. teilweise widersprüchlich geregelt: so bestimmt **Art. 26 Abs. 2 KFG**, dass sie u.a. die Unterstützungsgesuche auch in den Förderungsbereichen von Pro Helvetia „begutachten“ (was eine Entscheidungskompetenz impliziert), während sie gemäss **Art. 10 Abs. 1 PHG** den Stiftungsrat und die Geschäftsstelle lediglich „beraten“.

→ Funktion, Wirkungsweise und Kompetenzen der Fachkommissionen sind zu klären und die erwähnten widersprüchlichen Regelungen zu eliminieren.

6 – Anpassungen in den Entwürfen müssen die Tendenz zur Bürokratisierung der Kulturförderung rückgängig machen

Der vorgesehene Planungs- und Evaluationsmechanismus schreibt vor, im gleichen Zeitabstand von vier Jahren sei jeweils über Schwerpunktprogramme samt „Vernehmlassung“ (Art. 16), Förderungskonzepte samt „Vernehmlassung“ (Art. 17), Finanzierungsbeschlüsse (Art. 18), allfällige Leistungsvereinbarungen (Art. 20) und Evaluationsberichte (Art. 21) zu verfügen. Selbst wenn diese Aktionen zeitlich verschoben angesetzt werden, ist diese Vorschrift unrealistisch, ineffizient, sachlich verfehlt* und birgt eine bürokratische Überreglementierung in sich, die zu Koordinationsproblemen, zu Terminkollisionen, zu einem unproduktiven Papierkrieg und zu Zeitverschleiss führen wird. Die Verhältnismäs-

sigkeit zwischen aufzubauenden Strukturen und verfügbaren Fördermitteln ist nicht gegeben.

* (Resultate der vorgesehenen Evaluationen (**Art. 21**) dienen nicht nur der Rechenschaftsablegung über Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Kulturförderung, sondern müssten in die Planung der neuen Schwerpunkte einfließen. Es bleibt unklar, wie dies zeitlich überhaupt möglich sein soll. Es gibt zudem keinerlei Anhaltspunkte, wie die für eine seriöse Evaluation erforderlichen Datenerhebungen überhaupt erfolgen könnten bzw. anhand welcher Kriterien die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit überprüft würden.)

→ **Das 3. Kapitel des Entwurfs, „Fördermassnahmen“, ist unter Berücksichtigung dieser Kritik neu zu konzipieren. Eine neue Fassung soll die adäquate Mitwirkung des vorgeschlagenen Gremiums von Fachpersonen in allen Konzeptschritten regeln.**

7 – Kulturelle Kompetenzzentren sollen vom Bund unterstützt werden können.

Der Vorentwurf zum vorliegenden Gesetzestext enthielt Vorschläge, wonach der Bund Finanzhilfen leisten könnte an den Betrieb von Kultureinrichtungen „mit einzigartigem und qualitativ herausragendem Angebot, das national und international ausstrahlt“, so genannte „Leuchttürme“, sowie an Kompetenzzentren, die „in einzelnen Kulturbereichen wissenschaftlich, dokumentarisch oder ausbildungsbezogen in der Schweiz Einzigartiges leisten“.

Während die Unterstützungsmöglichkeit von „Leuchttürmen“ durch den Bund umstritten bleibt, besteht Einigkeit darin, dass er Kompetenzzentren fördern können soll.

→ **Art. 9 Abs. 2 KFG soll explizit ausdrücken, dass Kompetenzzentren vom Bund unterstützt werden können. Das Wort „einmalig“ im Entwurf ist zu streichen.**

B. Entwurf revidiertes Pro Helvetia-Gesetz (PHG)

8 – Pro Helvetia soll als Stiftung autonom sein

Wenn der Bund einen Teil der Kulturförderung verwaltungs- und politikfern in einer Stiftung organisiert, dann soll er diese Stiftung auch als öffentlich-rechtliche Stiftung nach den Grundsätzen der Good Governance institutionalisieren.

«Anders als das von einem liberalen Geist geprägte PHG folgen die Vernehmlassungsentwürfe hinsichtlich Pro Helvetia unterschwellig einem etatistischen, von starken Kontrollbedürfnissen geprägten Paradigma», schreibt die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Bericht zur Evaluation von Pro Helvetia, 2006). In der Tat würde Pro Helvetia nach den vorgesehenen Regelungen zum Hybrid zwischen Bundesanstalt und Stiftung.

Unbefriedigend sind im Gesetzesentwurf:

- die unklare Trennung von politischen und strategischen Kompetenzen (Bundesrat, EDI, Parlament, BAK, Stiftungsrat);
- die unscharfe Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen (Bundesrat, EDI, BAK versus Stiftungsrat, Direktion/Geschäftsstelle, Fachkommissionen);
- die unklare Trennung von operativen und beratenden Entscheidungsträgern (Direktion/Geschäftsstelle versus Fachkommissionen).

Vor allem sind **Neuregelungen zu den nachstehenden Bestimmungen** im folgenden Sinne zu treffen:

- **Art. 1 Abs. 2:** wie folgt ergänzen:
 “Sie ist in ihrer Organisation und Betriebsführung sowie im Rahmen des periodischen Leistungsauftrags in ihrer Förderungstätigkeit selbständig.“
- **Art. 8 Abs. 5 lit. b:** Der Stiftungsrat muss die Direktion wählen, und nicht der Bundesrat resp. das EDI.
- **Art. 8 Abs. 6 und Art. 9 Abs. 6:** Der Bundesrat soll – im Interesse klarer Verantwortlichkeiten und Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene – dem Stiftungsrat und der Geschäftsstelle keine weiteren Aufgaben zuweisen können. (Die periodischen Leistungsaufträge geben Bundesrat und Parlament genügend Möglichkeiten zur Präzisierung des gesetzlich festgelegten Aufgabenrahmens.)
- **Art. 9 Abs. 2 lit. b + c:** Nicht die Geschäftsstelle, sondern die neutraleren Fachkommissionen sollten grundsätzlich für die Ausschüttung der Finanzmittel zuständig sein. (Sie können im Sinne der Effizienz der Geschäftsstelle Kompetenzbeträge bewilligen.)
- **Art. 9 Abs. 5:** Die vierjährige Intendanz ist angesichts des ebenfalls vierjährigen Planungs- und Evaluationsrhythmus nicht sinnvoll. Eine Wiederwahl für mind. eine weitere Amtsperiode muss möglich sein.
- **Art. 10 Abs. 2:** Der Stiftungsrat muss die Fachkommissionen wählen und nicht der Bundesrat resp. das EDI.
- **Art. 10 Abs. 3:** Der Stiftungsrat muss die Organisation und das Verfahren der Fachkommissionen regeln und nicht das EDI.
- **Art. 12,** wonach der Bundesrat für die Organe der Stiftung eine Geschäftsordnung erlässt, widerspricht Art. 1 Abs. 2, worin die Selbstständigkeit der Stiftung festgehalten ist; Art. 12 ist entsprechend zu ändern oder zu streichen.
- **Art. 13 Abs. 4:** Innerhalb vorgegebener Förderungskonzepte muss die Stiftung selbst die Förderungsziele, mindestens aber die Förderungsinstrumente sowie die massgeblichen Förderungskriterien festlegen können.
- **Art. 16 Abs. 2:** Die Stiftung ist von der Mehrwertsteuer zu befreien.

Diese Neuregelung bedingt auch eine Änderung von **Art. 17 Abs. 2 KFG**.

9 – Die Aufgaben- und Kompetenzteilung unter allen Akteuren ist zu klären

Zitate aus dem Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zur Evaluation von Pro Helvetia, 2006:

a) Schnittstelle Pro Helvetia – BAK

Der sinnvolle Grundgedanke des KFG, dass sich das politiknahe BAK auf regulative und strategische Funktionen konzentriert und die kulturnähere Pro Helvetia sich um die konkrete Kulturförderung anhand einzelner Projekte kümmert, wird nicht konsequent verfolgt. [...] In einigen Sparten, namentlich beim ressourcenintensiven Film und den visuellen Künsten, ist das BAK weiterhin in der Unterstützung des Kunstschaffens aktiv.

b) Schnittstelle PH – Dienststellen EDA

*Auch die derzeit unklare Arbeitsteilung zwischen Pro Helvetia und den Dienststellen des EDA werden im KFG nicht oder nur scheinbar gelöst. So bleibt z.B. die **DEZA**, die über ein Kulturbudget von mehreren Millionen Franken verfügt und deren Kommunikationsauftrag im Inland Überschneidungen mit Pro Helvetia aufweist, im KFG unerwähnt. [...] hinsichtlich der Rollenteilung zwischen Pro Helvetia und dem **KKA** schreibt der KFG-Entwurf einen suboptimalen Kompromiss fest, der das dahinter liegende konzeptionelle Problem nicht löst. Dieses besteht darin, dass das KKA die Kohärenz des Kulturauftritts der Aussenvertretungen sicherstellen soll, über deren grössere Kulturvorhaben aber Pro Helvetia abschliessend entscheidet. Verschiedene [...] befragte Personen bezweifeln, dass es das KKA als eigenständigen Initiator und Träger von Kulturprojekten überhaupt braucht. Grössere Projekte sollten von Pro Helvetia, kleinere von den Auslandsvertretungen selbst durchgeführt werden.*

Die Regelung in Art. 25 Abs. 3, wonach einzelne **Auslandsvertretungen** die Stiftung Pro Helvetia mit der Durchführung bedeutender kultureller Anlässe „beauftragen“ können, ist unter den Gesichtspunkten klarer Zuständigkeiten und autonomer Mittelverwaltung unhaltbar.

Schliesslich beseitigt der Entwurf keineswegs die inhärenten Reibungsflächen zwischen Pro Helvetia und ihrer ideell geprägten Kulturförderung einerseits und der primär wirtschaftlich motivierten Kulturförderung durch **Präsenz Schweiz** andererseits. Die Aufsplitterung der knappen Bundeskulturmittel auf zwei parallel tätige Instanzen und, im Falle von PRS, zugunsten indirekter Wirtschaftsförderung, ist zu vermeiden.

→ **Die Aufgabenteilung zwischen allen Akteuren und ihre jeweiligen Kompetenzen sind zu klären. Die Artikel 23 – 25 KFG sind entsprechend anzupassen.**

→ **Die Berechtigung der Aufgaben und Kompetenzen von DEZA, KKA und PRS, die sich mit jenen von Pro Helvetia überschneiden, ist grundsätzlich zu überprüfen.**