

84.036

## **Botschaft zur «Eidgenössischen Kulturinitiative»**

vom 18. April 1984

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die «Eidgenössische Kulturinitiative» Volk und Ständen mit der Empfehlung zur Abstimmung zu unterbreiten, die Initiative zu verwerfen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung anzunehmen.

Der Entwurf zu einem Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. April 1984

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Schlumpf

Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

Die Initiative verlangt eine Verstärkung des Bundesengagements in der Kulturförderung, unter ausdrücklicher Wahrung der Kulturhoheit der Kantone. In der Verfassung sollten die Schwerpunkte der kulturpolitischen Tätigkeit des Bundes festgelegt werden: er hätte das aktuelle kulturelle Schaffen zu ermöglichen und zu fördern, das bestehende Kulturgut zu schützen und den Zugang zum kulturellen Leben zu erleichtern. Die Massnahmen des Bundes müssten den besonderen Interessen der Minderheiten und weniger begünstigten Landesteilen Rechnung tragen. Im einzelnen umschreibt die Initiative die dem Bund zuzugedachten Aufgaben. Dieser hätte demnach die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz zu wahren, das künstlerische Schaffen sowie kulturelle Einrichtungen zu unterstützen, die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland zu fördern sowie Kulturgüter und Denkmäler zu erhalten und zu pflegen. Ferner fordert die Initiative, der Bund solle für die Erfüllung seiner kulturellen Aufgaben jährlich ein Prozent der im Finanzvoranschlag vorgesehenen Gesamtausgaben zur Verfügung stellen, wobei die Bundesversammlung diesen Betrag je nach Finanzlage um einen Viertel sollte erhöhen oder kürzen können.

Ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren bestätigte eindeutig das Hauptanliegen der Initiative, brachte aber ebenso deutlich Kritik am Initiativtext und letztlich Ablehnung des Volksbegehrens. Ins Feld geführt wurden hauptsächlich zwei Bedenken: einmal sei die Initiative zu zentralistisch, sie missachte den nach wie vor richtigen Primat der Kantone in der Kulturförderung; sodann sei das Kulturprozent eine zu starre Finanzierungsregel, die aus grundsätzlichen finanzpolitischen Erwägungen abgelehnt werden müsse.

Angesichts dieser starken Opposition kann der Bundesrat die Initiative nicht zur Annahme empfehlen.

Da jedoch die Bedeutung der Kultur im öffentlichen und privaten Leben wächst und somit eine verbesserte staatliche Hilfe benötigt und weil aus verfassungsrechtlichen Überlegungen ein Kulturartikel notwendig erscheint, beantragt er einen Gegenentwurf, der nach seiner Auffassung den Bedürfnissen unseres Landes besser zu entsprechen vermag. Ausser einer Grundsatzbestimmung, die die Kultur zu einer Dimension der allgemeinen Politik erklärt, enthält der Gegenentwurf eine Kompetenznorm, die dem Bund die Möglichkeit verschafft, die Kulturförderung der Kantone zu unterstützen und eigene Massnahmen zu treffen. Damit wird klar das Prinzip der Subsidiarität gewahrt. Die weitgehende Offenheit des vorgeschlagenen Textes verlangt eine eingehende Erläuterung und die Darlegung eines kulturpolitischen Programmes für die künftige Gesetzgebung. Beides ist in dieser Botschaft enthalten.

# Botschaft

## 1 Anstoss: Die Initiative

### 11 Formelles

### 111 Wortlaut

Am 11. August 1981 wurde die Eidgenössische Kulturinitiative bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative ist in die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 27<sup>septies</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund ermöglicht und fördert das aktuelle kulturelle Schaffen; er schützt das bestehende Kulturgut und erleichtert den Zugang zum kulturellen Leben. Die Massnahmen des Bundes tragen den besonderen Interessen der Minderheiten und weniger begünstigten Landesteilen Rechnung. Die Kulturhoheit der Kantone bleibt gewahrt.

<sup>2</sup> Der Bund

- a. wahrt die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz;
- b. unterstützt das künstlerische Schaffen sowie kulturelle Einrichtungen;
- c. fördert die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland;
- d. erhält und pflegt Kulturgüter und Denkmäler.

<sup>3</sup> Für die Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Bund jährlich ein Prozent der im Finanzvoranschlag vorgesehenen Gesamtausgaben zur Verfügung; die Bundesversammlung kann diesen Betrag je nach Finanzlage des Bundes um einen Viertel erhöhen oder kürzen.

<sup>4</sup> Die Ausführungsbestimmungen sind in der Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu erlassen.

*Übergangsbestimmung*

Bis zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 27<sup>septies</sup> verwendet der Bundesrat die nach Artikel 27<sup>septies</sup> Absatz 2 vorgesehenen Kulturausgaben nach Massgabe der geltenden Gesetze und Bundesbeschlüsse.

Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

### 112 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 9. September 1981 stellte die Bundeskanzlei fest, die Initiative sei mit 122 277 gültigen Unterschriften zustande gekommen (BBl 1981 III 176).

## **12 Gültigkeit**

### **121 Einheit der Form**

Nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) kann eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind unzulässig (Art. 75 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte [BPR]; SR 161.1).

Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich die Form des ausgearbeiteten Entwurfes. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

### **122 Einheit der Materie**

Die Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben (Art. 121 Abs. 3 BV). Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die Eidgenössische Kulturinitiative stellt in Absatz 1 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels die Postulate, dass der Bund – unter Wahrung der Kulturhoheit der Kantone und unter besonderer Berücksichtigung der sprachlichen und regionalen Minderheiten in der Schweiz – das aktuelle Kulturschaffen ermöglichen und fördern, das bestehende Kulturgut schützen und den Zugang aller zum kulturellen Leben erleichtern solle. In Absatz 2 wird dieser Auftrag konkretisiert. Absatz 3 umreissst den finanziellen Rahmen für die Erfüllung dieser Aufgaben, Absatz 4 spricht sich zur Form der Ausführungsbestimmungen aus. Schliesslich wird in einer Übergangsbestimmung die kulturpolitische Tätigkeit des Bundesrates bis zum Erlass der Ausführungsbestimmungen geregelt.

Die Voraussetzung des sachlichen Zusammenhanges der einzelnen Teile ist damit erfüllt.

## **13 Verwaltungsinterne Behandlung**

Eine interdepartementale Arbeitsgruppe kam in ihrem Bericht vom 26. Mai 1982 zum Schluss, anstelle oder in Ergänzung der einzelnen Kompetenznormen, die die Bundesverfassung heute schon enthält, sei eine generelle verfassungsmässige Grundlage für die Kulturpolitik des Bundes zu schaffen. Der Initiativtext selbst vermöge jedoch deshalb nicht zu befriedigen, weil das darin geforderte Kulturprozent eine zu starre Lösung sei.

Aus diesem Grund schlug die Arbeitsgruppe vor, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen, ihr aber einen Gegenvorschlag entgegenzustellen.

Aufgrund dieses Zwischenberichtes, von dem der Bundesrat am 18. August 1982 Kenntnis genommen hatte, wurde das EDI ermächtigt, bei den Kantonsregierungen, den politischen Parteien und weiteren interessierten Organisationen ein Vernehmlassungsverfahren über die Kulturinitiative durchzuführen.

## 14 Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung wurde am 31. August 1982 eröffnet und dauerte bis Mitte Februar 1983.

Die verhältnismässig weite Thematik der Initiative und die vielfältige Ausgestaltung der Kulturpolitik in den öffentlichen Gemeinwesen aller Ebenen liessen es als richtig erscheinen, die Konsultation mit Hilfe eines Fragebogens durchzuführen, der darauf angelegt war

- ein Inventar der gegenwärtig von der öffentlichen Hand aller Ebenen betriebenen Kulturförderung zu erstellen, und
- ein möglichst repräsentatives Bild der zur Kulturpolitik der öffentlichen Hand und zur Initiative vertretenen Meinungen einzufangen.

An der Vernehmlassung beteiligten sich alle Kantone mit Ausnahme der Stände AR, GL, SO und ZG; alle Parteien mit Ausnahme der POCH und des Partito socialista autonomo; dazu einzelne Gemeinden, Wirtschaftsverbände, interessierte Organisationen, Bundesämter, Regiebetriebe des Bundes sowie Private. Die Liste der eingeladenen und der antwortenden Stellen sowie die vollständigen, nach Fragen aufgelisteten Stellungnahmen sind in der Publikation «Kultur im Gespräch/Vous et la Culture» (Bern 1983) enthalten.

Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der Vernehmlassung kann deshalb an dieser Stelle unterbleiben. Wir beschränken uns auf eine kurze Zusammenfassung der Antworten zu den wichtigsten Fragen, nämlich:

- zum Stellenwert der Kulturpolitik,
- zur Beurteilung der gegenwärtigen Kulturförderung des Staates,
- zur Aufgabenverteilung Bund/Kantone,
- zur Beurteilung der Kulturinitiative und eines allfälligen Gegenvorschlages des Bundesrates.

### 141 Stellenwert der Kulturpolitik

Mit sehr wenigen Ausnahmen massen die Vernehmlasser der Kulturpolitik der öffentlichen Hand aller Stufen eine hohe Bedeutung bei.

Diese Bedeutung ist natürlich abhängig vom jeweils verwendeten Kulturbegriff. Dabei fällt auf, dass eine grosse Zahl von Stellungnahmen ausdrücklich einem weiten Kulturbegriff den Vorzug gab, der sich etwa an die bekannte Definition des Europarates anlehnt, wonach Kultur alles ist, «was dem Individuum erlaubt, sich gegenüber der Welt, der Gesellschaft und auch gegenüber dem heimatischen Erbgut zurechtzufinden, alles was dazu führt, dass der Mensch seine Lage besser begreift, um sie unter Umständen verändern zu können». Genannt wurden in diesem Zusammenhang die Elemente der allgemeinen Wohlfahrt, der Lebensqualität, der Beziehung von Mehrheit und Minderheiten, Erwachsenen und Jugend, sog. traditioneller Kultur und neuen Formen. Von manchen wurde betont, so gesehen sei die Kultur immer mehr eine Dimension aller politischen Angelegenheiten.

Eine Minderheit möchte den Kulturbegriff nicht derart ausweiten, sondern auf die traditionellen Bereiche der Künste, der Musik und Literatur beschränkt wissen.

Die Kulturförderung der öffentlichen Hand – darüber bestand weitgehend Übereinstimmung – soll in erster Linie günstige Voraussetzungen und ein anregendes Klima schaffen; jede Art von «Staatskultur» wurde strikt abgelehnt. Kulturschaffen und Kulturvermittlung müssten von Einzelpersonen ausgehen; nur bei Bedarf solle der Staat zusätzlich Förderungsmassnahmen ergreifen und zwar in der Reihenfolge Gemeinde, Kanton, Bund.

Diese Betrachtungsweise des Nacheinander der staatlichen Ebenen von unten nach oben wird freilich überlagert von der Idee der Kulturförderung als gemeinsamer Aufgabe.

Die Kulturförderung durch Einzelpersonen, das sogenannte Mäzenatentum, wurde durchwegs begrüsst. Einmütig wiesen nahezu alle Vernehmlasser darauf hin, das Mäzenatentum solle durch fiskalische und andere Massnahmen der öffentlichen Hand erleichtert und attraktiver gemacht werden. Viele Vernehmlasser (speziell Kulturorganisationen) hielten fest, dass das Mäzenatentum allein nicht genüge.

## **142 Beurteilung der Kulturförderung des Staates**

Gemessen an der Bedeutung, die sie der Kulturpolitik zumessen, hielt rund ein Sechstel der Vernehmlasser die gegenwärtige Kulturförderung des Staates für ausreichend.

Die überwiegende Mehrheit war jedoch der Auffassung, die Kulturförderung sei zu verstärken.

Die meisten Vernehmlasser dieser Gruppe traten für eine Verstärkung der Kulturförderung auf allen Ebenen ein. Einzelne wiesen darauf hin, dass zwischen Gemeinden und Kantonen auch die Regionen zu engagieren seien, besonders die Agglomerationen grosser Städte.

Teils vor, teils neben, teils hinter der öffentlichen Kulturförderung rangiert die private Hilfe, das sog. Mäzenatentum, das nach Ansicht vieler Vernehmlasser durch staatliche Massnahmen – etwa fiskalische Erleichterungen, moralische Appelle, Hinweise auf die Verbesserung des Unternehmungsbildes – verstärkt werden soll.

## **143 Aufgabenverteilung Bund/Kantone**

Das im Fragebogen vorgegebene Schema mit Teilung in eine umfassende Zuständigkeit des Bundes, dessen Mitwirkung oder eine ausschliessliche Kompetenz der Kantone erwies sich als zu starr. Denn einerseits trat eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser dafür ein, dass sämtliche Aufgaben grundsätzlich auf allen Stufen wahrgenommen werden müssten, also gemeinsame Aufgaben der Gemeinden, der Kantone und des Bundes darstellten – wobei natürlich die spezifischen Möglichkeiten der Gemeinwesen zu beachten seien. Andererseits wurde vom Bund durchwegs gefordert, dass er stets den lokalen und regionalen Gegebenheiten Rechnung trage, jede Art von Gleichschaltung vermeide und die Vielfalt möglichst befördere. Verbreitet war die Auffassung, der

Bund solle sich auf Ansporn und Unterstützung des kommunalen und kantonalen Handelns beschränken bzw. Lücken in der Tätigkeit der Kantone und Gemeinden schliessen.

Die Erhaltung der lokalen und regionalen Vielfalt sollte nach Ansicht der meisten Befragten in der Verantwortung der *Kantone* und der *Gemeinden* liegen – eine ansehnliche Gruppe (namentlich viele Kantone selbst) sähe sie am liebsten in deren ausschliesslicher Verantwortung. Den Ausgleich in der kulturellen Entwicklung der Regionen betrachtete zwar eine Mehrheit als Aufgabe der Kantone, doch hielten sich daneben die Befürworter der Hauptverantwortlichkeit des Bundes und der ausschliesslichen Verantwortlichkeit der Kantone und Gemeinden die Waage.

Im einzelnen ergab sich folgende Gliederung:

Als *Hauptaufgaben des Bundes* nannte eine eindeutige Mehrheit der Vernehmlasser:

- Erhaltung der Nationalsprachen,
- Austausch zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland,
- Dokumentation, Forschung und Statistik sowie
- Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und Organisationen mit überregionalen Aufgaben.

Eindeutig in die Hauptverantwortung der Kantone sollen die Förderung des zeitgenössischen kulturellen Schaffens und der Kulturvermittlung, ferner Denkmalpflege, Natur- und Heimatschutz sowie der Kulturgüterschutz fallen. Jedoch kaum ein Vernehmlasser möchte diese Aufgabe ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden überlassen.

Dies gilt auch für die Verbesserung der Stellung der Kulturschaffenden: praktisch niemand will dies den Gemeinden und Kantonen allein zumuten. Hier ergab sich eine leichte Mehrheit für die Hauptverantwortung der Kantone, doch waren die Stimmen, die eine Hauptverantwortung des Bundes befürworteten, etwa gleich zahlreich wie jene, die dies als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden bezeichneten.

Im wesentlichen unbestritten waren, wie bisher, direkte Bundesbeiträge im Einzelfall. Diese Art der Hilfe scheint der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse in jeder Beziehung am besten zu entsprechen.

Allerdings vermissten viele Vernehmlasser ein allgemeines, umfassendes Kulturförderungsgesetz, das sozusagen die Leitlinien für die Unterstützung im Einzelfall ziehen würde. Demgegenüber fielen jene Stimmen ins Gewicht, die in besonderen Gesetzen für einzelne Bereiche die bessere Lösung sehen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass diverse Vernehmlasser eine Kombination von allgemeinem Rahmen und spezifischen Konkretisierungen als wünschbar ansehen.

Was ein Rahmengesetz mit Mindestanforderungen betrifft, so hielten sich Befürworter und Gegner praktisch die Waage, wobei vor allem die Kantone (14) einen solchen Erlass ablehnten. Die Kritik machte geltend, ein Rahmengesetz sei unnötig, führe zu einer gerade im kulturellen Bereich unerwünschten Zentralisierung und schwäche die Eigenständigkeit und Vielfalt der lokalen, regionalen und kantonalen Förderung. Zudem wurden Fragen der Handhabung und der Sanktionen bei Nichtbefolgung aufgeworfen. Eingewendet wurde schliess-

lich auch, ein solches Gesetz könne im besten Fall generelle Normen enthalten, müsste aber unbedingt für einzelne Bereiche konkretisiert werden.

Deutlich abgelehnt wurde eine Globalsubvention des Bundes an die Kantone, die als möglicher Ersatz für die Einzelbeiträge zur Diskussion gestellt worden war. Hier wurde mit teilweise gegenläufiger Motivation bemängelt,

1. dass der Bund damit seinen Einfluss verlöre,
2. dass das Instrument zu schematisch sei,
3. dass die im Kulturbereich zentralen Gemeinden benachteiligt werden könnten.

Mit grosser Mehrheit traten die Vernehmlasser dafür ein, dass der Bund die Beratung, Information, Dokumentation und Statistik im kulturellen Bereich verstärkt. Allerdings hielten gerade Kulturorganisationen diese Bereiche für nicht so wichtig; sie befürchteten u.a., es werde dafür Geld eingesetzt, das den Kulturschaffenden selbst wenig bringe.

#### **144 Beurteilung der Initiative und Frage nach einem Gegenvorschlag**

Bezüglich ihrer inhaltlichen Forderung wurde die Kulturinitiative von der grossen Mehrheit der Vernehmlasser günstig aufgenommen. Einwände, die teils eine Ablehnung motivieren, teils nur den Charakter von Vorbehalten aufweisen, sind:

- die Sorge um die Bewahrung der kantonalen Kulturhoheit bzw. Bedenken ob der vermuteten zentralistischen Stossrichtung des Begehrens angesichts der geforderten Bundeskompetenzen,
- ein unklarer, bzw. zu enger Kulturbegriff,
- der zu generelle, unsorgfältig formulierte Text,
- die Missachtung der Gesichtspunkte einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen,
- der Wunsch, einen Kulturartikel erst im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung zu beraten,
- die Überflüssigkeit des Begehrens, da die Aktivität der öffentlichen Hand – besonders des Bundes – im allgemeinen ausreiche,
- die Auffassung, dass die Forderungen der Initiative überrissen seien und zunächst geprüft werden solle, wie der Bund heute seine Befugnisse wahrnehme und was er schon leiste.

Bezüglich der geforderten Mittel lassen sich die Antworten in vier Gruppen teilen

- Ablehnung, da ein fester Prozentsatz zur Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe prinzipiell verworfen wird – so argumentiert der Grossteil der Vernehmlasser,
- Ablehnung, weil die Prozentklausel dem Bund zu viele Mittel brächte,
- Zustimmung zur finanziellen Grössenordnung, doch Ablehnung der starren Lösung des Prozentes: 1 Prozent kann je nach Aufgaben zuviel oder auch zu wenig sein,
- Zustimmung in dem Sinn, als eine nicht näher bestimmte finanzielle Verstärkung des Bundesengagements in der Kultur gewünscht wird.



Die Prozentklausel wurde von einer starken Mehrheit der Kantone und Parteien abgelehnt. Demgegenüber traten die Kulturorganisationen in grosser Mehrzahl für diese Garantie ein oder wollten doch klar eine Aufstockung der Bundesmittel für Kultur in der entsprechenden Grössenordnung; diese nuancierte Aussage machten auch einzelne Kantone, Parteien und Verbände.

In Berücksichtigung aller Umstände ist der Text der Initiative nicht besonders gut angekommen. 16 Kantone, 3 Gemeinden, 5 Parteien (worunter 1 Bundesratspartei), 6 Wirtschaftsverbände und 13 interessierte Organisationen beantragten Ablehnung des Volksbegehrens. Stark vereinfacht lässt sich sagen, dass die Initiative bei den Parteien und vor allem bei den Organisationen eine bessere Aufnahme gefunden hat als bei den Kantonen und Wirtschaftsverbänden.

Der Gedanke, zum Volksbegehren einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, ist namentlich bei den Kantonen mit mehr Sympathie aufgenommen worden. Dagegen lehnte rund die Hälfte der konsultierten Organisationen einen Gegenvorschlag ausdrücklich ab, da keine Verbesserung der Vorlage erwartet werden könne und die Gefahr des doppelten Neins in der Abstimmung dagegen spreche. Der Inhalt der namhaft gemachten Gegenvorschläge variiert zwischen einer Neuauflage des Initiativtextes ohne Prozentklausel und umfassenden Neuschöpfungen für einen Artikel 27<sup>septies</sup> BV, der nicht zuletzt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klären soll. Auffallend ist, dass in vielen Stellungnahmen auf Artikel 36 des Entwurfes für eine totalrevidierte Bundesverfassung hingewiesen wurde, der bereits den Initianten als Referenztext diene. Zu verzeichnen ist ausserdem eine Tendenz, die Prozentklausel durch explizit erwähnte, flexiblere Finanzierungsformen indirekt aufzunehmen.

## 15 Seitherige Entwicklung

Bereits vor der offiziellen Vernehmlassung hatte die Geschäftsstelle des Initiativkomitees in der Zeit von Januar bis März 1982 bei dessen Mitgliederverbänden sowie weiteren kulturellen Organisationen, Kulturschaffenden, Einzelpersonen und Parteien eine Umfrage zu den Zielen und Auswirkungen der Kulturinitiative durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Umfrage wurden unter dem Titel «Materialien für ein neues Kulturförderungskonzept» zusammengestellt und im April 1982 veröffentlicht. Bei den insgesamt 54 Antworten herrschte darin Übereinstimmung, dass der Begriff der Kultur künftig auch in Bezug auf die kulturelle Förderung der öffentlichen Hand weiter gefasst werden müsse; dass das Engagement der öffentlichen Hand – namentlich auch des Bundes – in keinem Verhältnis zur Bedeutung der Kultur für jeden Einzelnen und damit auch für den Staat stehe; und schliesslich, dass die Kulturförderung des Bundes in Zukunft transparenter werden müsse.

Das Initiativkomitee gab ferner im Herbst 1982 ein Bulletin heraus, um in weiteren Kreisen das Gespräch über Kultur auszulösen, kontroverse Standpunkte darzulegen und Dokumente zugänglich zu machen. In diesem Sinn wurden auch die vom Eidgenössischen Departement des Innern veröffentlichen Vernehmlassungsunterlagen zur Kulturinitiative publiziert und die Leser zur Beantwortung des beigelegten Fragebogens eingeladen.

Die Broschüre wurde dreisprachig in einer Gesamtauflage von rund 30 000 Exemplaren in der ganzen Schweiz verteilt.

Insgesamt trafen 204 ausgefüllte Fragebogen sowie rund 800 Karten und Adressen von Interessenten ein. Die Stellungnahmen – sie können zwar nicht als repräsentativ für die Gesamtbevölkerung angesehen werden, dürfen aber dank der breiten Streuung doch eine gewisse Aussagekraft beanspruchen – sind in der erwähnten Veröffentlichung «Kultur im Gespräch» zusammengefasst. Wir beschränken uns daher auf die Wiedergabe der wichtigsten Tendenzen in den Antworten.

Rund zwei Drittel der Befragten würden der Kulturinitiative in Berücksichtigung aller Umstände zustimmen. Die übrigen lehnten die Initiative entweder ab oder verzichteten auf eine Stellungnahme.

Für die meisten Befürworter der Kulturinitiative bildet Kulturpolitik eine zentrale Aufgabe des Staates, vergleichbar etwa mit der Bildungs- oder der Sozialpolitik. Allgemein wurde die Meinung vertreten, der Staat solle vor allem dort einspringen, wo die Privaten versagt hätten. Das Mäzenatentum wurde dabei keineswegs in Frage gestellt, sondern als sinnvolle und notwendige Ergänzung der staatlichen Kulturförderung betrachtet.

Praktisch alle Befürworter der Initiative hielten die Bemühungen des Staates für unzureichend. Gefordert wurde nicht nur eine verstärkte finanzielle Hilfe, sondern auch eine vermehrte ideelle und moralische Unterstützung, und zwar als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Kulturpolitik solle insbesondere auf einen vermehrten Ausgleich zwischen den starken Zentren und den weniger dotierten Regionen hinzielen.

Die Befürworter bezeichneten die Initiative mehrheitlich als notwendig und längst fällig. Die Prozentklausel wurde von einigen als zu pauschal, wenig flexibel, zu verallgemeinernd oder aber als zu bescheiden kritisiert. Für viele Befürworter ist jedoch die Kulturinitiative ein Signal zur Trendumkehr, ein erster, wichtiger und dringender Schritt.

Die Gegner der Initiative begründeten ihre Haltung demgegenüber mit dem Hinweis, der Inhalt gehe zu weit, die Initiative sei überflüssig, verfehlt oder geradezu irrsinnig bei der heutigen Finanzknappheit der öffentlichen Hand. Es gehe, so meinten einige, bei der Kulturinitiative zu sehr ums Geld.

Einen Gegenvorschlag lehnten sowohl Befürworter als auch Gegner der Initiative ab. Erstere sahen keinen Anlass, der Initiative durch einen Gegenvorschlag das Wasser abzugraben; letztere hielten einen Gegenvorschlag für überflüssig, weil die geltenden Regelungen genügten.

## **2 Zum Kulturbegriff und zur Notwendigkeit einer staatlichen Kulturpolitik**

### **21 Der Begriff «Kultur» und die vielen Kulturen**

Was wird in der heutigen Diskussion unter Kultur verstanden? Wohin zielt Kulturpolitik? Wie kann sie auf ihre Ziele zusteuern, ohne mit Vorstellungen,

Überzeugungen, Ansprüchen zusammenzustossen, die für eine Mehrheit unseren Staat im wesentlichen ausmachen? Wir geben im folgenden einen kurzen Überblick über einige Schwerpunkte der Diskussion zum Kulturbegriff.

## 211 Kultur im weitesten Sinn

Das Wort Kultur hat demnach verschiedene Bedeutungen, die sich nicht scharf voneinander abgrenzen lassen.

Kultur ist einmal, anthropologisch und ethnologisch betrachtet, die Antwort auf die elementaren Bedürfnisse des Menschen: Essen, Wohnung, Kleidung, Schutz vor der Unbill der Natur. Kultur ist hier identisch mit Zivilisation.

Kultur umfasst sodann alle Elemente, die es einem Einzelnen oder einer Gruppe ermöglichen, sich in ihrer natürlichen und sozialen Umwelt zurechtzufinden, sie zu verstehen, mit anderen in Kontakt zu treten, sich eine Identität zu formen. Kultur in diesem Sinn umfasst Wissen, Glauben, Verhalten, Sprache, Kunst, Recht, Sitte, Brauch. Diese Kultur-Elemente einer Gesellschaft brauchen nicht harmonisch aufeinander abgestimmt zu sein; aus Unterschieden und Widersprüchen entstehen Spannungen, die die gesellschaftliche Entwicklung in Gang halten. Kultur ermöglicht Identität (wissen, wer ich bin; Zugehörigkeit).

Nach einer Definition der Unesco ist Kultur die Gesamtheit der Modelle, Leitbilder, Vorstellungen, nach denen sich die Mitglieder einer Gesellschaft in ihren sozialen Beziehungen, in ihrem Verhalten, ihrer Arbeit richten. Die Kultur besteht somit aus allen Zeichen, Signalen, Symbolen, Werten, die dem sozialen Leben innewohnen. Sie bildet keinen isolierten Bereich des sozialen Lebens, sondern durchdringt alle Teile der Gesellschaft: von der Wirtschaft zur Politik, von der Ernährung zur Sexualität, von den Künsten zur Technik. In der Kultur äussert sich unsere Lebensweise.

Kultur ist nicht nur Behauptungsform, Zivilisation, Identität, Lebensweise – sie ist in allen Formen auch ein unerschöpfliches Inventar von Bildern, Gefühlen, Stimmungen, Reflexionen über den Menschen, die Welt, die Gesellschaft, das Transzendente. Kultur ist eine Gesamtheit von Werten, von Wissen und Befähigung. Sie bereichert das Denken, regt Forschung und Kreativität an, ermöglicht es dem Menschen, über sich hinaus zu gelangen, gibt ihm «un supplément d'âme» (Bergson). Eine 1983 in Lausanne erschienene Studie einer Gruppe westschweizerischer Sozialwissenschaftler weitet den Begriff wie folgt aus:

Plus personne ou presque ne confine la culture aux arts. De nombreux chercheurs et essayistes étendent le domaine de la culture à une constellation considérable de domaines: aux arts ils ajoutent la science et la technologie, les langues, le droit, les morales, la religion, la philosophie, l'écriture, l'information et les mass-médias, etc. Généralement prise sous cet angle, la culture, découpée en ces nombreux domaines spécifiques, apparaît comme un patrimoine d'œuvres matérielles et intellectuelles plus ou moins prestigieuses, dont la gestion se fait selon des logiques assez similaires.

(F. Hainard et al.: Innovations culturelles et changement social, Cahier 2/Première synthèse, Lausanne 1983).

Man ist sich heute weitgehend einig, dass die Kultur nicht nur eine soziale Prägung aufweist (so dass sich jeder Einzelne und jede Gruppe eine Kultur formen, um sich eine Identität zu geben und mit anderen Einzeln und Gruppen zu kommunizieren), sondern dass Kultur auch sozial bestimmend wirkt. Die Kultur übt einen tiefgreifenden Einfluss auf die wirtschaftliche, politische, bevölkerungsmässige Entwicklung jeder Gesellschaft aus.

Wenn eine Energiekrise oder die Endlichkeit der materiellen Ressourcen eine Verhaltensänderung erforderlich machen, so ist es die Kultur im umrissenen Sinne, die die Richtung weist und den Weg beschreibt. Die Fähigkeit einer Gesellschaft zur Anpassung an die natürliche Umwelt und zur Innovation hängt auch vom Reichtum und der Vielfalt ihrer Kultur ab. Nicht ohne Grund haben deshalb die Europäischen Kulturminister ihre dritte Konferenz im Mai 1981 unter das Thema «Les finalités culturelles du développement» gestellt und in Aussicht genommen, im Frühjahr 1984 zu Berlin eine Europäische Kulturerklärung zu verabschieden.

## **212 Es gibt gleichzeitig viele Kulturen nebeneinander**

Im Verständnis zahlreicher Menschen ist Kultur überall gegenwärtig: in der Arbeitswelt, in der Freizeit, in der Familie, in den mannigfachen und vielfältigen Beziehungen zwischen Personen, die sozusagen den Humus der gesellschaftlichen Dynamik bilden. Als Werk und Prozess trägt die Kultur dazu bei, die Ordnung, das Funktionieren und den Wandel der Gemeinschaften zu formen. Der kulturelle Prozess setzt also Beziehungen zwischen allen Menschen und Gruppen voraus – und schliesst sie ein. Das heisst, dass der kulturelle Ausdruck alles umfasst, was unvermeidlich zur Konfrontation führt.

Diese Konfrontation ist für die Gesellschaft bereichernd und unerlässlich. Sie verhindert den Rückzug auf sich selbst, die Stagnation, die zerstörerisch werden kann.

Die moderne Industriegesellschaft gliedert sich folglich in eine Vielzahl von Klein-Kulturen, die sich ständig verändern. Einer Gesellschaft eine einzige Kultur auferlegen zu wollen, um die «verlorene Einheit» zurückzugewinnen, wäre illusorisch und gefährlich, widerspräche zudem unserem politischen System, das vielleicht die bedeutendste kollektive Leistung «schweizerischer Kultur» bildet. Unsere Gesellschaft kann sich nur durch die Begegnung der Klein-Kulturen entwickeln und entfalten. Für die Kulturpolitik bedeutet dies die Pflicht, Möglichkeiten zu schaffen, damit die in unterschiedlichen Formen lebenden Menschen miteinander auskommen, kommunizieren, sich verstehen und sich gemeinsam entfalten können.

## **213 Ein für unsere Zwecke anwendbarer Kulturbegriff**

Wir gehen bei der Festlegung eines für unsere Zwecke anwendbaren Kulturbegriffs von diesem weiten Verständnis der Kultur aus. Kultur ist demnach ein allem menschlichen Tun anhaftender Aspekt, der dieses Tun mitprägt, eine gei-

stige Haltung, auf die praktisches Tun aber auch wieder zurückwirkt. Im Zusammenhang mit der Kulturinitiative, doch auch um zwischen dem allgemeinen staatlichen Handeln und seiner spezifischen Kulturförderung zu unterscheiden, muss der Kulturbegriff eingegrenzt werden. Wir verstehen im folgenden unter Kultur:

- das Schaffen und Nachvollziehen
  - in der Literatur,
  - in der Musik,
  - im Theater und ihm verwandten Formen,
  - in der Bewegungskunst,
  - in der bildenden und angewandten Kunst,
  - im Film einschliesslich neuer, verwandter Techniken,
  - in der Baukunst,
  - in spartenübergreifenden und -verbindenden Ausdrucksformen;
- die Erziehung im Geiste der Kultur;
- die Kulturvermittlung und die Animation;
- die Kulturkritik;
- die Erwachsenenbildung.

## **22      Notwendigkeit und Schwierigkeiten einer Kulturpolitik**

Nach unseren Ausführungen zum Kulturbegriff ist der Staat selber eine kulturelle Schöpfung, die sich in stetem Wandel befindet, dessen Mass und Richtung im Spannungsfeld der vielen Klein-Kulturen ausgehandelt wird. Kann und soll der Staat unter diesen Umständen eine Kulturpolitik entwerfen und durchführen?

### **221      Staat und Kultur**

Die Macht, die öffentliche Gewalt, der Staat bilden keine Institution für sich, keine Existenz und Autorität an sich, unabhängig von den Bedürfnissen, Wünschen und Vorstellungen der Menschen. Der Staat unserer halbdirekten und föderalen Demokratie will nicht alles und jedes selber machen. Er verlässt sich vielmehr zuerst auf die persönliche Leistung jedes Einzelnen, jeder Gruppe, jeder Unternehmung, und konzentriert sich auf seine hauptsächlichsten Aufgaben: den Schutz der offenen Gesellschaft gegen ihre Feinde, die Bewahrung der öffentlichen Ordnung, eine Rahmenordnung für die wirtschaftliche Betätigung, ein Mindestmass an sozialer Sicherheit, einen gewissen Ausgleich der Interessen, eine gewisse Kontinuität in der Entwicklung; er gewährleistet eine gute Ausbildung, fördert die wissenschaftliche Forschung. Aber er muss sich hüten, die lebendigen Kräfte des eigenverantwortlichen Einzelmenschen ersetzen zu wollen, geschehe dies auch mit den besten Absichten.

Über das Verhältnis von Staat und Kultur ist viel gedacht und geschrieben worden. Fast immer wird zwischen den beiden Kräften eine Spannung vermutet, die grundsätzlich nicht aufzuheben oder abzuleiten, sondern nur auszuhalten sei – im gegenseitigen Respekt von Künstler und Politiker, einem Respekt, der

allenfalls auch zur blossen Duldung werden kann, nie aber zu ausdrücklicher Gegnerschaft werden sollte. Wir gehen hier von einem problemloseren, da konkurrenzlosen Verhältnis aus, und knüpfen dafür an der Auffassung vom Staat an, die wir oben dargelegt haben.

Dieser Staat tritt erst in Aktion, wenn es seinen Beistand braucht. Für die Kultur, die nach diesem Staatsverständnis einzig dem «Existenzwillen und der schöpferischen Kraft von Einzelnen und von Gruppen» (so die Schweiz. Geisteswissenschaftliche Gesellschaft in ihrer Vernehmlassung) entspringt, heisst dies, dass der Staat lediglich zu helfen hat, wo jemand ohne ihn etwas Wichtiges nicht zustande bringt oder wo sich nicht verwirklichen lässt, was not tut oder offensichtlich erwünscht ist. Wichtig ist als Ziel, dass dabei möglichst viele verschiedene Arten und Formen des kulturellen Lebens Unterstützung finden, sodass für die Selbstentfaltung jedes einzelnen die notwendigen Voraussetzungen bestehen.

Der Staat schafft also Voraussetzungen für die Kultur, damit diese wiederum sozial und damit für den Staat bestimmend wirken kann. Verpflichtet diese Funktion den Staat einerseits, in der Kulturförderung besonders behutsam zu sein, so verlangt sie von ihm andererseits Aufmerksamkeit für das Nötigwerdende, Sensibilität für Entwicklungen und Schwierigkeiten, und endlich jene Vertrauenswürdigkeit, die es braucht, damit die Betroffenen ihre Bedürfnisse rechtzeitig und deutlich kundzutun wagen, ohne aus voreiliger Enttäuschung oder Angst darauf zu verzichten. Nötig ist nach der Analyse das entschiedene Wollen, die Voraussetzung jeden politischen Handelns. In diesem Sinne kommt es im Verhältnis von Kultur und Staat ganz besonders darauf an, dass der Bund ein Klima der Offenheit und des Vertrauens schafft, in dem Auseinandersetzungen fruchtbar werden und nicht zu Verhärtungen führen.

## 222 Das Wesen der Kulturpolitik

Jede lebendige Kultur ist ein Versuch, unsere Umwelt «in den Griff» zu bekommen. Was jeder individuell erfährt, wird kollektiv auf den Begriff gebracht. Austausch, Kommunikation, Teilnahme, Zugehörigkeit sind die Hauptmerkmale eines neuen Verständnisses von Kultur, die auch zum sozialen Wandel beiträgt (vgl. dazu François Hainard et al.: *Innovations culturelles et changement social. Cahier 2 / Première synthèse*, Lausanne 1983).

Bei diesem Kulturverständnis kann Kulturpolitik sich nicht darauf beschränken, den Zugang zu bestimmten Stätten (Museen, Theatern usw.), Werken, Vorstellungen zu erleichtern und deren Entstehen und Bestehen zu sichern. Kulturpolitik muss vielmehr drei wesentliche Elemente umfassen:

- Im Vordergrund steht die Aufgabe, allen Menschen und Gruppen aller Art die Möglichkeit zu geben, sich selbst, ihre Lage, ihre Umgebung, die «Welt» erkennen und verstehen zu lernen und sie dann an der Gestaltung der Gegenwart und der Zukunft teilhaben zu lassen. Diese Möglichkeit wird geschaffen durch Erziehung und Bildung des Einzelnen, durch soziale Gerechtigkeit und demokratische Entscheidung im freiheitlichen Staat.

- Sozusagen den Hintergrund der Kulturpolitik bildet das Bewusstsein des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung von ihrer Verantwortung für die Kultur. Dies zwingt ständig zu einer ganzheitlichen Betrachtungs- und Handlungsweise, wo bei allen staatlichen Planungen und Massnahmen die kulturellen Belange von Anfang an einbezogen werden. Insofern soll jedes staatliche Tun dem Willen unterstehen, menschen- und lebensverträglich zu sein.
- Attraktivster Bestandteil der Kulturpolitik ist schliesslich die Kulturförderung im engeren Sinn.

Kulturpolitik soll dazu beitragen, Verhältnisse zu schaffen und zu erhalten, in denen die Menschen ihr Leben möglichst frei nach ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten gestalten können, unter Achtung der Freiheit des Andern und der öffentlichen Ordnung. Sie ist folglich nicht auf den kulturellen Bereich beschränkt, sondern betrifft – ausstrahlend und einbeziehend – auch die Sozialordnung, die Arbeitsverhältnisse, die Wohnverhältnisse, die politische Ordnung, den Rechtsstaat, das Erziehungswesen, kurz: jene Elemente, die das allgemeine Klima in unserem Land hervorbringen, beeinflussen und mitprägen.

Kulturpolitik ist demnach zuerst Gestaltungshilfe für soziale Verbesserungen mit dem Ziel, mündige Menschen zu bilden, die anschliessend in eigener Verantwortung selber formen und erneuern. Ihr Ziel ist die Befähigung des Menschen, sich zurechtzufinden und zu begreifen dank Wissen, Neugier, Bewusstsein, aber auch Fühlen und Spüren – für sich selbst, für die anderen, für die natürliche Umgebung. Alles, was hilft, diese Eigenschaften und Qualitäten zu wecken und zu beleben, ist auch Kulturpolitik (wie sie bereits in den bürgerlichen Revolutionen von 1830 bis 1848 formuliert und betrieben worden ist).

## 223 Schwierigkeiten einer Kulturpolitik

Bei Anwendung eines umsetzbaren Kulturbegriffs (Ziff. 213) stösst in einer bürgernahen Demokratie Kulturpolitik indes auf drei Schwierigkeiten:

1. Schwierig ist sie wie jede Politik, wenn sie als gemeinsame bewegliche Regelung dessen gemacht wird, das alle angeht.
2. Schwierig weiter, weil zwar die allgemeinen Ziele noch verständlich umschrieben werden können, der Gegenstand «Kultur» indes, wie gezeigt, nicht eindeutig zu definieren ist.
3. Schwierig schliesslich deshalb, weil Kulturpolitik eigentlich kein politisch abgeschlossener Bereich ist, sondern Bestandteil oder Dimension jedes staatlichen Vorhabens bilden müsste. Erst wenn mit der Kulturpolitik ein Instrument für die kulturelle Dimension staatlichen Handelns vorhanden ist, erst wenn nebeneinander betriebene und miteinander konkurrierende Politiken zugunsten einer gesamtheitlichen und auf kulturelle Ziele ausgerichteten Politik aufgegeben werden, kann man auf einen Entwicklungsgang hoffen, der aus globaler Bedrohung führt.

Diese Betrachtung darf jetzt freilich nicht als Vorwand dafür genommen werden, nicht unter den gegebenen Verhältnissen mehr für die Kultur zu tun. Es sei allerdings gleich klargestellt, dass dies von Staates wegen einzig heissen kann,

das Erforderliche vorzukehren, um jede Art kultureller Entwicklung möglich zu machen. Nicht mehr, aber auch – und hier setzt für den Bund das Neue ein – nicht weniger. Kulturpolitik des Bundes soll sich also von nun an daran orientieren und danach beurteilen lassen, was nötig ist, damit Chancengleichheit in der kreativen Betätigung sowie im kulturellen Sein gegeben ist – individuell, nach Kultursparten, regional.

## **23      Schwerpunkte in der Entwicklung einer Kulturpolitik           des Bundes**

Kulturpolitik ist mit dem Entstehen und der Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates bewusst und unbewusst eng verbunden. In starkem Masse unterschiedliche Auffassungen über ausgeprägt kulturelle Probleme führten letztlich zum Sonderbundskrieg und anschliessend zum «Staat des Freisinns» («Geschichte der Schweiz – und der Schweizer», Band III, 1983). Im Kulturkampf vor gut 100 Jahren flammte die alte Gegnerschaft mit etwas veränderten Formen und Fronten neu auf – und zog sich, bei steter Abschwächung, hin bis zur Volksabstimmung über die Abschaffung des Jesuiten- und Klösterverbots in der Bundesverfassung (1973). Eine Kulturpolitik im heutigen Sinn kannten jedoch bis gegen Ende des letzten Jahrhunderts weder der Bundesstaat noch die Kantone. Dagegen stellt die Entwicklung der schweizerischen Demokratie seit 1848 selbst in hohem Masse ein Ergebnis teils offener, teils unterschwellig kulturpolitischer Auseinandersetzungen dar, deren bisher jüngstes Kapitel – das Unternehmen Totalrevision der Bundesverfassung – ähnliche Tendenzen und Spannungen von neuem deutlich macht. Als Beispiele seien genannt: die Entwicklung hin

- zu zunehmend egalitären Formen,
- zu den Instrumenten der Volksrechte,
- zum Minderheitenschutz durch das Proportionalwahlrecht,
- zur zunehmenden Konkordanz.

Es verwundert deshalb nicht, dass die schweizerische Kultur mannigfach und vielfältig vom staatlichen Schicksal der Schweiz mitbestimmt ist. «Die Hauptzüge sind (...) Misstrauen gegenüber den grossen Organisationen, der Zentralisation, der Sphäre der staatlichen Macht – um des Menschen, um der Kultur willen, und daneben die höchst lebendige Anteilnahme des Einzelnen am Staate, die tätige subjektive Staatsträgerschaft, die Politisierung unserer Kultur» (Karl Schmid). Aus dem politischen Menschenbild des Schweizers, das sich mit den politischen Rahmenbedingungen der Zeit wandelt, erklärt sich auch die – im ganzen gesehen – in drei Hauptphasen gliederbare Entwicklung einer Kulturpolitik des Bundes.

## **231     Schaffung nationaler Einrichtungen und Anfänge punktueller           Unterstützung**

Bereits im Jahre seiner Gründung errichtete der Bundesstaat eine erste nationale Institution mit kulturellen Aufgaben: 1848 begann das Schweizerische



Bundesarchiv mit der Sicherung, Erschliessung und Vermittlung des von den schweizerischen Zentralbehörden seit 1798 hervorgebrachten Aktenmaterials. Seither wird durch eine systematische Sammeltätigkeit, Dienstleistungen zuhanden von Verwaltung und Öffentlichkeit, insbesondere der Wissenschaft, sowie durch eigene Publikationen eine mannigfaltige kulturelle Leistung erbracht. 1890 erfolgte die Gründung des Schweizerischen Landesmuseums, wenig später, 1894, jene der Schweizerischen Landesbibliothek, beide durch Gesetze mit besonderen, landeswichtigen Sammlungs-, Wahrungs- und Erschliessungsaufgaben betraut.

Mit der eidgenössischen Denkmalpflege 1886 und dem Bundesbeschluss betreffend die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst von 1887 setzen die kulturfördernden Massnahmen ein. Sie erfolgen im Bestreben, Notlagen punktuell zu mildern. Die traditionelle Kulturförderung richtete sich auf eine Reihe einzelner Aufgaben aus und widmete sich ihnen mehr oder weniger zusammenhangslos (Kunstdenkmäler- und Kulturgüterschutz; Förderung des Kulturschaffens in Musik, bildender und angewandter Kunst, Literatur, Theater, Volkskunst und Volkskultur). Für den heutigen Stand der Kulturförderung verweisen wir auf unsere Botschaft vom 17. März 1980 über die Stiftung Pro Helvetia (BBl 1980 II 109 ff., besonders 135–137).

## **232 Zusammenstehen, um sich zu behaupten: 1938**

Mit seiner Botschaft vom 9. Dezember 1938 über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung stellte der Bundesrat ein paar Monate nach dem «Anschluss» Österreichs und in frischer Erinnerung an «München» die geistige Landesverteidigung ins Zentrum der verstärkten kulturpolitischen Massnahmen. Angesichts der Bedrohung für die Existenz des Kleinstaats, besann man sich auf die Werte der freiheitlichen Demokratie und fand im geistigen Erbe die Kraft zum Widerstand. Anders als während des Ersten Weltkriegs klafften die deutsche und die französische Schweiz nicht auseinander, ja kam es sogar zu einer – wenn auch oberflächlichen – Annäherung der beiden Kulturkreise. Durch die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Pro Helvetia wurde jene staatsunabhängige Stelle geschaffen, die den kulturellen Überbau des «Schweizerischen», gar eines neuen helvetischen Nationalismus vertreten und kräftigen sollte. Hier drohte auch Versteifung auf ein selbstgefälliges Heimatbewusstsein. Immerhin wurde die Gefahr erkannt. So führte Bundesrat Philipp Etter im März 1945 im Nationalrat aus:

Darüber hinaus aber wird sich der Pro Helvetia nach dem Kriege eine neue Aufgabe stellen, die jener während dem Krieg entgegengesetzt ist, und die ich mit einem einzigen Satz umschreiben möchte: Ausbruch aus der geistigen und kulturellen Reduitstellung, in die wir ohne unser Verschulden uns gedrängt sehen. Dabei werden wir das Reduit selbst nicht preisgeben...

## 233 Ermöglichung der Pluralität: ein neuer Anfang in den sechziger Jahren

War die herkömmliche Kulturförderung geprägt vom Willen, überliefertes Kulturgut zu bewahren und das kulturelle Schaffen zu fördern, so hat sich in den sechziger Jahren die Einsicht durchgesetzt, dass dies nicht mehr genügt. Kultur wurde nicht mehr als Bestätigung gebraucht, sondern genutzt für das Infragestellen. Entsprechend verstärkten viele Gemeinden und Kantone ihre Anstrengungen zur Kulturförderung wesentlich.

Ende der fünfziger und anfangs der sechziger Jahre wurden auch die beiden bis heute einzigen ausdrücklich kulturellen Verfassungsbestimmungen geschaffen: 1958 der Artikel 27<sup>ter</sup>, der den Bund zur Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen ermächtigt, und 1962 der Artikel 24<sup>sexies</sup>, der den Bund zum Natur- und Heimatschutz anhält und ihm eine Unterstützungsbefugnis einräumt. 1959 erfolgte ausserdem die Aufnahme von Artikel 22<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung, der heute die Grundlage für den Kulturgüterschutz bildet (Bundesgesetz vom 6. Okt. 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten; SR 520.3). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch der 1970 in die Bundesverfassung aufgenommene Artikel 27<sup>quinqüies</sup> über Turnen und Sport.

In seinen Richtlinien für die Regierungspolitik 1971–1975 begründete der Bundesrat die Forderung nach einer Neukonzeption der Kulturpolitik mit den geistigen und gesellschaftlichen Wandlungen in der jüngsten Vergangenheit, die eine stärkere Ausrichtung der Kulturpolitik auf die Bedürfnisse *aller* Menschen in der modernen Industriegesellschaft nötig machen. Ziel dieser neuen Ausrichtung sei die vermehrte Teilnahme des Einzelnen am kulturellen Leben und Schaffen.

In ähnlicher Weise entwickelte der Bundesrat diese Auffassung in den beiden folgenden Richtlinien-Berichten für die Legislaturperioden 1975–1979 und 1979–1983 weiter. Parallel dazu erfolgte die Schaffung eines selbständigen Bundesamtes für Kulturpflege (1975) und die finanzielle Stärkung der Stiftung Pro Helvetia in zwei ausführlich begründeten Bundesbeschlüssen von 1980 und 1983 (vgl. unsere Botschaften vom 17. März 1980 und 18. Mai 1983, die in knapper Weise auf die Wandlung der kulturellen Situation unseres Landes hinweisen).

Bereits 1969 hatte der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern eine Expertenkommission eingesetzt, die ein Inventar der kulturellen Ausrüstung der Schweiz aufnehmen und die Grundlagen einer neuen Kulturpolitik erarbeiten sollte. In seinem Bericht («Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz», Bern 1975) kam das nach seinem Vorsitzenden Kommission Clottu genannte Gremium nach einer imponierenden Bestandsaufnahme und zahlreichen Empfehlungen zum Schluss, auch der Bund habe seinen Teil zur Förderung der vielfältigen Kultur des Landes zu leisten, wenn diese Aufgabe auch in erster Linie den Gemeinden und Kantonen obliege. Auf keinen Fall dürfe «die» Kultur Sache eines kleinen Kreises sein, jede Kultur müsse vielmehr nach ihren Bedürfnissen angemessen geschützt und unterstützt werden, wenn die Pluralität der schweizerischen Gesellschaft erhalten und neu belebt werden

sollte. Es ist unmöglich, an dieser Stelle dem Reichtum des Berichts gerecht zu werden; für eine äusserst geraffte Zusammenfassung der wesentlichen kulturpolitischen Postulate sei auf unsere Botschaft vom 17. März 1980 über die Stiftung Pro Helvetia verwiesen (BBl 1980 III 113–115).

Im Oktober 1983 haben wir im Rahmen der vierten Serie der Nationalen Forschungsprogramme ein Projekt zum Thema «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität» bewilligt. Wir erhoffen uns davon die nötigen Kenntnisse über Voraussetzungen, Entstehung und Wirkung unserer nationalen Identität sowie die Bereitstellung zeitgemässer Grundlagen im Interesse der nationalen Identität und der kulturellen Vielfalt. Bereits im Rahmen der dritten Serie haben wir 1982 ein kulturelles Projekt mit dem Titel «Methoden zur Erhaltung von Kulturgütern» genehmigt.

Einen zunehmenden und markanten Einfluss auf das kulturelle Leben üben heute die elektronischen Medien aus. Wir haben uns darüber bereits ausführlich in unserer Botschaft vom 1. Juni 1981 über den Radio- und Fernsehartikel geäussert (BBl 1981 II 885). Sind einzelne Erscheinungen bereits jetzt klar erkennbar, bleibt angesichts der raschen Entwicklung auf diesem Gebiet manches Künftige im Ungewissen. Wichtige Stichworte sind die schnelle und weitreichende Verbreitung von sowie der erleichterte und direkte Zugang zu kulturellen Angeboten.

Zwei Aspekte verdienen besondere Aufmerksamkeit: die sich stets weiter entwickelnde Technik, die heute Einrichtungen hervorgebracht hat, die von einem breiten Publikum genutzt werden können, wie Verkabelung, Abonnement- und Satellitenfernsehen mit einer kaum mehr überschaubaren Ausweitung des Programmangebotes. Auf der andern Seite die Beobachtung, dass die Programminhalte sich nicht in jenem Masse voneinander unterscheiden, das der Vielfalt der kulturellen Bedürfnisse entspricht.

Diese Erscheinungen sind für die Zukunft Chance und Gefahr zugleich. Die Chance liegt in den vielfältigen Möglichkeiten, die elektronischen Medien für die Produktion und Verbreitung kultureller Werke zu nutzen. Die Gefahr liegt darin, dass unter Umständen, die nicht mehr oder nur begrenzt beeinflussbar sind, Qualität und Vielfalt zugunsten einer vereinheitlichten Massenproduktion leiden könnten.

Die Kulturpolitik hat sich dieser Erscheinungen anzunehmen. Es gilt, die mit der Entwicklung der elektronischen Medien entstehenden Möglichkeiten für das kulturelle Leben sinnvoll zu nutzen. Dazu gehört im wesentlichen die Wahrung unserer eigenständigen kulturellen Interessen und Werte. Unser Land darf nicht von ausländischen Kulturindustrien abhängig werden.

Dieses Erfordernis wird noch verstärkt durch den Stellenwert der Kultur als wesentlicher Teil unserer Aussenpolitik. Das Bild der Schweiz im Ausland wird gleichzeitig geprägt durch unsere politische, wirtschaftliche und kulturelle Präsenz. Um im internationalen Kulturaustausch ein wirkungsvoller Partner zu bleiben, ist die Schweiz auf ein reges kulturelles Leben im Inland angewiesen. Umgekehrt zieht unser Land auch einen beträchtlichen kulturellen Nutzen durch die vielfältigen Anregungen und Impulse, die durch die Kontakte mit dem Ausland, vorab durch den Kulturaustausch, entstehen.

### **3 Die Bedürfnisse der Kulturschaffenden und ihrer Organisationen, der Kultureinrichtungen sowie der Menschen**

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, wer auf welche staatlichen Leistungen angewiesen ist. Quellen der Bedarfsermittlung sind:

- der Bericht Clottu,
- die Aktualisierung der darin abgegebenen Empfehlungen durch das Bundesamt für Kulturpflege (BAK), das zu diesem Zweck im Jahre 1982 zahlreiche Gruppengespräche mit Vertretern der Kultursparten führte,
- eine Konsultation des BAK bei Kantonen, Städten und Künstlerorganisationen zum Stand der Realisierung der UNESCO-Empfehlung von 1980 über die Stellung der Künstler,
- die Vernehmlassung zur Eidgenössischen Kulturinitiative,
- 12 Thesen zur städtischen Kulturpolitik in der Schweiz (aufgestellt von der Sachbearbeiterkonferenz der zehn grössten Schweizer Städte für Kulturfragen),
- Thesen der Nationalen schweizerischen UNESCO-Kommission,
- die Erfahrungen der Bundesstellen, die sich berufsmässig mit Fragen der Kulturförderung befassen,
- Gespräche des EDI mit Kulturschaffenden und ihren Organisationen.

### **31 Die Bedürfnisse der Kulturschaffenden**

#### **311 Kein Beruf wie die anderen**

Wer sich heute entschliesst, frei künstlerisch tätig zu sein, nimmt im Normalfall ein materiell ungesichertes Leben in Kauf, ohne regelmässiges Einkommen, ohne ausreichende Absicherung gegen Arbeitsunfähigkeit und Alter. Im Vergleich zu der wichtigen Funktion, die sie in der Gesellschaft erfüllen, fristen viele Kulturschaffende ein eher ärmliches Dasein und stehen oft im Kampf um das Existenzminimum. Da Arbeitsrhythmus und Struktur der Einkünfte nicht denjenigen der meisten übrigen Bürger entsprechen, verfangen sich Kulturschaffende oft zusätzlich im Netz der Normen verschiedener Erlasse (Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht usw.). Die unerlässlichen Sonderregelungen bringen allerdings keine Vorzugsbehandlung der Kulturschaffenden. Es wird einzig bezweckt, die Kulturschaffenden damit jenen Berufsgruppen gleichzustellen, die auch eine für unsere nationale Identität unentbehrliche Tätigkeit ausüben und dafür eines gewissen sozialen Schutzes bedürfen. Zu nennen wäre bezüglich der unabdingbaren sozialen Rolle der Künstler als Vergleichsgruppe auch die der Medizinalberufe, der Pfarrer.

#### **312 Forderungen an die öffentliche Hand**

Die künstlerische Betätigung – ein Teil des Kulturschaffens – benötigt einen Freiraum, sie muss im freiheitlichen Rechtsstaat frei sein.

Mit der Gewährleistung dieses Freiheitsrechtes verpflichtet sich der Staat zur Respektierung eines besonders qualifizierten und speziell gefährdeten Aspekts

der Freiheit der Meinungsäußerung. Bei der Förderung ist jenes Mass von unentbehrlicher Freiheit und notwendiger Ordnung zu finden, das der gemeinsamen Wohlfahrt dient. Mit zur künstlerischen Freiheit gehört, dass die Kunstschaffenden über die Grenzen hinweg Kontakte pflegen können und ihre Werke oder deren Aufführungen international ausgetauscht werden können. Kreativität setzt voraus, dass jemand frei ist für sein Schaffen. Diese Freiheit birgt materielle Risiken. Armut kann zwar zu Höchstleistungen anspornen, sie kann aber auch bedrängen und beengen. Eine gewisse Sicherheit entkrampft. Zeit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Kunstschaffen; Zeit zu geben, die frei ist von drückenden Sorgen ums Materielle, ist eine der vornehmsten Aufgaben des fördernden Staates. Der Staat, der nur die Freiheit garantiert, tut zuwenig. Er muss ausserdem die Voraussetzungen für den Gebrauch der Freiheit schaffen, ohne damit eine bestimmte Richtung zu weisen.

Indirekte, institutionelle Hilfen bilden ein stützendes Geflecht für den Kunstschaffenden als Hersteller eines Produktes. In erster Linie soll eine angemessene Ausbildung der Kunstschaffenden gewährleistet werden. Überdies sind günstige Voraussetzungen allgemein wirtschaftlicher Art nötig; solche Hilfen bestehen im Schaffen von Rahmenbedingungen. Dazu gehören etwa: soziale Sicherheit für die Kunstschaffenden nach Massgabe ihrer besonderen Bedürfnisse, Anpassungen des Steuerrechts an ihre besondere Einkommenssituation und zur Förderung des Absatzes von Werken, Erneuerung urheberrechtlichen Schutzes, Ausbau der Vertretung der Rechte, der Vermittlung und Verwertung der Werke. Den ausübenden und improvisierenden Künstlern, sowie den Produzenten wird der gesetzliche Schutz gewährt, der ihnen erlaubt, über jede Verwendung ihrer Leistungen zu bestimmen. Bei allem ist den Unterschieden der individuellen Schaffensbedingungen gebührend Rechnung zu tragen.

Direkte, individuelle Hilfen tragen den Besonderheiten des Kunstschaffens und des Marktes für seine Erzeugnisse Rechnung. Solche Hilfen bestehen in der Unterstützung der kreativen Arbeit (durch Werkbeiträge, Aufträge, Ankäufe, besonders für Kulturschaffende am Anfang ihrer Laufbahn); in der Vermittlung von Kontakten und Auseinandersetzungsmöglichkeiten zwischen Kunstschaffenden und dem «Publikum» allgemein, besonders mit der Jugend innerhalb und ausserhalb der Schulen; in der Dokumentation und Bekanntmachung des Kunstschaffens; in gezielten Hilfen für die Edition, Ur- und Weiteraufführung entstandener Werke. Alle diese Hilfen müssen unter Einbezug von Künstlern gewährt werden, wobei das Risiko nicht gescheut werden darf. Jeder kreative Akt ist ein Wagnis und harte Arbeit. Nur wenn auch Misserfolge möglich sein dürfen, kann sich die Kultur entwickeln. Erfolgswang führt zu Mittelmass oder Prestigepomp. – Allerdings gilt auch, was Claude Lévi-Strauss gegen den simplen Glauben einwendet, es genüge, Schranken zu überwinden und Spontaneität freizusetzen, um schon günstige Bedingungen für den kreativen Akt selbst zu schaffen.

Der Wunsch, den kreativen Menschen von den Zwängen zu befreien, die allen Realitäten innewohnen (und die Gesellschaft ist eine davon), ist ebenso wenig sinnvoll wie der Wunsch, den Bildhauer von den Zwängen seines Materials – Holz oder Stein – zu befreien oder den Schriftsteller von den Grundregeln der Sprache, die es ihm ermöglichen, mit seinen Lesern Verbindung aufzunehmen. (NZZ vom 13./14. Aug. 1983).

## 32 Die Bedürfnisse der Organisation von Kulturschaffenden

### 321 Befund

Den Organisationen von Kulturschaffenden kommt eine vielschichtige Aufgabe zu:

- Sie vertreten die Interessen der Kulturschaffenden gegenüber dem Staat hinsichtlich der unter 31 genannten Forderungen zur Verbesserung der «Condition de l'artiste».
- Sie ermöglichen die Meinungsbildung an der Basis und stehen den Behörden als Gesprächspartner für den Dialog zu den allgemeinen Fragen der Tagespolitik zur Verfügung. Durch sie erhalten sie repräsentative Stellungnahmen, die ihre Entscheidungen erleichtern.
- Sie dienen den Kultur- und Kulturschaffenden selbst als Forum, in welchem neue Ideen diskutiert und ausgefeilt werden, von wo Impulse in die eigenen Reihen wie auch in die Öffentlichkeit hinausgehen. Sie sind die zentrale Stelle für die Information ihrer Mitglieder und auch für die Beziehungen zu anderen Gruppen im In- und Ausland.
- Solange die öffentliche Hand diese Aufgabe nicht erfüllen kann, sorgen die nationalen Verbände der Kulturschaffenden im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine minimale materielle Existenzsicherung ihrer Mitglieder ebenso wie für ein minimales Netz an sozialer Sicherung.

### 322 Bedürfnisse

Die Organisationen der Kulturschaffenden erfüllen diese Aufgaben bereits heute. Meistens können die aufgezählten Aufgaben jedoch bloss im Ansatz bewältigt werden; die Verbände müssen sich auf das Allernotwendigste beschränken. Es fehlen die Mittel für notwendige infrastrukturelle Ausstattungen, Teilzeitsekretariate, Mitteilungsbulletins usw. geschweige denn für die Realisierung neuer Vorhaben. An Ideen zu dem, was unbedingt getan werden könnte – Aus- und Weiterbildung von Kulturschaffenden, Nachwuchsförderung, soziale Sicherung, Öffentlichkeitsarbeit, Vermittlung neuer Impulse, Erforschung alternativer Möglichkeiten, Ausbau von Dokumentation und Information – mangelt es nicht. Die Verbände möchten ihre Aufgaben «recht und nicht bloss halbbatzig machen, optimal und nicht minimal» (vgl. «Materialien für ein neues Kulturförderungskonzept», 10).

Der Finanzbedarf, der von den Verbänden genannt wird, läuft ungefähr auf die Verdoppelung der heute zur Verfügung stehenden Mittel hinaus. In Anbetracht der wichtigen Rolle, die die Verbände der Kulturschaffenden für ihre Mitglieder und in der Kulturpolitik spielen, sollten sie von der öffentlichen Hand mit grösseren Beträgen unterstützt werden.

### **33 Die Bedürfnisse der kulturellen Einrichtungen**

#### **331 Befund**

Feste Institutionen, auch solche der Kultur, haben meist einen ausgeprägten Hang zur Beharrung. Sie überleben sich deshalb zuweilen. Nicht selten erkennen sie die Zeichen und Bedürfnisse der Zeit erst spät. Häufig wandeln sie sich nur unter Druck und Zwang, kreisen zu sehr um sich selbst. Mangelnde Selbstkritik, Gefangensein in Traditionen, Beharren auf einmal erworbenen Rechten, Kompetenzen und – dies vor allem – mangelnde Bereitschaft mit weniger öffentlichen Mitteln auszukommen, sind Gründe für die vielerorts vorhandenen Probleme von Kultureinrichtungen wie Opernhäuser, Stadttheater, Museen, Orchester usw. Auch kleine Theater, Ausbildungsstätten, vielfältig tätige Kulturhäuser abseits der Zentren kämpfen ständig mit existenzbedrohenden Finanzsorgen, kommen aber zum grössten Teil nicht in den Genuss einigermaßen kostendeckender öffentlicher Unterstützung. Dies ist ein Grund dafür, dass sich der stete Wandel in der Kultur nur mit starker Verzögerung in den sogenannten grossen Institutionen abzeichnet. Es darf aber nicht übersehen werden, dass in jüngster Zeit eine zunehmende Zahl klassischer Einrichtungen sich öffnet und gerade ein neues, mit Vorbedacht vor allem ein junges Publikum anzuziehen versucht, das nicht einfach kommen, sondern auch mittun, lernen, verändernd gestalten soll und will.

#### **332 Forderungen an die Institutionen**

Aus dieser Zustandbeschreibung lassen sich hauptsächlich drei Bedürfnisse der kulturellen Einrichtungen ableiten:

Im Vordergrund steht die Forderung, dass die Aufwendungen für bestehende Institutionen das Entstehen von neuen nicht verhindern dürfen. Dies scheint nur möglich, wenn die bis heute vor allem von den grossen Städten getragenen Lasten besser auf alle profitierenden Gemeinwesen, gerade auch die Kantone und die Agglomerationsgemeinden, verteilt werden.

Sodann ist es nötig, dass mit noch mehr Einsatz die Schwellen der Häuser gesenkt, die Tore geöffnet werden. Dazu dienen in erster Linie besondere Veranstaltungen, die auf einen neuen Benützerkreis Rücksicht nehmen. Dies heisst nicht, dass die Ansprüche an die Qualität des Dargebotenen gesenkt werden sollen; im Gegenteil: Nur höchste Qualität kann die Bedürfnisse vieler Kreise befriedigen.

Schliesslich ist anzustreben, dass die Institutionen nicht einfach für sich arbeiten, sondern mit anderen Einrichtungen am Ort oder in der Umgebung sowie aus verwandten Bereichen, auch der Populärkultur, in Kontakt treten, um ein kulturelles Netzwerk zu bilden. Dies in der Überzeugung, es komme weniger auf die einzelne Veranstaltung und das einzelne Programm an, als vielmehr auf die Dichte der kulturellen Bezüge, das Aufeinander-Bezogen-Sein der verschiedenen kulturellen Felder, Ausdrucksweisen und ihrer Akteure und Häuser, um ein anregendes kulturelles Klima zu schaffen, das auf die Realität einwirkt und nicht von ihr getrennt existiert. Dafür wird unter anderem Geld benötigt.

## 34 Die Bedürfnisse der Menschen

Wer von der Kultur in ihren vielfältigen Erscheinungsformen nichts weiss, kann sie für sich nicht nutzen und muss ohne die Orientierung leben, die ihm sonst die Richtung weist und Sinn geben könnte. Soweit die Menschen dazu nicht selbst imstand sind, ist es deshalb am Staat, ihnen die Möglichkeiten anzubieten, sich in der Kultur und dank der Kultur in der Welt zu bewegen, worin Vernunft, Wirtschaftlichkeit, Technik nur Bestandteile sind. Wenn wir hier Staat sagen, meinen wir nicht unbedingt den Bund, sondern haben die öffentlichen Körperschaften allgemein im Auge; ein Vorschlag für die Zuteilung der Aufgaben an Gemeinden, Kantone und Bund folgt in Ziffer 6.

Die scharfe Trennung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, welcher die meisten Menschen die Befreiung von Ausbeutung verdanken, hindert heute viele an der Entfaltung ihrer Lebenschancen. Aus dem Bedürfnis nach einer gewissen Sicherheit ist ein recht weitgehender Zwang entstanden, ein engmaschiges Netz gesetzlicher Verpflichtungen zur Vorsorge. Bei gleichzeitig zunehmender Tendenz zu struktureller Arbeitslosigkeit droht darum die Gefahr einer Teilung der Menschen in jene, die zu wenig, und andere, die zuviel, mitunter zum Statussymbol werdende Arbeit haben. Für unsere Arbeitsgesellschaft müssen deshalb neue Werte gefunden werden, sollen auch die nicht entschädigten Tätigkeiten respektiert und als gesellschaftlich notwendig geachtet werden.

Parallel zu dieser Entwicklung läuft die Tendenz zur generellen Verkürzung der Arbeitszeit. Dabei steht nicht nur eine Reduktion der gegenwärtigen Höchstarbeitszeit zur Diskussion, sondern vielmehr auch die Ermöglichung individueller Arbeitszeiten. Dafür gibt es in unserem Land bereits einige Beispiele.

Von jung an sollte schliesslich, zu Hause und in der Schule – die sich dafür und dadurch wandeln müsste –, das Verständnis für die Künste und die Entdeckung der eigenen Kreativität gefördert werden. Dies weckt einerseits die künstlerische Sensibilität und bildet ein für alle Ausdrucksformen offenes Publikum, das nicht nur konsumiert. Es regt andererseits Talente und Begabungen an. Auf diese Weise werden Menschen gebildet, die die Welt, in der sie leben, erkennen und aus der Verbindung ihrer Erkenntnisse und des erworbenen Könnens typische, die Welt versinnbildlichende Formen ausdenken und gestalten. Es sind, wie es die Maturitäts- Anerkennungsverordnung (MAV, SR 413.11) fordert, «gebildete Persönlichkeiten, die zu gemeinsamer Arbeit fähig und die sich als Glieder der Gesellschaft ihrer menschlichen und staatsbürgerlichen Verantwortung bewusst sind» (Art. 7 Abs. 4 MAV). Voraussetzung dafür ist für die Schule jeder Stufe ein den kulturellen Grundlagen der mehrsprachigen Schweiz verpflichteter und zugleich weltoffener Geist.

## 4 Die «Eidgenössische Kulturinitiative» als mögliche Antwort

### 41 Bedeutung des Initiativtextes

Nach unseren Erörterungen zum Kulturbegriff und der Darlegung der Bedürfnisse der «Kulturellen Schweiz» soll nun ermittelt werden, welche Antwort die Initiative darauf gibt.



## 411. Allgemeines

Der vorgeschlagene Artikel 27<sup>septies</sup> der Bundesverfassung ist in vier Absätze gegliedert. Absatz 1 enthält den Auftrag und die Ziele der künftigen Kulturpolitik des Bundes. In Absatz 2 werden die Aufgaben des Bundes präziser und verpflichtend umschrieben. Absatz 3 nennt die zur Erfüllung der Aufgaben einzusetzenden Mittel. Durch Absatz 4 wird die Form der Ausführungserlasse festgelegt. Eine Übergangsbestimmung regelt die Verwendung der Mittel bis zum Inkrafttreten dieser Erlasse.

## 412. Absatz 1: Auftrag und Ziele

Absatz 1 setzt den Auftrag und drei Ziele der Kulturpolitik:

- Ermöglichung und Förderung des aktuellen Kulturschaffens,
- Schutz des bestehenden Kulturgutes,
- Erleichterung des Zugangs zum kulturellen Leben.

Zudem sind die besonderen Interessen der Minderheiten oder der weniger begünstigten Landesteile zu berücksichtigen. Eingriffe in die Kulturhoheit der Kantone werden verwehrt.

Verlangt wird also, dass der Bund das Bestehende schützt, die Entstehung von Neuem fördert und beides möglichst vielen zugänglich macht. Dies ist ein recht breit angelegtes Programm. Fasst man den Begriff Kultur weit, müsste der Bund grundsätzlich für alles mitverantwortlich werden, was mit der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenhangs in unserem Land zu tun hat. Es stellt sich deshalb die Frage, was Kultur im Initiativtext bedeutet.

Es wird nicht klar, ob das «aktuelle kulturelle Schaffen» (Abs. 1) das gleiche bedeuten soll wie das «künstlerische Schaffen» (Abs. 2 Bst. b). Aus den Begleittexten des Initiativkomitees darf aber geschlossen werden, dass das Volksbegehren auf einem weiten Kulturbegriff fusst. Kontakte mit den Initianten bestätigen diese Annahme.

Artikel 27<sup>septies</sup> Absatz 1 dürfte nicht allein Zielnorm sein, sondern bereits kompetenzbegründend wirken, und zwar als Auftrag an den Bund. Die Bestimmung ist jedenfalls nicht ausdrücklich in bestehende verfassungsmässige Befugnisse des Bundes eingebunden (vgl. Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 1 BV). Auf den Kompetenzcharakter von Absatz 1 weist auch hin, dass Massnahmen des Bundes bereits hier erwähnt werden, unter dem Vorbehalt der kantonalen Kulturhoheit, und nicht erst in Absatz 2, der an sich die einzelnen Aufgaben des Bundes umschreibt. Schon der Absatz 1 kann als umfassendes Programm verstanden werden, als generelle Aufforderung zu vermehrtem und systematischem Tun. Wo genau einsetzen und wieweit es führen soll, wird bewusst offen gelassen.

Unter diesen Umständen mutet die Formel «Die Kulturhoheit der Kantone bleibt gewahrt» reichlich unverbindlich an und steht im Gegensatz zum umfassenden Förderungskatalog. Den Ausdruck «Kulturhoheit der Kantone» verstehen wir dabei als Hinweis auf die Subsidiarität des Bundesengagements zugunsten der Kultur. Denn weder ist die öffentliche Kulturförderung verfassungsrechtlich ausschliessliche Domäne der Kantone (und der Gemeinden), noch ist

der gouvernementale Beiklang des Wortes Kulturhoheit unserem Kulturverständnis geläufig.

#### 413 Absatz 2: «Einsätze» des Bundes

Absatz 2 nennt die Einsatzfelder des Bundes.

Das erste wird mit der Wahrung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt der Schweiz umrissen. Der Bund soll verpflichtet werden, die regionalen und lokalen Eigenständigkeiten zu achten und falls nötig Unterstützungsbeiträge zu leisten. Gewahrt werden soll neben der kulturellen auch die sprachliche Vielfalt. Nach einhelliger Auffassung ist der Bund bereits heute im Rahmen von Artikel 116 BV dazu aufgerufen. Die Initiative würde eine erweiterte und klare Grundlage schaffen.

Verlangt wird sodann die Unterstützung des künstlerischen Schaffens und kultureller Einrichtungen. Im Prinzip bedeutet dies nichts Neues. Seit langem unterstützt der Bund das künstlerische Schaffen durch Stipendien, Werkbeiträge, Ankäufe usw. in den Bereichen der bildenden und angewandten Kunst, des Films, der Literatur, des Theaters und der Musik. Es ist aber zuzugeben, dass die bisherige Unterstützung nicht ausreicht und in der Höhe wie in der Vielfalt des verfügbaren Instrumentariums verstärkt werden muss. Für verschiedene Massnahmen, die der Bund bis heute getroffen hat, musste bisher eine ungeschriebene Zuständigkeit angenommen werden. Für den Film existiert seit 1958 eine explizite Förderungsbefugnis (Art. 27<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. a BV).

Die Unterstützung kultureller Einrichtungen ist nach Auffassung der Initianten zweifellos auf Institutionen beschränkt, die gesamtschweizerische Aufgaben erfüllen. Dies können Einrichtungen sein, die in einem schon bisher weitgehend dem Bund vorbehaltenen Gebiet tätig sind (z. B. die Cinemathèque suisse in Lausanne), aber auch solche, deren Tätigkeit den Rahmen oder die Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. der Regionen übersteigt. Im Text nicht erwähnt wird die Errichtung neuer und die Übernahme bestehender Einrichtungen durch den Bund.

Der Bund soll weiter die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland fördern. Sowohl die innerschweizerische wie die internationale Dimension des Austausches werden gegenwärtig in erster Linie von der Stiftung Pro Helvetia wahrgenommen (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1965 betreffend die Stiftung Pro Helvetia; SR 447.1). Die wichtigsten Ausnahmen bilden die multilateralen Kunstausstellungen, die direkt vom Eidgenössischen Departement des Innern aus beschickt werden (z. B. die Biennalen in Sao Paulo und Venedig). Die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland bildet traditionell einen integralen Bestandteil der Aussenpolitik, für welche der Bund zuständig ist. Die Eidgenossenschaft fördert also schon seit langem die Kulturbeziehungen über die Landesgrenzen. Mit dem ganzen Abschnitt will die Initiative folglich eine Befugnis in der Verfassung festschreiben, die der Bund schon hat und auch wahrnimmt.

Schliesslich will die Initiative den Bund zur Erhaltung und Pflege von Kulturgütern und Denkmälern verpflichten. Zu den ältesten kulturpolitischen Tätig-

keiten des Bundes gehört die Denkmalpflege. Sie geht auf das Jahr 1886 zurück. Heute ist sie verankert im Bundesbeschluss vom 14. März 1958 über die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) und im Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (SR 451). Artikel 24<sup>sexies</sup> BV auferlegt dem Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Schonung und Erhaltung von Landschaft und Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern. Er kann überdies Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen sowie Reservate, Stätten und Denkmäler von nationaler Bedeutung erwerben oder sichern.

Für den Kulturgüterschutz im Kriegs- und Katastrophenfall besteht mit Artikel 22<sup>bis</sup> BV eine ausreichende Grundlage; die Schweiz hat sich mit dem Beitritt zum Haager Abkommen vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten bereit erklärt (Bundesgesetz vom 6. Okt. 1966; SR 520.3).

In keinem der beiden Bereiche bringt oder verlangt der Initiativtext Anstrengungen des Bundes, die wesentlich über das hinausgehen, was heute getan wird. Der vorgeschlagene Artikel 27<sup>septies</sup> geht immerhin weiter als Artikel 24<sup>sexies</sup> BV, soweit er sich im Geltungsbereich damit überschneidet.

Im ganzen fordert Absatz 2 des Initiativtextes keine völlige Neuorientierung der Kulturpolitik des Bundes. Unausgesprochen dürfte freilich eine umfassende Konzeption des kulturellen Engagements des Bundes vorausgesetzt werden. Weiter wird eine Ausweitung und Differenzierung der Hilfs- und Unterstützungsmassnahmen erwartet. Ganz eindeutig soll, dies erhellt aus Absatz 3, der finanzielle Einsatz verstärkt werden.

#### 414      **Absatz 3: Kulturprozent**

Absatz 3 sieht für die Erfüllung der kulturellen Aufgaben des Bundes 1 Prozent der budgetierten Ausgaben vor. Je nach der Finanzlage des Bundes soll dieser Betrag um einen Viertel erhöht oder gekürzt werden können. Dies würde im Vergleich zum aktuellen Budget eine Steigerung von 50–100 Prozent der heute im Sinne der oben dargelegten Kulturdefinition erbrachten Aufwendungen bedeuten.

Zum Prinzip, die Aufwendungen in einem Bereich anteilmässig durch einen Verfassungssatz zu fixieren, sind Bedenken anzumelden. Was heute Aufforderung ist, kann sich in ein paar Jahren als lästige Fessel auswirken. Ausserdem kann eine starre Lösung angesichts des raschen Wandels der Verhältnisse nicht befriedigen. Schliesslich ist zu befürchten, dass fixe Anteile Schule machen, böte doch diese Regelung für weniger dynamische Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft eine scheinbar günstige Gelegenheit zur Strukturhaltung. Mit den Regierungsrichtlinien, der Finanzplanung und dem jährlichen Voranschlag verfügen Bundesrat und Parlament bereits über Instrumente für die Festlegung gewisser Prioritäten.

## 415      **Absatz 4: Art der Ausführungserlasse**

Absatz 4 verlangt die Form des Gesetzes für die Ausführung von Artikel 27<sup>septies</sup> BV. Damit wird auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung Bezug genommen.

## 416      **Unklarheiten**

Es ist unerlässlich, auf einzelne unklare Stellen im Initiativtext hinzuweisen und Divergenzen von Ausdrücken in Absätzen 1 und 2 zu erhellen. So wird in Absatz 1 vom «aktuellen kulturellen Schaffen», in Absatz 2 vom «künstlerischen Schaffen» gesprochen. Einmal ist vom «bestehenden Kulturgut», und dann von den «Kulturgütern und Denkmälern» die Rede. Einmal soll der Bund das aktuelle kulturelle Schaffen «ermöglichen und unterstützen», dann wieder das künstlerische Schaffen «unterstützen». Dazu soll er zum einen das bestehende Kulturgut «schützen», zum andern die Kulturgüter und Denkmäler «erhalten und pflegen».

Das bestehende Kulturgut, dessen Schutz gemäss Absatz 1 dem Bund aufgetragen werden soll, ist mehr als die Kulturgüter und Denkmäler, die nach Absatz 2 Buchstabe d zu erhalten und zu pflegen wären. Das Kulturgüterschutzgesetz (SR 520.3) gibt in Artikel 1 eine Definition der beweglichen und unbeweglichen Kulturgüter; auch der Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) umschreibt, was Denkmäler sind. Beide Begriffe sind enger als das Wort Kulturgut, das auch Traditionen, Bräuche, Lebensweisen umfasst. Im Gegensatz zu dieser Auffassung steht das Tätigkeitswort «schützen», das ein Unmögliches verlangen würde. Andererseits wird in Absatz 2 Buchstabe d der Schutz der Kulturgüter nicht angesprochen.

Ein weiterer schwieriger Punkt des Initiativtextes ist die Erwähnung der Minderheiten. Was kulturelle Minderheiten sind, ist kaum eindeutig zu fassen, sofern nicht nur Sprachminoritäten gemeint sein sollten. Nicht mehr feststellbar sind auf jeden Fall deren «besondere Interessen». Es fragt sich grundsätzlich, ob mit dieser Passage dem Bund nicht etwas auferlegt werden soll, das seine Kräfte übersteigt.

Was die «weniger begünstigten Landesteile» betrifft, bleibt offen, wie die kulturelle Ungunst festgestellt werden soll, damit der Bund ihr Rechnung tragen könnte. Die Formulierung scheint implizit von einer gleichmässigen, auf städtische Verhältnisse ausgerichteten Entwicklung auszugehen, ohne die Besonderheit des kulturellen Lebens abseits der Zentren als eigenen Wert aufzufassen. Dabei wird auch übersehen, dass gerade die für die kulturelle Entwicklung wichtigen Zentren selber im Vergleich mit ihren Regionen als «wenig begünstigt» zu betrachten sind. Sie steht damit in einem gewissen Widerspruch zu Absatz 2 Buchstabe a, der den Bund zur Wahrung der Vielfalt anhält.

## 42      **Beurteilung der Initiative**

Die kulturpolitische Aufgabe, die sich nach der Darstellung in den vorangehenden Ziffern dem Staat, genauer dem Bund, stellt, ist vielschichtig und an-

spruchsvoll. Sie bedarf daher einer verfassungsmässigen Grundlage, die keine Zweifel inhaltlicher und rechtlicher Natur offen lässt, sollen die bisherigen Mängel wirklich behoben werden, die angestrebte neue Politik nicht mehr wieder bloss Stückwerk bleiben. Hier ist zu fragen, ob die «Eidgenössische Kulturinitiative» solche Erwartungen zu erfüllen vermag.

Die Initiative bezweckt, den Bund zu einem stärkeren Engagement in der Kulturförderung zu bewegen. Gleichzeitig will sie die Kulturhoheit der Kantone wahren. Wie weit sind unter diesem gewichtigen und historisch-psychologisch belastenden Vorbehalt Massnahmen des Bundes überhaupt zulässig? Wie weit dürfen sie auf eine eigenständige Kulturpolitik ausgerichtet sein, wie weit müssen sie einfach in Subventionen an kantonale Kulturpolitik bestehen?

Die Initiative lässt sich in eine Reihe anderer Bestrebungen zur Verbesserung der bisherigen unbefriedigenden Situation stellen. Zu nennen sind hier vorab der Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung und die Arbeiten der Studienkommission für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. In beiden Fällen wird – wie bereits im Bericht Clottu – ein Verfassungsartikel als Basis für eine sachgerechte und systematische Kulturpolitik gefordert. Auch wenn mit Blick auf den Bundeshaushalt und den Auftrag zu dessen Sanierung die Auffassung, eine Erhöhung des Kulturbudgets dränge sich nicht auf, mancherorts geläufig ist, so gilt doch für die Interventionsformen das Gegenteil: gerade bei gleichbleibendem Etat – und folglich sinkendem Anteil des Bundes am Gesamt der öffentlichen Förderung der Kultur – ergibt sich gebieterisch die Pflicht, die Formen der Bundesförderung zu überprüfen, für einen konzeptionellen Einsatz der Mittel zu sorgen und insgesamt klare Ziele zu setzen.

Der Initiative kommt das unbestreitbare Verdienst zu, diese Bestrebungen verstärkt und ihnen zu neuem Auftrieb verholfen zu haben. Ja sie darf für sich beanspruchen, breiten Kreisen der Bevölkerung die Bedeutung der Kultur im öffentlichen und privaten Leben vor Augen geführt, sie eigentlich aufgerüttelt zu haben. Nicht wenig zu dieser Wirkung hat die Formulierung des Initiativtextes beigetragen. Er ist unverkennbar von Artikel 36 des Entwurfes für eine totalrevidierte Bundesverfassung inspiriert, enthält aber als wesentliche Neuerung in Absatz 3 die Bestimmung, dem Bund solle für die Erfüllung seiner kulturellen Aufgaben jährlich ein Prozent der im Finanzvoranschlag vorgesehenen Gesamtausgaben zur Verfügung stehen, wobei die Bundesversammlung diesen Betrag je nach Finanzlage des Bundes um einen Viertel solle erhöhen oder kürzen können.

An diesen beiden Punkten nährten sich, wie bereits gezeigt, in der Vernehmlassung die Bedenken. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wurde das Kulturprozent als eine zu starre Finanzierungsregel sowie aus grundsätzlichen finanzpolitischen Erwägungen abgelehnt. Vorab die Kantone, aber auch mehrere Parteien und Wirtschaftsorganisationen warfen zudem der Initiative vor, sie sei zu zentralistisch und missachte den nach wie vor richtigen Primat der Kantone in der Kulturförderung.

Die Festlegung einzelner Schwerpunkte und die abgrenzende Umschreibung von Tätigkeitsgebieten für die Kulturförderung des Bundes stehen einer flexiblen Aufgabenerfüllung im Wege. Insbesondere dürfte es schwierig sein, das er-

forderliche Instrumentarium ohne jeweilige Änderung der Verfassung den eintretenden Wandlungen anzupassen.

Trotz der genannten Qualitäten weist die Initiative in diesem Lichte betrachtet kaum übersehbare Mängel auf. Die nach Herkunft und Inhalt gewichtigen Einwände der Vernehmlassung zeigen, dass der Initiativtext die Erwartungen und Anforderungen an einen Kulturartikel nicht zu erfüllen vermag.

## **5 Besser geeignet ist ein Gegenvorschlag**

### **51 Braucht es überhaupt einen Kulturartikel in der Bundesverfassung?**

Auf diese Frage gibt es eine politische und eine rechtliche Antwort.

Politisch ist zu bedenken, dass in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder der Wunsch, gar das Bedürfnis nach einem Kulturartikel geäußert wird: im Bericht Clottu, in den Berichten für eine Totalrevision der Bundesverfassung und zum zweiten Paket von Vorschlägen für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, mit der Kulturinitiative. Gemeinsam ist diesen Auffassungen, es solle für alle deutlich werden, dass und wie der Bund im kulturellen Bereich tätig ist.

Wir können uns dem nicht verschliessen. Wenn es stimmt, dass der Bürger die durch übernationales Recht und eine reiche Bundesgerichtspraxis vielfältig ergänzte Bundesverfassung nicht mehr ohne weiteres auf Rechte und Pflichten hin lesen kann, muss der Anlass der Initiative genutzt werden, um dieser Schwierigkeit wenigstens im Kulturellen abzuhelfen.

Rechtlich fusst die heutige, vielfältige Kulturförderung durch den Bund nur sehr beschränkt auf sicherem Boden. Für viele wichtige Tätigkeiten ist die Verfassungsbasis brüchig. Sie müsste vollends einstürzen, wenn – wie es die Initiative fordert und wir beabsichtigen – das Engagement für die Kultur sich ausweitet und verstärkt. Mag bei weitherziger Auslegung eine implizite Kompetenz das heute Getane und noch viel mehr zulassen – einer strikten und zurückhaltenden Interpretation müsste manches zum Opfer fallen oder doch in Zukunft unmöglich erscheinen.

Wir halten deshalb aus politischen so gut wie aus rechtlichen Überlegungen dafür, ein allgemeiner Kulturartikel sei wünschbar und stehe der Bundesverfassung wohl an.

## **52 Anforderungen an einen Gegenvorschlag**

Unser Entscheid, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, stützt sich hauptsächlich auf die in zahlreichen Stellungnahmen bezeugte Auffassung, ein Kulturartikel in der Bundesverfassung sei notwendig, um formal wie inhaltlich ein verstärktes Bundesengagement in der Kulturförderung sicherzustellen. Die Vernehmlassungen zeigten andererseits deutlich, dass dies nicht der Initiativtext sein kann.

Um kulturell wirksam und politisch aussichtsreich zu sein, muss ein Gegenvorschlag drei Hauptanforderungen entsprechen:

- Erstens darf er nicht zentralistisch sein;
- zweitens muss, unter Vermeidung starrer Fixierungen, die Zuständigkeit des Bundes in der staatlichen Kulturförderung deutlich umschrieben werden;
- drittens ist den steten Wandlungen im kulturellen Bereich Rechnung zu tragen.

## **53 Text des Gegenvorschlages und Vergleich mit der Initiative**

Diesen Anforderungen vermag unseres Erachtens ein knapper Text am besten zu entsprechen. Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Vorschlag:

*Art. 27<sup>septies</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Bei der Erfüllung seiner Aufgaben berücksichtigt der Bund die kulturellen Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung sowie die kulturelle Vielfalt des Landes.

<sup>2</sup> Der Bund kann die Kulturförderung der Kantone unterstützen und eigene Massnahmen treffen.

Unser Gegenvorschlag beschränkt sich auf die Umschreibung allgemeiner Ziele, die kulturelle Zielsetzung staatlichen Handelns sowie auf die Verankerung einer Kompetenznorm für die kulturfördernde Tätigkeit des Bundes. Wenn wir auch darauf verzichten, in der Verfassung die Bereiche zu nennen, in denen der Bund seine Mittel einsetzen will, sollen diese hier doch stichwortartig genannt sein: Der Bund

- begünstigt die Entstehung schöpferischer Kräfte,
- stärkt das Bewusstsein der kulturellen Identität,
- fördert die Vermittlung kultureller Werte,
- beteiligt sich an der Wahrung des kulturellen Erbes und
- sorgt für den kulturellen Austausch mit dem Ausland.

Die notwendigen Einzelheiten sind auf Gesetzesstufe zu regeln, was mehr Beweglichkeit in der Aufgabenerfüllung erlaubt und eine raschere Anpassung an die dem Kulturbereich innewohnenden Wandlungen ermöglicht. Ferner fehlt jegliche numerische Festlegung der vorgesehenen Aufwendungen, wie dies die Initiative in einem ihrer Kernpunkte verlangt. Eine starre Bindung von Ausgabenprozenten in der Verfassung für bestimmte Zwecke ist aus grundsätzlichen staatspolitischen Erwägungen wie vor allem aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen. Schliesslich soll auch nicht versucht werden, im Verfassungstext eine Definition der Kultur und ihrer Ausdrucksformen zu verankern. Wir verweisen hiezu auf die Ziffer 21 dieser Botschaft.

## **54 Erläuterung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels**

### **541 Absatz 1**

Absatz 1 bezweckt die Aufwertung der Kultur zu einer Dimension der allgemeinen Politik. Dieser Vorschlag ist die Folgerung aus unseren Darlegungen über

die kulturelle Situation der Schweiz und den kulturellen Bedarf ihrer Bewohner. Dem Bund würde auferlegt, vor jedem Beschluss dessen Auswirkungen auf die kulturellen Gegebenheiten und Bedürfnisse zu prüfen und nichts vorzukehren, was sich damit nicht vereinbaren lässt. Auf diese Weise würde die Kulturförderung und -wahrung ausdrücklich in den ersten Rang der Faktoren gerückt, welche die Willensnation Schweiz ausmachen. Die Signalwirkung einer Erklärung dieser Art dürfte beträchtlich sein.

Bereits in unserer bisherigen kulturpolitischen Tätigkeit waren wir bemüht, der Kultur innerhalb der Bundespolitik die ihr zukommende Beachtung zu verschaffen. Diese Bestrebungen gilt es fortzusetzen, zu verbessern und auf eine verfassungsrechtlich einwandfreie Basis zu stellen. Zum Vergleich verweisen wir auf die vergleichbaren Bestrebungen, in der Umweltschutzgesetzgebung das Erfordernis einer Überprüfung der Umweltverträglichkeit zu verankern. Wie von nun an die Umweltverträglichkeit jedes Vorhabens geprüft werden muss, soll dank des Kulturartikels künftig eine Überprüfung der Staatstätigkeit auf ihre «Menschen-» und «Lebensverträglichkeit» hin erfolgen. Dies zwingt zu einer ganzheitlichen Betrachtungs- und Handlungsweise, wo auch die kulturellen Belange von Anfang an «ins Planen und Handeln einzugehen haben, nicht erst nach vollbrachter Tat als oberflächlicher Firnis oder als künstlich aufgesetzter Schmuck» (Erich A. Kägi, in NZZ Nr. 301, 24./25. Dez. 1983, 27). Mit einer solchen Grundsatzbestimmung in der Verfassung würde die Schweiz, international betrachtet, als ein weiteres Land auf dieser Stufe die allgemeine Bedeutung der Kultur verankern, eine Tatsache, die zweifellos Beachtung fände und als Stossrichtung für die Zukunft ermutigend wirken würde. Dies entspräche auch einem wesentlichen Postulat der Unesco-Weltkonferenz für Kultur, die 1982, unter aktiver Beteiligung der Schweiz, in Mexiko stattfand.

Dieser Absatz legt also gleichzeitig ein Ziel und eine Aufgabe fest. Damit lässt sich eine Antwort geben auf die in den vorangehenden Ziffern aufgeworfene Frage nach Notwendigkeit und Durchführung einer staatlichen Kulturpolitik. Anwendung fände dieser Absatz beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherheit oder des Sprach- und Minderheitenschutzes.

Die kulturellen Bedürfnisse *aller* Teile der Bevölkerung berücksichtigen heisst, den Schutz des Individuums in seinen persönlichen Ansprüchen und Interessen sicherzustellen, unter solidarischer Wahrung der Interessen der Gemeinschaft. Es darf demnach nicht *eine* Kultur, die *einer* bestimmten Bevölkerungsschicht ausschliesslich oder in besonderem Masse zugänglich ist, gefördert werden. Die Zielsetzung reicht weiter, weist in Richtung jener, in der Definition des Europarates aufschimmernden Betrachtungsweise, wonach Kultur all das umfasst, «was dem Individuum erlaubt, sich gegenüber der Welt, der Gesellschaft und auch gegenüber dem heimatlichen Erbgut zurechtzufinden, alles, was dazu führt, dass der Mensch seine Lage besser begreift, um sie unter Umständen verändern zu können.» Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung entspricht auch der Vorstellung einer kulturellen Demokratie, wie sie im Nachwort zum Clottu-Bericht umschrieben wird:



Eine lebendige Kultur nährt sich aus der Vergangenheit, inspiriert die aktuellen Entscheidungen und entwirft die Zukunft. Eine gute Kulturpolitik muss daher einer möglichst grossen Anzahl von Menschen das Verständnis für die Geschichte und für die Werke der Vergangenheit vermitteln, zur Kenntnis und zur Untersuchung der wichtigsten Gegebenheiten unserer zeitgenössischen Welt anregen und die Suche nach neuen Lösungen ermutigen, welche geeignet sind, die Freiheit und die Verantwortung jedes einzelnen zu erweitern.

Und an gleicher Stelle die Forderung:

Es gilt daher, eine Kultur neu zu schaffen oder wiederzuschaffen, das heisst, eine neue Art, den menschlichen Beziehungen, der Arbeit, der Umgebung, den Werken einen Sinn zu eben.

Die kulturelle Vielfalt des Landes berücksichtigen bedeutet, in qualitativem Sinn alle jene Elemente zu wahren, welche die oft beschworene Willensnation Schweiz ausmachen. Es gilt also, bei der Aufgabenerfüllung auf die verschiedenen regionalen Ausdrucksformen der Kultur Rücksicht zu nehmen. Eine besondere Stellung nehmen in dieser Betrachtungsweise die sprachlichen und kulturellen Minderheiten ein, deren Lebensräume, wie am Beispiel etwa der Rätoromanen und der Italienschöndner sichtbar, grösstenteils in geographisch und wirtschaftlich benachteiligten Regionen liegen. Die vorhandenen Instrumentarien sind allenfalls so zu verändern und die Vollzugsmassnahmen so zu führen, dass diese Lebensräume erhalten bleiben.

## 542 Absatz 2

Absatz 2 bringt eine Kompetenznorm, die dem Bund die Möglichkeit verschafft, die Kulturförderung der Kantone zu unterstützen sowie eigene Massnahmen zu ergreifen. Damit ist klar das Prinzip der Subsidiarität verankert: Der Bund soll nur dort aktiv werden, wo die Mittel und der Wirkungsbereich der Kantone nicht ausreichen. Die Kann-Bestimmung heisst auch, dass der Bund seine Mit-hilfe an gewisse Bedingungen, insbesondere jene der erforderlichen Koordination knüpfen kann und schliesst jeden Automatismus aus. Ebenso erlaubt sie dem Bund, von sich aus etwas zu tun.

Der Begriff der Unterstützung ist in seinem Bedeutungsumfang weit zu fassen. Die Gesetzgebung wird die entsprechenden Umschreibungen vorzunehmen haben, wobei wir der Ansicht sind, der Bereich des Bildungswesens (ohne die Erwachsenenbildung und die Bibliotheken) sei klar vom Kulturbereich abzugrenzen (v. a. Art. 27, 27<sup>bis</sup>, 34<sup>er</sup> Abs. 1 Bst. g BV). Trotzdem sehen wir keine starre Abgrenzung der verschiedenen Tätigkeitsgebiete vor, sondern vielmehr ein sinnvolles Miteinander und komplementäres Nebeneinander der kulturfördernden Tätigkeiten. Die Unterstützung, die der Bund den Kantonen leiht, kann – begleitend oder ergänzend – rein finanzieller Natur sein (also eine direkte Hilfe), aber auch indirekt durch die Möglichkeit, eigene Massnahmen zu treffen, die Schaffung und den Betrieb besonderer überregionaler und gesamtschweizerischer Einrichtungen umfassen, wie zum Beispiel die (bereits seit Jahrzehnten bestehende) Schweizerische Landesbibliothek oder eine noch zu schaffende Schweizerische Landesphonothek.

Dadurch, dass der Bund eigene Massnahmen treffen kann, wird das Prinzip der Subsidiarität nicht in Frage gestellt. Mit dieser Formel wird es möglich sein, unter Wahrung der primären Kompetenz der Kantone ein vielfältiges Instrumentarium der Kulturförderung einzusetzen. Der Bund soll dort helfen, wo er Bedürfnisse sieht, die von den Kantonen aus welchen Gründen immer, nicht befriedigt werden können. Die Verlagerung der Umschreibung und Festlegung der Einzelheiten auf die Ebene der Gesetzgebung schafft die Möglichkeit, auf Veränderungen mit einer erhöhten Flexibilität zu reagieren. Damit wird auch auf die in Gang befindliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Rücksicht genommen. Die angestrebten Massnahmen lassen sich auf der Basis des vorgeschlagenen Verfassungsartikels durchführen.

Bei den in unserem Vorschlag erwähnten eigenen Massnahmen, die der Bund treffen kann, handelt es sich um Aufgaben, die in Art und Umfang den Zuständigkeitsbereich der Kantone überschreiten. Dazu gehören etwa die kulturellen Beziehungen mit dem Ausland sowie kulturelle Einrichtungen von überregionaler Bedeutung, ferner Vorhaben im nationalen Interesse. In der Vernehmlassung wurden als sogenannte Hauptaufgaben des Bundes genannt (sie decken sich teilweise mit den Formulierungen im Initiativtext):

- die Erhaltung der Nationalsprachen,
- der Austausch zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland,
- Dokumentation, Forschung und Statistik,
- die Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und Organisationen mit überregionalen Aufgaben.

Alle diese Massnahmen lassen sich auf der Basis des vorgeschlagenen neuen Artikels 27<sup>septies</sup> BV sowie auch unter Abstützung auf andere Bestimmungen der Bundesverfassung (hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Art. 27<sup>sexies</sup> und 116 BV) durchführen. Gesamthaft betrachtet ergibt sich für die künftige Kulturpolitik des Bundes eine feste verfassungsmässige Grundlage.

Was die in der kulturpolitischen Diskussion oft genannte Erleichterung der privaten Initiative in der Kulturförderung betrifft, lässt sich der vorgeschlagene Verfassungsartikel auch hierfür heranziehen. Zum einen können allfällige Massnahmen des Bundes bei der Erfüllung seiner Aufgaben aus Absatz 1 abgeleitet werden; zum andern sind hierfür, da sich solche Erleichterungen vorwiegend im fiskalischen Bereich durchführen lassen dürften, in erster Linie die Kantone zuständig und aufgerufen.

## **55 Verhältnis eines allgemeinen Kulturartikels zu den übrigen kulturellen Bestimmungen der Bundesverfassung**

Ein allgemeiner Kulturartikel, wie der hier vorgeschlagene Gegenentwurf zur Kulturinitiative, steht nicht im Widerspruch zu den existierenden Verfassungsbestimmungen, die einzelne kulturelle Bereiche betreffen. Es handelt sich einerseits um Artikel 27<sup>ter</sup> BV, dessen Absatz 1 Buchstabe a den Bund zur Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen ermächtigt. Andererseits geht es um Artikel 24<sup>sexies</sup> BV, der den Bund zum Natur- und Heimatschutz anhält und ihm eine Unterstützungsbefugnis einräumt. Arti-

kel 24<sup>sexies</sup> wird voraussichtlich im Rahmen des zweiten Paketes Aufgabenteilung hinsichtlich der Schutzbefugnisse des Bundes gegenüber Objekten von nationaler Bedeutung überprüft werden. Schliesslich bildet Artikel 22<sup>bis</sup> Absatz 1 BV die Grundlage für den Kulturgüterschutz. Für alle drei Bereiche oder Aufgaben bestehen Bundesgesetze.

Ein neuer Kulturartikel gerät mit den genannten Bestimmungen nicht in Konflikt. Zum einen soll er generell und umfassend regeln, wie der Bund sich zur Kultur zu verhalten hat; die drei bestehenden Artikel sind dafür auf ihren Gebieten Spezialbestimmungen. Zum andern räumt die vorgeschlagene Norm dem Bund eine allgemeine Befugnis der kantonalen Kulturförderung ein, was sowohl für den Film wie bezüglich Natur- und Heimatschutz bereits gegeben ist. Endlich soll der Bund frei sein, eigene Massnahmen zu ergreifen – er wird dabei auf das Bestehende achten. Der neue allgemeine Kulturartikel kann aus diesen Gründen sehr kurz sein.

## 6 Ein kulturpolitisches Programm für den Bund

Der knappe Gegenvorschlag, den wir Ihnen unterbreiten, lässt vieles zu und manches offen. Es scheint uns deshalb nötig, im Sinne einer ersten und vorläufigen Ausführung dieser Bestimmung ein Programm aufzustellen, das auf der Verfassungsgrundlage erbaut werden soll.

Wir knüpfen im folgenden an unsere Darlegungen über das Wesen der Kulturpolitik (Ziff. 222) und der bestehenden Bedürfnisse sowohl der Kulturschaffenden wie der Einzelmenschen an (Ziff. 3). Wir verstehen demnach unter *Kulturpolitik* einerseits die Beachtung der kulturellen Dimension in allen Planungen und Massnahmen des Staates, anderseits das präzise Setzen der Ziele der Kulturförderung (vgl. Ziff. 22). Die *Kulturförderung* – ein Teil der Kulturpolitik – umfasst das Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele. Hier begegnen sich die verschiedenen staatlichen Ebenen sowie der private Bereich. Es ist daher notwendig, die einzelnen Rollen voneinander abzugrenzen. Insbesondere muss die Rolle des Bundes klar definiert werden.

### 61 Kulturförderung: Die Rolle des Bundes ist subsidiär

Der Staat macht nicht Kultur, er kann sie bestenfalls begünstigen. In der offenen Gesellschaft, im freiheitlich und demokratisch verfassten Staat, ist das Schaffen, Vermitteln und Bewahren von Kultur zuerst Sache der Einzelnen und ihrer freien Zusammenschlüsse. Nur wenn und soweit ihre Kräfte nicht ausreichen, soll die öffentliche Hand helfen. Dabei ist unbestritten, dass die öffentliche Kulturförderung föderativ organisiert sein muss. Sie folgt der Idee einer doppelten Subsidiarität:

- Subsidiarität im Verhältnis zur Eigeninitiative und zur privaten Kulturförderung;
- Subsidiarität der Kulturförderung des Bundes zu jener der Gemeinden und Kantone.

Damit ist die Rolle des Bundes klar festgelegt: Er ist nur beschränkt zuständig; Subsidiarität ist das Leitmotiv seines kulturellen Engagements. Im Interesse grösstmöglicher Vielfalt streben wir, als Weiterentwicklung der Empfehlungen des Clottu-Berichtes, für die öffentliche Kulturförderung in der Schweiz ein 4-Säulen-Modell nach dem folgenden Bild an:

1. Privatinitiative und kulturelle Organisationen;
2. Kulturförderung der Gemeinden;
3. Kulturförderung der Kantone;
4. Kulturförderung des Bundes.

Damit wird der kulturellen Vielfalt unseres Landes am besten Rechnung getragen. Dezentrale Kulturförderung verringert das Risiko einer Staatskultur – das auch von den Kantonen oder von marktwirksamen Kräften (Massenmedien) ausgehen kann – und ermöglicht es, viele, selbst gegenläufige Tendenzen zu unterstützen. Bei mehreren staatlichen Trägern der Kulturförderung können ferner die Ressourcen optimal genutzt werden.

## **611 Privatinitiative: Die Nachfahren des Mäzenas**

Kulturförderung geschieht zuerst im privaten Raum. Sie ist Ausdruck des Interesses an einer bestimmten Ausdruckform oder einem Kulturschaffenden. Dort wo sich mit der persönlichen Anteilnahme und Vorliebe auch ein Verantwortungsgefühl für die systematische Förderung paart, spricht man vom echten Mäzenatentum, dem auch unser Land viel zu verdanken hat. Wenn es Ausdruck der Verantwortung für das Ganze der kulturellen Entwicklung ist und systematisch praktiziert wird, darf das Mäzenatentum gar den ersten und höchsten Platz in der Kulturförderung beanspruchen.

In dem Masse, wie die Ansprüche auf Selbstverwirklichung, Chancengleichheit, Vielfalt der Lebensformen steigen, wird die Wirkung des privaten Mäzenatentums indes abnehmen, da der Bedarf ungleich stärker wächst als die verfügbaren Mittel. Die private Kulturförderung bedarf des Zusammenwirkens mit öffentlichen Körperschaften. Sie bedarf aber vor allem auch der Anreize durch die staatliche Kulturpolitik. Der Staat ist aufgerufen, für die Privatinitiative günstige Voraussetzungen zu schaffen. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen im fiskalischen Bereich.

## **612 Das Engagement der Kantone und Gemeinden**

Das kulturelle Engagement der Kantone und Gemeinden ist, zumindest im Spiegel ihrer Kulturausgaben, beträchtlich. Für die Einzelheiten verweisen wir auf unsere Ausführungen in Ziffer 712 dieser Botschaft. An dieser Stelle beschränken wir uns auf den Hinweis auf einige grundsätzliche Probleme.

So beeindruckend das Zahlenbild in seiner Gesamtheit ausfällt, die Einzelbetrachtung zeigt grosse Unterschiede in der Kulturförderung der einzelnen Kantone und, soweit überhaupt erfassbar, der (grösseren) Gemeinden. Eine einiger-massen umfassende und systematische Kulturpolitik haben bisher lediglich die

grösseren Städte betrieben – was zu jenem, bereits im Clottu-Bericht als bedenklich bezeichneten Gefälle zwischen kulturell stark entwickelten und andererseits stark benachteiligten Regionen führte. Hier haben die Kantone, zusammen mit dem Bund, eine Ausgleichsfunktion zu übernehmen. Immerhin darf mit Genugtuung festgestellt werden, dass einzelne Kantone bereits über eine ausdrückliche verfassungsmässige Kompetenz zur Kulturförderung verfügen, eine grössere Zahl unter ihnen immerhin über gesetzliche Grundlagen, zumeist in Form von Rahmengesetzen, welche die zu fördernden Kulturbereiche und die Förderungsmassnahmen umschreiben.

## **613 Das Engagement des Bundes**

Die Kulturförderung des Bundes ist wie gezeigt subsidiär zu jener der Privaten, der Gemeinden und der Kantone. Das Verhältnis der letzteren untereinander kann dabei entsprechend der kantonalen Organisationsautonomie beliebig ausgestaltet sein.

Subsidiarität als Leitmotiv des kulturellen Engagements des Bundes bedeutet:

- die primär Zuständigen instand setzen, ihre Aufgaben pflichtgemäss zu erfüllen,
- allgemein günstige Voraussetzungen für die kulturelle Entwicklung schaffen.

Subsidiär tätig sein, heisst also unterstützen. Wer unterstützt:

- *ergänzt* zunächst Massnahmen und Vorhaben Dritter durch sinn-notwendige Beifügung, um sie dadurch zu ermöglichen;
- *erweitert* sodann das bestehende Massnahmen-Netzwerk. Er erbringt zu dem Zweck sinnvolle Eigenleistungen, die – im Unterschied zur Ergänzung – keine direkten Vorhaben oder Massnahmen Dritter voraussetzen, dagegen von diesen ausgehend zu immer besseren Rahmenbedingungen für die kulturelle Entwicklung führen.

Wir legen im folgenden detaillierter dar, wie die Rolle des Bundes ausgestaltet werden soll. Auf eine Darlegung der geltenden Organisation der eidgenössischen Kulturförderung wird unter Hinweis auf unsere Botschaft vom 17. März 1980 über die Stiftung Pro Helvetia (BBl 1980 II 109 ff.) verzichtet.

### **613.1 Ergänzung**

Der Bund wird die Kulturförderung der Kantone ergänzen. Voraussetzung dafür ist in jedem Fall eine vorangegangene zweckmässige, aber unzureichende Tätigkeit eines Kantons, der seinerseits an den Bund gelangen muss. Wir erwarten, dass sowohl die Gemeinden wie auch die Kantone ihre Kulturförderung im Rahmen des Zumutbaren verstärken.

Die Bundeshilfe darf nicht gleichförmig sein. Sie muss vielmehr auf die kantonalen Unterschiede bezüglich der Bedürfnisse der Kulturschaffenden, der kulturellen Ausstattung, der eigenen Anstrengung und nicht zuletzt der Finanzkraft Rücksicht nehmen.

Die Unterstützung des Bundes soll den Kantonen in erster Linie bei der Erfüllung folgender Aufgaben helfen:

- Förderung des zeitgenössischen Kulturschaffens in den Bereichen der Literatur, der Musik, des Tanzes, des Theaters, des Films usw.,
- Erwachsenenbildung, Animation, ausserschulische Jugendarbeit,
- Kulturwahrung,
- Kulturvermittlung,
- Kulturaustausch mit anderen Regionen,
- Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten.

Die gesetzliche Regelung der Voraussetzungen, Umfang und Form dieser Ergänzung wird im Rahmen des zweiten Paketes von Vorschlägen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen konkret auszugestalten sein.

### 613.2 Erweiterung

Es gibt kulturelle Bedürfnisse – unbedingt Erforderliches so gut wie von vielen Seiten «nur» Gewünschtes – die die Kantone aus sachlichen Gründen nicht erfüllen können. Dazu gehören, schematisch gegliedert:

- Initiativen und Organisationen, die zufällig irgendwo entstehen, für das ganze Land oder weite Teile davon wirken wollen, der näheren Umgebung aber wenig bieten;
- Vorhaben, die zum vornherein nicht *einem* Kanton gelten, sondern einer kulturellen Region, die Teile mehrerer Kantone umfasst;
- Dienste, die am besten zentral für die ganze Schweiz geleistet werden;
- Regelungen, für die der Bund allein zuständig ist (z. B. Ausland).

In all diesen Fällen hat der Bund die Kulturförderung der Kantone und Gemeinden zu erweitern, indem er entweder wesentlich an der Finanzierung teilnimmt oder aber die erforderlichen Dienste selber erbringt. Wann welche Interventionsart angezeigt oder unumgänglich ist, erweist sich erst am praktischen Beispiel.

Nach der bisherigen Entwicklung und unseren heutigen Erkenntnissen muss der Bund aber im wesentlichen für die folgenden Erweiterungen aufkommen:

- Fiskalische Anreize für die Kulturförderung Privater;
- Ausbildung (Film, Tanz, Kunstpädagogik);
- Soziale Sicherheit, im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung, unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Kulturschaffenden;
- Rechtsschutz der Urheber und Interpreten für die Verbreitung und Nutzung ihrer Werke, allenfalls Entschädigung für erlittenen Schaden (u. a. durch Missbräuche mit Hilfe der rasch fortschreitenden Technik);
- Hilfe an überregional tätige Organisationen von Kulturschaffenden;
- Information, einschliesslich Dokumentation, Archivierung und Konservierung, Forschung, Statistik. Der Bund kann nicht besser Machtballungen im Kulturbereich verhindern, als indem er Wissen und Können sammelt und verbreitet. Dies ist eine zentrale Aufgabe, aus der kein Zentralismus wächst, sondern die Chance zur Erstarkung aller Gruppen sowie der regionalen und peripheren Kräfte.

## **614 Einige Schwerpunkte für ein Erweiterungsprogramm**

Nach den ermittelten Bedürfnissen und unserer Auffassung von der Rolle des Bundes, beabsichtigen wir konkret die folgenden Erweiterungen:

### **614.1 Fiskalische Anreize**

Der Vernehmlassungsentwurf für eine direkte Bundessteuer sieht vor, dass Aufwendungen Privater für die Denkmalpflege im gleichen Umfange abzugsfähig sein sollen, wie sie gemäss Bundesbeschluss vom 14. März 1958 betreffend die Förderung der Denkmalpflege (SR 445.1) subventioniert werden können. Angesichts der Bedeutung, die dem privaten Mäzenatentum in der Vernehmlassung durchs Band zuerkannt worden ist, messen wir solch fiskalischen Anreizen zur Kulturförderung durch Private eine grosse Bedeutung bei. Es wird zu prüfen sein, ob sie noch ausgedehnt werden können. Dafür sind wir nicht auf einen ausdrücklichen Kulturartikel in der Bundesverfassung angewiesen, die Steuerartikel reichen aus.

### **614.2 Ausbildung**

Zu einzelnen künstlerischen Tätigkeiten kann heute der Zugang über eine dem Berufsbildungsgesetz unterstehende handwerkliche Grundausbildung erfolgen. Erfahrungsgemäss bietet die kantonale Recht unterstehende Lehrerausbildung eine gute Basis für Kandidaten künstlerischer Berufe. Neue Möglichkeiten ergeben sich durch die bereits in zwei Kantonen (Basel-Landschaft und Genf) angebotene musische Maturität. Für wesentliche Bereiche des kulturellen Schaffens bestehen aber in unserem Lande überhaupt keine irgendwie staatlich normierten Grundausbildungen (z. B. Film).

Hier stellt sich nun die Frage, ob es sinnvoll sein kann, für jeden Kulturbereich schweizerische Ausbildungsstätten zu schaffen, oder ob nicht durch eine verbesserte Ausgestaltung des Stipendiensystems Begabten der Besuch ausländischer Schulen nach freier Wahl zu erleichtern wäre. Das Departement des Innern steht seit längerer Zeit mit Organisationen der künstlerischen Ausbildung in Kontakt. Dabei stellte sich heraus, dass von seiten des Bundes eine Mitwirkung bei den als notwendig erachteten Verbesserungsmassnahmen erwartet wird. Im Vordergrund stehen dabei Koordinationsanstrengungen sowie die Festsetzung von Mindestnormen im höheren Fachbereich. In diesem Zusammenhang ergeben sich Verflechtungen mit der allgemeinen Bildungspolitik. Trotz enger Beziehung zur Kulturpolitik sind die Probleme der künstlerischen Ausbildung grundsätzlich in diesem Rahmen zu lösen.

### **614.3 Soziale Sicherheit**

In Ziffer 31 haben wir die Bedürfnisse der Kulturschaffenden nach einer minimalen sozialen Sicherheit dargelegt. Davon ausgehend soll nun die Verwirklichung der Unesco-Empfehlung von 1980 über die soziale Stellung der Kultur-

schaffenden an die Hand genommen werden. Sie nennt eine grosse Zahl teils allgemeiner, teils spezieller Massnahmen zur Ausbildung des Verständnisses für die Künste und zur Entwicklung der eigenen Kreativität in der Schule, zur Förderung des kulturellen Schaffens, bezüglich der Arbeitsbedingungen der Künstler, deren sozialer Sicherheit, zum Urheberrecht und zur Verwertung von Kunstwerken, zum Steuer- und Zollrecht sowie zum internationalen Austausch. Unser Land ist durch die Empfehlung rechtlich nicht gebunden, doch haben wir bereits bei verschiedenen Gelegenheiten den Willen bekundet, sie nach Möglichkeit zu realisieren. Wir werden ihr nun deshalb bei allen einschlägigen Revisionen Rechnung tragen. Damit handeln wir in Ausführung des vorgeschlagenen Artikels 27<sup>septies</sup> BV. Sollten sich in einzelnen Bereichen Private – Kulturschaffende und Mäzene – zusammenfinden, um durch Schaffung eigenständiger Einrichtungen privaten Rechts die sozialen Bedürfnisse abzudecken und auch der höchst unregelmässigen Einkommenslage Rechnung zu tragen, könnte der Bund sich damit begnügen, angemessene Subventionen daran zu leisten.

#### **614.4 Rechtsschutz**

Im Bereich des Rechtsschutzes sind neue Regelungen überfällig, aber höchst schwierig zu treffen. Es gilt, einen Ausgleich zu finden zwischen dem Anspruch der Urheber und Interpreten auf Schutz vor unrechtmässiger Nutzung und – hier liegt das Kernproblem – gleichzeitig auf möglichst unbeeinträchtigte Verbreitung ihrer Werke und Leistungen. Ein (zu) guter Schutz kann leicht zur Behinderung werden und zu einem «schwarzen Markt» führen, was heute durch die technischen Mittel ohne weiteres möglich ist und letztlich wiederum die Bedürftigsten schwächt.

Besondere Aufmerksamkeit ist den Umgehungsmöglichkeiten zu widmen, die durch die rasch sich entwickelnden technischen Möglichkeiten stets von neuem eröffnet werden. Dies ruft nach neuen Schutzvorkehrungen, namentlich in bezug auf die technischen Reproduktionsmittel und die elektronischen Medien. Wir werden demnächst bei der Revision des Urheberrechts Gelegenheit haben, darauf einzugehen.

#### **614.5 Organisationen und ihre Dienstleistungen**

Wichtig ist, dass die Kulturschaffenden mit Hilfe ihrer Organisationen bis zum Bestehen eines ausreichenden sozialen Schutzes und eines wirkungsvollen Förderungskonzeptes auf allen Stufen die Möglichkeit haben, ihre dringendsten Bedürfnisse zumindest bis zu einem gewissen Grad zu befriedigen. Die Organisationen sollen ihre Mitglieder in deren kreativem Schaffen fördern, ihnen ausserdem eine umfassende Beratung gewährleisten sowie ihre Interessen in der Öffentlichkeit vertreten. Zu diesem Zweck sollen künftig mehr Mittel eingesetzt werden, die auch von anderer Seite zugesprochen werden, nämlich nicht mehr von der Stiftung Pro Helvetia, sondern vom Eidgenössischen Departement des Innern. Wir beabsichtigen, Ihnen noch in dieser Legislaturperiode eine Botschaft vorzulegen. Dieses Vorhaben ist in den Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 1984 (BBl 1984 I 157) angekündigt.



## 614.6 Information und Dokumentation

Gerade wenn der Bund insgesamt eine vielfältige, den unterschiedlichsten Bedürfnissen entsprechende kulturelle Entwicklung nicht nur zulassen, sondern auch fördern will, muss er in erster Linie dafür sorgen, dass allen Interessierten bekannt wird, was geschieht – an Realisationen, doch auch erst an Überlegen, Planen, Vorbereiten. Dies kann nur eine Stelle tun, die sich bemüht, ständig einen Überblick der Entwicklung zu gewinnen und weiterzuvermitteln. Diese Stelle, gespiesen aus zahlreichen bereits vorhandenen, teils erst zu erschliessenden Quellen, müsste Informationen aufbereiten, zugänglich machen und zu deren Nutzung einladen. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören auch Statistiken, Forschung, Dokumentation – alles aber einzig, um so wirksamer anregen zu können. Der Bund kann nicht besser Machtballungen, Einseitigkeiten im Kulturbereich verhindern, als indem er Wissen sammelt und verbreitet. Dies ist eine zentrale Aufgabe, wie sie schon der Bericht Clottu erkannt hat, aus der kein Zentralismus wächst, sondern die Chance zur Erstarkung aller Gruppen und der regionalen und randständigen Kräfte. Ein fertiges Konzept für den Aufbau einer solchen Schweizerischen Informationsstelle für Kulturfragen liegt vor. Als ersten Schritt haben wir das Nationale Forschungsprogramm «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität» (vgl. Ziff. 233) beschlossen, das wertvolle Grundlagen in dieser Hinsicht schaffen wird.

## 614.7 Überprüfung bestehender Erlasse

Im übrigen beabsichtigen wir, nach Inkrafttreten eines neuen Verfassungsartikels 27<sup>septies</sup> BV sämtliche bestehenden kulturellen Erlasse zu überprüfen und gegebenenfalls im Lichte der neuen Bestimmungen sowie des hier umrissenen kulturpolitischen Programmes einer Revision zu unterziehen. Dabei sollen die vorhandenen und allenfalls zu schaffenden neuen Grundlagen in so wenig Gesetzen als möglich zusammengefasst werden. Bereits in der gegenwärtigen Legislaturperiode werden wir die Totalrevision des Filmgesetzes an die Hand nehmen, um es dem gesellschaftlichen und technischen Wandel anzupassen (vgl. Regierungsrichtlinien, Ziff. 83).

## 614.8 Sprachlich-kulturelle Minderheiten

Was die Förderung der sprachlichen Minderheiten betrifft, so haben wir bereits in den Regierungsrichtlinien unsere Absicht bekundet, neben der Ausrichtung von Beiträgen an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache in den kommenden Jahren verschiedene zusätzliche Massnahmen zugunsten des Rätoromanischen und Italienischen durchzuführen. In erster Linie sollen Veröffentlichungen des Bundes vermehrt in die vierte Landessprache übersetzt werden und gilt es, die wirtschafts- und regionalpolitischen Möglichkeiten zugunsten der Erhaltung der Bevölkerung in den von Abwanderung bedrohten Gebieten besser zu nutzen. Ganz allgemein sollen die Anliegen sprachlich-kultureller Minderheiten bei der Aufgabenerfüllung des

Bundes vermehrt berücksichtigt werden. Hier wird uns der vorgeschlagene Artikel 27<sup>septies</sup> BV eine gesicherte Grundlage liefern.

## **614.9 Ausserschulische Jugendarbeit**

Soll Kultur im allgemeinen dazu beitragen, das Leben besser zu gestalten und zu bewältigen, sowie dem einzelnen Menschen zur Entfaltung seiner Persönlichkeit, zur umfassenden Mündigkeit zu verhelfen, so gilt das in einem besonderen Masse für die junge Generation. Als besonderen Teil des kulturpolitischen Programms werden wir der Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit unsere besondere Aufmerksamkeit schenken. Wie bereits in den Regierungsrichtlinien (Ziff. 82) erwähnt, sehen wir die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Unterstützung von Jugendorganisationen vor. Diese leisten eine für Staat und Gesellschaft wertvolle, ja unentbehrliche Arbeit, indem sie Kindern und Jugendlichen Gelegenheit bieten, sich ausserhalb von Familie und Schule orientieren zu lernen, sich zurechtzufinden, wie es der Europarat als Teil der Kultur definiert hat (vgl. Ziff. 54). Der vorgeschlagene Verfassungsartikel kann also auch in diesem erweiterten Kulturbereich wirksam werden.

## **615 Eine besondere Erweiterung: Der Kulturaustausch mit dem Ausland**

Wie in unseren Botschaften 1980 und 1983 über die Stiftung Pro Helvetia ausführlich erörtert, ist die kulturelle Präsenz der Schweiz im Ausland Sache des Bundes. Dies heisst nicht, dass Kantone, Gemeinden und Private davon ausgeschlossen sind – ohne ihre Bereitschaft und Hilfe wäre es dem Bund nicht möglich, seine Aufgabe zu erfüllen. Die Verantwortung dafür lastet aber nur auf ihm, und folglich muss er für die erforderlichen personellen, organisatorischen und finanziellen Mittel allein aufkommen. Ähnlich ist es mit dem Kulturaustausch mit dem Ausland.

Seit ihrer Gründung im Jahre 1938 erfüllt die Stiftung Pro Helvetia diese Aufgabe für den Bund, mit Ausnahme der staatlich organisierten und beschiedenen Kunstausstellungen. Sie setzt dafür gegenwärtig die Hälfte der ihr vom Bund zugeteilten Gelder ein. Die wachsende Bedeutung der kulturellen Präsenz der Schweiz im Ausland und des Kulturaustausches über die Landesgrenzen (vgl. Ziff. 233) erfordern ihrerseits ein wirkungsvolles kulturpolitisches Programm.

## **62 Neuorganisation der Kulturförderung des Bundes**

In welcher Form der Bund seinen Beitrag an die Kulturförderung leistet, ist unter anderem eine Frage der Organisation. Da sich bisher eine Aufteilung der Förderung durch den Bund auf zwei Organe im ganzen bewährt hat, möchten wir daran nichts grundsätzlich ändern. Wir beabsichtigen jedoch, die bereits in unseren Botschaften von 1980 und 1983 über die Stiftung Pro Helvetia angekündigte klare Aufgabenteilung zwischen Bundesamt für Kulturpflege (BAK,

vgl. Ziff. 621) und der Stiftung Pro Helvetia (PH, vgl. Ziff. 622) nun vorzunehmen bzw. zu Ende zu führen.

Dabei lassen wir uns im wesentlichen von den Vorschlägen leiten, die bereits die Kommission Clottu in ihrem 1976 erschienenen Bericht für eine Kulturpolitik in der Schweiz (S. 416 und 422) gemacht hat. Diese Vorschläge basieren auf der Unterscheidung nach dem Dauer- und dem Gelegenheitscharakter der Förderung, und zwar sowohl in der Inland- wie in der Auslands­tätigkeit. Die nur bei Gelegenheit oder von Fall zu Fall gewährte Bundeshilfe soll danach ausschliesslich Sache der Pro Helvetia sein. Alle auf Dauer verankerten, institutionalisierten oder doch über längere Zeit hinweg zu leistenden Unterstützungen wären demgegenüber Sache des BAK.

Diese Aufteilung findet unsere prinzipielle Zustimmung. Sie geht von der Einheit des Bundesengagements in der Kulturförderung aus und entspricht weitgehend den besonderen Möglichkeiten der beiden Organe sowie ihrer bisherigen Entwicklung: Hier das BAK, als Verwaltungsabteilung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) stark in die allgemeine Staatstätigkeit eingegliedert; dort die kollegial geleitete Stiftung öffentlichen Rechts, die in ihren Entscheidungen über eine weitgehende Unabhängigkeit verfügt.

Im einzelnen beabsichtigen wir die folgende Neuordnung:

## **621 Bundesamt für Kulturpflege**

Dem BAK als Linienorgan des EDI obliegt die Beachtung und Durchsetzung kultureller Bedürfnisse und Anliegen in allen Bereichen der Staatstätigkeit. In diesem Sinne und in Ausführung des kulturpolitischen Programmes in Ziffer 614 bereitet das Amt Stellungnahmen zu sämtlichen Vorlagen aus allen Bundesdepartementen vor, die Auswirkungen auf die kulturelle Entwicklung haben können. Auf Amtsstufe nimmt das BAK direkt Stellung.

Ferner wird das BAK neu im Sinne einer Stabsstelle unter einem kulturellen Aspekt die Tätigkeit jener Ämter zu koordinieren haben, die für die soziale Stellung der Kulturschaffenden wichtige Bereiche betreuen. Wir denken dabei an die Sozialversicherung, das Steuerrecht, das Urheber- und Interpretenrecht usw..

Weiter obliegt dem BAK, grundsätzliche Fragen der Kulturpolitik und der allgemeinen Kulturförderung zu bearbeiten und bei Bedarf entsprechende Entscheidungen des Bundes vorzubereiten.

Im Rahmen des EDI soll das BAK ferner mithelfen, die Tätigkeit der übrigen Ämter mit kulturellen Aufgaben (also der Landesbibliothek oder künftigen Landesphonotheek, des Bundesarchivs und des Landesmuseums) zu koordinieren und allenfalls zu harmonisieren.

Im Bereich der Einzelmassnahmen sollen dem BAK grundsätzlich sämtliche Hilfen obliegen, die über eine gewisse Zeit oder auf Dauer geleistet werden. Wir denken dabei vor allem an:

- die regelmässige Unterstützung von kulturellen Dachorganisationen in allen Sparten, also auch der Erwachsenenbildung und der ausserschulischen Jugendarbeit;

- die Subvention an kulturelle Einrichtungen und Körperschaften aller Art (etwa die Schweizerische Volksbibliothek);
- die Leistungen an die Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung ihrer Kultur und Sprache.

Beibehalten werden soll die Zuständigkeit im Bereich der Denkmalpflege sowie in den Bereichen der bildenden und der angewandten Kunst, wo bewährte Einrichtungen und Instrumente, insbesondere erfahrene Fachkommissionen, zur Verfügung stehen. Unverändert weitergeführt werden soll die bisherige Zuständigkeit im Bereich der Filmförderung. Im Rahmen der vorgesehenen Revision des Filmgesetzes wird sich zeigen, ob sich eine Neuorganisation aufdrängt.

## **622      Stiftung Pro Helvetia**

Mit Ausnahme der in Ziffer 621 aufgeführten Bereiche sollen in Zukunft die Förderungsmassnahmen im Einzelfall grundsätzlich durch Pro Helvetia getroffen werden. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Literatur und Musik. Ferner soll der Kulturaustausch mit dem Ausland weiterhin schwergewichtig Aufgabe der Stiftung sein. Eine Ausnahme bilden hier die Ausstellungen bildender und angewandter Kunst, zu denen die Schweiz auf diplomatischem (amtlichem) Weg eingeladen wird. Sie werden wie bisher vom BAK in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kunstkommission und der Kommission für angewandte Kunst beschiedt.

## **623      Zusammenarbeit**

Wie immer man aufteilt, abgrenzt, unterscheidet – damit die Kulturförderung des Bundes ein Ganzes bilden kann, ist eine ständige, enge Zusammenarbeit unter den beiden dafür verantwortlichen Organisationen unerlässlich. Dafür sind im Rahmen der vorgesehenen Ausführungsgesetzgebung die nötigen Voraussetzungen zu schaffen.

## **63        Realisierung**

Unsere Absicht lässt sich nicht von heute auf morgen verwirklichen. Wir werden bei jeder sich bietenden Gelegenheit Schritte in der angegebenen Richtung tun. Drei Etappen bieten sich an: Das zweite Paket von Vorschlägen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, allfällige Spezialbotschaften über Ausführungsbestimmungen zu einem neuen Verfassungsartikel 27<sup>septies</sup> sowie die Botschaft über die Beiträge an die Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 1988–1991. Wir werden diese Gelegenheiten auch nutzen, um uns grundsätzlich über den Einbezug des Sportes in kulturelles Denken und Tun zu äussern, nachdem seit dem 1. Januar 1984 die Eidgenössische Turn- und Sport-schule dem Eidgenössischen Departement des Innern untersteht.

## 64      **Finanzielle Aufwendungen**

Kultur lebt nicht vom Geld allein. Ohne Geld lässt sich aber keine Kulturpolitik im umrissenen Sinne betreiben. Und Kulturförderung wird zur leeren Beschwörung, wenn die Mittel fehlen. Auch ohne die Kulturinitiative, wenngleich gewiss nicht gänzlich unbeeinflusst durch sie, beabsichtigen wir, für die Kulturförderung im Finanzplan der Legislaturperiode das Möglichste zu tun. Wir sehen vor, im Laufe der vier Jahre dieser Periode die folgenden Kredite aufzustocken:

Kredit	VA 1984 Mio. Fr.	FP 1987 Mio. Fr.	Zunahme absolut
Förderung des Filmwesens .....	4,75	7,5	+ 2,75
Stiftung Pro Helvetia .....	12,15	18,0	+ 5,85
Bildende Kunst .....	1,195	1,5	+ 0,305
Angewandte Kunst .....	0,5	0,6	+ 0,1
Denkmalpflege .....	14,4	30,0	+ 15,6
Kulturschaffen (div. Massnahmen) ....	0,495	0,675	+ 0,18
Ausserschulische Jugendarbeit .....	1,08	2,0	+ 0,92
Prägegewinne aus dem Verkauf von Sondermünzen .....	3,35	5,0 <sup>1)</sup>	+ 1,65
Neue Rubrik mit noch unbestimmtem Zweck .....	-	5,0	+ 5,0
<b>Total .....</b>	<b>37,92</b>	<b>70,275</b>	<b>+ 32,355</b>

<sup>1)</sup> Annahme. Noch nicht im FP, da zuerst BRB zur Prägung der entsprechenden Münzen gefasst werden muss.

Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass für die Errichtung einer westschweizerischen Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums in Prangins bis zum Jahre 1987 19,85 Millionen Franken aufgewendet werden sollen. Im Jahre 1987 sind als Betriebskosten rund 1,1 Millionen Franken im Finanzplan eingestellt.

Dies mag zeigen, dass der Kulturförderung in den nächsten Jahren eine wesentlich grössere Bedeutung beigemessen wird als bis anhin. Falls sich über die vorgesehenen Aufwendungen hinaus zusätzliche Anstrengungen zugunsten der Kulturpolitik oder Kulturförderung aufdrängen sollten, müssten die dazu erforderlichen Mittel jedoch durch echte Kompensationen in anderen Aufgabenbereichen freigestellt werden.

### **7      Personelle und finanzielle Auswirkungen von Initiative und Gegenvorschlag. Richtlinien der Regierungspolitik**

#### **71      Finanzielle Auswirkungen**

##### **711      Die Auswirkungen des Kulturprozents**

Die finanziellen Auswirkungen des Kulturprozents, wie es die Initiative vorsieht, lassen sich exakt beziffern. Auf der Grundlage des Finanzvoranschlages

1984, der Ausgaben im Gesamtbetrag von 21 430 Millionen Franken vorsieht, ergebe sich für die Erfüllung der kulturellen Aufgaben des Bundes ein jährlicher Aufwand von rund 214 Millionen Franken. Bei Anwendung der Abweichungsformel um je einen Viertel resultierte ein allfällig erhöhter Betrag von rund 267 Millionen und ein allfällig gekürzter Betrag von rund 160 Millionen Franken. Welchen Stellenwert haben diese Beträge?

## 712 Die Kulturausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 1981

Um einen Überblick über die Kulturförderung beim Bund, den Kantonen und Gemeinden zu erhalten, hat das Eidgenössische Departement des Innern 1982 das Bundesamt für Statistik beauftragt, eine einmalige Erhebung über die Kulturausgaben der öffentlichen Hand durchzuführen. Zugrundegelegt wurde ihr ein weiter Kulturbegriff, so wie ihn auch die Unesco für ihre statistischen Erhebungen verwendet. Dieses Vorgehen ermöglichte, den Kulturbegriff der jeweiligen Problemstellung anzupassen und vermittelt ein Gesamtbild über die staatliche Kultur- und Freizeitpolitik. Die Ergebnisse sind im Juli 1983 veröffentlicht worden. («Kulturausgaben der öffentlichen Hand 1981», Beiträge zur schweizerischen Statistik/Heft 103, Bern 1983).

Nach diesen Ergebnissen verwendeten die Gemeinden rund 467 Millionen Franken, die Kantone 310 Millionen und der Bund 121 Millionen Franken für kulturelle Zwecke. Der Bericht gibt auch Auskunft über die Förderung der verschiedenen Kultursparten, den Anteil der Kulturausgaben an den Gesamtausgaben sowie über Kulturausgaben pro Kopf der Bevölkerung. So fördert der Bund mit seinen 121 Millionen Franken, die etwa 0,7 Prozent des gesamten Bundeshaushaltes entsprechen, überdurchschnittlich den Film und das kulturelle Erbe, während die Kantone vermehrt die bildende Kunst und die Gemeinden das Theater unterstützen.

Grosse Unterschiede bezüglich der Kulturförderung bestehen zwischen den Kantonen. So gibt man beispielsweise in einem Kanton mit 404 Franken pro Kopf der Bevölkerung mehr als zehnmal so viel Geld für kulturelle Zwecke aus als in den zwei Kantonen mit den geringsten Pro-Kopf-Ausgaben. Ähnlich starke Unterschiede bestehen zwischen grossen Städten und kleinen Gemeinden oder zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden.

Neben den Kulturausgaben wurden auch die Ausgaben für Sport und Erholung ausserhalb der Schule erfasst. Hier bestreiten die Gemeinden mit 326 Millionen Franken weitaus den grössten Anteil, gefolgt vom Bund mit 51 Millionen und den Kantonen mit 41 Millionen Franken. Diese Zahlen sind gesondert zu betrachten.

Die Bundesausgaben für kulturelle Zwecke sind mit rund 121 Millionen Franken etwas höher ausgefallen als mancherorts erwartet. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Kulturausgaben normalerweise nicht gesondert ausgewiesen werden und oft in verschiedenen Rubriken figurieren, wie etwa die Aufwendungen für Kunstgewerbeschulen, die Kunst am Bau oder Stipendien für Künstler. Die Befragung bei den einzelnen Ämtern des Bundes führte zu einer Vielzahl von Stellen auf Bundesebene, die Kulturausgaben tätigen.

In diesem Zusammenhang ist auf das ebenfalls im Juli 1983 erschienene «Handbuch der öffentlichen und privaten Kulturförderung» (Edition Erpf, Bern 1983) zu verweisen. Es wurde von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft kultureller Stiftungen und dem BAK herausgegeben und enthält nach Kultursparten gegliedert eine Aufschlüsselung der kulturfördernden Leistungen der verschiedenen Bundesstellen, sämtlicher Kantone und einer Vielzahl von Gemeinden sowie privater Stiftungen. Der besondere Wert des Handbuchs liegt in der Angabe der vorhandenen Bedingungen und erforderlichen Schritte für die Gesuchstellung – eine wesentliche praktische Hilfe für die Kulturschaffenden wie für die Förderstellen.

## **713 Die Auswirkungen des Gegenentwurfes**

Die finanziellen Konsequenzen des Gegenvorschlags sind nicht genau zu beziffern, da sie nach keinem starren Massstab zwingend sind. Was wir in der laufenden Legislaturperiode aufzuwenden beabsichtigen, haben wir unter Ziffer 64 dargelegt. Entsprechend sind für das Jahr 1987 im Vergleich zu 1984 Mehrausgaben von gut 32 Millionen Franken geplant, was einer Steigerung um etwa 85 Prozent innert dreier Jahre entspricht. Dieser Zuwachs ist ausserordentlich gross. Dennoch belastet er den Voranschlag wie den Finanzplan nicht übermässig, da die Ausgangspositionen durchwegs bescheiden sind.

Über die finanziellen Konsequenzen für die Jahre 1988 und die folgenden kann heute nichts gesagt werden. Je nach dem Stand der Ausführungsgesetzgebung und den Rahmenbedingungen des Finanzplanes 1988–1991 können sich erhebliche Schwankungen ergeben.

## **72 Personelle Auswirkungen**

Über die personellen Auswirkungen lässt sich heute nur mutmassen. Die Kulturförderung setzt viele Kontakte, Besuche, Diskussionen voraus, ist also verhältnismässig personalintensiv. Andererseits kommt es gerade bei dieser Aufgabe in hohem Mass auf das Vertrauen der Kulturschaffenden an; es kann deshalb keine beliebig grossen Organisationen geben. Trotz angespannter Personalsituation halten wir aber in allem dafür, dass vorerst kein zwingender Bedarf nach mehr Personal besteht. Wenn den gegenwärtigen Angestellten zeitgemässe technische Hilfsmittel zur Verfügung stehen, wenn die Arbeitsabläufe im Rahmen des sachlich Vertretbaren gestrafft, wenn der administrative Aufwand auf ein Minimum verringert wird – dann vermögen sowohl das BAK wie die Stiftung Pro Helvetia auch bei steigenden Krediten ihre zunehmend differenzierten Aufgaben zu bewältigen. Allerdings: sollten unserer Annahme zum Trotz wesentlich mehr – zumeist interessante, kreative – Arbeiten im Auftragsverhältnis ausgegeben werden müssen, würde sich die Personalfrage von neuem stellen, da es unter diesen Umständen schwierig werden könnte, qualifiziertes Personal für vorwiegend administrative Arbeit zu finden.

## 73      **Richtlinien der Regierungspolitik**

Obwohl üblicherweise Gegenentwürfe zu Volksinitiativen keine Aufnahme in die Regierungsrichtlinien finden, haben wir in der Absicht, die Kultur als wichtiges Anliegen der Regierungstätigkeit in der laufenden Legislaturperiode zu betrachten, Initiative und Gegenvorschlag im entsprechenden Kapitel (BBl 1984 I 157, Ziff. 83) erwähnt.

9909



# Bundesbeschluss über die «Eidgenössische Kulturinitiative»

Enwurf

---

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Prüfung der am 11. August 1981 eingereichten «Eidgenössischen Kulturinitiative»<sup>1)</sup>,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. April 1984<sup>2)</sup>,  
beschliesst:

## Art. 1

<sup>1</sup> Die «Eidgenössische Kulturinitiative» vom 11. August 1981 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Initiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

### *Art. 27<sup>septies</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Der Bund ermöglicht und fördert das aktuelle kulturelle Schaffen; er schützt das bestehende Kulturgut und erleichtert den Zugang zum kulturellen Leben. Die Massnahmen des Bundes tragen den besonderen Interessen der Minderheiten und weniger begünstigten Landesteilen Rechnung. Die Kulturhoheit der Kantone bleibt gewahrt.

<sup>2</sup> Der Bund

- a. wahrt die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz;
- b. unterstützt das künstlerische Schaffen sowie kulturelle Einrichtungen;
- c. fördert die kulturellen Beziehungen zwischen den Landesteilen und mit dem Ausland;
- d. erhält und pflegt Kulturgüter und Denkmäler.

<sup>3</sup> Für die Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Bund jährlich ein Prozent der im Finanzvoranschlag vorgesehenen Gesamtausgaben zur Verfügung; die Bundesversammlung kann diesen Betrag je nach Finanzlage des Bundes um einen Viertel erhöhen oder kürzen.

<sup>4</sup> Die Ausführungsbestimmungen sind in der Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu erlassen.

### *Übergangsbestimmung*

Bis zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 27<sup>septies</sup> verwendet der Bundesrat die nach Artikel 27<sup>septies</sup> Absatz 3 vorgesehenen Kulterausgaben nach Massgabe der geltenden Gesetze und Bundesbeschlüsse.

<sup>1)</sup> BBl 1981 III 176

<sup>2)</sup> BBl 1984 II 501

**Art. 2**

<sup>1</sup> Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Bundesversammlung schlägt vor, einen neuen Artikel 27<sup>septies</sup> mit folgendem Wortlaut in die Bundesverfassung aufzunehmen:

*Art. 27<sup>septies</sup> (neu)*

<sup>1</sup> Bei der Erfüllung seiner Aufgaben berücksichtigt der Bund die kulturellen Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung sowie die kulturelle Vielfalt des Landes.

<sup>2</sup> Der Bund kann die Kulturförderung der Kantone unterstützen und eigene Massnahmen treffen.

**Art. 3**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Kulturinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.

## **Botschaft zur «Eidgenössischen Kulturinitiative» vom 18. April 1984**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1984
Date	
Data	
Seite	501-550
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 319

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.