

Herrn
Dr. Andrea Raschèr
Leiter Recht und Internationales
Bundesamt für Kultur
Hallwylstrasse 15
3003 Bern

Bern, 31. Oktober 2005

Vernehmlassung zum Entwurf Kulturförderungsgesetz KFG

Sehr geehrter Herr Dr. Raschèr
Sehr geehrte Damen und Herren

Vorstand und Geschäftsstelle der Nationalen Informationsstelle für Kulturgüter-Erhaltung NIKE danken dem Eidg. Departement des Innern für die Einladung zur Stellungnahme. Wir begrüssen die seit langem erwartete Lancierung des Entwurfs zum Kulturförderungsgesetz KFG zur Umsetzung des Verfassungsartikels 69 «Kultur» und nehmen gerne Stellung zum unterbreiteten Entwurf.

Grundsätzliches

Der Entwurf liefert die Rechtsgrundlagen für die heutige Praxis der Förderung des kulturellen Lebens in der Schweiz in Gestalt eines pragmatischen Gesetzesvorschlags. Welches kulturpolitische Verständnis dem Vorschlag Modell gestanden hat, welche Zukunftsperspektiven und Ziele anvisiert wurden: Diese Voraussetzungen für die Gesetzesarbeit und deren Umsetzung sind im vorliegenden Entwurf nicht fassbar und lassen zu vieles offen und in der Schwebe – mehr als eigentlich notwendig. Dem Entwurf fehlt die innovative Kraft; die Chance, ein eigentliches Bekenntnis zur gestaltenden Kraft der Kultur abzugeben, wurde leider verpasst. Dieses Versäumnis könnte mit einem prägnanten Zweckartikel behoben werden. Angefügt werden muss, der Gerechtigkeit halber, dass diese Haltung angesichts der momentanen politischen Gegebenheiten verständlich erscheinen kann. In seiner Gesamtheit muss der vorliegende Entwurf trotzdem positiv beurteilt werden. Er formuliert eine offene und der kulturellen Vielfalt der Schweiz verpflichtete Kulturpolitik. Er legt die Grundlagen für die formelle Absicherung bisheriger Tätigkeiten und schafft eine schmale Basis für die Aufnahme künftiger Aufgaben und Themen in die Kulturpolitik; dass dabei auf weiterblickende Komponenten verzichtet wurde, ist bedauerlich.

Gemäss Gesetzesentwurf und erläuterndem Bericht setzt das Kulturförderungsgesetz KFG den allgemeinen Rahmen für die kulturellen Bestrebungen auf Bundesebene, bestehende Gesetze – wie das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG vom 1. Juli 1996 – bleiben erhalten und gingen vor.

Im Vorstand der NIKE – als Plattform für die spartenübergreifende Information aus den Bereichen Denkmalpflege, Archäologie und Konservierung – konnte die Frage nach den beiden Optionen zum immobilien Patrimonium (Einbinden in die Gesetzgebung zu BV 69 oder Begrenzung auf die Bestimmungen zu BV 78) nicht einstimmig, nicht eindeutig und vor allem nicht abschliessend beurteilt werden. Diese Tatsache deutet auf einen offensichtlichen und dringenden Klärungsbedarf bei der Weiterbearbeitung der Gesetzesvorlage hin.

Das Kulturförderungsgesetz KFG vervollständigt die heutige Förderpraxis des Bundes um wichtige Instrumente, wie beispielsweise die Unterstützung von Netzwerken (Art. 8), den Zugang zur Kultur (Art. 11), die Kulturvermittlung (Art. 12) sowie die Unterstützung kultureller Organisationen (Art. 15). Für die NIKE stehen naturgemäss die Artikel 7, 8, 12 und 15 im Zentrum des Interesses; die Erläuterungen zu den Auswirkungen des NFA unter Artikel 18 sind zu vage, da die definitiven Auswirkungen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege noch nicht bekannt sind.

Vernehmlassung zu einzelnen Artikeln

- Art. 1 *Zweck*
Mit einem prägnanten Zweckartikel müsste der Stellenwert der Kultur hervorgehoben werden; ein eigentliches Bekenntnis zur gestaltenden Kraft der Kultur müsste hier formuliert werden.
- Art. 7 *Kulturgüter von gesamtschweizerischer Bedeutung*
Die UNESCO-Konvention von 1970 zählt unter Artikel 1 die Kategorien des kulturellen Erbes auf – dabei handelt es sich um mobiles Kulturgut. Das immobile Patrimonium, die Objekte der Denkmalpflege und Archäologie, bleibt im vorliegenden Gesetzesvorschlag somit schlicht und einfach unberücksichtigt! Wahrscheinlich steckt hier keine Absicht dahinter, denn Kunst und Kultur bestehen in allen Sparten sowohl aus dem Vergangenen wie aus dem Zukünftigen. Damit die Kulturpflege, neben der Kulturförderung, im vorliegenden Gesetzesentwurf einen gleichwertigen Platz finden könnte, wären die Artikel des Entwurfs entsprechen zu ergänzen (bspw. Art. 1, 2, 3, 7, 23).
Sinngemäss sind die kulturellen Tätigkeiten von gesamtschweizerischem Interesse – Erwerben, Sichern, Inventarisieren und Erforschen sowie Zugänglichmachen – auf die immobilien Kulturgüter auszuweiten. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff «gesamtschweizerisches Interesse» für den Bereich der Kulturgüter zu kurz greift und der Präzisierung bedarf – etwa im Sinne von: «von wesentlicher Bedeutung für das kulturelle Erbe». Bei Kulturgütern kann es sich nicht ausschliesslich um Objekte von «nationaler» Einstufung handeln (eine Einstufung kann niemals abschliessend erfolgen: Es sind objektivierbare und nachvollziehbare Kriterien für die jeweils subjektive Qualität der Objekte anzuwenden). Auf keinen Fall dürfen – und dies gilt für die Kulturförderung als Ganzes – die Kriterien für ein «gesamtschweizerisches Interesse» zu eng gefasst werden.
- Art. 8 *Einrichtungen und Netzwerke zur Erhaltung des kulturellen Erbes*
Begrüssenswert ist die Möglichkeit, Einrichtungen und Netzwerke von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen.
Wenig sinnvoll für ein Gesetz scheint die Aufzählung der bestehenden Einrichtungen: Eine solche Liste kann und darf niemals abschliessend sein. Sollte es in Zukunft möglich sein, weitere Institutionen und Netzwerke mitzutragen, gehört diese Liste in die rechtlich nachgelagerten Verordnungen: Ergänzungen und allfällige Umstrukturierungen des Bestehenden blieben jederzeit denkbar und bedürften dazumal keiner Anpassung der Gesetzestexte.
Zum Kommentar: Das Eidg. Archiv für Denkmalpflege ist in unmittelbarer Nähe zu den Bundes-Tätigkeiten auf dem Gebiet des immobilien Kulturguts in der Denkmalpflege und der Archäologie sowie beim Ortsbildschutz angesiedelt; dieser Standort ist weiterhin zu gewährleisten.

Art. 11 *Zugang zur Kultur*

Das Heranführen von Kindern und Jugendlichen an die Kultur wird sehr begrüsst; besonderes Gewicht ist der im erläuternden Bericht unter Art. 12 angeführten «Bevölkerung als ganze» beizumessen. Die Bereitstellung der zusätzlichen finanziellen und personellen Mittel für dieses «Heranführen an die Kultur» ist vom BAK prioritär zu gewichten.

Art. 12 *Kulturvermittlung*

Laut den vorliegenden Gesetzesentwürfen liegt die Hoheit über die Kulturvermittlung bei der Pro Helvetia (Art. 24 des vorliegenden Entwurfs). Die alleinige Delegation dieser Aufgabe an die Stiftung – die schwergewichtig das zeitgenössischen Kulturschaffen fördert – ist zu kurz gedacht, denn viele Aufgaben, die beim BAK angesiedelt sind, bedürfen ebenfalls der Vermittlung. Es ist unerlässlich, in diesem Aufgabengebiet die Abgrenzungen zwischen BAK und PH nochmals und eingehend zu diskutieren und zu definieren: Zuständigkeiten, Schnittstellen, allfällige Überschneidungen sind zu bereinigen und Leerstellen sind zu schliessen.

Art. 13 *Kulturaustausch*

Der Kulturaustausch fokussiert zu einseitig den Austausch im Bereich des Kulturschaffens. Ergänzend ist zu bemerken, dass es im Bereich Kulturpflege und Kulturgüter-Erhaltung sehr wohl wünschenswert wäre, von Bundesseite aus den länderübergreifenden Kultur- und Wissensaustausch zu unterstützen. Verschiedene Institutionen in der Schweiz engagieren sich bereits im Ausland in der Wissensvermittlung von denkmalpflegerischem und archäologischem Knowhow mit den dazugehörigen Standards (Stichwort: Kulturaustausch Kunming in China / Zürich, mit Beteiligung unter anderem der ETHZ); Kultur- und Wissensaustausch mit dem Ausland wären nicht nur in Ausnahme- oder Katastrophenfällen wünschenswert (Stichworte: ICOMOS, Expert-Center für Denkmalpflege in Zürich und Lausanne).

Art. 15 *Kulturelle Organisationen*

Die NIKE betrachtet sich als Teil der gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, die sich mit Kulturgüter-Erhaltung und deren Vermittlung befassen: Der «Europäische Tag des Denkmals» ist ein gutes Beispiel für erfolgreiche Vermittlertätigkeit, ist es doch in den letzten Jahren gelungen, an einem Wochenende im September jeweils über 60'000 Besuchende mit der Kulturpflege, mit den vielfältigen Aufgaben der Denkmalpflege und Archäologie vertraut zu machen. Seit diesem Jahr haben wir mit dem «DenkmalMontag» erstmals Schüler und Schülerinnen mit einem auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Programm ansprechen können.

Die angekündigte Erweiterung der heutigen Praxis des BAK wird ausdrücklich begrüsst; die im erläuternden Bericht aufgeführten Formulierungen sind allerdings etwas vage. Sie lassen lediglich auf den Stellenwert der Institutionen bei den politischen Steuerungsprozessen schliessen. Hier ist der Kommentar anzupassen.

Art. 16–18 und 21

Schwerpunktprogramme / Förderungskonzepte und Finanzierung / Evaluation

Die politischen Steuerungsinstrumente (mehrjährige Schwerpunktprogramme, Förderungskonzepte, Leistungsvereinbarungen, Evaluation) werden sehr begrüsst, sind sie doch geeignet, Transparenz und Kohärenz zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und kulturellen Organisationen zu steigern. Die Anhörung der Anspruchsgruppen zu den einzelnen Planungs- und Auswertungsschritten wird grundsätzlich begrüsst, vor allem die systematische Einbindung der Organisationen im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege in die Vier-Jahres-Programme.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass viele Organisationen auf ehrenamtlicher Mitarbeit beruhen und ihre zeitlichen, strukturellen und materiellen Möglichkeiten in Bezug auf Planungs- und Evaluationsarbeiten mit den entsprechenden Stellungnahmen beschränkt sind; die Institutionen und Organisationen bedürfen eines grösseren Zeitrahmens für ihre Stellungnahmen. Bei der realistischen Einschätzung aller

anfallenden Arbeiten ist mit Laufzeiten von etwa zwei Jahren für die Vorbereitung der vierjährigen Schwerpunktprogramme zu rechnen, also insgesamt mindestens sechs Jahre für die jeweiligen Programme: Wo bleibt der Spielraum für das Aktuelle, das Unvorhergesehene, das Spontane und wo bleibt die Innovation?

Für alle Beteiligten, das BAK eingeschlossen, sind praktikable Lösungen zu suchen. Es kann nicht angehen, die eigentliche Kulturarbeit in Verwaltungsabläufen zu ersticken. Und wie steht es bei diesem Ausbau der «Berichterei» um den Personaletat, wird dieser aufgestockt oder gehen die bestehenden Ressourcen für die ursprünglich angestrebte Förderung des kulturellen Lebens verloren?

Forderungen an die Vier-Jahres-Schwerpunktprogramme: Wir gehen davon aus, dass die Gesetzesverfasser die bisherigen und die kontinuierlichen Aufgaben vor Augen behalten haben. Es kann nicht im Sinne der Kulturförderung sein, kontinuierliche Aufgaben alle vier Jahre im Grundsatz zu überdenken: Standortbestimmungen und Automatismen sind jedoch sehr wohl zu prüfen. Die erforderliche Sockelfinanzierung kontinuierlicher Aufgaben ist gleich bleibend zu gewähren und das Ausspielen kultureller Aufgaben gegeneinander, auch im Rahmen der Förderprogramme, ist abzulehnen – Kulturaufgaben, in der Förderung wie in der Pflege, sind grundsätzlich gleichwertig und gleichgewichtig zu behandeln. Die Festlegung von Schwerpunktprogrammen darf nicht allein auf den kulturpolitischen Diskussionen beruhen und bei der Zumessung der Finanzen darf nicht von Kompensationen ausgegangen werden; neue Aufgaben sind mit zusätzlich gesprochenen Mitteln zu finanzieren.

Art. 20 *Verfahren*

Die Einführung der Gebührenpflicht für die Begründung einer anfechtbaren Verfügung ist rechtsstaatlich äusserst stossend. Die inhaltliche und materielle Überprüfung eines Gesuchs durch die Sachverständigen des BAK und die Begründung für eine Ablehnung kann ohne Kostenfolgen erwartet werden. Die Begründung im Kommentar ist wenig überzeugend; sie bestätigt im Gegenteil, dass von der bisherigen Praxis nicht abzuweichen ist. Für viele kulturell tätige, mit spärlichen Finanzmitteln ausgestattete Organisationen wirken die allfälligen Gebühren prohibitiv. Um die Bewältigung der anfallenden Arbeiten sicherzustellen, wären hier nach praktikablen Lösungen zu suchen, die zum heutigen Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis stehen (analog den Überlegungen zu den Vier-Jahres-Schwerpunktprogrammen).

Art. 22 *Statistik*

Das weitgehende Fehlen einer Statistik zur Kulturwirtschaft ist eine ernst zu nehmende Lücke. Eine aussagekräftige Statistik stellt ein eigenes Instrument der Kulturförderung dar. Das Fehlen von Basisangaben zur Schweizer Kultur wird seit Jahren moniert und es ist darauf hinzuwirken, dass das Bundesamt für Statistik mit einem entsprechenden Auftrag und mit den dazu notwendigen Ressourcen ausgestattet wird und dass dabei die Disziplinen Heimatschutz und Denkmalpflege miterfasst werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die 1991 von der NIKE herausgegebene Studie zur «Volkswirtschaftlichen Bedeutung der Denkmalpflege in der Schweiz», die nachgewiesen hat, dass Aufwendungen der Denkmalpflege einen Multiplikator von 8 besitzen (jeder gesprochene Franken öffentlicher Instanzen generiert acht weitere Franken Investitionen im Sinne der Kulturgut-Erhaltung). Obwohl ein grosses Desiderat, ergaben verschiedene Abklärungen der letzten Jahre, dass es für Organisationen wie die NIKE zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich wäre, mit einem vernünftigen finanziellen und personellen Aufwand, die 1989 erhobenen Daten zu aktualisieren. Der Bund muss hier aktiv werden und die Lücken in den statistischen Aussagen zur gesamten Kultur in der Schweiz schliessen; das Bundesamt für Statistik ist mit den notwendigen Aufträgen und Ressourcen auszustatten.

Art. 23 *Bundesamt für Kultur*

Die Koordination der gesamten Kulturpolitik des Bundes im In- und im Ausland in einem einzigen Bundesamt ist sehr zu begrüssen: die vorhandenen Ressourcen – künstlerische, kulturelle wie finanzielle Mittel – würden gezielter und effizienter eingesetzt, auch im Sinne der Darstellung der kulturellen Vielfalt der Schweiz in ihren vielgestaltigen Ausprägungen und Sonderformen.

Art. 24 *Die Stiftung Pro Helvetia*

Wie unter dem Kommentar zu Art. 12 ausgeführt, geht es nicht an, die Kulturvermittlung ausschliesslich der Stiftung Pro Helvetia zu übertragen: Die Kulturvermittlung der dem BAK übertragenen Aufgaben können nicht an die Stiftung delegiert werden. Die Schnittstellen zwischen BAK und PH auf dem Gebiet der Kulturvermittlung sind zwingend einer genauen Prüfung zu unterziehen, vor allem auf den Gebieten Kulturerbe und Kulturgüter-Erhaltung sowie Heimatschutz und Denkmalpflege.

Art. 27 *Vollzug*

Das moderne Staatsverständnis, das Möglichkeiten zur Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an Dritte vorsieht, hat sich nicht überall bewährt und ist mit aller Vorsicht anzuwenden (vgl. Qualitätsdebatten bei Auslagerungen von Teilbereichen des «service public»).

Im Bereich der Kulturförderung ist bspw. durch die Auslagerung eines Bundesbetriebs ein wichtiges Förder- und Unterstützungsinstrument weggefallen: Aus dem Prägegewinn der eidgenössischen Münzstätte stehen für die Unterstützung kultureller Anliegen heute keine nennenswerten Beträge mehr zur Verfügung. Das Instrument der Auslagerung ist sehr zurückhaltend einzusetzen.

Anhang

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Bundesgesetz vom 1. Juli 1996 über den Natur- und Heimatschutz NHG

Die punktuellen Anpassungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG im Anschluss an die Ausführungsgesetzgebung zur Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen NFA müssen vor der Verabschiedung durch den Bundesrat, also vor der definitiven bundesrätlichen Botschaft zum KFG, dringend bei den betroffenen Kreisen und Anspruchsgruppen nochmals in die Vernehmlassung gegeben werden. Zum heutigen Zeitpunkt sind die Formulierungen im Anhang zum Gesetzestext zu vage und können so nicht gutgeheissen werden (Fussnote 32).

Spezialfrage Soziale Sicherheit

Das BAK muss in der Frage der Für- und Vorsorge für die Kulturschaffenden die Federführung bei der Erarbeitung eines Lösungsvorschlags übernehmen.

Die Fragen zur sozialen Sicherheit der Kulturschaffenden, die anerkanntermassen schwierig zu regeln ist, liegen seit Jahren auf dem Tisch und bedürfen dringend einer Lösung. Sie bilden für das vorliegende Kulturförderungsgesetz sozusagen den «Knackpunkt» und müssen unbedingt zeitlich parallel gelöst werden; mit ihrer Lösung ist das Schicksal des Kulturförderungsgesetzes im politischen Diskurs eng verknüpft. Die Botschaft des Bundesrates hat sich verbindlich mit einem konkreten Lösungsvorschlag zu diesem Thema zu äussern.

Querschnittaufgabe Heimatschutz und Denkmalpflege

Sämtliche Aufgaben im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege sind weit verästelte Querschnittsaufgaben – diese Tatsache wurde bereits 1991 in der Botschaft zum Natur- und Heimatschutzgesetz referiert (bspw. unter 215, Weitere Revisionspunkte). Für die Lösung der vielfältigen Fragestellungen in der Denkmalpflege wie in der Archäologie sind spezialisierte Fachleute erforderlich aus Bereichen sowohl der Natur- wie der Geisteswissenschaften sowie aus zahlreichen hoch qualifizierten Handwerksberufen (Architektinnen, Ingenieure, Statiker, Physiker, Biologinnen, Geologen, Kunsthistorikerinnen, Geschichtswissenschaftler, Zimmermänner, Schreinerinnen, Metallbauer, Restauratorinnen, Fotografen – die Aufzählung ist mitnichten abschliessend und kann keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erheben).

Diese Tatsache spiegelt sich auch in den Kantonen wider: Die Zuordnung der Fachstellen für Denkmalpflege und Archäologie bewegt sich zwischen baulichen und kulturellen Aufgaben, d.h. diese Fachstellen sind je nach Kanton dem Baudepartement oder dem Erziehungsdepartement beigeordnet.

Stellenwert der Kulturgüter-Erhaltung

Aufgrund bisher geführter Diskussionen – genauer: aufgrund undiskutiert angeordneter Entscheide zuungunsten der Denkmalpflege (2003: Verschiebung von namhaften Geldern aus der Kulturgüter-Erhaltung in die Förderung des Filmschaffens) – ist mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass die Unterstützung des kulturellen Lebens («encouragement de la culture» ist die so viel griffigere Bezeichnung) nicht ohne die Pflege des kulturellen Erbes auskommt, des mobilen wie des immobilien. Die Hinführung zur Kultur, die Vermittlung von Kultur kann nur auf der Basis des Vorhandenen gedeihen: Das Vorhandene und seine Geschichte lehren uns etwas über unser Da-Sein und stimmt uns auf die Zukunft ein.

Mit den letzten beiden Feststellungen – Stellenwert des kulturellen Erbes und interdisziplinäre Verschränktheit der Aufgaben der Kulturgüter-Erhaltung – ist die Aufforderung verbunden, in der bundesrätlichen Botschaft zur KFG-Vernehmlassung ein klares und gleichwertiges Bekenntnis zu den gesellschaftlich relevanten Aufgaben der Kulturpflege – neben der Kulturförderung – zu formulieren: Zu den Aufgaben der Denkmalpflege, der Archäologie sowie der Restaurierung und Konservierung in der Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege im Bundesamt für Kultur.

Mit dem besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit grüssen wir Sie freundlich

Dr. Hans Widmer
Präsident der NIKE

Gurli Jensen
Leiterin der NIKE