

Kulturförderung des Bundes – Chancen und Grenzen des neuen Kulturverfassungsrechts unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 69 Bundesverfassung

Andrea F. G. Raschèr^α – Claudia Christen^β – Thomas Tribolet^ζ

Inhaltsübersicht

Einleitung

A. Grundlagen

- I. Artikel 69 Absatz 1 B
- II. Artikel 69 Absatz 3 BV
- III. Art. 69 Abs. 2 BV

B. Auslegung

I. Auslegung der Begriffe „unterstützen“ und „fördern“

1. Grammatikalische Auslegung
2. Historische Auslegung
3. Systematische Auslegung
4. Teleologische Auslegung
5. Fazit

II. Auslegung der Begriffe „kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse“

1. Auslegung des Begriffs *kulturelle Bestrebungen*
 - a) Grammatikalische Auslegung
 - b) Historische Auslegung
 - c) Systematische Auslegung
 - d) Teleologische Auslegung

2. Auslegung des Begriffs „von gesamtschweizerischem Interesse“

- a) Grammatikalische Auslegung
- b) Historische Auslegung
- c) Systematische Auslegung
- d) Teleologische Auslegung

3. Fazit

^α Dr. iur. Leiter Bereich Recht, Bundesamt für Kultur, Bern.

^β Lic. iur. Zürich.

^ζ Fürsprecher im Advokaturbüro Advocomplex, (Egloff, Müller, Tribolet), Bern.

III. Auslegung der Begriffe „Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung“

1. Grammatikalische Auslegung
2. Historische Auslegung
3. Systematische Auslegung
4. Teleologische Auslegung
5. Fazit

C. Weitere Verfassungsprinzipien und bundesstaatliche Gegebenheiten

- I. Kooperativer Föderalismus und Subsidiarität
- II. Bildung neuer Kooperationssysteme – Regionen oder Städte
- III. Neuer Finanzausgleich (NFA)
- IV. Auslandbezug

D. Schluss

Einleitung

Mit der revidierten Bundesverfassung hat das Wort „Kultur“ und mit ihm ein expliziter Kulturartikel in der Bestimmung von Artikel 69 Eingang in unsere Verfassung gefunden. Dadurch wurde die seit langem bestehende Lücke zwischen der bereits gelebten Kulturpolitik und Kulturförderung sowie der verfassungsrechtlichen Grundlage geschlossen. Auf Stufe Bund bedeutet dies einerseits eine Anerkennung des bisher Geleisteten, andererseits ist es ein Auftrag zu neuen Aufgaben und Verpflichtungen. Im neuen Kulturverfassungsrecht¹ wurde das bisherige föderalistische System in der Kulturförderung als Grundsatz nach wie vor bewahrt: Die Verfassung weist mit aller Klarheit die Zuständigkeit im Bereich Kultur den Kantonen zu. Dadurch werden auch diejenigen Befürchtungen entkräftet, die – vor allem im Vorfeld der beiden negativ ausgegangenen Kulturartikel-Abstimmungen von 1986² und 1994³ – aufgekommen waren, nämlich, der Bund wolle sich Kompetenzen aneignen, die ihm nicht zuständen.

A. Grundlagen

¹ Der Begriff „Kulturverfassungsrecht“ ist als Arbeitstitel zu verstehen. Mit ihm sind sämtliche kulturrelevante Belange der Bundesverfassung gemeint, also nicht nur Art. 69.

² Die Initiative erhielt nur 16.7% Ja-Stimmen, umstritten war namentlich die geplante Einführung eines sog. Kulturprozents. Der Gegenvorschlag erhielt ebenfalls nur 39.3%. Analysen zeigten aber, dass das doppelte Nein vor allem darauf zurückzuführen war, dass es damals rechtlich noch nicht möglich war, sowohl der Initiative wie auch dem Gegenvorschlag zuzustimmen..

³ Der geplante Kulturförderungsartikel wurde breit unterstützt und vom Volk mit 51% Ja-Stimmen auch knapp angenommen, jedoch von der Mehrheit der Stände abgelehnt.xxx.

Mit der vorliegenden Untersuchung soll die rechtliche Tragweite von Art. 69 BV untersucht werden, insbesondere soll dessen Absatz 2 einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden.

Die Bestimmung von Art. 69 lautet:

¹Für den Bereich der Kultur sind die Kantone zuständig.

²Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern.

³Er nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und die sprachliche Vielfalt des Landes.

Ziel ist es, die Möglichkeiten aufzuzeigen, welche die neue Verfassungsbestimmung auf der Ebene des Bundes mit sich bringt.

I. Artikel 69 Absatz 1 BV

Art. 69 Abs. 1 BV unterstreicht im Sinne eines *unechten Vorbehalts* die Zuständigkeit der Kantone für den Bereich der Kultur.⁴ Dieser *deklaratorische* Hinweis ist eine Bestätigung des bundesstaatlichen Subsidiaritätsprinzips. Diesem Prinzip liegt die Idee zugrunde, dass der Bund nur jene Aufgaben wahrnehmen soll, welche nicht durch die Gliedstaaten erfüllt werden können. Mit Art. 42 Abs. 2 BV wird das Subsidiaritätsprinzip für den Bereich der Bundesaufgaben explizit aufgeführt. Danach soll der Bund nur insofern zuständig sein, als eine Aufgabe einer einheitlichen Regelung bedarf. Es handelt sich somit auch um eine Kompetenzausübungsregel, welche einerseits die Tätigkeiten des Bundes auf Gebiete beschränkt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen, die aber andererseits auch von Bundesbehörden als politische Legitimation für die Neubegründung von Bundeskompetenzen angerufen werden kann.⁵

II. Artikel 69 Absatz 3 BV

Absatz 3 bezieht sich nicht allein auf die Erfüllung der Aufgaben im Sinne von Artikel 69 BV, sondern auf die Erfüllung aller Bundesaufgaben: Im Rahmen seiner Tätigkeiten soll der Bund Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes nehmen. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zur neuen Bundesverfassung fest, dass besonders die sprachliche Vielfalt zu beachten sei. Neben diesen sprachlich-territoriale Ausprägungen, seien aber auch andere kulturelle Besonderheiten, wie beispielsweise jene der Jenischen oder eingewanderten Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen.⁶

Dieser Absatz gibt somit nicht nur Vorgaben für die Kulturförderungstätigkeit des Bundes, sondern er gibt zusätzlich eine generelle Ausrichtung für bundesstaatliches Handeln vor. Es ist ein Bekenntnis für die kulturelle Vielfalt des Landes. Diese soll als wertvolles bereicherndes Element gestützt werden. Es handelt sich somit um eine Handlungsmaxime, die dem Bund eine Vorgabe macht, wie er seine Aufgaben zu erfüllen hat, resp. welche Prinzipien er dabei beachten muss. Indes handelt es sich nicht

⁴ Vgl. Rhinow, S. 41: Unterstreichung der Priorität der kantonalen Aufgaben.

⁵ Schweizer AJP, S. 672.

⁶ Botschaft BV 1996, S. 286.

um eine singuläre Verfassungsbestimmung: Die kulturelle Vielfalt der Schweiz wird bereits zu Beginn der Verfassung betont, indem Art. 2 Abs. 2 festhält, dass Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter anderem die Förderung der kulturellen Vielfalt des Landes ist. Ebenfalls in diesem Kontext ist Art. 8 Abs. 2 BV zu sehen, wonach niemand wegen seiner Herkunft, Rasse, ... Sprache diskriminiert werden darf. Die Anerkennung von vier Landessprachen,⁷ der Sprachenfreiheit als Grundrecht⁸ sowie die Tatsache, dass der Bund mehrsprachige Kantone unterstützen kann und die Verständigung zwischen den Sprachregionen fördern soll, sind ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen.

Die kulturelle Vielfalt der Schweiz ist ein wesentliches Charakteristikum unseres Landes. Wie noch darzustellen sein wird, muss bei der Definition des Begriffs „gesamtschweizerisches Interesse“ diese Vielfalt mitberücksichtigt werden. So kann es sein, dass regionale Projekte oder regional verankerte Volksgemeinschaften durch den Bund unterstützt und gefördert werden, weil dies im gesamtschweizerischen Interesse liegt, obwohl diese Unterstützungen nicht von vornherein die ganze Schweiz betreffen (siehe B. II. 2.)

III. Art. 69 Abs. 2 BV

- Mit der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV wurde die bisher ungeschriebene Kompetenz des Bundes im Bereich der Kultur in geschriebenes Recht überführt und eine allgemeine Bestimmung zur Kultur, namentlich deren Förderung, aufgenommen.

Eine Nachführung auf verfassungsrechtlicher Ebene kann zugleich auch Erneuerung im Rahmen der Rechtsentwicklung sein. Die Überführung von ungeschriebenem in geschriebenes Verfassungsrecht sowie dessen Nachführung enthalten wertende Stellungnahmen des Verfassungsgebers. Sie stellt eine politische Wertung dar und eröffnet dadurch Spielräume für neue Deutungen.⁹ Die Materialien erlauben es, Unklarheiten und Widersprüche im Verfassungstext zu erklären und Hinweise für die Auslegung zweideutiger Bestimmungen zu finden. Sie sind indes nicht die allein verbindlichen Interpretationsmittel. Im Rahmen der Auslegung ist deshalb immer auch zu berücksichtigen, inwiefern der Bund bereits aufgrund des ungeschriebenen Verfassungsrechts in der Kulturförderung aktiv war und ist. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts ein Erlass nach seinem Inkrafttreten ein „selbständiges Dasein“ hat, das es gewissermassen von seiner Vorgeschichte löst.¹⁰ Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Auslegung der Verfassung "ein besonderes Geschäft"¹¹ ist, da die Verfassung in aller Regel nur Grundlage für die Schaffung von Gesetzen und Verordnungen darstellt. Es geht also mehr darum, einen vorbestehenden Normwillen zu erkennen, die problembezogene Konkretisierung erfolgt erst bei der Ausarbeitung eines Gesetzes, also beispielsweise eines Kulturförderungsgesetzes.

⁷ Art. 4 BV

⁸ Art. 18 BV

⁹ Szemerédy, S. 39.

¹⁰ Häfelin/Haller, Rz 104ff. m.w.H.

¹¹ Tschannen, S. 248.

In einem ersten Schritt (B.) sollen die einzelnen Begriffe der Bestimmung anhand der klassischen Auslegungsmethoden ausgelegt werden:

- in einem ersten Abschnitt die Begriffe *unterstützen* und *fördern*;
- in einem zweiten Abschnitt die Begriffe *kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse (unterstützen)*;
- in einem dritten Abschnitt die Begriffe *Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung (fördern)*;

Die einzelnen Begriffe werden jeweils aus einer anderen Optik betrachtet – dabei sind gewisse Überschneidungen nicht zu vermeiden.

In einem zweiten Schritt (C.) werden die Erkenntnisse des ersten Teils in einen grösseren Gesamtzusammenhang gestellt, insbesondere aufgrund weiterer Verfassungsprinzipien sowie bundesstaatlicher Gegebenheiten. In einem letzten Schritt (D.) sollen die Erkenntnisse in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden.

B. Auslegung von Art. 69 Abs. 2 Bundesverfassung

I. Auslegung der Begriffe „unterstützen“ und „fördern“

1. Grammatikalische Auslegung

Mit dem Nachführungsauftrag¹² durch das Parlament war neben dem Auftrag zur Integration von bisher ungeschriebenem Verfassungsrecht namentlich der Auftrag verbunden, das Verfassungsrecht verständlich darzustellen. Durch diese Aktualisierung erlangt der Wortlaut eine erhebliche Bedeutung.

Ein Vergleich der drei Amtssprachen des Verfassungstextes ergibt folgendes Bild:

<i>Deutsch</i>	<i>Französisch</i>	<i>Italienisch</i>
unterstützen	promouvoir	sostenere
fördern	encourager	promuovere

Der Begriff „fördern“ wird im Duden umschrieben durch „(mit finanziellen Mitteln) unterstützen“.¹³ Zwischen den beiden Begriffen besteht praktisch kein Unterschied; sie können auch synonym gebraucht werden. Dies wird dadurch bekräftigt, dass in der französischen Version der Verfassung „unterstützen“ mit „promouvoir“ angegeben ist, währenddem im Italienischen „fördern“ (das etymologisch auf „(weiter) vor bringen“ zurückzuführen ist = pro muovere) mit „promuovere“ übersetzt wird.

Der Begriff „unterstützen“ enthält indes eine zusätzliche, subsidiäre, Komponente. Der Text der Botschaft zur Kulturinitiative von 1984 konkretisiert den Begriff in diesem Sinne sehr einleuchtend: „Subsidiär tätig sein, heisst also unterstützen. Wer unterstützt: *ergänzt* zunächst Massnahmen und Vorhaben Dritter durch sinn-notwendige Beifügung,

¹² Die Bundesversammlung hat mit Bundesbeschluss vom 3.6.1987 (BBl 1987 II 963) die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihr den Entwurf einer neuen nachgeführten Bundesverfassung zu unterbreiten.

¹³ Duden. Das grosses Wörterbuch der deutschen Sprache. Mannheim/Zürich, 1999.

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.“¹⁴

Der Wortlaut der beiden Begriffe im sprachlichen Sinn dürfte an sich klar sein. Im weiteren ist indes zu untersuchen, ob der Wortlaut der Norm zu einem vernünftigen Resultat führt und ob er nicht dem rechtspolitischen Zweck der Bestimmung offensichtlich widerspricht. Dafür müssen die beiden Begriffe „fördern“ und „unterstützen“ im Zusammenhang mit dem Wortlaut der gesamten Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 gesehen werden. Fraglich und umstritten kann insbesondere sein, ob ein fördern bzw. unterstützen, das keine Leistungen Dritter voraussetzt, dem rechtspolitischen Zweck der Bestimmung widerspricht.

2. Historische Auslegung

Die Materialien wie die bundesrätliche Botschaft und die Voten im Parlament sind - da sie noch sehr jung und damit aktuell sind - von einigem Gewicht. Anhand der Entstehungsgeschichte lässt sich zumindest erklären, ob der Gesetzgeber von der bisher geltenden Rechtslage abweichen wollte oder ob er nur eine redaktionelle Änderung anstrebte.

Frau Ständerätin Simmen hat dem Ständerat beantragt, den Kulturartikel wie folgt zu ändern: Abs. 1 „Für den Bereich der Kultur sind primär die Kantone zuständig“; Abs. 2 Der Bund solle „unter Beachtung der kantonalen Zuständigkeiten, eigene Massnahmen ergreifen“ können.¹⁵ Dies mit der Begründung, dass der Bund bereits heute in gewissen Bereichen selbst tätig ist und nicht bloss unterstützt. Diese Tatsache sollte in der Verfassung auch transparent gemacht werden. Bundesrat Leuenberger hat ersucht diesen Antrag abzulehnen, da dieser Einschub dahingehend interpretiert werden könne, dass damit eine lokal oder regional anknüpfende Kulturpolitik des Bundes ermöglicht werde. Der Antrag zur Änderung von Abs. 1 wurde denn auch abgelehnt. Den Antrag zur Änderung von Abs. 2 hat Frau Simmen in der Folge zurückgezogen.

Die Antwort des Bundesrates und die Beratung im Parlament zeigen, dass es bei der Ablehnung ausschliesslich darum ging, die Formulierung zu vermeiden, die Kantone seien *primär* für die Kultur zuständig. Der Antrag, dass der Bund eigene Massnahmen ergreifen kann, wurde gar nicht diskutiert – dies war selbstverständlich. Bundesrat Koller hielt in den Beratungen im Nationalrat denn auch folgendes fest: „Der Bundesrat schlägt ihnen deshalb nur¹⁶ eine Festschreibung der seit Jahrzehnten praktizierten und vom Parlament beschlossenen Förderungstätigkeit des Bundes vor. Darin besteht ja Einigkeit: Die Tätigkeiten des Schweizerischen Landesmuseums, der Schweizerischen Landesbibliothek, der Pro Helvetia sollen endlich eine geschriebene Verfassungsgrundlage erhalten. Niemand will, dass diese Institutionen ihre Aktivitäten

¹⁴ Botschaft Kultur 1984, S. 537.

¹⁵ AB SR, 1998, S. 74.

¹⁶ Der Ausdruck „nur“ wird hier verwendet, weil Bundesrat Koller dem Nationalrat beantragt, den Antrag von Nationalrat Ostermann, abzulehnen. Nationalrat Ostermann hat die Einfügung „sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern“ durchgesetzt.

einstellen. Andererseits ist aber ebenso klar, dass es keine vom Bund verordnete Kulturpolitik geben darf.“¹⁷

Diese bundesrätliche Aufzählung der eigenen Kulturaktivitäten des Bundes zeigt gerade, dass nicht nur die Unterstützung Dritter mit dem Begriff „unterstützen“ gemeint sein kann.¹⁸ Eine Unterscheidung der Begriffe „fördern“ und „unterstützen“ ist jedenfalls den Materialien nicht zu entnehmen. Es herrschte die Vorstellung, dass der Bund seine Tätigkeit grundsätzlich als Ergänzung zu privaten oder kantonalen Massnahmen konzipieren müsse, dabei aber auch eigene Impulse geben darf und soll, wie er dies bereits heute durch den Betrieb seiner kultureller Institutionen und durch seine Kulturförderung pflegt.

3. Systematische Auslegung

Mit dem Nachführungsauftrag wurde der Bundesrat auch beauftragt, die Verfassung systematisch zu ordnen. Daraus kann durchaus geschlossen werden, dass der systematischen Auslegung grössere Bedeutung zukommt als bisher.¹⁹ Hingegen muss berücksichtigt werden, dass die Systematik einer Verfassung sich von dem System eines Gesetzes unterscheidet. Dieses bezieht sich auf die Regelung konkreter Probleme und ist in sich wesentlich kohärenter als eine nachgeführte Verfassung, welche sich im Laufe von Jahrzehnten durch punktuelle Ergänzungen entwickelt hat. Eine anderes Ergebnis wäre wohl nur „in der Nullstunde einer Revolutionssituation“ denkbar.²⁰

Zum Verständnis der Bedeutung der beiden Begriffe ist aber dennoch ein Vergleich mit dem übrigen Verfassungsrecht aufschlussreich. Der Begriff „unterstützen“ deutet dabei nicht nur darauf hin, dass der Bund subsidiär tätig wird, sondern, dass ihm auch eine gewisse Koordinationsfunktion zugesprochen wird. So soll der Bund bei seiner Tätigkeit „den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes“²¹ fördern und „die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften“ fördern.²² Diese Koordinationsfunktion muss der Bund namentlich dann übernehmen, wenn die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen nicht gelingt oder wenn eine einheitliche Regelung notwendig ist.²³ Bereits heute ist der Rechtsschutz der Urheber und Interpreten durch den Bund geregelt. Zusätzliche Bedürfnisse wie beispielsweise die soziale Sicherheit Kulturschaffender bedürfen ebenfalls notwendigerweise einer Bundesregelung, da das Sozialversicherungsrecht eine Bundesaufgabe darstellt.

4. Teleologische Auslegung

¹⁷ AB NR, 1998, S. 304.

¹⁸ Vgl. oben Fn. 7: der Bundesrat hat in der Botschaft zur Kulturinitiative von 1984 bereits festgehalten, dass ein subsidiäres Tätigsein durchaus „sinnvolle Eigenleistungen“ enthalten kann.

¹⁹ ¹⁹ Häfelin / Haller, Supplement 2000, Fn 83a: „Da die einzelnen Bestimmungen der neuen Bundesverfassung einheitlich im heutigen Sprachgebrauch formuliert und in einen klaren systematischen Rahmen eingeordnet sind, wird wohl inskünftig der systematischen Auslegung - auf Kosten der historischen Auslegung - ein grösseres Gewicht zukommen“.

²⁰ Tschannen, S. 240

²¹ Art. 2 Abs. 2 BV

²² Art. 70 Abs. 3 BV

²³ Art. 42 Abs. 2 BV

Die Frage der ratio legis, der Zweckbestimmung also, mit welcher die Begriffe verbunden sind, geht ebenfalls vom Wortlaut aus. Zusätzlich ist die Frage zu stellen, von welchen Zielvorstellungen sich der Gesetzgeber bei der Legiferierung leiten liess. Bei älteren Erlassen ist ebenfalls die Frage wesentlich, inwiefern sich der Zweck einer Norm seit dem Erlass geändert hat. Angesichts der zeitlichen Nähe interessiert hier einerseits das historische Element und andererseits ebenfalls das systematische: Der Zusammenhang, in welchem eine Norm steht, gibt auch Rückschlüsse auf die Intentionen des Gesetzgebers. Wie unter Ziffer 2 oben dargestellt wurde, ging der Gesetzgeber immer davon aus, dass der Bund einerseits selbständig in gewissen Bereichen tätig ist und weiterhin aktiv sein soll, sei dies durch die Kulturstiftung Pro Helvetia oder durch andere Tätigkeiten (siehe nachfolgend B. II. 1. b). Zusätzlich war unbestritten dass in gewissen Bereichen die Tätigkeit anderer Gemeinwesen, namentlich der Kantone, unterstützt werden können. Somit ist auch unter teleologischen Gesichtspunkten offensichtlich, dass mit den Begriffen „unterstützen“ und „fördern“ sowohl die Unterstützung Dritter wie auch die eigene Initiative in gewissen Bereichen verstanden werden muss.

Die Begriffe „unterstützen“ und „fördern“ bekräftigen letztlich nichts anderes als das in der Botschaft zur Kulturinitiative von 1984 aufgeführte 4-Säulen-Modell der öffentlichen Kulturförderung:²⁴

- Privatinitiative und kulturelle Organisationen;
- Kulturförderung der Gemeinden;
- Kulturförderung der Kantone;
- Kulturförderung des Bundes.

Bei diesem Verständnis der Kulturförderungstätigkeit wird der kulturellen Vielfalt des Landes am besten Rechnung getragen.

5. Fazit

Angesichts der verschiedenen Auslegungsmethoden, stellt sich jeweils die Frage, welcher Methode den Vorrang zu geben ist. Dabei ist Ziel des Auslegungsvorgangs ein vernünftiges und praktikables Ergebnis, das dem Bedarf nach einer guten Lösung eines Problems Rechnung trägt und nicht blind eine Methode favorisiert.²⁵ Die klassischen Auslegungsgesichtspunkte sollen gesamthaft gewürdigt werden, wobei grundsätzlich vom Wortlaut auszugehen ist. Für den Fall der Auslegung der neuen Verfassung ist zudem vorerst zu klären, ob mit einer Bestimmung bisher schon geltendes Verfassungsrecht übernommen wurde, oder ob punktuelle Neuerungen enthalten sind. Da die Festlegung einer Bundeskompetenz im Kulturbereich in der Bundesverfassung neu ist, und bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht nachführt, sind in erster Linie die Beratungen zur neuen Verfassung von Bedeutung, aber auch die in den vergangenen Jahren geführten Verhandlungen im Zusammenhang mit verschiedenen Vorstössen zur Schaffung eines Kulturartikels. Zusätzlich ist zudem die systematische Einordnung einer Bestimmung wesentlich, da die einzelnen Bestimmungen der neuen Bundesverfassung in einen klaren systematischen Rahmen eingeordnet sind.

²⁴ Botschaft Kultur 1984, S. 536.

²⁵ Vgl. Rhinow, S. 48: „Ziel des Auslegungsvorgangs ist ein vernünftiges, praktikables Ergebnis, das dem Problemlösungsbedarf der Gegenwart Rechnung trägt, ohne die Wertungsentscheidungen des geschichtlichen Gesetzgebers zu missachten“.

In der parlamentarischen Beratung wurde immer davon ausgegangen, dass der Bund in gewissen Gebieten weiterhin eigeninitiativ tätig sein kann aber auch die Tätigkeit anderer Gemeinwesen unterstützen soll. Dies zeigen sowohl die historische, als auch die systematische Auslegung. Der Bund kann somit in Gebieten selbständig tätig sein, die aus der Natur der Sache nur von ihm wahrgenommen werden können (wie der Betrieb der Landesbibliothek, des Landesmuseums und der Kulturstiftung Pro Helvetia), zudem soll er in Gebieten selbständig tätig sein, in welchen ihm eine Koordinationsfunktion zukommt.

II. Auslegung der Begriffe „kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse“

1. Auslegung des Begriffs *kulturelle Bestrebungen*

a) Grammatikalische Auslegung

Der Bund kann kulturelle Bestrebungen unterstützen. Eine Bestrebung ist eine Aktivität, ein Tätigwerden auf einem gewissen Gebiet – vorliegend im Bereich der Kultur. Der Begriff Kultur hat verschiedene Bedeutungen. Er hat sich seit den sechziger Jahren stark gewandelt. In dieser Zeit wurde - jedenfalls wenn es um die staatliche Tätigkeit auf diesem Gebiet ging - unterschieden zwischen Kulturwahrung und Kulturförderung. Bei der Kulturförderung ging es um die klassischen Domänen wie bildende Kunst, Literatur, Musik, Theater, Tanz und Film. Kulturwahrung diente - wie der Name sagt - als Oberbegriff für Tätigkeiten im Bereich Heimatschutz und Denkmalpflege, sowie für den Erhalt von Kulturgütern in Museen und Bibliotheken. Namentlich wegen des bewahrenden statischen Charakters dieser engen Zuordnung und Einteilung wurden diese Definitionen zunehmend kritisiert und gefordert, den Begriff umfassender zu verstehen. Sowohl von der UNESCO²⁶ also auch vom Europarat²⁷ liegen Umschreibungen des Begriffs vor. Der Kulturbegriff umfasst die Strukturen, Ausdrucksformen und Bedingungen des Lebens einer Gesellschaft und die verschiedenen Arten, mit denen sich das Individuum in einer Gesellschaft zum Ausdruck bringt. Kultur ist somit alles, was es einem Individuum oder einer Gruppe erlaubt, sich gegenüber der Welt, der Gesellschaft zurechtzufinden und seine Lage besser zu begreifen, um sie gegebenenfalls verändern zu können. Aus diesem Kulturverständnis folgt auch die Erkenntnis, dass Kultur einen tiefgreifenden Einfluss auf die wirtschaftliche, politische, bevölkerungsmässige Entwicklung einer Gesellschaft ausübt.

Dieses umfassende Verständnis des Begriffs Kultur muss indes im Zusammenhang mit dem hier zur Diskussion stehenden Kulturförderungsartikel eingegrenzt werden, da nur auf diese Weise die spezifische Kulturförderung vom allgemeinen staatlichen Handeln zu

²⁶ „Die Kultur umfasst die Strukturen, Ausdrucksformen und Bedingungen des Lebens einer Gesellschaft und die verschiedenen Arten, mit denen sich das Individuum in dieser Gesellschaft zum Ausdruck bringt und erfüllt“. Gekürztes Zitat aus: Beiträge für eine Kulturpolitik der Schweiz. Bericht der schweizerischen Expertenkommission für eine schweizerische Kulturpolitik, hrsg. vom EDI, Bern 1975, S. 14.

²⁷ „Kultur ist alles, 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“. Gekürztes Zitat aus: Beiträge für eine Kulturpolitik der Schweiz. Bericht der schweizerischen Expertenkommission für eine schweizerische Kulturpolitik, hrsg. vom EDI, Bern 1975, S. 13.

unterscheiden ist. In der Botschaft zur Kulturinitiative von 1984 wurde ein Versuch unternommen, festzulegen, was unter einer sinnvollen Konzentration verstanden werden kann;²⁸ dabei wurden namentlich folgende Elemente aufgeführt:

- a) 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 Techniken
 - in der Baukunst
 - in spartenübergreifenden und -verbindenden Ausdrucksformen
- b) Die Erziehung im Geiste der Kultur
- c) Die Kulturvermittlung und die Animation
- d) Die Kulturkritik
- e) Die Erwachsenenbildung

Diese Elemente geben – nicht zuletzt im Sinne der Vielfachkulturalität²⁹ - einen guten Überblick über die Kulturförderungstätigkeit wieder, ohne abschliessend sein zu wollen. In diesem Zusammenhang ist auch die Unterstützung der Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“ zu nennen, eine Aufgabe, die in den letzten Jahren neu aufgenommen wurde, weil erkannt wurde, dass hier auf Stufe Bund Handlungsbedarf besteht.

b) Historische Auslegung

Die Materialien geben wenig Aufschluss darüber, was unter dem Begriff Kultur verstanden wurde. Es ist deshalb davon auszugehen, dass entweder Klarheit darüber herrschte, was darunter zu verstehen ist, oder dass der Begriff bewusst nicht näher umschrieben wurde, um neue Entwicklungen mit zu berücksichtigen. Es ist anzunehmen, dass beides zutrifft: Einerseits herrschte Einigkeit darüber, dass dieser Begriff nicht eng auszulegen ist, andererseits wurde eine möglichst offene Formulierung gesucht, ohne gleichzeitig eine „offizielle Kultur“ in der Verfassung festzuschreiben. Dies geht nicht zuletzt aus der Formulierung in Art. 69 Abs. 1 BV hervor, der nicht nur von „Kultur“, sondern – offener formuliert –, von „im Bereich der Kultur“ spricht (der italienische Text spricht von „settore culturale“ – der französische hingegen lediglich von „culture“). Dies ist auch im Sinne der unbestrittenen Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung zu verstehen, wonach die Kulturförderung in einem umfassenden Sinne zu den Staatsaufgaben gehört:³⁰ Dem Bund steht im Rahmen seiner bisherigen Tätigkeiten eine „stillschweigende oder gewohnheitsrechtliche Kompetenz“ im Kulturbereich zu. Im Rahmen der parlamentarischen Debatten wurde zudem immer wieder betont, dass mit dem neuen Kulturartikel primär die seit Jahrzehnten praktizierte Förderungstätigkeit des Bundes festgeschrieben werden soll, wobei namentlich die bestehenden Institutionen,

²⁸ Botschaft Kultur 1984, S. 513.

²⁹ Vgl. Schweizer JÖR, S. 276: „Der Begriff der „kulturellen Bestrebung“ reicht selbstverständlich weit über das künstlerische Schaffen hinaus. Entsprechend ist auch das kulturelle Erbe in seiner ganzen Breite zu bewahren, wozu sich die Bundesverfassung schon seit 1962 bekennt. Die ausgebaute „Kulturverfassung“ enthält somit einen klaren Auftrag zur Wahrung und Förderung der spezifisch schweizerischen Vielfachkulturalität.“

³⁰ Botschaft BV 1996, S. 285.

wie das Landesmuseum, die Landesbibliothek und die Kulturstiftung Pro Helvetia eine geschriebene Verfassungsgrundlage erhalten sollen.³¹

Auch wenn den Materialien nicht viel entnommen werden kann, ist offensichtlich, dass die bestehende Kulturförderungstätigkeit des Bundes eine verfassungsmässige Grundlage erhalten sollte, welche durch das Bundesamt für Kultur, das Bundesarchiv, die Kulturstiftung Pro Helvetia sowie das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (Sektion Kultur, DEZA, Présence Suisse) und das Bundesamt für Zivilschutz bereits wahrgenommen werden. Damit sind insbesondere folgende Tätigkeiten des Bundes gemeint:

aa) Bundesamt für Kultur

aaa) Aufgaben bereits aufgrund geschriebener Verfassungsgrundlage

- **Film:**
Seit 1958 kennt die Verfassung den sog. Filmartikel, welcher den Bund ermächtigt, einheimische Filmproduktionen und filmkulturelle Bestrebungen zu unterstützen.³²
- **Heimatschutz und Denkmalpflege:**
1962 wurde dem Bund die Unterstützungsbefugnis im Natur- und Heimatschutz eingeräumt.³³ Die „Eidgenössische Denkmalpflege“ als erstes Bundesorgan für Kulturförderung existiert bereits seit 1886.
- **Schweizerschulen im Ausland:**
1966 wurde mit Art. 45^{bis} aBV die Verfassungsgrundlage geschaffen, um Schweizerschulen im Ausland zu unterstützen.³⁴
- **Sprachen:**
Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben, insbesondere in den Kantonen Graubünden und Tessin in Bezug auf die rätoromanische und italienische Sprache (Art. 116 aBV, Art. 70 BV).

bbb) Fördertätigkeit aufgrund anderer Rechtserlasse

- **Kunstschaffen:**
Durch den Bundesbeschluss betreffend die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst vom 22. Dezember 1887³⁵ unterstützt der Bund bereits seit über 100 Jahren das Kunstschaffen. Dazu gehören Ankäufe von Werken junger, noch unbekannter Kunstschaffender und die Veranstaltung nationaler Kunstausstellungen, aber auch die Vergabe von Stipendien und Werkbeiträgen an Kunstschaffende. Zudem wird seit 1899 jährlich ein Wettbewerb für Kunstschaffende durchgeführt.

³¹ AB NR 1998, S. 304.

³² Art. 27^{ter} aBV, Art. 71 BV

³³ Art. 24^{sexies} aBV, Art. 78 BV

³⁴ Art. 40 BV

³⁵ SR 442.1

- **Angewandte Kunst:**
Mit dem Bundesbeschluss betreffend die Förderung und Hebung der angewandten Kunst vom 18. Dezember 1917³⁶ wird ebenfalls bereits seit vielen Jahren auf diesem Gebiet das Kunstschaffen gefördert. Seit 1917 führt die Eidgenossenschaft jährlich einen Wettbewerb durch.
- **Landesmuseum:**
1890 wurde das Landesmuseum gegründet. Heute besteht neben dem Hauptsitz in Zürich eine Zweigstelle in Prangins (VD) sowie sechs Aussenstellen.³⁷
- **Landesbibliothek:**
1894 wurde die Landesbibliothek gegründet.³⁸
- **Sammlung Oskar Reinhart und Museo Vela:**
Der Bildhauer Vincenzo Vela hat einen grossen Teil seines Werkes sowie sein Wohnhaus dem Bund testamentarisch vermacht. Seit 1898 wird in Ligornetto das Museo Vela durch den Bund betrieben. Der Kunstmäzen Oskar Reinhard hat einen Teil seiner Sammlung sowie seine Villa durch Schenkungsvertrag dem Bund vermacht. Seit 1970 ist die Sammlung der Öffentlichkeit zugänglich. In beiden Fällen wurde durch Privatinitiative quasi eine Aufgabe dem Bund übertragen.
- **Jugend:**
Mit dem Jugendförderungsgesetz erhielt die Jugendkommission die gesetzliche Grundlage.³⁹ Damit wurde ebenfalls eine gesetzliche Grundlage zur Unterstützung gesamtschweizerisch tätiger Jugendorganisationen geschaffen.
- **Schweizer Fahrende:**
Seit 1994 unterstützt der Bund die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“.⁴⁰
- **Ausländische KünstlerInnen:**
Durch ein Stipendengesetz⁴¹ werden einzelne ausländische KünstlerInnen, welche in der Schweiz eine Weiterbildung absolvieren, unterstützt.
- **Schweizerische Volksbibliothek (Bundesbeschluss):**
Durch Bundesbeschluss wird die Stiftung Schweizerische Volksbibliothek mit jährlichen Beiträgen unterstützt.⁴²

³⁶ SR 442.2

³⁷ Bundesgesetz vom 27.6.1890 über die Errichtung eines Landesmuseums, SR 432.31

³⁸ Bundesgesetz vom 18.12.1992 über die Schweizerische Landesbibliothek, SR 432.21

³⁹ Bundesgesetz vom 6.10.1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit, SR 446.1

⁴⁰ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 betreffend die Stiftung „Zukunft für Schweizer Fahrende“; SR 449.1

⁴¹ Bundesgesetz vom 19.6.1987 über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz SR 416.2

⁴² Bundesbeschluss vom 18.6.1999 über Finanzhilfen an die Stiftung Schweizerische Volksbibliothek in den Jahren 2000- 2003; SR 432.28

- **Prägegewinn (Verordnung):**
Seit Jahren wird der Gewinn aus dem Verkauf von Sondermünzen dazu verwendet, kulturelle Projekte von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen.⁴³
- **Finanzhilfen aufgrund weiterer Grundlagen:**
 - **Kulturelle Organisationen (Richtlinien):**
 - jährliche Unterstützung kultureller Organisationen von gesamtschweizerischem Interesse;⁴⁴
 - jährliche Förderung von Organisationen im Bereich Kinder- und Jugendliteratur;⁴⁵
 - jährliche Unterstützung von Dachorganisationen im Bereich der kulturellen Erwachsenenbildung.⁴⁶
 - **Buchausstellungen im Ausland (Budgetbeschlüsse):**
Seit Jahren werden aufgrund von Budgetbeschlüssen Buchausstellungen im Ausland unterstützt.

bb) Bundesarchiv

Bereits seit der Gründung des Bundesstaates 1848 wird ein Bundesarchiv betrieben.⁴⁷

cc) Pro Helvetia

Die Kulturstiftung Pro Helvetia existiert seit 1939. Der Bund finanziert ihre Tätigkeiten.⁴⁸ 1999 hat das Parlament einen Vierjahreskredit von Fr. 130 Mio. für die Jahre 2000 - 2003 gesprochen.⁴⁹

dd) Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Das EDA unterhält in der Sektion Kultur und UNESCO seit Jahren einen Beratungsdienst für den Kulturaustausch mit dem Ausland. Weiter ist das Sekretariat der Schweizerischen UNESCO-Kommission dieser Sektion angeschlossen. Durch das Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland vom 24. März 2000⁵⁰ soll die Pflege des Erscheinungsbildes der Schweiz gefördert werden. Dazu gehören auch kulturelle Bestrebungen, wie sie ebenfalls durch die sog. Antennen der Kulturstiftung Pro Helvetia wahrgenommen werden. Schliesslich nimmt auch die DEZA durch Finanzierung kultureller Projekte im Ausland kulturelle Aufgaben wahr.

⁴³ Verordnung über die Verwendung des Gewinns aus dem Verkauf numismatischer Produkte der swissmint – Prägegewinnverordnung; in Kraft voraussichtlich am 1.4.2001

⁴⁴ BBl 1999 I 2627

⁴⁵ BBl 1990 II 1536

⁴⁶ BBl 1992 I 1270

⁴⁷ Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung, SR 152.1

⁴⁸ Bundesgesetz vom 17.12.1965 betreffend die Stiftung Pro Helvetia, SR 447.1

⁴⁹ AB SR, 1999, S. 859.

⁵⁰ SR 194.1

ee Bundesamt für Zivilschutz

Unter dem Einfluss der Schäden, die während des Zweiten Weltkrieges auch zahlreiche Kulturgüter betrafen, wurde 1954 das Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verabschiedet. Die Schweiz hat sich mit ihrem Beitritt zu diesem Abkommen im Jahre 1962⁵¹ verpflichtet, den Schutz des Kulturguts auf ihrem Gebiet und denjenigen auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragspartner zu verwirklichen und zu respektieren.⁵²

Nach Ansicht des Parlamentes erhielt diese umfangreiche kulturelle Tätigkeit des Bundes mit Art. 69 Abs. 2 BV eine Verfassungsgrundlage. Die Aufzählung zeigt, dass die Tätigkeit des Bundes im Bereich der Kultur bereits bisher vielfältig war und sich in keiner Weise auf die klassischen Kunstbereiche beschränkte.

c) Systematische Auslegung

Art. 69 BV ist im 3. Abschnitt des 2. Kapitels der BV aufgeführt, welcher den Titel „Bildung, Forschung und Kultur“ trägt. Obwohl ein umfassendes Verständnis des Begriffs Kultur grundsätzlich auch die Bildung mitefasst, muss der Begriff für die spezifische Kulturförderung eingegrenzt werden, um diese vom allgemeinen staatlichen Handeln zu unterscheiden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang indes, dass die Unterstützung im Bereich Jugendförderung und Erwachsenenbildung,⁵³ sowie die Förderung der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften⁵⁴ ebenfalls durch das BAK wahrgenommen werden. Neben Art. 69 BV besteht im übrigen mit dem Filmartikel⁵⁵ ein zweiter der Kulturförderung gewidmeter Artikel. Die Verfassungsgrundlage für eine weitere Unterstützungstätigkeit im kulturellen Bereich, nämlich im Heimatschutz und der Denkmalpflege,⁵⁶ ist im 4. Abschnitt unter dem Titel „Umwelt und Raumplanung“ gegeben.

Zusätzlich zu berücksichtigen sind andere Bestimmungen, die ebenfalls als Teil des neuen Kulturverfassungsrechts verstanden werden können. Diese sind einerseits für die Auslegung des Begriffs Kultur, andererseits für die Beurteilung der Kulturförderungstätigkeit an sich mitzuberücksichtigen:

- Art. 2 Abs. 2 BV hält fest, dass die Eidgenossenschaft die kulturelle Vielfalt des Landes fördere. Art. 4 BV hält die vier Landessprachen fest und der Bund wird mit Art. 70 Abs. 3 BV angehalten, die Verständigung und den Austausch zwischen diesen Sprachen zu fördern.
- Die Sprachenfreiheit⁵⁷ und die Kunstfreiheit⁵⁸ werden als Grundrechte anerkannt. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.⁵⁹ Im Hinblick auf die Respektierung kultureller Vielfalt sind namentlich die Diskriminierungsverbote⁶⁰ zu beachten sowie die kulturellen Aspekte der politischen Partizipation⁶¹. Auch die mit Art. 41 BV neu eingeführten Sozialziele sind für das kulturelle Verständnis von Bedeutung. So setzt

⁵¹ SR 0.520.3

⁵² Bundesgesetz vom 6.10.1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, SR 520.3

⁵³ Art. 67 BV

⁵⁴ Art. 70 BV

⁵⁵ Art. 71 BV

⁵⁶ Art. 78 Abs. 3 BV

⁵⁷ Art. 18 BV

⁵⁸ Art. 21 BV

⁵⁹ Art. 35 Abs. 2 BV

⁶⁰ Art. 8 Abs. 2 BV

⁶¹ Art. 34 und 39 BV

sich nach Art. 41 Abs. 1 lit. g BV der Bund mit den Kantonen dafür ein, dass „Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden“.

Diese Vielfalt von Verfassungsartikeln, die sich mit dem Begriff Kultur auseinandersetzen, zeigt, dass der Begriff sehr facettenreich und wohl auch nicht einfach abzugrenzen ist. Klar scheint indes, dass von einem umfassenden Verständnis des Begriffs Kultur ausgegangen wird, was auch dem Verständnis der grammatikalischen Auslegung entspricht.

d) Teleologische Auslegung

Die Frage, welche Zweckvorstellung mit der Bezeichnung „kulturelle Bestrebungen“ verbunden ist, welche Ziele der Gesetzgeber mit einer Norm erreichen wollte, kommt zu ähnlichen Ergebnissen, wie die bisherigen Auslegungsarten: Mit dem Kulturartikel soll eine Grundnorm geschaffen werden, die dann Anwendung findet, wenn ein Kulturbereich eine bundesrechtliche Regelung erforderlich macht, welche nicht bereits durch eine Spezialbestimmung geregelt ist. Dies hat auch die historische Auslegung gezeigt: dem Parlament war es wichtig, dass sämtliche heute unterstützten Kulturaktivitäten eine Verfassungsgrundlage erhalten. Die offene Formulierung des Begriffs „kulturelle Bestrebungen“ ist ebenfalls ein Hinweis darauf, dass der Verfassungsgeber zum Ziel hatte, auch künftige Entwicklungen und Bedürfnisse durch den neuen Verfassungsartikel abzudecken.

2. Auslegung des Begriffs „von gesamtschweizerischem Interesse“

a) Grammatikalische Auslegung

Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse fördern und unterstützen. Der Begriff „von gesamtschweizerischem Interesse“ kann sowohl negativ wie auch positiv umschrieben werden:

- Negativ umschrieben bedeutet er, dass in Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eine ausschliesslich regional oder lokal anknüpfende eigene Kulturpolitik des Bundes grundsätzlich nicht möglich ist.⁶²
- Die positive Umschreibung erweist sich als schwieriger, da der Begriff sehr vage ist; Elemente können sein:
 - in der geografischen Ausstrahlung, die von einer bestimmten Kulturtätigkeit ausgeht;
 - in der Beachtung überregionaler, gesamtschweizerischer Anliegen;
 - im Ausgleich zwischen den Regionen;
 - in Tätigkeiten, welche den Rahmen oder die Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. Regionen übersteigen;⁶³
 - in Einrichtungen, die in einem bereits bisher weitgehend dem Bund vorbehaltenen Gebiet tätig sind;⁶⁴
 - im Austausch mit dem Ausland;⁶⁵

⁶² Botschaft BV 1996, S. 286; vgl. auch Schweizer, Gutachten, S. 34.

⁶³ Vgl. Botschaft Kultur 1984, S. 526.

⁶⁴ Vgl. Botschaft Kultur 1984, S. 526.

⁶⁵ Vgl. Botschaft Kultur 1984, S. 526: „Die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland bildet traditionell einen integralen Bestandteil der Aussenpolitik, für welche der Bund zuständig ist.“ Die Aussenpolitik

- in der Umsetzung internationaler Verpflichtungen;
- im Fördern der Verständigung zwischen den Sprach- und Kulturregionen der Schweiz;
- in der kulturellen Bedeutung einer Ausstellung/Aktivität (z.B. für den internationalen und/oder interregionalen Kulturaustausch);
- in der Aufmerksamkeit oder Beachtung, die einer Ausstellung/Aktivität zukommen kann (abzustellen wäre auf ein interessiertes Publikum oder die Fachwelt);
- in der Beteiligung (überregional / international).

b) Historische Auslegung

Der Begriff „gesamtschweizerisches Interesse“ wurde weder in der Botschaft noch in der parlamentarischen Beratung näher erläutert. In der Botschaft umschreibt der Bundesrat den Begriff ebenfalls negativ, in dem er festhält, dass eine regional oder lokal anknüpfende eigene Kulturpolitik des Bundes nicht möglich ist.⁶⁶

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag für die Schaffung eines Kulturförderungsartikels Anfang der Neunzigerjahre hat sich der Bundesrat zu diesem Begriff geäußert: „Darunter fallen vor allem einerseits die immer wieder geforderte verfassungsmässige Absicherung bestehender Einrichtungen und Tätigkeiten wie beispielsweise das Bundesarchiv, die Unterstützung der Stiftung Pro Helvetia, die Kunstförderung sowie der Betrieb von Landesmuseum und Landesbibliothek, andererseits die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für kulturelle Aktivitäten, soweit diese im Zusammenhang mit der Ausübung einer anderen Sachkompetenz des Bundes stehen. Aber auch ... die Unterstützung von gesamtschweizerisch tätigen Vereinigungen von Kulturschaffenden sowie die gezielte und bedürfnisgerechte Förderung von neuen künstlerischen Ausdrucksformen (z.B. Video) sind Aufgaben von gesamtschweizerischem Interesse, die weder sachlich noch finanziell von einzelnen Kantonen wahrgenommen werden können. Schliesslich kann der Bund in Anwendung dieser Bestimmung Träger von kostenintensiven Institutionen, die von überregionaler Bedeutung sind, in ihren Bemühungen unterstützen“.⁶⁷ Der damals zur Debatte stehende Kulturartikel verwendete hingegen nicht den Begriff gesamtschweizerisches Interesse, sondern „kulturelle Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung“⁶⁸. Die beiden Begriffe können als identisch bezeichnet werden.

c) Systematische Auslegung

als Zuständigkeit des Bundes ist gewissermassen „automatisch“ von gesamtschweizerischem Interesse; sie ist konkretisiert durch die Bestimmungen von Art. 54 Abs. 3 und Art. 55 - 56 BV sowie das BG über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1), welches seit 1.7.2000 in Kraft (Koordinations- und Respektierungspflichten).

⁶⁶ Botschaft BV 1996, S. 285.

⁶⁷ Botschaft Kultur 1991, S. 576.

⁶⁸ Wortlaut des Kulturartikels: Art. 27septies:

¹ Bund und Kantone fördern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das kulturelle Leben in seiner Vielfalt sowie das Verständnis der Bevölkerung für kulturelle Werte.

² Der Bund kann Kantone, Gemeinden und Private in ihren Bemühungen um die Pflege des kulturellen Erbes, die Förderung kulturellen Schaffens und die Kulturvermittlung unterstützen. Er berücksichtigt dabei besonders die Anliegen wenig begünstigter Landesteile und Bevölkerungsgruppen.

³ Der Bund kann die kantonalen, kommunalen und privaten Bemühungen durch eigene Vorkehren ergänzen, namentlich

a. zur Wahrnehmung kultureller Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung;
b. zur Pflege des kulturellen Austausches im Inland und mit dem Ausland.

Der Begriff „gesamtschweizerisches Interesse“ findet sich auch in anderen Rechtsnormen. Bereits in der Kulturverfassung selber findet sich ein vergleichbarer Begriff: Nach Art. 78 Abs. 3 BV kann der Bund Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern. Auch wenn das hier anwendbare Natur- und Heimatschutzgesetz⁶⁹ den Begriff „gesamtschweizerische Bedeutung“ nicht definiert, ist doch unbestritten, dass nur ein belegbares öffentliches, nationales Interesse diese Bedeutung rechtfertigt. Gesamtschweizerische Bedeutung kann ein ursprünglich lokales Objekt dennoch erlangen, wenn sich plötzlich ein grosser Teil der Bevölkerung dafür interessiert. Es ist anzunehmen, dass die „gesamtschweizerische Bedeutung“ im Bereich des Denkmalschutzes und das „gesamtschweizerische Interesse“ im Kulturbereich in etwa identisch sind.⁷⁰

Nach Art. 81 BV kann der Bund zudem öffentliche Werke errichten und Betreiben, oder deren Errichtung unterstützen, wenn diese im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes sind. Was „im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes“ ist, bestimmt das politische Ermessen, hingegen sind auch mit dieser Bestimmung letztlich ausschliesslich Werke von gesamtschweizerischem Interesse gemeint.

Nach Art. 82 Abs. 2 BV stehen Strassen unter der Oberaufsicht des Bundes, sofern sie von gesamtschweizerischer Bedeutung sind. In der Botschaft zur neuen Bundesverfassung hält der Bundesrat fest, dass dies namentlich Strassen des interkantonalen und internationalen Durchgangsverkehrs, des gewerbsmässigen, regelmässigen Personentransportes und der Landesverteidigung sind. Als Strassen von gesamtschweizerischem Interesse gelten demnach Strassen, die „Teil eines über-geordneten Netzes“ sind.⁷¹

Der Bund hat nach Art. 69 Abs. 3 BV (siehe oben A. II.) bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes zu nehmen. Diese Handlungsmaxime besagt, dass der Bund bei seiner Tätigkeit beispielsweise auch auf regionale und allenfalls gar lokale Begebenheiten achten soll. Um diese Vielfalt erhalten zu können, soll der Bund auch regionale und lokale Besonderheiten unterstützen können, sofern diese Unterstützung tatsächlich von nationaler Bedeutung ist.

Der Begriff gesamtschweizerisch findet mehrmals Erwähnung in der Bundesverfassung. Ebenfalls in verschiedenen Gesetzen finden die Begriffe „gesamtschweizerische Bedeutung“ oder „gesamtschweizerisches Interesse“ Anwendung:

- Jugendförderungsgesetz:
Aufgrund des Jugendförderungsgesetzes⁷² wird ausserschulische Jugendarbeit von gesamtschweizerischem Interesse gefördert. Art. 2 Abs. 3 des Jugendförderungsgesetzes definiert den Begriff und hält fest, dass ein gesamtschweizerisches Interesse dann gegeben sei, „wenn sich die Tätigkeit einer Trägerschaft oder ein Vorhaben mindestens auf mehrere Kantone oder

⁶⁹ Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1966, SR 451

⁷⁰ Vgl. Botschaft Kultur 1992, S. 591, in welcher der Begriff „gesamtschweizerische Bedeutung“ verwendet wurde.

⁷¹ Botschaft BV 1996, S. 260.

⁷² BG über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989, SR 446.1.

auf eine Sprachregion“ erstrecke.

- Richtlinien zur Unterstützung kultureller Organisationen:
Das EDI unterstützt kulturelle Organisationen, die gesamtschweizerisch tätig sind.⁷³ Als gesamtschweizerisch tätig gilt eine Organisation dann, wenn deren Mitglieder aus verschiedenen Landesteilen stammen und ihre Aktivitäten zumindest in zwei Sprachregionen ausgeübt werden.
- Universitätsförderungsgesetz:
Aufgrund des neuen Universitätsförderungsgesetzes⁷⁴ kann sich der Bund an kantonalen Universitäten beteiligen, wenn sie Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung erfüllen. Obwohl der Begriff nicht näher umschrieben wird, geht aus der bundesrätlichen Botschaft klar hervor, dass eine Universität Qualitätskriterien erfüllen muss um von gesamtschweizerischer Bedeutung zu sein.⁷⁵ In diesem Gesetz begründet somit nicht etwa ein räumliches, sondern ein *qualitatives* Element die gesamtschweizerische Bedeutung.
- Forschungsgesetz:
Aufgrund Art. 6 Abs. 2 des Forschungsgesetzes⁷⁶ kann der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds beauftragen, „Forschungsprogramme von gesamtschweizerischer Bedeutung“ durchzuführen und Nationale Forschungsschwerpunkte zu bestimmen. In Art. 8b Abs. 1 der entsprechenden Verordnung⁷⁷ werden die Ziele definiert, welche mit den Nationalen Forschungsschwerpunkten angestrebt werden sollen.

Diese Normen zeigen, dass die Begriffe „gesamtschweizerisch“, „gesamtschweizerische Bedeutung“ oder „gesamtschweizerisches Interesse“ nicht isoliert interpretiert werden können.⁷⁸ Wesentlich ist immer der Kontext, die Frage also, in welchem Zusammenhang von gesamtschweizerischem Interesse gesprochen wird. Ein räumliches, geografisches Kriterium kann in einzelnen Fällen ein Element sein, muss aber nicht. Somit ist die Frage, ob eine Kulturtätigkeit von gesamtschweizerischem Interesse ist oder nicht, jeweils im Zusammenhang mit einem konkreten Kulturförderungsbedürfnis.

d) Teleologische Auslegung

Der Begriff „gesamtschweizerische Bedeutung“ dient primär der Abgrenzung zu regionalen und lokalen kulturellen Bestrebungen. Die Frage, wann eine kulturelle Bestrebung von gesamtschweizerischer Bedeutung ist, lässt sich vor allem mit Blick auf die Wirkung und Ausstrahlung beantworten. Auch die Einzigartigkeit eines Projektes kann dazu führen, dass ein Projekt als von gesamtschweizerischer Bedeutung zu bezeichnen ist, weil es beispielsweise die kulturelle Vielfalt unseres Landes betont. In jedem Fall muss ein Qualitätskriterium mitberücksichtigt werden. Stichwortartig können somit folgende Elemente ein gesamtschweizerisches Interesse begründen:

⁷³ Richtlinien über die Verwendung des Kredites zur Unterstützung kultureller Organisationen vom 16. November 1998“ (BBI 1999, S. 2627 ff.).

⁷⁴ Bundesgesetz vom 8.10.1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich UFG, SR 414.20

⁷⁵ BBI 1999, S. 297 ff.

⁷⁶ Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über die Forschung, SR 420.1.

⁷⁷ Verordnung vom 10. Juni 1985 zum Forschungsgesetz, SR 420.11.

⁷⁸ Vgl. auch Art. 2 Abs. 2 und 12 Abs. 3 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz- SR 414.110), wonach die ETH die Bedürfnisse des Landes zu berücksichtigen und das Verständnis für die kulturellen Werte der Nationalsprachen zu fördern hat sowie Art. 3 Abs. 1 Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG - SR 784.40), wonach Radio und Fernsehen die Vielfalt des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigen müssen und der Öffentlichkeit näher bringen sollen.

- Räumliches Kriterium: Mehrere Kantone oder Sprachregionen sind betroffen.
- Einzigartigkeit:
 - Beispielsweise Landschaften, Naturdenkmäler und Ortsbilder von nationaler Bedeutung;⁷⁹
 - Einzigartiges Projekt, an einem bestimmten Ort, welches auf die ganze Schweiz eine Ausstrahlung hat; so beispielsweise der im November 2001 in Basel stattfindende europäische Kulturmonat. Dieser Anlass wird durch den Bund aus dem Kredit zur Verwendung des Prägegewinns von Sondermünzen, sowie durch die Kulturstiftung Pro Helvetia unterstützt.
- Qualitätskriterium: Bedeutender Anlass oder Betrieb, der aufgrund seiner hohen Qualität richtungsweisend wirkt im In- und Ausland.

3. Fazit

Die Auslegung des Begriffs „kulturelle Bestrebungen“ zeigt, dass von einem *umfassenden* Verständnis des Begriffs Kultur auszugehen ist. Der Bund erhält grundsätzlich eine umfassende Kompetenz zur Förderung und Unterstützung kultureller Bestrebungen, sofern diese von gesamtschweizerischem Interesse sind. In diesem Sinne kann die Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV als *Grundnorm* für die kulturelle Tätigkeit verstanden werden. Dabei wird im politischen Diskurs immer wieder neu festzulegen sein, auf welche konkreten Kulturbereiche sich die Bundestätigkeit konzentrieren muss.

Die Begriffe „gesamtschweizerisch“, „gesamtschweizerische Bedeutung“ oder „gesamtschweizerisches Interesse“ können nicht isoliert interpretiert werden. Wesentlich ist immer der *Kontext*, die Frage also, in welchem Zusammenhang von gesamtschweizerischem Interesse gesprochen wird. Ein räumliches, geografisches Kriterium kann in einzelnen Fällen ein Element sein, muss aber nicht. Somit muss die Frage, ob eine Kulturtätigkeit von gesamtschweizerischem Interesse ist oder nicht, jeweils im konkreten Fall beantwortet werden. Diese Begriffe implizieren aber auch eine *qualitative Schwelle*: Die Ausstrahlung des in Frage stehenden Schaffens muss über die einzelne kulturelle Disziplin und ihre lokal oder regional verankerte Verwurzelung hinausreichen.

Damit enthält der erste Teil der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV eine beschränkte Unterstützungskompetenz. Die Beschränkung erfolgt durch das Erfordernis des „gesamtschweizerischen Interesses“ einer Bestrebungs, die durch den Bund unterstützt werden kann – gleichsam einer Beschränkung in bundesstaatlicher Hinsicht. Darin zeigt sich der Subsidiaritätsgehalt der Bestimmung. Sofern für einen bestimmten Bereich ein gesamtschweizerisches Interesse gegeben ist, kann der Bund hingegen sowohl Tätigkeiten anderer Gemeinwesen unterstützen aber auch eigenständig aktiv werden. Die Unterstützung kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse ist eine *parallele* Kompetenz von Bund und Kantonen.

⁷⁹ Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10.8.1977, SR 451.11, Verordnung vom 9.9.1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, SR 451.12.

Dieser Teil der Bestimmung enthält gemäss Materialien den „Nachführungsteil“ der Kulturverfassung.⁸⁰

III. Auslegung der Begriffe „Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung“

1. Grammatikalische Auslegung

Die Auslegung nach dem Wortlaut des zweiten Teils der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV wirft einerseits die Frage auf, was mit dem Begriff „Kunst“ gemeint ist, andererseits, in welches Verhältnis das Begriffspaar „Kunst und Musik“ zu setzen ist:

- Kunst hat im Deutschen grundsätzlich zwei Bedeutungen: In einem weiteren Sinn ist es die Gesamtheit der Erzeugnisse einer schöpferisch gestaltenden Tätigkeit des Menschen – in diesem Sinne ist Musik ein Teilbereich der Kunst; in einem engeren Sinne umfasst der Begriff die bildende Kunst.⁸¹ Welcher dieser beiden Kunstbegriffe ist in Art. 69 Abs. 2 BV gemeint, der engere oder weitere? Der Blick auf den französischen Ausdruck *l'expression artistique* und den italienischen *l'espressione artistica* deuten darauf hin, dass von einem Kunstbegriff im weiteren Sinne ausgegangen wurde.
- Die Doppelnennung von Kunst und Musik könnte damit erklärt werden, dass Musik speziell unterstützt werden soll – stärker als andere Kunstbereiche. Hingegen müsste in diesem Fall der Begriff Kunst im engeren Sinn speziell hervorgehoben werden, was indes nicht der Fall ist. Auch wenn die Doppelnennung unnötig ist, findet sich doch bei der grammatikalischen Auslegung kein Indiz dafür, dass Musik speziell gefördert werden sollte.

Der Passus „insbesondere im Bereich der Ausbildung“ legt nahe, dass ein Hauptaugenmerk auf die Ausbildung gerichtet wird, hingegen beinhaltet der Begriff auch die generelle Förderung von Kunst und Musik.

2. Historische Auslegung

Während der parlamentarischen Beratung wurde die Musikausbildung weit öfter erwähnt, als die Ausbildung in anderen Kunstbereichen. So wurde etwa von NR Widmer auf die Wichtigkeit der Musikschulen hingewiesen⁸² und auch im Ständerat in erster Linie der Musikunterricht hervorgehoben.⁸³ Hingegen wurde nie explizit erwähnt, Musik solle gegenüber anderen Kunstsparten privilegiert werden. NR Ostermann, der im Nationalrat den Antrag gestellt hat, Kunst und Musik im Bereich der Ausbildung speziell hervorzuheben, hat dazu folgendes geäußert: „...j'utiliserai que le terme d'„expression artistique“ et pas „artistique et musicale“: le premier terme me paraît contenir le second

⁸⁰ Vgl. Schweizer AJP, S. 674.

⁸¹ Wahrig, Deutsches Wörterbuch, München 1987.

⁸² AB NR, 29.4.1998, S. 302.

⁸³ SR Danioth hält zwar fest „Die Möglichkeit zur Förderung der Kunst und vor allem der Musik im Bereich der Ausbildung festzuschreiben macht, zumal es eine blosse Kann-Vorschrift ist, ... Sinn.“ (AB SR 1998, S. 171). Damit scheint er die Musik gegenüber anderen Kunststrichtungen privilegieren zu wollen. Dies wird aber nicht speziell erhärtet und deshalb ist wohl doch davon auszugehen, dass auch im Ständerat die Meinung vorherrschte, dass damit sämtliche Kunstbereiche mitgemeint sind.

qui n'est apparu dans notre proposition qu'en raison de la version allemande où l'on m'a dit le juger indispensable".⁸⁴ Auch NR Widmer wies auf die Wichtigkeit der musischen Ausbildung hin und ging ebenfalls nicht von einer Privilegierung der Musik aus⁸⁵. Daraus folgt, dass im Parlament immer die Meinung vorherrschte, mit diesem Passus würden sämtliche Kunstbereiche in gleichem Masse abgedeckt. Es ist somit kein eigentlicher Verfassungsauftrag zur Privilegierung einer bestimmten Kunstgattung zu erkennen. Der Bundesrat war dagegen, dass in der Verfassung die Unterstützung von Kunst und Musik in dieser nun vorliegenden Art erwähnt wird. Er betonte immer wieder, damit werde mehr als eine blosser Nachführung der Verfassung vollzogen. Der Bundesrat ging davon aus, dass diese rechtspolitischen Neuerungen keine Mehrheit im Volk finden würden.⁸⁶

3. Systematische Auslegung

Durch die Einführung der Ausbildungsförderung im Bereich Kunst und Musik wurde ein mit der Sportförderung⁸⁷ vergleichbarer Passus geschaffen. Die Bundeskompetenz geht in Art. 69 Abs. 2 BV insofern weniger weit, als der Bund den Kunstunterricht in den Schulen nicht für obligatorisch erklären kann; im Sport kann der Bund mit Art. 68 Abs. 3 BV in die Schulhoheit der Kantone eingreifen. Hingegen kann der Bund auch bei der Förderung in Kunstbereichen im Grundschulunterricht mitwirken. Des weiteren ist diese Neuerung im Bereich der Unterstützung von Hochschulen⁸⁸ wie auch der Erwachsenenbildung⁸⁹ von Bedeutung.

4. Teleologische Auslegung

Die Zweckbestimmung dieser Norm, die Intention des Gesetzgebers ist insofern klar, als dieser mit der Erwähnung der Förderung von Kunst und Musik zum Ziel hatte, dem Bund in diesem Bereich zusätzliche Kompetenzen zu übertragen. Dass der Begriff „Musik“ speziell erwähnt wird, ist in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen, dass dieser Begriff der wohl populärere ist, als der Begriff Kunst. Hingegen richtete sich die parlamentarische Diskussion ganz offensichtlich auf den „musischen“ Bereich als Ganzes. Mit dieser Norm wird somit der Zweck verfolgt, dem Bund eine eigene, parallele Kompetenz in der „Kunstausbildung“ zu gewähren. In diesem Bereich soll der Bund somit nicht bloss subsidiär tätig sein, sondern eigene Aktivitäten wahrnehmen. Dabei hat er - im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - bei seiner Tätigkeit auf die kantonalen Bestrebungen Rücksicht zu nehmen.

Der Passus „insbesondere im Bereich der Ausbildung“ ist so zu verstehen, dass der Ausbildung eine besondere Bedeutung zukommt. Es ist auch anzunehmen, dass damit nur - also ausschliesslich - die Ausbildung gemeint war, die übrige Förderungstätigkeit ist

⁸⁴ AB NR, 29.4.1998, S. 300.

⁸⁵ AB NR, 1998, S. 302.

Unter dem Begriff musisch werden allgemein die „schönen Künste“ verstanden, also sowohl bildende Kunst, wie auch Musik (Wahrig, Deutsches Wörterbuch, München 1987).

⁸⁶ AB NR 1998, S. 304, BR Koller hielt diesbezüglich fest, dass die von NR Ostermann beantragte Ergänzung klar über das geltende Recht hinausgehe. „So schön diese Ideen der Kunst- und Musikförderung sind, sie stellen wiederum klar rechtspolitische Neuerungen dar, was politisch zweifellos besonders belastend wäre, weil wir zwei negative Volksentscheide hinter uns haben“.

⁸⁷ Art. 68 Abs. 1 BV

⁸⁸ Art. 63 BV

⁸⁹ Art. 67 BV

durch den ersten Teil des von Absatz 2 abgedeckt und fordert ein gesamtschweizerisches Interesse. Eine andere Interpretation ist nicht gerechtfertigt, da eine regional anknüpfende Kulturförderung - ausserhalb des Ausbildungsbereichs - sowohl in der Beratung wie auch in der bundesrätlichen Botschaft explizit abgelehnt wurde.

5. Fazit

Im Gegensatz zum ersten Teil der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV, der eine Beschränkung in bundesstaatlicher Hinsicht enthält, findet sich im zweiten Teil der Bestimmung eine *Beschränkung* der Förderkompetenz, jedoch in *sachlicher Hinsicht*: Der Bund kann „Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern“. Für diesen zweiten Teil ist kein gesamtschweizerisches Interesse notwendig; indes sind die Begriffe „Kunst und Musik“ weniger umfassend als der Begriff „kulturelle Bestrebungen“. Auch hier bestehen insoweit *parallele* Kompetenzen von Bund und Kantonen. Es handelt sich hier um eine materielle Neuerung der Bundesverfassung. Der Bundesrat hat sich gegen diese Einfügung gewendet mit dem Argument, dieser Antrag gehe klar über das geltende Recht hinaus.⁹⁰

C. Weitere Verfassungsprinzipien und bundesstaatliche Gegebenheiten

Die neue Verfassungsbestimmung und die geplante Ausführungsgesetzgebung sind zudem im Lichte weiterer Verfassungsprinzipien und bundesstaatlicher Gegebenheiten zu beurteilen. Diese - nachfolgend nur kurz angesprochenen - Entwicklungen und veränderten tatsächlichen Gegebenheiten können einen Einfluss auf das Verständnis der bisherigen Aufgabenteilung im kulturellen Bereich haben und sollen andeuten, dass bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen im Bereich der Kulturförderung diese neuen „Rahmenbedingungen“ zu berücksichtigen sind.

I. Kooperativer Föderalismus und Subsidiarität

In der neuen Bundesverfassung kommt dem kooperativen Föderalismus, der Zusammenarbeit innerhalb des Bundesstaates, eine wichtige Bedeutung zu. Der Föderalismus ist prägendes Element und verfassungsgestaltendes Prinzip.⁹¹ Die neue Bundesverfassung verkörpert den modern gelebten Föderalismus, der Partnerschaft und Kooperation zwischen Bund und Kantonen bedeutet.⁹² Diese Partnerschaft verlangt insbesondere Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung, umfasst auch die Bundestreue.⁹³ Von Bedeutung sind auch

⁹⁰ BR Koller (AB NR 29.4.1998, S. 304): „So schön diese Ideen der Kunst- und Musikförderung sind, sie stellen wiederum klar rechtspolitische Neuerungen dar, was politisch zweifellos besonders belastend wäre, weil wir zwei negative Volksentscheide hinter uns haben.“

⁹¹ vgl. Art. 3 BV – dt.: Kantone, fr.: *Cantons*, it.: *Federalismo*

⁹² Rhinow, S. 36.

⁹³ Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 BV

interkantonale Vereinbarungen,⁹⁴ wobei an diesen auch der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit mitwirken kann.⁹⁵

Art. 42 BV umschreibt das bundesstaatliche Subsidiaritätsprinzip. Gemäss Abs. 1 erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist; gemäss Art. 42 Abs. 2 BV übernimmt er Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Diese Bestimmung ist für die Auslegung des neuen Kulturförderungsartikels insofern von Bedeutung, als hier ebenfalls das Subsidiaritätsprinzip Anwendung findet und sich immer wieder die Frage stellen wird, wie dieses Prinzip konkret anzuwenden ist.⁹⁶ Eigentliche Handlungsschranken für den Bund lassen sich aus dem Subsidiaritätsprinzip indes nicht ableiten.⁹⁷

II. Bildung neuer Kooperationssysteme – Regionen oder Städte

Mit der „Föderalismusreform“ und der verstärkten Regionenbildung können neue Partnerschaftsverhältnisse entstehen. In diesen steht der Bund nicht mehr ausschliesslich einzelnen Kantonen gegenüber, sondern verschiedensten Kantonsverbindungen (z.B. Zentralschweizer Regierungskonferenz, Ostschweizer Regierungskonferenz, Espace Mittelland, etc. als Kooperationssysteme).⁹⁸ Diese Regionenbildung ist eine faktische Entwicklung, die durch die Entwicklungen im Europa der EU und im „Europa der Regionen“ noch verstärkt wird.

Neben den Regionen werden in Zukunft auch immer mehr Partnerschaftsprojekte zwischen Städten an Bedeutung gewinnen.⁹⁹ Angesichts der enormen Bedeutung der Städte im Bereich der Kulturinstitute und der kulturellen Veranstaltungen trifft eine ausschliessliche Zuordnung der kulturellen Verantwortung an die Kantone nicht mehr zu.

III. Neuer Finanzausgleich

Für die Ermittlung des gesamtschweizerischen Interesses einer kulturellen Bestrebung gilt die Frage, ob es sich um Bestrebungen handelt, die den *Rahmen oder die Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. der Regionen übersteigen* als mögliches Kriterium. Für die Ermittlung dieses Rahmens und der Leistungsfähigkeit sind auch die Bestimmungen des von Bund und Kantonen lancierten Vorhabens eines neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs heranzuziehen. Dieser strebt eine Aufgabenentflechtung, einen interkantonalen Lastenausgleich, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sowie einen Ressourcenausgleich und eine Abgeltung für Sonderlasten an. Dabei sollen Bund und Kantone einerseits mehr Handlungsfreiheit, andererseits auch mehr Eigenverantwortung erhalten und zugleich enger und wirkungsvoller zusammenarbeiten.¹⁰⁰ Damit soll die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Kantonen (und zwischen Kantonen und Bund) gefördert werden.

⁹⁴ Art. 48 BV

⁹⁵ Vgl. Schweizer JöR, S. 275.

⁹⁶ Vgl. Schweizer AJP, S. 672.

⁹⁷ Vgl. Kenntner, S. 183.

⁹⁸ Zur kleinen Aussenpolitik der Kantone, vgl. Hänni, S. 392.

⁹⁹ Art. 50 Abs. 3 BV

¹⁰⁰ Schweizer AJP, S. 668.

Es ist geplant, den Neuen Finanzausgleich durch eine Verfassungsänderung und durch ein neues Bundesgesetz über den Finanzausgleich zu realisieren:

- Mit einem Art. 3^{bis} BV ist vorgesehen, das Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung zu konkretisieren. Diese Bestimmung soll durch einige weitere neue Verfassungsbestimmungen ergänzt werden, in denen u.a. die Grundsätze der Äquivalenz, Konnexität und Effektivität und neue Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verankert werden.
- Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs sollen neun Aufgabenbereiche der interkantonalen Zusammenarbeit unterstellt werden. Die Kantone haben die Pflicht zur Zusammenarbeit qua Allgemeinverbindlichkeitserklärung interkantonomer Verträge durch den Bund oder qua Beteiligungspflicht. Darunter sollen auch *Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung* fallen.¹⁰¹

Durch den neuen Finanzausgleich werden voraussichtlich neue Gewichtungen vorgenommen, die im Rahmen der Umsetzung von Art. 69 BV zu beachten sind. In diesem Zusammenhang werden vor allem die neuen Zusammenarbeitsverpflichtungen und -möglichkeiten zu beachten sein.

IV. Auslandbezug

Die Internationalisierung der Politik verwischt allmählich die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik. Diese Entwicklung erfasst zunehmend auch Gebiete, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Mit der neuen Verfassung bekam die Vertragsabschlusskompetenz der Kantone eine neue Dynamik: Sie müssen den Bund nur noch über den Abschluss solcher Verträge informieren; eine vorgängige Genehmigung ist nicht mehr notwendig;¹⁰² dabei müssen das Bundesrecht und die Interessen des Bundes und das Recht anderer Kantone gewahrt werden.¹⁰³ Hingegen muss diese Kompetenz insofern einschränkend betrachtet werden, als Art. 172 Abs. 3 BV nach wie vor ein Genehmigungsverfahren vorsieht, wenn der Bundesrat oder ein anderer Kanton gegen einen Vertrag zwischen einem Kanton und dem Ausland Einsprache erhebt. Diese Einschränkung zeigt, dass mit dem Weglassen der Genehmigung jedes Vertrages in erster Linie formalistische Hürden abgebaut werden sollten; ob den Kantonen dadurch tatsächlich mehr Kompetenz übertragen wurde, bleibt zumindest fraglich.¹⁰⁴

D. Schluss

Die Auslegung des Begriffs „kulturelle Bestrebungen“ zeigt, dass von einem *umfassenden* Verständnis des Begriffs Kultur auszugehen ist. In diesem Sinne kann die Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV als *Grundnorm* für die kulturelle Tätigkeit verstanden werden.

¹⁰¹ Art. 11 Abs. 1 lit. e Entwurf eines Bundesgesetzes zum Finanzausgleich

¹⁰² Art. 56 Abs. 2 BV

¹⁰³ Art. 56 Abs. 2 BV

¹⁰⁴ Vgl. indes Schweizer AJP, S. 671, der von einer beschränkten parallelen Vertragsschlusskompetenz ausgeht.

In der parlamentarischen Beratung wurde immer davon ausgegangen, dass der Bund in gewissen Gebieten weiterhin eigeninitiativ tätig sein kann aber auch die Tätigkeit anderer Gemeinwesen unterstützen soll. Der Bund kann somit in Gebieten selbständig tätig sein, die aus der Natur der Sache nur von ihm wahrgenommen werden können (wie Betrieb der Landesbibliothek, des Landesmuseums und der Kulturstiftung Pro Helvetia), zudem soll er in Gebieten selbständig tätig sein, in welchen ihm eine Koordinationsfunktion zukommt. Der Bund erhält somit eine umfassende Kompetenz zur Förderung und Unterstützung kultureller Bestrebungen, sofern diese von *gesamtschweizerischem* Interesse sind; dieser Begriff kann indes nicht isoliert interpretiert werden. Wesentlich ist immer der Kontext. Ein räumliches, geografisches Kriterium kann in einzelnen Fällen ein Element sein, muss aber nicht. Somit stellt sich im Zusammenhang mit einem konkreten Kulturförderungsbedürfnis je individuell die Frage, ob eine Kulturtätigkeit von gesamtschweizerischem Interesse ist oder nicht. Neben dem Kontext impliziert dieser Begriff auch eine *qualitative Schwelle*. Damit enthält der erste Teil der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV eine beschränkte Unterstützungskompetenz. Die Beschränkung erfolgt durch das Erfordernis des „gesamtschweizerischen Interesses“. Darin zeigt sich der Subsidiaritätsgehalt der Bestimmung. Indes wird dadurch nicht gesagt, dass der Bund im Bereich des „gesamtschweizerischen Interesses“ nicht eigenständig tätig werden könnte: Die Unterstützung kultureller Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse ist demnach eine *parallele* Kompetenz von Bund und Kantonen.

Im Gegensatz zum ersten Teil der Bestimmung von Art. 69 Abs. 2 BV, der eine Beschränkung durch das Erfordernis des gesamtschweizerischen Interesses enthält, findet sich im zweiten Teil der Bestimmung eine *Beschränkung* der Förderkompetenz, jedoch in *sachlicher Hinsicht*: Der Bund *kann* „Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern“. Für diesen zweiten Teil ist kein gesamtschweizerisches Interesse notwendig; indes sind die Begriffe „Kunst und Musik“ weniger umfassend als der Begriff „kulturelle Bestrebungen“. Auch hier bestehen insoweit *parallele* Kompetenzen von Bund und Kantonen. Da es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, sollte zuerst gesamtschweizerisch erhoben werden, welche Ausbildungsbedürfnisse ungenügend oder unerfüllt sind und wo mehr Ressourcen benötigt werden. Sollte diese Würdigung, welche durch Bund und Kantone zu geschehen hat, Handlungsbedarf ergeben, ist ein umfassendes Konzept aufzustellen. Die Umsetzung dieses Konzeptes sollte nach Prioritäten erfolgen und - wenn immer möglich - in bestehenden Erlassen oder laufenden Reformen im bildungsrechtlichen Bereich: einerseits bei der Reform der Bildungsartikel in der Bundesverfassung (beispielsweise Bildungsrahmenartikel oder Hochschulartikel in Art. 63 ff. BV), andererseits bei der Revision der entsprechenden Bundesgesetze (beispielsweise Berufsbildungsgesetz¹⁰⁵ oder Fachhochschulgesetz¹⁰⁶). Sollte sich kein geeignetes Gesetz finden, könnte eigenständig aufgrund von Art. 69 Abs. 2 BV legiferiert werden. Denkbar wäre dies für den Bereich der ausserschulischen Ausbildung (beispielsweise „Jugend und Musik“ analog zu Jugend und Sport oder Werkbeiträge an Kulturschaffende als Ausbildungsformen).¹⁰⁷ Ein solches Vorgehen wäre nicht nur ökonomisch, sondern würde auch der Ordnung und Übersicht im Bildungswesen dienen.

¹⁰⁵ Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG) - SR 412.10.

¹⁰⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSG) - SR 414.71.

¹⁰⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse: Postulat Gysin (99.3507 - noch nicht behandelt) zur Musikförderung, Postulate Danioth (99.3502 - AB SR 21.12.1999) und Bangeter (99.3528 - noch nicht behandelt) zur Förderung der Musikausbildung sowie das frühere Postulat Suter (98.3473 - AB NR 18.12.1998) zu einer Eidgenössischen Akademie der musischen Künste

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Der Bund kann selbständig, ohne vorausgesetzte Leistungen Dritter, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie insbesondere Bestrebungen im Bereich der künstlerischen Ausbildung fördern, auch wenn letztere unterhalb der Schwelle des gesamtschweizerischen Interesses liegen. Dabei wird im politischen Diskurs um die Umsetzung der Kulturverfassung immer wieder neu festzulegen sein – vor allem aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen – auf welche konkreten Kulturbereiche sich die Bundestätigkeit konzentrieren will und muss. Daraus wird sich auch ergeben, ob dies mit einem umfassenden Rahmengesetz oder – gemäss dem Prinzip des „drückenden Schuhs“ – mittels punktuellen Rechtserlassen bzw. –revisionen zu geschehen hat. Dabei wird immer wieder zu beachten sein, dass der Grundgedanke der kantonalen Zuordnung in Art. 69 Abs. 1 BV darin besteht, dass die regionalen Unterschiede und damit die Vielfalt zum Tragen kommen müssen. Für das Selbstverständnis und die Eigenheit der schweizerischen Kulturpolitik ist dies von grösster Bedeutung: Gerade diese Eigenheit, die uns von den zentralistisch konzipierten Kulturstaaten so fundamental unterscheidet, macht deutlich, dass es bei uns um das Zusammenspiel der verschiedenen kulturfördernden Instanzen geht und weniger um die Frage, wer wozu berechtigt sein soll.

Die neue Bundesverfassung ermöglicht eine schweizerische Kulturpolitik. Sie verlangt nach einer solchen. Sinnvollerweise kann diese nur ein Gesamtwerk sein, zu dem alle Gemeinwesen, ebenso wie die privaten Einrichtungen und Organisationen, ihre Beiträge leisten. In diesem Sinn müssen Kulturpolitik und Kulturförderung stärker als bis anhin als gemeinsame Aufgabe von Privaten, Gemeinden, Kantonen und Bund begriffen werden. Nur eine enge Zusammenarbeit wird es erlauben, eine kohärente und griffige Kultur(förderungs)politik umzusetzen, welche einerseits die gegebenen Ressourcen nutzt, andererseits Überschneidungen und Doppelläufigkeiten vermeidet.

Die neue Bundesverfassung löst in der Kultur einiges aus. Es ist an uns allen, die neuen Möglichkeiten einzulösen.

Literaturverzeichnis

- **Biedermann**, Dieter: Was bringt die neue Bundesverfassung?, in: AJP 6/99, S. 743-747
- **Brunner**, Stephan C.: Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit, Zürich 2000, insbesondere S. 97ff.
- **Häfelin**, Ulrich / **Haller**, Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998
- **Häfelin**, Ulrich / **Haller**, Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Supplement zur 4. Auflage, Zürich 2000
- **Hänni**, Peter (Hrsg.): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration - Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000
- **Jakob**, Eric: Europa und der sozialphilosophische Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips, Bern 2000
- **Kenntner**, Markus: Justitierbarer Föderalismus - Zur Konzeption föderaler Kompetenzzuweisungen als subjektive Rechtspositionen, Berlin 2000
- **Ress**, Georg: Kultur und europäischer Binnenmarkt, Gutachten für das Bundesministerium des Innern, Bonn 1991
- **Rhinow**, René: Die Bundesverfassung 2000 - Eine Einführung, Basel/Genf/München, 2000
- **Schweizer**, Rainer J.: Die neue Bundesverfassung: Die revidierte Bundesstaatsverfassung, in: AJP 6/99, S. 666-676 (zit. Schweizer AJP)

- **Schweizer**, Rainer J.: Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: Peter Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR), NF Band 48, Tübingen 2000 (zit. Schweizer JöR)
- **Szemerédy**, Julia: Verfassungslegung als methodologisches Grundproblem im Lichte der revidierten Bundesverfassung, in: Thomas Gächter / Martin Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der „nachgeführten“ Bundesverfassung, Zürich 2000, S. 33 - 48
- **Tschannen**, Pierre, Die Auslegung der neuen Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft / Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP 1999

Verzeichnis der Materialien

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1998, Nationalrat, Separatdruck Bundesverfassung (zit. AB NR, 1998)
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1998, Ständerat, Separatdruck Bundesverfassung (zit. AB SR, 1998)
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1999, Ständerat, (zit. AB SR, 1999)
- Botschaft zur „Eidgenössischen Kulturinitiative“ vom 18. April 1984 (BBI 1984 II 501 – zit. Botschaft Kultur 1984)
- Botschaft über einen Kulturförderungsartikel vom 6. November 1991 (BBI 1992 I 533 ff., 91.072 – zit. Botschaft Kultur 1991)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBI 1997 I 1 ff., 96.091. – zit. Botschaft BV 1996)
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 15. Dezember 1997 (BBI 1998 II 1163, 97.087)
- Der Neue Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und Kantonen, Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 31. März 1999, März 2000 (inkl. Anhang zum Schlussbericht NFA vom 31. März 1999)
- Botschaft über die Förderung der Beteiligung der Schweiz an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (INTERREG III) in den Jahren 2000 - 2006 vom 17. Februar 1999 (BBI 1999 III, 2671, 99-016)