

# *Wie viel Staat braucht die Schweiz?*

*Herausgegeben von Georg Kreis*

*Die Frage nach den Staatsaufgaben wird in der Regel gestellt, wenn zu entscheiden ist, wie viel reguliert werden soll und wie viel Staatsgelder einem Bereich zur Verfügung stehen sollen. Staat bedeutet Regulierung und Aufsicht sowie Zwangsabgaben, aber auch Gewährleistung und Sicherheit, Schutz und Subventionierung, was je nach Interessenlage unterschiedlich wünschbar und nötig erscheint.*

*Die Frage kommt oft zwischen zwei Lagern zu liegen: Das eine will mehr, das andere will weniger Staat. Katja Gentinetta, René Rhinow, Walter Schmid, Christoph Schaltegger, Paul Schneeberger, Konrad Hummler, Astrid Epiney, Markus Ritter und Rico Valär legen dar, wie sich die allgemeine Frage in ihren jeweiligen Politikbereichen stellt.*

[144 Seiten zeitgenössische Politik]

ISBN 978-3-03810-399-8



9 783038 103998

www.nzz-libro.ch

DIE NEUE POLIS

NZZ Libro

[DIE NEUE POLIS]

*Herausgegeben von Astrid Epiney, Dieter Freiburghaus, Kurt Imhof (†)  
und Georg Kreis*

*DIE NEUE POLIS ist Plattform für wichtige staatsrechtliche,  
politische, ökonomische und zeitgeschichtliche Fragen der Schweiz.  
Eine profilierte Herausgeberschaft versammelt namhafte Autoren  
aus verschiedenen Disziplinen, die das Für und Wider von Standpunkten  
zu aktuellen Fragen analysieren, kontrovers diskutieren und in einen  
grösseren Zusammenhang stellen. Damit leisten sie einen spannenden  
Beitrag zum gesellschaftspolitischen Diskurs.*

***Wie viel Staat braucht die Schweiz?***

***Herausgegeben von Georg Kreis  
Mit Beiträgen von Astrid Epiney,  
Katja Gentinetta, Konrad Hummler,  
Georg Kreis, Markus Ritter,  
René Rhinow, Christoph Schaltegger,  
Walter Schmid, Paul Schneeberger  
und Rico Valär***

<sup>10</sup>

Art. 28 ff. HFKG. Als inhaltliche Vorgabe für die subsidiäre Bundeskompetenz spricht bereits Art. 63a Abs. 5 BV von der «Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen», womit insbesondere Akkreditierungen gemeint sein dürften; vgl. zum Instrument der Akkreditierung nur Amschwand, Qualitätssicherung (Anm. 8), S. 87 ff.

<sup>11</sup>

Zu diesen Zielsetzungen näher, m.w.N., Epiney, Kern, Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs (Anm. 6), S. 8 f.; vgl. im Einzelnen auch zur Reichweite der gesetzlichen Vorgaben für die institutionelle Akkreditierung Epiney, Institutionelle Akkreditierung (Anm. 9), S. 409 ff.

<sup>12</sup>

Vgl. zu den einzelnen Unterzielen Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4605 f. u. S. 4632 f.

<sup>13</sup>

S. eingehend hierzu Ehrenzeller, «Hochschulautonomie» (Anm. 4), S. 210 ff.; Amschwand, Qualitätssicherung (Anm. 8), S. 168 ff.

<sup>14</sup>

Vgl. Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4603 f.

<sup>15</sup>

Vgl. hierzu nur Jörg Paul Müller, Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Stämpfli: Bern 2008, S. 544 f.

<sup>16</sup>

Siehe unten.

<sup>17</sup>

BGE 2C\_421/2013, Ur. v. 21.3.2014 E. 1.2.1.

<sup>18</sup>

BGE 127 I 145 E. 4b.

<sup>19</sup>

Vgl. zum Ganzen Rainer J. Schweizer, Felix Hafner, in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastroradi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., Dike, Schulthess: Zürich, Basel, Genf, St. Gallen 2014, Art. 20, Rn. 11 ff.; Maya Hertig, in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hg.), Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Helbing Lichtenbahn: Basel 2015, Art. 20, Rn. 5 ff.

<sup>20</sup>

Insofern erscheinen die Ausführungen in der Botschaft HFKG, BBl 2009 S. 4561, S. 4603 f., etwas unausgewogen.

[10]

## Wie viel Kulturpolitik braucht die Schweiz?

Was mit dem Begriff Kulturpolitik bezeichnet wird, hängt selbstredend davon ab, welches Verständnis von Kultur und welches von Politik darin eingeht.<sup>1</sup> Die in der alltäglichen Verwendung der beiden Begriffe bestehenden Ausweitungen, wonach Kultur auch Bildung, Wissenschaft, Religion oder Wertvorstellungen umfasst und Politik jegliche Einflussnahme und Führung des öffentlichen und privaten Lebens bedeutet, sind für eine Definition staatlicher Kulturpolitik untauglich.<sup>2</sup> Im heute gebräuchlichen Verständnis meint Kulturpolitik, «dass durch politisches Handeln reglementierend in die kulturelle Sphäre eingegriffen wird und dass öffentliche Mittel von politischen Institutionen für kulturell-künstlerische Aktivitäten aufgewandt werden, die allgemein zugänglich sind»<sup>3</sup>. Aufgaben staatlicher Kulturpolitik sind also Förderung, Bewahrung, Schutz, Vermittlung und rechtliche Ordnung von Kulturschaffen, Kulturerbe, kultureller Teilhabe sowie – gerade in der Schweiz – von sprachlichen und kulturellen Minderheiten.

Lange wurde Kulturförderung hierzulande vornehmlich als private Angelegenheit betrachtet, ohne dass dem Staat Mitwirkungsrechte eingeräumt oder Unterstützungspflichten auferlegt wurden.<sup>4</sup> Staatliche Bestrebungen um Kultur im obigen Sinn gibt es auf allen Staatsebenen spätestens seit dem 19. Jahrhundert (z.B. Gründung von Museen und Bibliotheken, Unterstützung von Theatern).<sup>5</sup> Eine Kulturgesetzgebung entwickelt sich auf Bundesebene seit Ende des 19. Jahrhunderts, auf Kantonsebene seit den 1960er-Jahren. Heute gilt öffentliche Kulturförderung als selbstverständliche Aufgabe des Staatswesens.<sup>6</sup>

Trotzdem wird staatliche Kulturpolitik immer wieder hinterfragt, beispielsweise von politischen Parteien oder von Kunstschaffenden und ihren Dachorganisationen.<sup>7</sup> Dabei steht letztlich folgende Frage im Zentrum: Wie viel staatliche Kulturpolitik braucht die Schweiz? Und selbstverständlich geht es bei der Frage «Wie viel?» im Endeffekt stets um «Wie?» (denn, wem es passt, «wie» eine Politik ausgestaltet ist dem kann es häufig nicht «viel genug» sein): Wie und wie stark darf

oder soll der Staat mit Kulturpolitik steuernd eingreifen? Wie und mit welchen Mitteln oder Instrumenten darf oder soll der Staat Kultur fördern? Im Raum steht letztlich auch die Frage «Warum?», nach den Legitimationen und Zielen staatlicher Kulturpolitik.

Hier sollen in aller Kürze gegensätzliche Positionen zu Wort kommen und, als Antwort auf die gestellten Fragen, die in der heutigen, demokratisch legitimierten Kulturpolitik von Städten, Kantonen und Bund verankerten Prinzipien, Legitimationen, Ziele aufgezeigt werden.

[10.1]

*Gegensätzliche Positionen zu staatlicher Kulturpolitik*

Um in der notwendigen Kürze einen Überblick über gegensätzliche Positionen zu staatlicher Kulturpolitik zu erhalten, scheint es zielführend, die Positionen derjenigen anzuschauen, die massgeblich an der Ausgestaltung von Politik beteiligt sind: die grossen nationalen politischen Parteien. Schaut man sich die Aussagen zu Kulturpolitik in den verschiedenen Parteiprogrammen sowie, im Konkreten, in den Stellungnahmen zur Vernehmlassung der Kulturbotschaft 2016–2020 des Bundesrats an, kommt man zu folgender Auslegeordnung:

«Kultur ist Sache der Kultur» übertitelt die SVP etwas kryptisch den Abschnitt zur Kulturpolitik in ihrem Parteiprogramm.<sup>8</sup> Kultur sei vorab Ausdruck privater Initiative. Staatliche Kultur hingegen laufe immer Gefahr, dass sie «dem Zeitgeist und den persönlichen Präferenzen der Kulturbürokraten» huldige. Kultur ist nach Ansicht der SVP «grundsätzlich weder eine Angelegenheit des Bundes noch der Kantone noch der Gemeinden». Gewarnt wird vor einer «verordneten Staatskultur», die die «gelebte Volkskultur» bedrohe: Privates Mäzenatentum oder Sponsoring seien besser geeignet, vielfältige Entwicklungen zu ermöglichen. Staatliche Kulturpolitik müsse darum gegenüber der Eigeninitiative und der privaten Förderung maximal subsidiär und föderal ausgestaltet sein.

Im Parteiprogramm der FDP kommt das Thema Kulturpolitik überhaupt nicht vor.<sup>9</sup> Etwas aussagekräftiger ist die Stellungnahme der FDP zur Kulturbotschaft: Für die FDP spiele die Kultur eine wich-

tige Rolle für die individuelle und kollektive Entfaltung. Unterstützt werden insbesondere Massnahmen zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses, des Kulturaustauschs, der Landessprachen sowie zur Steigerung der Ausstrahlung von Schweizer Kunst und Kultur im Ausland. Die FDP äussert sich gegen Mehrmittel sowie gegen eine stärkere Koordination von Kulturpolitik.<sup>10</sup>

Auch im Parteiprogramm der CVP gibt es keine Aussagen zu Kulturpolitik.<sup>11</sup> In ihrer Stellungnahme zur Kulturbotschaft hält die CVP fest, sie stehe zu einer aktiven Kulturpolitik, die sie als wichtigen Bestandteil einer lebendigen Demokratie betrachte. Kulturpolitik trage dazu bei, das Schweizer Kulturerbe zu erhalten und zu beleben, und fördere das Bewusstsein einer eigenen Identität und den Respekt vor sprachlichen und kulturellen Minderheiten. Sie sei deshalb eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die CVP begrüsst eine Intensivierung von Zusammenarbeit und Koordination in der Kulturförderung zwischen den verschiedenen Staatsebenen.<sup>12</sup>

Gemäss Parteiprogramm der SP sind Kultur und Kunst zentral für die Fähigkeit von Gesellschaften, sich zu orientieren, neue Entwicklungen vorwegzunehmen und neue Ordnungen und Lebensentwürfe mitzugestalten. Die SP setze sich für ein vielfältiges und lebendiges Kulturschaffen ein und wolle zur kulturellen und sprachlichen Vielfalt des Landes Sorge tragen. Einen hohen Wert misst sie der Wahrung der Kunstfreiheit bei, die nicht eingeschränkt werden dürfe. Die SP sieht die Gefahr, dass Kunst und Kultur unter den Bedingungen globalisierter Märkte einem «massiven Kommerzialisierungsdruck ausgesetzt» seien, der Zugang zu ihnen weite sich zwar massiv aus, unterliege jedoch gleichzeitig «neuen Beschränkungen der Marktwirtschaft und des Überwachungsstaats».<sup>13</sup>

Die Grünen wollen sich gemäss ihren «Positionen»<sup>14</sup> für die Förderung der Vielfalt und des Kulturaustauschs in der Schweiz, für die Freiheit der Meinungsäusserung und des künstlerischen Ausdrucks, für die aktive Förderung des Zugangs aller zu Kunst und Kultur sowie für gute Rahmenbedingungen einsetzen. Letzteres bedeutet für die Grünen insbesondere Wahrung der Urheberrechte und Verbesserung der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden.<sup>15</sup>

Ganz allgemein kann man feststellen, dass Kulturpolitik bei keiner Partei unter den prioritär behandelten Themen zu finden ist. In den vorhandenen Positionen stellt man einen Gegensatz fest zwischen prinzipiellen Vorbehalten gegen staatliche Intervention im Kulturbereich und der Forderung nach einem Ausbau staatlicher Förderung von Kunst und Kultur. Die Forderungen der SVP nach unbedingter Staatsferne in der Kulturförderung erinnern an das amerikanische Modell<sup>16</sup> und sind geprägt von einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber Staatsgewalt. Ein latentes Misstrauen gegen Staatsgewalt im Kulturbereich ist jedoch auch in linken Positionen feststellbar, insbesondere in Forderungen nach strikter Wahrung der Kunstfreiheit und in Warnungen vor marktwirtschaftlichen Logiken. Hingegen beziehen linke Parteien klar Stellung für eine Stärkung der Kulturpolitik und einen Ausbau der Kulturförderung. Eine starke staatliche Steuerung fordern linke Parteien hinsichtlich der sozialen Sicherheit von Kulturschaffenden und der Wahrung ihrer Urheberrechte.

Zu den Fragen «Wie viel?» und «Wie?» von Kulturpolitik und Kulturförderung zeichnen sich etwas zugespitzt folgende Einstellungen ab:

- SVP: so wenig wie möglich; Steuerbefreiung von Privaten, Fokus auf Volkskultur, strikt subsidiär und föderalistisch
- FDP: so wenig wie nötig; im Dienste der individuellen Entfaltung, zur Förderung von künstlerischem Unternehmertum, Fokus auf Aussenwerbung, subsidiär und föderalistisch
- CVP: so viel wie nötig; im Dienste des nationalen Zusammenhalts und der Erhaltung des Kulturerbes, Fokus auf nationale Identität, subsidiär und föderalistisch, aber koordiniert
- SP: mehr als bisher; im Dienste einer vielfältigen, fairen und toleranten Wissensgesellschaft, Vermeidung von Marktlogik, Fokus auf Kunstfreiheit und Digitalisierung, unter den Staatsebenen koordiniert
- Grüne: mehr als bisher; im Dienste der Verständigung zwischen Menschen verschiedener Kulturräume, Religionen, Sprachen und

sozialer Herkunft, Fokus auf Urheberrecht und soziale Sicherheit, unter den Staatsebenen koordiniert

[10.2]

*Demokratische Verankerung von Kulturpolitik in der Schweiz*

Betrachtet man die Entwicklung von Kulturpolitik in der Schweiz – und zwar in Städten, Kantonen und beim Bund –, kann weder von «Staatskultur» noch von «von oben herab verordnet» die Rede sein. Im Gegenteil, die verschiedenen staatlichen Interventionen wurden häufig massgeblich durch Bevölkerungsgruppen gefordert und geprägt sowie durch den Souverän bestätigt.

Schon die Gründungen der ersten Museen in Zürich und Basel gehen auf Initiativen aus den Bürgergemeinden zurück. Als für die 1629 privat gegründete Zürcher «Bürgerbibliothek» der Platz knapp wurde, baten die Bürger den Stadtrat um Erlaubnis, die leerstehende Wasserkirche zu nutzen. So erhielt die private Sammlung staatliche Förderung durch freie Nutzung einer öffentlichen Infrastruktur. Sie wurde in den 283 Jahren ein wichtiges Zentrum des geistigen Lebens und eine bedeutende Sehenswürdigkeit.<sup>17</sup> Als 1661 das aus privaten Sammlungen entstandene Basler Amerbach-Kabinett nach Amsterdam verkauft werden sollte, setzten sich die Stadtbürger und der Bürgermeister für deren Verbleiben in Basel als öffentliche Sammlung ein. So kann Basel heute von sich sagen, Europas ältestes Museum eines bürgerlichen Gemeinwesens zu haben.<sup>18</sup>

In den Botschaften des Bundesrats zu den ersten kulturpolitischen Bundesbeschlüssen (1881: Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst; 1886: Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Altertümer; 1887: Förderung und Heben der schweizerischen Kunst) wird deutlich, dass das kulturpolitische Engagement des Bundes von Anfang an durch Vereine, Verbände und Gesellschaften gefordert und mitgeprägt wurde.

Als in den 1960er-Jahren in verschiedenen Kantonen die ersten Kulturgesetze ausgearbeitet und zur Abstimmung gebracht wurden, waren ebenfalls verschiedene Bevölkerungskreise beteiligt, und die Mehr-

heiten waren jeweils klar: Im Kanton Basel-Landschaft wurde am 26. Mai 1963 das erste kantonale Kulturförderungsgesetz der Schweiz mit 69 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Weitere kantonale Kulturgesetze wurden 1965 in Graubünden mit 67 Prozent, 1967 im Kanton Solothurn mit 57 Prozent sowie 1968 im Kanton Aargau mit 54 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen.<sup>19</sup>

Auch die jüngste kulturpolitische Abstimmung auf Bundesebene wurde von der Bevölkerung angeregt: Ende 2008 wurde bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative «Jugend und Musik» mit 153 626 gültigen Unterschriften eingereicht. Der entsprechende Gegenentwurf des Parlaments zur Förderung der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen wurde am 23. September 2012 von Volk und Ständen mit 72,7 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen.<sup>20</sup>

Diese Beispiele (wie auch abgelehnte Kulturvorlagen<sup>21</sup>) zeigen, dass die heutige Kulturgesetzgebung der Schweiz aus Anliegen der Bevölkerung hervorgegangen ist und die demokratischen Prozesse des Schweizer Systems durchlaufen hat. Dies ist weitgehend ein Garant dafür, dass die Fragen «Wie viel?» und «Wie?» der Kulturpolitik und Kulturförderung demokratisch verankert sind und den Vorstellungen der Mehrheit der Bevölkerung entsprechen.

[10.3]

*Austarieren der Fragen «Wie?» und «Wie viel?»*

Gemäss Kulturleitbildern von Kantonen und Bund sowie einschlägiger Sekundärliteratur<sup>22</sup> bezweckt staatliche Kulturförderung, das positive Potenzial der Kultur zugunsten einer demokratischen, pluralistischen und friedlichen Gesellschaft, zugunsten der Bildung und Entfaltung der Individuen sowie zugunsten der Wirtschafts- und Innovationsleistung des Staats zu nutzen. Staatliches Handeln im Bereich der Kultur legitimiert sich aufgrund der vielfältigen öffentlichen und meritorischen Leistungen<sup>23</sup>, die die Kultur erbringen kann. Staatliche Einflussnahme soll sicherstellen, dass das kulturelle Angebot dem gesellschaftlich gewünschten Ausmass entspricht und von den Bürgerinnen und Bürgern gerecht und umfassend genutzt werden kann.

Als positive Potenziale von Kultur gelten unter anderem ihr Beitrag zu Bildung, Entfaltung und Selbstaussdruck von Individuen und Gemeinschaften; ihr Beitrag zu Teilhabe und Inklusion, zu Gemeinwohl und Lebensqualität; ihr Beitrag zur Stärkung sozialer Identität, multikultureller Koexistenz und nationaler Kohäsion; ihr Beitrag zur Pflege der Beziehungen und des Austauschs mit dem Ausland sowie ihr Beitrag zu Innovation, Beschäftigung und Wertschöpfung. Weiter sind vielfältiges Kulturschaffen, vielfältige Kulturangebote, vielfältige Zugänge zu kulturellem Selbstaussdruck eine Grundlage für die Ausübung der Kunst- und Meinungsfreiheit. Kultur ist als Mittel der Reflektion, Spiegelung, Hinterfragung und Kritik staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen ein Garant der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit.

Daraus ableitend setzt sich staatliche Kulturpolitik gemäss den Rechtsgrundlagen von Kantonen und Bund verschiedene Ziele, etwa die Erhaltung des materiellen, immateriellen und digitalen Kulturerbes, die Förderung eines vielfältigen und qualitativ hochstehenden Kulturangebots, die Stärkung der Teilhabe der Bevölkerung am Kulturleben, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Unterstützung sprachlicher und kultureller Minderheiten, die Pflege des Kulturaustauschs mit dem Ausland oder die Nutzung von Kultur für den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz sowie für die touristische Attraktivität des Landes.<sup>24</sup>

Vier Grundprinzipien sind für die Ausgestaltung von Kulturpolitik und Kulturförderung in der Schweiz massgebend und garantieren die freie und vielfältige Entwicklung des Kulturlebens in unserem Land:<sup>25</sup>

- Föderalismus steht als Organisationsprinzip für Autonomie der Kantone und damit für Vielfalt von Förderpolitiken und Förderstrukturen.<sup>26</sup>
- Subsidiarität steht als Verteilungsprinzip für das Primat der privaten Initiative sowie für primäre kulturpolitische Verantwortung und Zuständigkeit der unteren Staatsebenen und damit für Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern.<sup>27</sup>

- Kulturelle Vielfalt und Mehrsprachigkeit stehen als Identitätsprinzipien für Anerkennung und Berücksichtigung kultureller Eigenheiten und Anliegen von Minderheiten bei der Entscheidungsfindung.<sup>28</sup>
- Träger- und Instrumentenpluralismus stehen als Förderungsprinzipien für vielfältige Ausprägungen von und Zugängen zu Kulturförderung und damit – mindestens in einigen Fällen (z.B. Pro Helvetia auf Bundesebene, Aargauer Kuratorium auf Kantons-ebene) – auch für Entstaatlichung von Kulturförderung.

Wie stark diese Prinzipien der Macht- und Verantwortungsteilung die Kulturförderung in der Schweiz prägen, lässt sich beispielsweise an Zahlen zur Kulturfinanzierung durch die verschiedenen Staatsebenen klar ablesen: Im aktuellsten Datenjahr, 2015, haben Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden zusammen rund 2883 Millionen Franken für Kultur ausgegeben. Dabei trugen Städte und Gemeinden etwa 47,9 Prozent der Ausgaben (wobei diese namentlich von den zehn grössten Städten aufgebracht wurden), die Kantone trugen etwa 41,6 Prozent und der Bund etwa 10,5 Prozent der Ausgaben. Pro Einwohnerin und Einwohner haben Städte und Gemeinden durchschnittlich rund 167 Franken für die Kultur ausgegeben, die Kantone rund 145 Franken und der Bund rund 37 Franken.<sup>29</sup> Einen weiteren Beleg für das Funktionieren der Subsidiarität liefert die Schweizer Museumsstatistik: Die meisten der 1108 Schweizer Museen (70 Prozent) sind privatrechtlich organisiert, am häufigsten als Vereine (31 Prozent) und Stiftungen (28 Prozent). Betrachtet man die Finanzierung der Museen, ist diese gleichmässig auf private und öffentliche Akteure verteilt, wobei einerseits Vereine und andererseits Städte und Gemeinden die wichtigsten Finanzierungsträger sind.<sup>30</sup> Schweizer Museen sind also in erster Linie privat organisiert und werden primär von privaten Organisationen sowie der untersten Staatsebene finanziert. Eine ähnliche Verankerung in privaten und kommunalen Strukturen und Finanzen ist in der Schweiz auch für Institutionen wie Theater und Bibliotheken anzunehmen.

Betrachtet man zum Schluss noch die Kulturausgaben von Städten, Kantonen und Bund im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zeigt

sich, dass diese äussert bescheiden sind: Sie entsprechen nur etwa 1,7 Prozent der gesamten Ausgaben der öffentlichen Gemeinwesen und etwa 0,44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Während alle Staatsebenen zusammen im Jahr 2015 Kultur mit 348 Franken pro Einwohner/in finanzierten, betragen beispielsweise die Staatsausgaben für Bildung 4439 Franken pro Einwohner/in, für Verkehr und Nachrichtenübermittlung 2039 Franken pro Einwohner/in und für Gesundheit 1729 Franken pro Einwohner/in.<sup>31</sup>

[10.4]

*Wie viel Kultur nutzt die Bevölkerung?*

Eine repräsentative Umfrage des Migros-Kulturprozent im Jahr 2013 ergab, dass 79 Prozent der Menschen in der Schweiz finden, Kulturförderung sei eine Aufgabe von Staat und Unternehmen. Für weitere 10 Prozent ist Kulturförderung eine Aufgabe, die hauptsächlich vom Staat wahrgenommen werden sollte. Kultur hat für 72 Prozent der Menschen in der Schweiz einen sehr hohen oder eher hohen Stellenwert. Kultur wird gemäss dieser Umfrage vor allem genutzt, um etwas zu lernen, um etwas Besonderes zu erleben, um sich zu entspannen oder inspirieren zu lassen.<sup>32</sup>

Die Statistik zum Kulturverhalten der Schweizer Bevölkerung zeigt sowohl für die Nutzung des Kulturangebots wie für die eigene kulturelle Betätigung sehr hohe Werte – auch im internationalen Vergleich. Rund 70 Prozent der Bevölkerung haben mindestens einmal pro Jahr Museen, Konzerte, Denkmäler oder Kinos besucht, und knapp die Hälfte ging ins Theater (47 Prozent). In irgendeiner Form selbst kreativ tätig sind knapp zwei Drittel der Bevölkerung. Rund 20 Prozent der Befragten widmen sich als Amateure der Fotografie, dem Zeichnen und Malen oder dem Singen und Musizieren. Eine deutliche Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (85 Prozent) ist mit dem Kulturangebot in der eigenen Region zufrieden.<sup>33</sup>

Viele Menschen in der Schweiz nutzen das Kulturangebot und betätigen sich selbst kulturell. Für die Legitimation von Kulturförderung ist es wichtig, dass dies auch in Zukunft – in einer Gesellschaft, die grösser, älter und vielfältiger wird – so bleibt. Möglichst viele Men-

schen sollen trotz ihrer ungleichen Startchancen bezüglich Bildung, Einkommen und Herkunft einen Zugang zu Kultur erhalten und die Möglichkeit haben, sich mit Kultur auseinanderzusetzen und Kultur selbst auszuüben. Deshalb erscheint in aktuellen kulturpolitischen Leitbildern von Städten, Kantonen und Bund die «Stärkung kultureller Teilhabe» als prononciertes kulturpolitisches Ziel: «Kulturelle Teilhabe fokussiert auf Kulturkompetenz, Mitgestaltung und Mitverantwortung und zielt auf eigene und selbständige kulturelle Tätigkeit möglichst Vieler. Wer am kulturellen Leben teilnimmt, wird sich der eigenen kulturellen Prägungen bewusst, entwickelt eine eigene kulturelle Identität und trägt so zur kulturellen Vielfalt der Schweiz bei.»<sup>34</sup> In verschiedenen Städten und Kantonen sowie beim Bundesamt für Kultur werden mit dem Ziel «kulturelle Teilhabe», «kulturelle Betätigung» und «kulturelle Inklusion» Kulturprojekte gefördert, die Zusammentreffen und Austausch zwischen Menschen verschiedener Altersgruppen, sozialer Schichten, Bildungshintergründen, Staatsbürgerschaften usw. ermöglichen. Hier – aber beispielsweise auch in neuartiger «Vermittlungsarbeit» von Kulturinstitutionen – passiert also einiges, was beispielsweise auch die Migrationsbevölkerung anspricht und inkludiert.

[10.5]

*Alles im grünen Bereich?*

Einige Antworten auf die eingangs gestellten Fragen zur Kulturpolitik, «Wie viel?», «Wie?» und «Warum?», konnten zusammengetragen werden. Es gibt einen weitgehenden Konsens, dass der Staat Kulturpolitik und Kulturförderung betreiben soll. Die Bestimmungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung staatlicher Kulturpolitik sind diversifiziert, an Bedürfnisse angepasst, demokratisch legitimiert. Die Frage «Wie viel?» wird aufgrund verschiedener Prinzipien und demokratischer Prozesse (nicht zuletzt durch die jährlichen Budgetberatungen der Parlamente) stets von Neuem ausgehandelt.

Trotz dieser Verankerung und Legitimation staatlicher Regulierung und Subventionierung von Kultur, ist für die Kulturpolitik in der Schweiz bei Weitem nicht alles im grünen Bereich: Verschiedene aktuelle Beispiele zeigen, dass Kulturbudgets jeweils sehr rasch und in

überproportionalem Mass zur politischen Verhandlungsmasse werden, sobald Kürzungen verlangt oder notwendig werden: In den Kantonen Luzern, Basel-Landschaft, Aargau und Zürich finden derzeit diesbezügliche Sparrunden und Debatten statt.<sup>35</sup> Auch im Rahmen des Ausgleichs von Zentrumslasten zwischen ländlichen und städtischen Regionen bzw. Kantonen kommen Kulturleistungen oft unter Druck.

Die Chancen dieser Staatstätigkeit im Ringen um die Frage «Wie viel?» liegen in ihrer unleugbaren Bedeutung für die Informations-, Wissens- und Erlebnisgesellschaft der Gegenwart sowie in ihrem Potenzial, die Herausforderungen superdiverser und rasch wachsender Gesellschaften in Städten und Agglomerationen gleichermassen wie diejenigen überalterter, abwanderungsgeplagter Gesellschaften in ländlichen Gemeinden zu stemmen. So werden Bedürfnis und Bedeutung kultureller Initiativen, kultureller Angebote und kultureller Teilhabe in Gemeinden und Städten wachsen.<sup>36</sup> Angesichts der grundlegenden Rolle der Gemeindeebene im kulturpolitischen System der Schweiz besteht deshalb die Möglichkeit, dass es in der Diskussion bei der Frage «Wie viel?» bald heissen wird: «Es dörf es bitzeli meh si!».



Anmerkungen

<sup>1</sup>  
Vgl. Armin Klein, Kulturpolitik, Springer VS: Wiesbaden 2015; Bernd Wagner, «Kulturpolitik und Kulturmanagement», in: Jahrbuch für Kulturmanagement 2010, Transkript, S. 171–184; Max Fuchs, «Kulturpolitik im Verhältnis von Wissenschaft und Gesellschaft», in: Handbuch Kulturmanagement, DUZ-Verlag: Berlin 2018.

<sup>2</sup>  
Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 (Kulturbotschaft), S. 2980.

<sup>3</sup>  
Wagner, 2010, S. 175.

<sup>4</sup>  
Andrew Holland, Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz, Schulthess: Zürich 2002, S. 1.

<sup>5</sup>  
Vgl. z.B. Rolf Keller, «Kulturpolitik», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Schwabe: Basel 2010; Stefan Koslowski, Stadttheater contra Schaubuden, Chronos: Zürich 1998.

<sup>6</sup>  
Vgl. Kulturbotschaft, S. 2980.

<sup>7</sup>  
Dazu z.B. das Interview der WOZ (Nr. 5/2017) mit Visarte-Präsident Josef Felix Müller: «Heute befinden wir uns meiner Meinung nach an einem ganz heiklen Punkt, an dem die Politik immer mehr in die Kultur eingreift. Unter dem Stichwort der Professionalisierung wird alles bürokratisiert, und die Politik nimmt massiv Einfluss auf das, was passiert.»

Wie viel Kulturpolitik braucht die Schweiz?

<sup>8</sup>  
Parteiprogramm der SVP 2015–2019, www.svp.ch (Zugriff 7.12.2018).

<sup>9</sup>  
Positionen der FDP. Die Liberalen, www.fdp.ch (Zugriff 7.12.2018).

<sup>10</sup>  
Vernehmlassungsantwort der FDP, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).

<sup>11</sup>  
Parteiprogramm der CVP 2014, www.cvp.ch (Zugriff 7.12.2018).

<sup>12</sup>  
Vernehmlassungsantwort der CVP, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).

<sup>13</sup>  
Parteiprogramm der SP 2010, www.sp-ps.ch (Zugriff 7.12.2018).

<sup>14</sup>  
Positionen der Grünen (> Kultur) 2015 sowie Grüne Position zu Kulturpolitik 2007, www.gruene.ch (Zugriff 7.12.2018).

<sup>15</sup>  
Vernehmlassungsantwort der Grünen, unter www.bak.admin.ch/kulturbotschaft > Dokumente (Zugriff 7.12.2018).

<sup>16</sup>  
Vgl. dazu Holland, 2002, S. 101 ff.

<sup>17</sup>  
Vgl. Ausstellungstexte «Zürichs erstes Museum», Zentralbibliothek Zürich, November 2016 bis März 2017.

Anmerkungen

<sup>18</sup>  
Vgl. Universität Basel, Die Wissenschaftlichen Museen in Basel, auf: <https://umigeschichte.unibas.ch/lokal-global/das-verhaeltnis-zu-politik-und-gesellschaft/kooperationen-in-der-stadt/museen-startseite.html> (Zugriff 4.10.2018).

<sup>19</sup>  
Vgl. die entsprechenden kantonalen Amtsblätter. Ebenfalls in den 1960er-Jahren führte der Kanton Zug ein Kulturförderungsgesetz ein (1965). Dazu gab es keine Abstimmung.

<sup>20</sup>  
Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, www.bk.admin.ch, Chronologie Volksabstimmungen sowie Chronologie Volksinitiativen.

<sup>21</sup>  
Für die Bundesebene sei hier beispielhaft an die Abstimmungen vom 28.9.1986 zur Eidgenössischen Kulturinitiative (Kulturprozent) mit einem Ja-Stimmenanteil von 16,7 Prozent und vom 12.6.1994 zu einem Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung mit einem Ja-Stimmenanteil von 51 Prozent jedoch ohne Ständemehr erinnert.

<sup>22</sup>  
Vgl. z.B. Kulturbotschaft 2016–2020, S. 530; Rapport du Conseil d'Etat de l'Etat de Fribourg au Grand Conseil du 30 mai 2017 sur les subventions cantonales en faveur de la culture; Kulturleitbild 2016–2019 der Stadt Zürich; Kulturkonzept des Kantons Aargau 2017–2022; Holland, 2002; Klein, 2005; Rolf Keller, «Kulturpolitik der Schweiz», in: Armin Klein (Hg.), Kompendium Kulturmanagement, Vahlen: München 2016, S. 117–138; Oliver Scheytt, «Der öffentliche

Kulturauftrag», in: Handbuch Kulturmanagement, DUZ Verlag: Berlin 2018.

<sup>23</sup>  
Dazu Holland, 2002, S. 23 f.

<sup>24</sup>  
Vgl. Kulturbotschaft 2016–2020, S. 524 f.

<sup>25</sup>  
Vgl. Kulturbotschaft 2012–2015, S. 2983; Bernd Wagner, «Kulturpolitik im Zusammenwirken von Staat, Markt und Gesellschaft», in: Handbuch Kulturmanagement, DUZ Verlag: Berlin (Zugriff auf Onlineversion 8.10.2018); Andrea Raschèr et al., Kulturrecht – Kulturmarkt, Dike: Zürich 2012, S. 28–30; Keller, 2016, S. 118.

<sup>26</sup>  
Art. 3 sowie Art. 47 der Bundesverfassung.

<sup>27</sup>  
Art. 5a der Bundesverfassung; vgl. Keller, 2016, S. 118; Nach Schweizer Lesart bedeutet der Grundsatz der Subsidiarität in der Kulturförderung, dass diese «in erster Linie durch Private, einschliesslich Stiftungen, zu erfolgen hat und der Staat nur hilft, wo dies für die Realisierung eines als wertvoll eingestuftes Vorhabens unabdingbar ist. [...] Innerhalb des öffentlichen Sektors dann funktioniert das System von unten nach oben: Der Kanton springt nur dort ein, wo ein Projekt die Möglichkeiten der primär zuständigen Gemeinde oder der Stadt übersteigt, der Bund wiederum nur dort, wo ein Kanton oder mehrere zusammen eine Leistung nicht allein zu erbringen vermögen.» Deshalb spricht man bisweilen von «doppelter Subsidiarität».

Wie viel Kulturpolitik braucht die Schweiz?

## Anmerkungen

<sup>28</sup>

Art. 2 und Art. 4 der Bundesverfassung.

<sup>29</sup>

Vgl. Taschenstatistik Kultur in der Schweiz, Bundesamt für Kultur, 2018, S. 8–13, [www.bak.admin.ch/statistica](http://www.bak.admin.ch/statistica) (Zugriff 5.10.2018).

<sup>30</sup>

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 42–45.

<sup>31</sup>

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 8.

<sup>32</sup>

Migros-Kulturprozent, Eine Kultur des Kulturförderns, 2014, <https://www.presseportal.ch/de/pm/100009795/100764244> (Zugriff 5.10.2018).

<sup>33</sup>

Vgl. Taschenstatistik, 2018, S. 20–31.

<sup>34</sup>

Vgl. Positionspapier der Arbeitsgruppe Kulturelle Teilhabe des Nationalen Kulturdialogs, [www.bak.admin.ch/kulturelle-teilhabe](http://www.bak.admin.ch/kulturelle-teilhabe) (Zugriff 11.10.2018).

<sup>35</sup>

Vgl. z.B. <https://www.zentralplus.ch/de/news/kultur/5540133/Kultur-Nun-geht's-den-Kleinen-an-den-Kragen.htm>; <https://tageswoche.ch/politik/so-will-das-baselbiet-rund-190-millionen-sparen-die-massnahmen-in-der-uebersicht/>; <https://www.nzz.ch/zuerich/die-zuercher-kulturbranche-meldet-ihren-anspruch-auf-mehr-foerdergelder-an-ld.1417809>; <https://www.aargauerzeitung.ch/kultur/die-aargauer-kultur-wird-gerupft-es-drohen-schmerzhaft-uerzungen-131934442> (Zugriff alle: 8.10.2018).

<sup>36</sup>

In diesem Zusammenhang sei auf das Projekt Nexpo verwiesen, mit dem sich zehn Schweizer Städte für die Austragung der nächsten Schweizer Landesausstellung bewerben.

[11]

## Herausgeber und Autoren

### Astrid Epiney

Studium in Mainz, Lausanne und Florenz, seit 1995 geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universität Freiburg i. Üe., seit 1996 ordentliche Professorin für Völkerrecht, Europarecht und schweizerisches öffentliches Recht, seit 2015 Rektorin dieser Universität, 2012–2015 Präsidentin des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrats (SWIR), Mitherausgeberin der Reihe Die neue Polis.

[Astrid.Epiney@unifr.ch](mailto:Astrid.Epiney@unifr.ch)

### Katja Gentinetta

Politikphilosophin; Studium der Philosophie und Germanistik in Zürich und Paris, Doktorat an der Universität Zürich; Lehrbeauftragte an den Univeritäten St. Gallen, Zürich und Luzern; Verwaltungs- und Stiftungsrätin sowie Mitglied des IKRK; Co-Moderatorin der NZZ-TV Standpunkte; Wirtschaftskolumnistin NZZ am Sonntag; ehem. stv. Direktorin des Thinktanks Avenir Suisse; zuletzt erschienen: Worum es im Kern geht (NZZ Libro 2017); Studium der Philosophie und Germanistik in Zürich und Paris.

[kg@katja-gentinetta.ch](mailto:kg@katja-gentinetta.ch)

### Konrad Hummler

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Zürich und der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Rochester in den USA. In den 1980er-Jahren persönlicher Referent des damaligen Verwaltungsratspräsidenten der Schweizerischen Bankgesellschaft, Dr. Robert Holzach. 1991 bis 2012 unbeschränkt haftender Teilhaber der Wegelin & Co. Privatbankiers, St. Gallen. Danach privater Thinktank für strategische Zeitfragen M1 AG. Erfahrung als Verwaltungsrat verschiedener Unternehmen, darunter der Neuen Zürcher Zeitung.

[konrad.hummler@m1ag.ch](mailto:konrad.hummler@m1ag.ch)

### Georg Kreis

Historiker, emeritierter Professor für neuere Allgemeine Geschichte und ehemaliger Leiter des interdisziplinären Europa-Instituts Basel, Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen, auch in der Reihe Die neue Polis.

[georg.kreis@unibas.ch](mailto:georg.kreis@unibas.ch)