

Totalrevision Gesetz über die Förderung der Kultur

Erläuterungen

1	Einleitung.....	3
2	Die Kulturförderung des Bundes	3
3	Die Kulturförderung des Kantons Graubünden.....	3
4	Die kulturellen Besonderheiten im Kanton Graubünden.....	4
5	Anlass für eine Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes	5
5.1	Auftrag Claus betreffend Revision des Kulturförderungsgesetzes (KFG).....	5
5.2	Auftrag Caduff betreffend Zwischenhalt bei der Totalrevision des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes	6
5.3	Auftrag Montalta betreffend Ausarbeitung eines kantonalen Konzeptes zur Förderung und Finanzierung der Regionalmuseen und regionalen Kulturzentren	7
5.4	Gebietsreform	8
6	Geltende rechtliche Grundlagen	8
7	Auslegeordnung	9
8	Grundzüge des Gesetzesentwurfes.....	9
8.1	Förderung professionelle Kultur und Amateurkultur.....	10
8.2	Museen und kulturelle Einrichtungen	10
8.3	Sing- und Musikschulen.....	10
8.4	Bibliotheken.....	11
9	Die einzelnen Gesetzesbestimmungen	11
10	Finanzielle Auswirkungen.....	17

1 Einleitung

Seit den 1970er-Jahren haben sich in der Schweiz wie auch in Graubünden die Kulturangebote und damit auch die Kulturausgaben stark vermehrt. Bis dahin herrschte in weiten Kreisen die Meinung vor, Kultur sei in erster Linie Privatsache. Zwar förderten Gemeinden, Kantone und der Bund kulturelles Schaffen, doch ihre Legitimation, ihre Ziele und Massnahmen waren kaum Thema einer öffentlichen Diskussion.

Der Kulturbegriff ist einem steten Wandel unterworfen. Gleichzeitig wird immer von Neuem versucht, Kultur im Spannungsfeld ihrer gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen zu definieren. Der Kulturbegriff im Bereich der Kulturförderung war lange Zeit stark von historisch bedingten Beschränkungen bestimmt: Kultur war vor allem das Etablierte. Inzwischen hat sich der Blick für die Vielfalt des kulturellen Schaffens geöffnet. Die Kulturdefinition der UNESCO (1983) ist eine der am häufigsten verwendeten Definitionen. Sie hält fest: "Die Kultur kann in ihrem weitesten Sinn als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schliesst nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen."

2 Die Kulturförderung des Bundes

Für den Bereich der staatlichen Kulturförderung liegt die Hauptverantwortung gemäss Art. 69 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bei den Kantonen. Dazu legt Art. 90 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003 (KV; BR 110.100) Folgendes fest: "Kanton und Gemeinden fördern das künstlerische, kulturelle und wissenschaftliche Schaffen sowie den kulturellen Austausch. Sie nehmen dabei auf die sprachliche Vielfalt und die regionalen Besonderheiten Rücksicht."

Von den rund 2.5 Milliarden Franken jährlicher Kulturaufwendungen der öffentlichen Hand entfielen im Jahr 2010 rund 90 Prozent auf die Kantone (rund 1 Milliarde) und ihre Gemeinden (rund 1.27 Milliarden). Der Bund steuerte 10 Prozent oder 267 Mio. Franken bei.

3 Die Kulturförderung des Kantons Graubünden

Mit dem Kulturförderungsgesetz aus dem Jahr 1965 verfügte der Kanton Graubünden über eine Rechtsgrundlage, welche die Kulturförderung als kantonale Aufgabe grundsätzlich anerkannte. In diesem Gesetz waren der Natur- und Heimatschutz einerseits und die staatliche Kulturförderung andererseits in demselben Erlass geregelt. Das Gesetz eröffnete die Möglichkeit zur Kulturförderung aber lediglich in einem

Artikel. Diese Grundlage erwies sich Mitte der 1990er Jahre als dringend revisionsbedürftig.

Die aktuelle Kulturförderung des Kantons Graubünden basiert auf dem Gesetz über die Förderung der Kultur vom 28. September 1997 (Kulturförderungsgesetz, KFG; BR 494.300) und der Verordnung zum Gesetz über die Förderung der Kultur vom 12. Januar 1998 (Kulturförderungsverordnung, KfV; BR 494.310). Die Grundsätze der kantonalen Kulturförderung sind in Art. 2 des KFG umschrieben. Während der erste Absatz den „Kann-Bereich“ von fakultativen Förderungsmaßnahmen definiert, legt Abs. 2 den verpflichtenden Bereich fest. Absatz 3 schafft die auf Gesetzesstufe vorhandene Rechtsgrundlage für die vom Kanton Graubünden selbst geführten Kulturinstitutionen. Dies sind neben der Kantonsbibliothek und dem Staatsarchiv namentlich das Bündner Naturmuseum, das Rätische Museum sowie das Bündner Kunstmuseum. Ausserhalb des Geltungsbereichs des KFG gehören auch die kantonale Denkmalpflege und der Archäologische Dienst als Abteilungen zum Amt für Kultur.

Im Kulturförderungsgesetz von 1997 wurde festgelegt, dass der Kanton und die Gemeinden das kulturelle Leben und die kulturellen Werte fördern, erhalten und vermitteln sollen. Dabei ist die Freiheit der Kulturschaffenden zu achten. Als Kriterien der kantonalen Förderung sind im Gesetz benannt: Qualität, Bedeutung für den Kanton, Vermittlung an möglichst viele und verschiedene Bevölkerungsgruppen. Es wird festgehalten, dass der Kanton die verschiedenen kulturellen und regionalen Interessen angemessen zu berücksichtigen hat. Für die Erfüllung der im Gesetz benannten Aufgaben stehen dem Kanton verschiedene Instrumente zur Verfügung. Das Kulturförderungsgesetz behandelt auch die Zusammenarbeit des Kantons mit Partnern wie Gemeinden, Gemeindeverbänden, anderen Kantonen oder Privaten mit dem Ziel der Koordination der Kulturförderungstätigkeiten der verschiedenen Akteure. Die kantonale Kulturförderung ist gemäss Gesetz gegenüber Leistungen von Privaten, Gemeinden und Gemeindeverbänden subsidiär und bemüht sich um gute Rahmenbedingungen für das Kulturschaffen und die Kulturförderung.

Das Kulturförderungsgesetz sowie die darauf basierende Kulturförderungsverordnung haben sich als Grundlagen der kantonalen Kulturförderung bis heute primär auch aufgrund ihrer offenen Formulierung sehr bewährt. Die kantonale Kulturförderung erfolgt stets ergänzend zu Leistungen von Privaten und Gemeinden. Dabei werden Mittel aus dem ordentlichen Budget sowie aus dem Landeslotteriefonds eingesetzt.

4 Die kulturellen Besonderheiten im Kanton Graubünden

Die Kultur Graubündens hat im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen in mancherlei Hinsicht eine besondere Stellung. Die eigenständige und unabhängige Entwicklung der verschiedenen Talschaften bis ins 20. Jahrhundert brachte eine Vielfalt

hervor, die sich im Bereich der Sprachen am deutlichsten manifestiert. Die Dreisprachigkeit ist gar Sammelbegriff für eine noch reichhaltigere Vielfalt an Idiomen und Dialekten, die von den Sprachgemeinschaften als identitätsbildendes Charakteristikum wahrgenommen werden.

Graubünden ist der einzige dreisprachige unter den mehrsprachigen Kantonen der Schweiz. Die Dreisprachigkeit ist in der Kantonsverfassung als zentrales Wesensmerkmal Graubündens verankert. Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch gelten als gleichwertige Landes- und Amtssprachen. Zur Umsetzung des Verfassungsauftrages wurde 2008 ein Sprachengesetz in Kraft gesetzt, welches zum Ziel hat, die kantonale Dreisprachigkeit zu stärken und das Bewusstsein dafür zu festigen.

Die karge alpine Heimat hat nicht nur den örtlichen Gegebenheiten angepasste Lebensweisen verlangt, sondern viele gezwungen, ihre Einkünfte in der Fremde zu sichern. Von den Heimkehrern erfuhr die Kulturlandschaft immer wieder neue Impulse. Graubünden bildet deshalb auch für die Kulturforschung ein ausgesprochen interessantes Gebiet. Professionelles Kulturschaffen konnte sich auch vor diesem Hintergrund im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen weniger ausgeprägt heranbilden. Hingegen kennt Graubünden ein starkes Volks- und Amateurkulturschaffen. Diese charakteristische Entwicklung prägt noch heute unsere Kulturlandschaft. Das Chor- und Musikwesen, aber auch die zahlreichen Theatergruppen, können hier als Beispiele angeführt werden.

5 Anlass für eine Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes

5.1 Auftrag Claus betreffend Revision des Kulturförderungsgesetzes (KFG)

In der Augustsession 2013 reichten Grossrat Claus und Mitunterzeichnende einen Auftrag ein, der die Regierung aufforderte, dem Grossen Rat eine Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes zu unterbreiten. Im Zuge der Totalrevision des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes und der Schaffung eines Gesetzes für die Sportförderung sei es eine Notwendigkeit, auch die kantonale Kulturförderung zu reorganisieren und neu zu positionieren. Sowohl für die Wirtschaftsentwicklung wie für die Sportförderung habe der Grosse Rat eine vorgängige Auslegeordnung und ebenso die Vorlage entsprechender Strategien (Leitbilder) verlangt. Das sei aus verschiedenen Gründen richtig und notwendig, sei es um die aktuellen Bedürfnisse aufzunehmen, sei es um eine departementsübergreifende Sichtweise zu ermöglichen, aber auch um die Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Förderungen aufzuzeigen.

Gemäss Auftrag Claus sollten dazu zuerst eine Auslegeordnung gemacht und ein Leitbild für die Förderung professioneller Kultur und Amateurkultur entworfen werden. Zu definieren und zu klären seien mögliche Schwerpunkte der Kulturförderung (professionelles Kulturschaffen und Amateurkultur), die Schnittstellen zur Wirtschaftsför-

derung (evtl. Sportförderung) sowie die Zuständigkeiten und die Wahl der kantonalen Kulturförderungskommission.

In ihrer Antwort hielt die Regierung fest, dass eine Gesamtschau aller Politikfelder der Wirtschaftsentwicklung (bspw. Infrastruktur, Verkehr, Raumordnung, Energie und Umwelt, Steuern, Bildung und Forschung, Kultur und Sport, Gesundheit und Alter) durchaus eine gute Chance bilde, "speziell auch sämtliche bisherigen kulturellen Förderinstrumente des Kantons zu evaluieren". Wörtlich hielt sie in ihrer Antwort weiter fest: "Auf dieser Grundlage kann anschliessend die künftige Strategie der Kulturförderung erarbeitet werden. Geschieht dies im Rahmen einer Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes, sind alle bisherigen Förderziele und -instrumente aufgrund der sich seit Erlass des geltenden Gesetzes veränderten Bedürfnisse zu überprüfen. Dazu gehören natürlich auch Rolle und Aufgabe der kantonalen Kulturförderungskommission. (...) Sofern der Grosse Rat den Auftrag Caduff überweist, hält es die Regierung allerdings nicht für zweckmässig, vorgelagert zu einer Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes dem Grossen Rat bereits im Rahmen einer Teilrevision die Neufassung einzelner Gesetzesartikel zu unterbreiten. Der bisher kommunizierte Zeitplan für eine Teilrevision des Kulturförderungsgesetzes könnte somit bei einer Totalrevision aufgrund der Abhängigkeit der Arbeiten zum Auftrag Caduff nicht eingehalten werden."

In der Dezembersession 2013 überwies der Grosse Rat den Auftrag für eine Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes.

In diesem Zusammenhang sind weitere parlamentarische Vorstösse und laufende kantonale Gesetzgebungsarbeiten in die Überlegungen miteinzubeziehen.

5.2 Auftrag Caduff betreffend Zwischenhalt bei der Totalrevision des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes

Der in der Aprilsession 2013 eingereichte Auftrag Caduff betreffend Zwischenhalt bei der Totalrevision des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes forderte eine vernetzte Wirtschaftspolitik aller Sektoralpolitiken. Der Grosse Rat überwies den Auftrag Caduff in der Augustsession 2013.

Die Regierung zeigte anschliessend in ihrem Bericht (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft 5 /2014 – 2015, 8. Bericht Wirtschaftsentwicklung Graubünden) Stossrichtungen auf, wie eine zukunftsorientierte vernetzte Wirtschaftspolitik umgesetzt werden kann. Darin wurde dargelegt, dass für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere in peripheren, strukturschwachen Gebieten des Kantons, Massnahmen in den einzelnen Sektoralpolitikbereichen bedeutungsvoller sind als die gemeinhin unter dem Begriff Wirtschaftsförderung bekannten Massnahmen.

Im Bericht wurde unter anderem auch festgehalten, dass Kulturangebote nur dann einen bedeutenden Beitrag zu Wertschöpfung und Einkommen einer Region leisten

könnten, wenn es ihnen gelinge, zusätzlich Gäste zum Verweilen in Graubünden zu bewegen und nur Grossanlässe mit nationaler oder internationaler Ausstrahlung überhaupt das Potenzial hätten, eine signifikante Wertschöpfung und Beschäftigungswirkung auszulösen. Es dürfe angenommen werden, dass in Graubünden derzeit keine Kulturanlässe dieser Kategorie stattfinden würden. Gemäss der im Bericht formulierten und vom Grossen Rat verabschiedeten Stossrichtung sollen kulturelle Angebote im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung gefördert werden, wenn sie Teil einer Gesamtstrategie eines touristischen Raumes sind und buchbare Arrangements entstehen, welche die ganze touristische Wertschöpfungskette einbeziehen. Hinsichtlich Förderwürdigkeit und Förderumfang sind sie nach analogen Kriterien zu beurteilen wie Sportveranstaltungen. Kulturelle Projekte die diese Anforderungen nicht erfüllen, sollen weiterhin über die Kulturförderung abgewickelt werden.

5.3 Auftrag Montalta betreffend Ausarbeitung eines kantonalen Konzeptes zur Förderung und Finanzierung der Regionalmuseen und regionalen Kulturzentren

Im Auftrag von Martin Montalta aus dem Jahr 2006 wurde eine Vielzahl von Fragen betreffend der künftigen Museumsförderung des Kantons gestellt und die Regierung dazu eingeladen, ein neues Förderungskonzept mit einem konkreten Massnahmen- und Finanzierungsplan entwickeln zu lassen.

Der Auftrag enthielt folgende Begründung: Nachdem der Kanton innerhalb der vergangenen 20 bis 30 Jahre die kantonalen Museen und Institutionen ausgebaut hat (Museums- und kulturelles Zentrum Chur: Rätisches Museum, Bündner Naturmuseum, Bündner Kunstmuseum sowie Staatsarchiv und Kantonsbibliothek Graubünden), sollen in den nächsten 10 bis 15 Jahren schwergewichtig die Regionalmuseen und regionalen Kulturzentren in den wichtigsten Kulturregionen Graubündens gefördert und ausgebaut werden.

In der Februarsession 2007 überwies der Grosse Rat den Auftrag Montalta gegen den Willen der Regierung. Die Ausarbeitung des geforderten Konzeptes wurde in der Folge als Entwicklungsschwerpunkt ins Regierungsprogramm 2009-2012 aufgenommen. Gestützt darauf erarbeitete das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement ein Grundlagenpapier zu einem kantonalen Museumskonzept. Es war vorgesehen im Rahmen einer Teilrevision des Kulturförderungsgesetzes eine sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden bezüglich der Museen und anderer kultureller Institutionen vorzunehmen. Die Vernehmlassung dazu sollte allerdings aufgrund der direkten Abhängigkeit erst nach Beratung der Anschlussgesetzgebung zur Gebietsreform durch den Grossen Rat erfolgen.

2009 erhob das Amt für Kultur die seit Einführung des kantonalen Förderkonzeptes von 1991 gesprochenen kantonalen Geldmittel an die Lokal- und Regionalmuseen. Parallel dazu wurden bestehende Modelle der Museumsförderung in anderen Schweizer Kantonen studiert und verglichen. Nach diesen Arbeiten stand fest, dass

für die Ausarbeitung eines möglichen kantonalen Förderungskonzeptes eine solide Datenbasis zur juristischen Form der Trägerschaften, zur Struktur der Finanzierung und zu den zur Verfügung stehenden Mitteln für die jeweiligen Museumsbetriebe fehlte. In der Folge führte ein auf sozioökonomische Forschung und Beratung spezialisiertes Unternehmen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Kultur bei den Museen eine Umfrage durch, deren Resultate Ende 2009 vorlagen.

2010 wurde vom Amt für Kultur ein Grundlagenpapier ausgearbeitet. Neben einer Präsentation der aktuellen kantonalen Museumsförderung wurden Instrumente für eine mögliche Förderung der Lokal- und Regionalmuseen analysiert. Zusätzlich untersuchte das Amt für Kultur die Bündner Museumslandschaft hinsichtlich ihrer regionalen und lokalen Verankerung und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten und erarbeitete das Projekt „Netzwerk 2011/2012“. Gestützt darauf wurde im April 2013 ein Museumsportal (www.museen-graubuenden.ch) erstellt und ein Museumsführer (Die Museen im Kanton Graubünden) herausgegeben, welche alle Museen und Kulturarchive im Kanton vorstellen und dabei die gesamte Vielfalt abbilden.

5.4 Gebietsreform

Die elf Regionen werden ihre operative Tätigkeit am 1. Januar 2016 übernehmen. Sie stehen als Aufgabenträgerinnen sowohl für kommunale wie für kantonale Aufgaben zur Verfügung und lösen die 39 Kreise, die 14 Regionalverbände und die elf Bezirke ab. Die Regionen dienen den Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben und werden nach den Regeln der interkommunalen Zusammenarbeit ausgestattet. Es ist vorgesehen, dass den Regionen auch via Spezialgesetzgebungen neue Aufgaben zugewiesen werden können, wo sich dies aufgrund der Aufgabenerfüllung als sinnvoll erweist.

6 Geltende rechtliche Grundlagen

- Art. 90 KV
- KFG
- KFV
- Reglement für die Ausrichtung von Beiträgen aus der Spezialfinanzierung Landeslotterie vom 17. März 1998 (Landeslotterie-Reglement, LLR; BR 710.600)
- Verordnung über die Kantonsbibliothek Graubünden vom 20. Dezember 1995 (BR 490.200)
- Benutzungsordnung der Kantonsbibliothek vom 19. Mai 2009 (BR 490.250)
- Verordnung für das Staatsarchiv Graubünden vom 5. September 1988 (BR 490.100)
- Verordnung über die Gemeinde-, Kreis- und Bezirksarchive vom 5. September 1988 (BR 490.150)

7 Auslegeordnung

Nachdem der Auftrag Claus überwiesen wurde, hat das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement resp. das zuständige Amt Anfang 2014 die Arbeiten zur Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes aufgenommen. Es erfolgte zunächst eine minutiöse Abbildung der Entwicklung der bestehenden Förderbereiche und -gefässe. In dieser Auslegeordnung wurde auf Basis ausgewählter Bezugsjahre die Entwicklung in der Kulturförderung des Kantons aufgezeigt. Dabei wurde der Fokus auf folgende Erhebungskriterien gelegt:

- Entscheidungsgrundlage
- Sparte
- Region
- Beitragshöhe

Begonnen wurde mit dem Jahr 1998 (Inkraftsetzung Kulturförderungsgesetz), die folgenden Daten wurden jeweils alle fünf Jahre erhoben (2003, 2008, 2013) und zusätzlich um die beiden Jahre 2011 und 2012 ergänzt. Für die Beiträge aus ordentlichen Mitteln wurde auf die Staatsrechnungen des Kantons Graubünden der Jahre 1998, 2003, 2008, 2013 zurückgegriffen.

Das erarbeitete statistische Material dieser Auslegeordnung ist sehr umfangreich. Es ist unter <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afk/kfg/dienstleistungen/kulturfoerderung/TotalrevisionKFG/Seiten/kulturfoerderung.aspx> einsehbar. Diese Auslegeordnung wurde anlässlich der Sitzung vom 3. Dezember 2014 der Kulturförderungskommission unterbreitet.

Wie schon in der Antwort der Regierung auf den Auftrag Claus dargelegt, erachtet die Regierung – nach der Einbettung der Kulturpolitik im Bericht zur Wirtschaftsentwicklung – eine zusätzliche Ausarbeitung eines speziellen Leitbildes als zu aufwändig und vor allem als zu zeitintensiv. Wie die Daten der Auslegeordnung eindrücklich zeigen, ist die Kulturförderung resp. das Kulturleben in unserem dreisprachigen Kanton extrem vielfältig (vgl. Kapitel 4). Ein Leitbildprozess, der dieser Vielfalt genügend Rechnung trägt, würde den Erlass eines neuen Kulturförderungsgesetzes um mindestens zwei Jahre verzögern. Auch bei der Erarbeitung des Sportförderungsgesetzes ist man im Übrigen gleich vorgegangen. So ist das Sportkonzept des Kantons erst auf der Basis des vom Grossen Rat beschlossenen definitiven Gesetzes mit Einbezug der Bündner Sportorganisationen erarbeitet worden.

8 Grundzüge des Gesetzesentwurfes

Das totalrevidierte Gesetz über die Förderung der Kultur soll die einzelnen Bereiche auf einer hohen Abstraktionsstufe regeln. Details werden in der Verordnung zum Kulturförderungsgesetz geregelt. Bei der Erarbeitung wurden auch die unter Ziffer 5 ge-

nannten parlamentarischen Aufträge berücksichtigt. Am 9. Oktober 2015 wurde ein erster Gesetzesentwurf in der Kulturförderungskommission besprochen. Folgende Bereiche wurden auf die Möglichkeit einer gesetzlichen Verankerung im Kulturförderungsgesetz bzw. einer Neuregelung hin überprüft.

8.1 Förderung professionelle Kultur und Amateurkultur

Gemäss geltendem Kulturförderungsgesetz erstreckt sich die Förderung auf die beiden Bereiche der Amateurkultur und der professionellen Kultur. Im Zusammenhang mit dem Auftrag Claus wurde geprüft, ob und allenfalls in welchen Bereichen in der Förderung der Kultur in Graubünden Schwerpunkte gesetzt und wo breite Unterstützung gewährt werden soll. Bei diesen Überlegungen wurde die Möglichkeit einer stärkeren Schwerpunktlegung auf das professionelle Kulturschaffen erwogen. Aufgrund der besonderen kulturellen Situation unseres Kantons (vgl. Kapitel 4) wurde allerdings in der Folge darauf verzichtet, eine Änderung der bisherigen breiten Förderungspolitik des Kantons vorzuschlagen. Allerdings soll gemäss Gesetzesentwurf (Art. 2 und 6) neu die Unterstützung des professionellen Kulturschaffens in die Zielsetzungen des Gesetzes explizit aufgenommen werden. Zudem sieht Art. 10 des Entwurfs vor, mit professionell geführten kulturellen Institutionen von überregionaler Bedeutung Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, damit solche Kulturträgerschaften eine grössere Planungssicherheit erhalten.

8.2 Museen und kulturelle Einrichtungen

Bislang fördert der Kanton nicht-staatliche kulturelle Einrichtungen auf Projektebene. Die finanziellen Mittel stammen aus dem Lotteriefonds (Beiträge Spezialfinanzierung Landeslotterie). Wiederkehrende Beiträge sind hier ausgeschlossen. Ausnahmen bilden ausgewählte Institutionen, welche eine wichtige kantonale Aufgabe erfüllen oder von überregionaler Bedeutung sind. Es wurde geprüft, ob und inwieweit die Regionen in Zukunft die Verantwortung für die regionale Museumslandschaft und weitere Bereiche übernehmen sollen. Die Ausgangssituation bei den Museen präsentiert sich bezüglich Trägerschaften und Finanzstruktur sehr heterogen. Aktuell übernimmt keines der rund 90 nicht-kantonalen Museen die Aufgabe eines regionalen Zentrums für kulturelle Aufgaben und/oder Zweckbestimmungen eines definierten Einzugsgebietes von Gemeinden. Ebenso wenig ist die Museumsförderung in Zweckverbänden oder Regionalverbänden geregelt.

8.3 Sing- und Musikschulen

Die aktuellen Fördermassnahmen und Kriterien für die Ausrichtung von kantonalen Beiträgen an die Sing- und Musikschulen sind in Art. 7 ff. KFG geregelt. Bisher besteht allerdings keine gesetzliche Pflicht für Gemeinden (oder andere staatliche Ebenen) ein Angebot von Sing- und Musikschulen zu gewährleisten. Die heute schon mehrheitlich regional geregelten Zuständigkeiten der Sing- und Musikschulen sollen im Zuge der Totalrevision des KFG überprüft und dem Verantwortungsbereich der

Regionen zugewiesen werden. Die Beiträge des Kantons bleiben weiterhin pauschalisiert. Auch der bisherige Grundsatz, dass der Kantonsbeitrag zwei Drittel der Beiträge der Gemeinden (oder Regionen) ausmachen soll, wird grundsätzlich beibehalten.

8.4 Bibliotheken

Die aktuell bestehende Zuständigkeit von Gemeinden oder Gemeindeverbänden für das Bibliothekswesen soll im Zuge der Totalrevision ebenfalls den neuen Gegebenheiten (Gebietsreform) angepasst werden.

9 Die einzelnen Gesetzesbestimmungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist bewusst als Rahmengesetz konzipiert, das Minimalvorschriften festhält. Wie in der bisherigen Gesetzgebung zur Kulturförderung werden die Bestimmungen von der Regierung in einer Verordnung konkretisiert. Die im aktuellen Kulturförderungsgesetz in Art. 22 und 23 genannten Regelungen (Auflagen, Bedingungen, Verweigerung, Rückerstattung) werden im neuen Gesetz nicht mehr aufgenommen, da diese bereits im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2011 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BR 710.100) enthalten sind. Es sind dies die Regelungen betreffend

- die Möglichkeit, Beiträge an Bedingungen sowie die Einhaltung von Fristen zu knüpfen (Art. 44 Abs. 2 lit. a FHG);
- die Möglichkeit, wonach Beiträge von angemessenen Leistungen der Beitragsempfangenden abhängig gemacht werden können (Art. 44 Abs. 2 lit. b FHG);
- die Möglichkeit, von Beitragsempfangenden Rechenschaft über die Verwendung der Mittel, über deren sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz und über die erzielte Wirkung zu verlangen (Art. 44 Abs. 2 lit. c FHG);
- sowie die Kürzung oder Rückforderung bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung von Bedingungen und Auflagen (Art. 46 Abs. 1 FHG).

Titel

Der Titel des Gesetzes soll nicht verändert werden.

Artikel 1, Gegenstand und Zweck

In Art. 1 wird allgemein festgelegt, welche Inhalte und Anwendungsgebiete die kantonale Kulturförderung umfasst. Neu in den Zweckartikel aufgenommen wurde auch die ausserschulische Musikerziehung. Dies hängt damit zusammen, dass der neue Verfassungsartikel des Bundes betreffend der Förderung von Sing- und Musikschulen sich auf die Kantone auswirkt und diese verpflichtet, neben der Formulierung der Bildungsziele für die Musik in den Schulen auch Grundsätze für den Zugang zu Musikangeboten in der Freizeit festzulegen.

Artikel 2, Ziele

In Art. 2 wird festgelegt, welche Anwendungsgebiete, Zielgruppen und Sparten die kantonale Kulturförderung beinhaltet. Der Bestimmung der förderungswürdigen Aufgaben liegen die drei Hauptaufgaben Erhalten, Fördern, Vermitteln zugrunde. Neu wird auch die Unterstützung des professionellen Kulturschaffens genannt, womit aber nicht die Amateurkultur benachteiligt werden soll. Aus Art. 6 lit. b geht klar hervor, dass Amateur- und Volkskultur sowie das professionelle Kulturschaffen gleichermaßen gefördert werden sollen. Die Erhaltung und Förderung der kantonalen Dreisprachigkeit erhält im Kanton Graubünden auf Grund ihrer Bedeutung und ihres Umfangs eine eigene Erwähnung.

Artikel 3, Zusammenarbeit und Zuständigkeit

In der Kulturförderung sollen Kanton, Regionen und Gemeinden zusammenwirken. Dem Kanton kommt wie bisher eine ergänzende und weiterführende Aufgabe zu. Die Gewährleistung der Freiheit und Unabhängigkeit des kulturellen Schaffens bildet eine unabdingbare Voraussetzung der Kulturförderung in einem demokratischen Staat.

Artikel 4, Kantonale Museen

In diesem Artikel werden die Aufgaben und Zuständigkeiten der drei kantonalen Museen definiert. Er bildet einerseits die gesetzliche Grundlage für den Bau, den Betrieb und die Führung des Bündner Naturmuseums, des Rätischen Museums und des Bündner Kunstmuseums und weist andererseits auf die Beteiligung des Kantons an den als Stiftungen ausgestalteten Sammlungen der Museen gemäss den bestehenden Rechtsverhältnissen hin.

Artikel 5, Weitere kantonale Institutionen

Artikel 5 definiert die gesetzliche Grundlage für die Führung der Kantonsbibliothek Graubünden und des Staatsarchivs Graubünden. Weiter wird die grundsätzliche Möglichkeit geschaffen, weitere Institutionen zu errichten, zu übernehmen oder sich daran zu beteiligen, wobei dazu ein öffentliches Interesse gegeben sein muss.

Artikel 6, Förderbereiche

Der Geltungsbereich des Gesetzes soll wie bisher durch eine offene Aufzählung eine umfassende Kulturförderung zulassen. Sie gliedert sich in drei Gegenstandsbereiche. Durch die Zufügung von "insbesondere" wird verdeutlicht, dass die Aufzählung nicht als abgeschlossen zu verstehen ist. Der Bereich der Künste orientiert sich an den klassischen zwölf Sparten; neu werden namentlich auch "Gestaltung, Design und Fotografie" genannt. Der Begriff angewandte Kunst wird hier so verstanden, dass er auch das Kunsthandwerk umfasst. Die Begriffe Amateur- und Volkskultur überschneiden sich in Teilen, weshalb beide aufgeführt werden. Der Begriff Volkskultur beruht auf einem breit gefassten Kulturverständnis. Neu wird in Art. 6 aber auch das professionelle Kulturschaffen erwähnt. Die wissenschaftliche Erforschung sowie die Vermittlung des Kultur- und Lebensraums Graubünden beinhaltet auch eine geschichtliche Dimension.

Artikel 7, Allgemeine Voraussetzungen

Dieser Artikel legt die Voraussetzungen für eine Gesuchseinreichung fest. Er umschreibt das Feld der Förderungsmassnahmen und definiert die möglichen Beitragsempfangenden. Ebenso werden die Bemessungsgrundsätze umrissen, die im Sinne einer subsidiären Unterstützung Anwendung finden. Wie bisher wird der Grundsatz der Subsidiarität gegenüber Regionen, Gemeinden als auch gegenüber Institutionen und Privaten verankert. Diese grundsätzliche Festlegung klärt die Frage der primären Zuständigkeit und ermöglicht zugleich, kantonale Beiträge von Leistungen Dritter abhängig zu machen. Das Gesetz schliesst gewinnorientierte Institutionen oder Projekte prinzipiell von der Beitragsberechtigung aus.

Artikel 8, Kriterien

In Art. 8 werden die wesentlichen Kriterien aufgeführt, die für die Bemessung der Förderbeiträge anzuwenden sind. Neben den qualitätsbezogenen Kriterien werden die Bedeutung für Graubünden und die Zugänglichkeit für eine aktive Teilnahme und passive Teilhabe möglichst vieler Personen am kulturellen Leben und am kulturellen Erbe genannt.

Artikel 9, Einmalige Beiträge und Ankäufe

In Art. 9 wird die Ausrichtung von einmaligen Beiträgen behandelt. Es handelt sich hier um Beiträge an in sich geschlossene, zeitlich begrenzte Vorhaben, für welche keine gesetzliche Verpflichtung des Kantons besteht. Hierzu stehen Landeslotteriemittel zur Verfügung. Wie bisher können aus den Mitteln der Landeslotterie auch Bilder und andere künstlerische Werke oder Produktionen angekauft werden.

Artikel 10, Wiederkehrende Beiträge und Leistungsvereinbarungen

Mit diesem Artikel wird die Möglichkeit geschaffen, Institutionen von überregionaler Bedeutung mit wiederkehrenden Beiträgen zu unterstützen. Damit können die entsprechenden Institutionen auf einer gesicherten Grundlage aufbauen und längerfristig planen. Diese Art der Unterstützung wird in der Regel mittels einer Leistungsvereinbarung geregelt.

Artikel 11, Schwerpunktprogramme und kulturelle Fachkurse

Das Amateur- und Volkskulturschaffen erreicht in Graubünden traditionell ein beachtliches Niveau. Chöre, Musikformationen oder Theatergruppen überzeugen immer wieder mit ihrer Professionalität. Erfolgreiche, qualitativ gute Kulturarbeit rechtfertigt deshalb auch spezielle Schwerpunktprogramme. Sie sollen aber primär nicht für einzelne Institutionen erarbeitet werden, sondern grundsätzlich für ganze Bereiche. Mittels Fachkursen können die nötigen Fachkenntnisse gezielt gefördert werden. Die Berechtigung zur Antragstellung wird auf die kulturellen Dachorganisationen beschränkt. Die Verbände prüfen ihre Bedürfnisse und die Qualität der Kurse selber. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren sehr bewährt.

Artikel 12, Jugendkultur

Wie bisher soll der Jugendkultur ein eigener Artikel gewidmet werden. Dies rechtfertigt sich dadurch, da sich Projekte und Veranstaltungen der Jugendlichen nicht immer im Bereich eines allgemeinen Kulturverständnisses bewegen. Die explizite Erwähnung, dass hierzu gesonderte Mittel - wie bisher über die Beiträge aus dem Landeslotteriefonds - budgetiert werden, soll auch die Möglichkeiten eröffnen, für Gesuche im Bereich Jugendkultur spezielle Kriterien anzuwenden (Bsp. Fördergefäss Schule und Kultur).

Artikel 13, Wissenschaftliche Projekte

Mit Art. 13 wird die Unterstützung der Kulturforschung ermöglicht. Wichtige Projekte zur Erforschung des Kultur- und Lebensraumes Graubünden können so finanziell mitgetragen werden. Die wissenschaftliche Erforschung des Kultur- und Lebensraumes soll auf Graubünden bezogene Projekte fokussiert sein und auch interdisziplinäre Ansätze erlauben.

Artikel 14, Wettbewerbe

Artikel 14 regelt die besondere Förderung des professionellen Kulturschaffens durch Wettbewerbe. Kulturschaffende, welche den Zulassungskriterien entsprechen, sollen mittels Werkbeiträgen oder freien Stipendien die Möglichkeit erhalten, unabhängig von finanziellem und beruflichem Druck an einer schöpferischen Tätigkeit zu arbeiten, sich weiterzubilden oder an der Realisierung eines Projekts zu arbeiten.

Artikel 15, Preise

Die Preisvergabe bildet einen eigenständigen Bereich der Förderung. Die Preise werden von der Regierung des Kantons auf Antrag der kantonalen Kulturkommission vergeben. Die bisherige "Kann-Formulierung" bezüglich Kulturpreis soll gestrichen werden.

Artikel 16, Zuständigkeiten der Regionen

Die Zuständigkeit für die bereits heute mehrheitlich regional organisierten Sing- und Musikschulen wird den Regionen zugewiesen, ebenso die Zuständigkeit und Verantwortung für die Bibliotheken und Mediatheken. Neu sollen die Regionen auch dafür verantwortlich sein, dass sie Kulturgut von regionaler Bedeutung sichern und zugänglich machen. Die offene Formulierung gibt den Regionen aber die Möglichkeit, diese Aufgaben nicht selbst zu führen, sondern dazu geeignete Institutionen zu beauftragen. Ebenso kann innerhalb einer Region festgelegt werden, dass zum Beispiel alle oder einzelne Gemeinden eigene Musikschulen führen. Gemäss Art. 90 KV fördern Kanton und Gemeinden die Kultur. Einzelne Gemeinden in den Regionen haben bereits heute Kulturförderungsstellen eingerichtet. Auf das obligatorische Führen solcher Stellen wird hier verzichtet, Beiträge an regionale Kulturförderungsstellen werden durch Art. 20 ermöglicht.

Artikel 17, Vorgaben für Sing- und Musikschulen, Beitragsberechtigung

Im geltenden Gesetz ist der Verband Sing- und Musikschulen (VSMG) für die fachliche Beurteilung der einzelnen Schulen explizit aufgeführt. Das vom VSMG ausgearbeitete Reglement zur Qualitätssicherung wurde von der Regierung genehmigt. An dieser Regelung soll sich grundsätzlich nichts ändern. Der VSMG soll jedoch nicht mehr namentlich im Gesetz genannt werden. Neu kann die Regierung Vorgaben zu Betrieb und Qualität machen. Die Beurteilung des Betriebs und der fachlichen Qualität der einzelnen Schulen kann an Dritte ausgelagert werden, was aufgrund der bisher gemachten positiven Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem VSMG auch weiterhin Bestand haben soll. Die Beitragsberechtigung für kantonale Unterstützung beschränkt sich bewusst auf die Sing- und Musikschulen, die von den Regionen resp. von ihnen Beauftragten geführt werden. Neu werden – analog der Schulgesetzgebung – für die Sing- und Musiklehrpersonen die Anzahl Unterrichtseinheiten pro Schulwoche sowie die Mindestjahresbesoldung für ein Vollpensum auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Wie bisher sind dabei die Löhne der Primarlehrpersonen richtungsweisend. Die Anzahl Unterrichtseinheiten pro Schulwoche beträgt gemäss Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz) vom 21. März 2012 auf der Primarstufe 29 Lektionen. Die Mindestjahresbesoldung wird in Art. 66 Schulgesetz festgehalten. Danach beträgt das Gehalt für die erste Lohnstufe inklusiv 13. Monatslohn für Primarlehrpersonen 72 000 Franken (Stand 1. Januar 2015). Der dynamische Verweis umfasst auch die Regelungen des Schulgesetzes bezüglich der Anzahl Schulwochen pro Jahr und der Altersentlastung. In den Ausführungsbestimmungen wird die Dauer der Unterrichtseinheiten geregelt werden. Es ist vorgesehen, diese nach der bewährten bisherigen Regelung auf 60 Minuten festzulegen.

Artikel 18, Beiträge an Sing- und Musikschulen

Der Kanton kann heute den ausserschulischen Sing- und Musikschulunterricht mit Beiträgen innerhalb einer Spanne von 20 bis 25 Prozent der anrechenbaren Kosten unterstützen. Dabei legt die Regierung den Ansatz innerhalb dieses Rahmens fest. 2006 hat sie den Beitrag auf 23 Prozent festgesetzt. Das bisherige Anreizmodell soll nun durch ein System ersetzt werden, das im ganzen Kanton das gleiche Grundangebot sichert. Der bisherige Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden (resp. Regionen) soll grundsätzlich beibehalten werden.

Im September 2012 hat auf Bundesebene die Förderung der Jugendmusik (Artikel 67a "Musikalische Bildung") Eingang in die Verfassung gefunden.¹ Um den Zugang zur musikalischen Ausbildung im ganzen Kanton vereinheitlichen zu können, soll der

¹

¹ Bund und Kantone fördern die musikalische Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

² Sie setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen hochwertigen Musikunterricht an Schulen ein. Erreichen die Kantone auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung der Ziele des Musikunterrichts an Schulen, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften.

³ Der Bund legt unter Mitwirkung der Kantone Grundsätze fest für den Zugang der Jugend zum Musizieren und die Förderung musikalisch Begabter.

Elternbeitrag auf maximal 33 Prozent der anrechenbaren Kosten limitiert werden. Durch diese Massnahme wird der Sing- und Musikschulunterricht für die Eltern an einzelnen Musikschulen in unserem Kanton etwas erschwinglicher. Heute sind die Kosten sehr unterschiedlich, so kostet zum Beispiel Instrumentalunterricht einzeln je nach Musikschule zwischen 500 und 1100 Franken pro Schuljahr. Somit haben die Regionen mindestens 40 Prozent der Kosten zu tragen. Die Verschiebung der finanziellen Last – weg von den Eltern hin zu den Regionen und dem Kanton – hat überschaubare finanzielle Konsequenzen.

Für die Berechnung der anrechenbaren Aufwendungen und der Subvention soll auf die bisherige, administrativ schlanke Methode abgestellt werden. Die Lohnaufwendungen bilden einen der grössten Posten der Betriebskosten der Sing- und Musikschulen. Wie bisher soll als subventionsberechtigter Ansatz eine Pauschale zur Anwendung gelangen, die einem durchschnittlichen Gehalt einer Primarlehrperson (95 760 Franken, Stand Gehaltstabelle für die Volksschul- und Kindergartenlehrpersonen per 1. Januar 2015) entspricht. Die Nebenkosten sollen nicht detailliert berechnet, sondern in gleicher Höhe wie bisher in Form einer zusätzlichen Pauschale von 40 Prozent (Lohnnebenkosten, übrige Kosten) des durchschnittlichen Besoldungsansatzes abgegolten werden. In der Ausführungsverordnung wird die Regierung den subventionsberechtigten Einzelunterricht begrenzen.

Artikel 19, Beiträge an Medienanschaffungen

Mit diesem Artikel werden die Beiträge an Medienanschaffungen für öffentliche und nicht gewinnorientierte Bibliotheken im Kanton festgelegt. Unterstützungswürdige Anschaffungen sollen entsprechend dem Angebot einer modernen Bibliothek möglich sein. Beitragsberechtigt sind weiterhin unterschiedliche Medien (inkl. Kosten für Medien-Portale). Die ausleihbaren Medien sollen der Öffentlichkeit bibliothekskonform präsentiert werden (Internet). Der prozentuale Beitrag an die Anschaffungskosten für Medien richtet sich nach dem zur Verfügung stehenden Budget.

Artikel 20, Beiträge an regionale Kulturinstitutionen

Mit der Möglichkeit, Beiträge an regionale Kulturinstitutionen, insbesondere an regionale Museen, Kulturförderungsstellen und Kulturarchive, zu leisten, wird das Anliegen des Auftrags Montalta umgesetzt. Im Gegensatz zu den Beiträgen an Bibliotheken (Art. 19) wird auch die Beitragszahlung an Infrastruktur oder Betrieb ermöglicht. Auf die Festlegung der Beitragshöhe wird verzichtet. Die Infrastruktur und die Angebote der bestehenden regionalen Kulturinstitutionen sind derart unterschiedlich, dass die Beiträge des Kantons nicht in Abhängigkeit der Gesamtausgaben der einzelnen Institutionen ausgerichtet werden können.

Artikel 21, Zusammensetzung Kulturkommission

Die bisherige Kulturförderungskommission soll neu als Kulturkommission bezeichnet werden. An deren Aufgabenstellung soll nichts Wesentliches verändert werden. Die im Auftrag Claus angeregte Verschiebung der Wahlkompetenz von der Regierung zum Grossen Rat wäre wesensfremd, insbesondere weil die Kulturkommission ja

eine beratende Kommission der Regierung resp. des Departementes ist. Neu soll hingegen explizit festgeschrieben werden, dass sich die Kulturkommission aus Mitgliedern zusammensetzt, welche den verschiedenen Sprach- und Kulturkreisen angehören. Allerdings wurde bei der Wahl der Kommissionsmitglieder schon bislang darauf geachtet, dass sie nach Möglichkeit verschiedenen Sprach- und Kulturkreisen angehören.

Artikel 22, Finanzierung der kantonalen Kulturförderung

Die Kredite aus allgemeinen Staatsmitteln für die kantonale Kulturförderung werden im Rahmen des Budgets durch den Grossen Rat festgesetzt. Im Weiteren wird der Einsatz der zur Verfügung stehenden Landeslotteriemittel geregelt. Allgemeine Staatsmittel werden für die jährlich wiederkehrenden Beiträge an Institutionen verwendet. Dazu gehört insbesondere die Abgeltung von Beiträgen, die in Leistungsvereinbarungen festgehalten sind. Landeslotteriemittel sollen für die Unterstützung einzelner Projekte und zeitlich begrenzter Vorhaben eingesetzt werden, für welche keine gesetzliche Verpflichtung des Kantons besteht. Die klare Verneinung eines Rechtsanspruchs bildet zudem eine Voraussetzung zur Verwendung von Landeslotteriemitteln.

10 Finanzielle Auswirkungen

Für die Sing- und Musikschulen wird auf Seiten des Kantons mit Mehrkosten von rund 410 000 Franken auf Seiten der Gemeinden (Regionen) von rund 550 000 Franken gerechnet (vgl. Bemerkungen zu Art. 18).

Im Übrigen wird dieses Gesetz keine direkte Verpflichtung zu höheren Beiträgen des Kantons an die Kulturförderung auslösen. Werden allerdings gestützt auf Art. 10 mit weiteren kulturellen Institutionen von überregionaler Bedeutung Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, sind dazu zusätzliche Mittel aus der allgemeinen Staatsrechnung erforderlich. Auch die neue Möglichkeit, dass gestützt auf Art. 20 des Gesetzesentwurfs Beiträge an regionale Kulturinstitutionen ausgerichtet werden können, wird grundsätzlich mehr kantonale Mittel benötigen. Die definitiven Entscheidungen dazu bleiben allerdings dem Grossen Rat anlässlich der jährlichen Budgetgenehmigung vorbehalten.

In wieweit dieser Gesetzesentwurf auf die Regionen resp. Gemeinden weitere finanzielle Auswirkungen hat, kann auf Grund der sehr heterogenen bisherigen Leistungen insbesondere im Bereich der Museen nicht genauer erfasst werden.