

*'' <'' ÷ 112

Zürcher Studien
zum öffentlichen Recht

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von W. Haller, T. Jaag, A. Kölz, G. Müller,
H. Rausch, M. Reich, D. Thürer und B. Weber-Dürler

Franz Kessler

Die Schweizerische Kulturstiftung «Pro Helvetia»

A 074802

Schulthess Polygraphischer Verlag
Zürich

Inhaltsübersicht

1. Teil: Die Geschichte von «Pro Helvetia».	1
§ 1 Die Vorgeschichte	3
§ 2 Die Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia»	39
§ 3 Die Stiftung «Pro Helvetia»	57
2. Teil: Zwecke und Aufgaben von «Pro Helvetia».	99
§4 Das Tätigkeitsgebiet von «Pro Helvetia».	101
§5 Überblick über die Tätigkeit der Stiftung.	120
§6 Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen.	135
3. Teil: Das Organisationsrecht.	157
§7 Die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Stiftung.	159
§8 «Pro Helvetia» im Gefüge der Bundesbehörden.	196
§ 9 Interne Organisation von «Pro Helvetia».	237
4. Teil: Subventionswesen von «Pro Helvetia».	277
§ 10 Die Öffentlichrechtlichkeit der «Pro Helvetia»-Subventionen; Überblick über deren Konsequenzen	279
§ 11 Die Verfahrensgarantien zugunsten der Gesuchstellenden	309
§ 12 Die inhaltlichen Garantien zugunsten der Gesuchstellenden	338
§ 13 Rechtspflege im Subventionswesen von «Pro Helvetia», insbesondere durch die Rekurskommission «Pro Helvetia»	356
5. Teil: Schlussbemerkungen und Anhänge.	387
§ 14 Schlussbemerkungen	389
Anhänge	393

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsübersicht</i>	VII
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	IX
<i>Verzeichnis der Rechtsgrundlagen von «Pro Helvetia»</i>	XXVII
<i>Verzeichnis weiterer amtlicher Veröffentlichungen (ohne Erlasse)</i>	IXXX
<i>^Literaturverzeichnis</i>	XXXI
<i>Verzeichnis der zitierten nicht-amtlichen Periodika</i>	XL V
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XLVII

1. Teil: Die Geschichte von «Pro Helvetia» 1

§ 1	Die Vorgeschichte	3
<i>/. 1</i>	<i>Historische Einleitung</i>	<i>3</i>
<i>1.2</i>	<i>Die geistige Landesverteidigung als Triebkraft für die Gründung von «Pro Helvetia»</i>	<i>7</i>
<i>1.2.1</i>	<i>Begriff und Programm der geistigen Landesverteidigung</i>	<i>7</i>
	<i>a) Begriff</i>	<i>7</i>
	<i>b) Programm</i>	<i>8</i>
	<i>c) Exkurs: Geistige Landesverteidigung und Föderalismus</i>	<i>11</i>
<i>1.2.2</i>	<i>Die politischen Akteure der geistigen Landesverteidigung</i>	<i>12</i>
	<i>a) Allgemeines</i>	<i>12</i>
	<i>b) Einzelne Organisationen</i>	<i>13</i>
<i>1.2.3</i>	<i>Verschiedene Projekte für eine neue Kulturinstitution des Bundes</i>	<i>14</i>
	<i>a) Grundsatz: private oder halbstaatliche Lösung</i>	<i>14</i>
	<i>b) Bestellung einer zusätzlichen Expertenkommission auf Bundesebene</i>	<i>15</i>
	<i>c) Errichtung einer Nationalakademie</i>	<i>16</i>
	<i>d) Gründung eines Ordens der geistig Schaffenden</i>	<i>18</i>
<i>1.2.4</i>	<i>Die Vorstösse aus dem Forum Heveticum</i>	<i>18</i>
	<i>a) Schaffung einer Schweizer Filmkammer</i>	<i>18</i>
	<i>b) Projekt eines Instituts für schweizerische Kultur (Programmwurf Naef)</i>	<i>21</i>
	<i>c) Überarbeitung des Programmwurfs Naef</i>	<i>22</i>
	<i>d) Der Entwurf für eine Helvetische Stiftung (Entwurf Forum Helveticum)</i>	<i>24</i>
<i>1.3</i>	<i>Das offizielle Projekt der Bundesbehörden für eine privat- rechtliche Stiftung «Pro Helvetia»</i>	<i>26</i>

X

1.3.1	Die bundesrätliche Botschaft vom 9. Dezember 1938.	26
	a) Allgemeines.	26
	b) Änderungen der bundesrätlichen Botschaft am Entwurf Forum Helveticum	28
	aa) Der Name «Pro Helvetia».	29
	bb) Die Stiftungszwecke.	31
	cc) Die Organisation der Stiftung.	31
1.3.2	Der Bundesbeschluss vom 5. April 1939 (BB vom 5.4.1939)	32
	a) Die parlamentarische Beratung.	32
	b) Die Beschlüsse der Bundesversammlung.	34
1.3.3	Vorarbeiten zur Gründung der Stiftung «Pro Helvetia» am 1. August 1939.	35
	a) Problemstellung.	35
	b) Finanzielle und personelle Vorbereitungen.	36
	c) Rechtsfragen hinsichtlich der Stiftungsgründung.	36
1.3.4	Verschiebung der Stiftungsgründung.	38
§ 2	Die Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia».	39
2.1	<i>Geschichtlicher Überblick 1939-1949.</i>	39
2.1.1	Gründung der Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia» durch Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1939 (BRB vom 20.10.1939)	39
2.1.2	Weitere Entwicklung.	41
2.1.3	Überführung des BRB vom 20.10.1939 ins ordentliche Recht nach dem Zweiten Weltkrieg.	42
2.2	<i>Analyse des BRB vom 20.10.1939.</i>	43
2.2.1	Rechtliche Qualifizierung der Arbeitsgemeinschaft.	43
	a) Äusserliches Erscheinungsbild.	43
	b) Die Rechtsform der Arbeitsgemeinschaft.	45
2.2.2	Rechtliche Qualifizierung des BRB vom 20.10.1939.	47
	a) Rechtsnatur des BRB vom 20.10.1939.	47
	b) Sinn und Zweck der gewählten Rechtsform.	48
2.3	<i>Erste Entwicklung von Arbeitsweise und interner Organisation durch die Praxis.</i>	50
2.3.1	Arbeitsgrundsätze von «Pro Helvetia».	50
	a) Allgemeines.	50
	b) Gewährung von Beiträgen.	50
	c) Eigenaktionen.	51
	d) Globalsubventionen.	51
2.3.2	Detailorganisation von «Pro Helvetia».	52
	a) Ausgangslage.	52
	b) Sekretariat der Gruppe Volk.	52
	c) Interne Organisation der Gruppe Volk.	53

	Die Stiftung «Pro Helvetia»	57
	<i>Der Bundesbeschluss vom 28. September 1949</i> (BB vom 28.9.1949).	57
1.1	Grundsätzliche Fragen bei der Neuorganisation von «Pro Helvetia» nach dem Zweiten Weltkrieg	57
	a) Die Rechtsform «öffentlichrechtliche Stiftung».	57
	b) Die Wahl der Erlassform für den Stiftungsakt	61
t4s	c) Die Formulierung der Stiftungsaufgaben	62
	Die verschiedenen Entwürfe und ihre Unterschiede	63
	a) Der Vorentwurf des EDI	63
	b) Der Gegenentwurf der Arbeitsgemeinschaft «Pro Helvetia»	65
	c) Der bundesrätliche Entwurf.	67
3T.1.3	Parlamentarische Beratung und Beschlüsse.	68
§	a) Überblick	68
&•	b) Die Finanzierung der Stiftung	69
	c) Stiftungszwecke und Stiftungsaufgaben.	70
	d) Die Ausgestaltung der Stiftungsorganisation.	71
	e) Die Inkraftsetzung des BB vom 28.9.1949.	72
3.2	<i>Entwicklung der Stiftung «Pro Helvetia» von 1950 bis 1965</i>	72
3.2.1	Allgemeine Entwicklung der Stiftung.	72
	a) Ausgangslage.	72
	b) Neue kulturpolitische Institutionen des Bundes.	73
	c) Die Rolle von «Pro Helvetia».	74
3.2.2	Die Geschäftsordnung von 1955.	75
	a) Zweck der Geschäftsordnung	75
	b) Neuorganisation der Arbeitsgruppen.	76
3.2.3	Das Pro Helvetia-Gesetz vom 17. Dezember 1965 (PHG)	76
	a) Entstehung und allgemeine Würdigung	76
	b) Formelle Totalrevision	77
	c) Neue Stiftungsaufgaben.	78
	d) Organisatorische Änderungen beim Stiftungsrat	78
3.3	<i>Entwicklung der Stiftung «Pro Helvetia» von 1966 bis 1980</i>	80
3.3.1	Allgemeine Entwicklung von «Pro Helvetia».	80
	a) Die Ausgangslage.	80
	b) Die Arbeiten der Kommission CLOTTU und ihre Ergebnisse	81
	c) Der Streit um die Anwendbarkeit des VwVG auf das Ver- fahren von «Pro Helvetia».	86
3.3.2	Die Teilrevision des PHG von 1970.	87
3.3.3	Die Teilrevision des PHG von 1980.	88
	a) Überblick über die Revisionspunkte.	88
	b) Die neuen Rechtsgrundlagen für die Bundesbeiträge an «Pro Helvetia».	88

XII

	c)	Neuorganisation des Stiftungsrates und anschliessender Erlass der Geschäftsordnung von 1982	89
	d)	Exkurs: Die Dienst- und Gehaltsordnung von 1979.	90
	e)	Neuregelung des Verfahrensrechts in öffentlichrechtlichem Sinne und anschliessende Ausführungsbestimmungen (Beitragsreglement von 1982 und VORK-PH).	91
3.4		<i>Die neueste Entwicklung der Stiftung «Pro Helvetia».</i>	92
3.4.1		Die allgemeine Entwicklung von «Pro Helvetia» seit 1981	92
	a)	Ein neuer Stiftungsname?.	92
	b)	Neuer Auftrieb in den achtziger Jahren.	93
	c)	Interne Zuständigkeitsabsprachen mit BAK und EDA	95
3.4.2		Die Neuregelungen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre	97
	a)	Die Wegleitung von 1986.	97
	b)	Die Geschäftsordnung von 1988.	97
	c)	Das Beitragsreglement von 1988.	98
3.4.3		Die Neuregelungen von 1992.	98

2. Teil: Zwecke und Aufgaben von «Pro Helvetia». 99

§4 Das Tätigkeitsgebiet von «Pro Helvetia». 101

4.1		<i>Einleitung: Der Wortlaut von Art. 1 und 2 PHG.</i>	101
4.2		<i>Der Begriff «schweizerisch».</i>	102
4.2.1		Thematischer Bezug eines Projekts zur Schweiz	102
4.2.2		Persönliche Beziehung zur Schweiz.	103
4.2.3		Schlussfolgerungen.	104
4.3		<i>Umschreibung des Aufgabengebiets anhand des Begriffs «Kultur»</i> 104	
4.3.1		Grundlage: Der Begriff «Kultur» in der Alltagssprache.	104
	a)	Ausgangslage.	104
	b)	Erste Anwendung auf den Tätigkeitsbereich von «Pro Helvetia».	105
4.3.2		Überblick über die verschiedenen Kulturbegriffe in der soziologischen und juristischen Fachsprache.	105
4.3.3		Der weite Ansatz für einen Kulturbegriff	106
	a)	Der ursprüngliche weite Kulturbegriff.	106
	b)	Der weite Kulturbegriff der Kulturanthropologie.	106
	c)	Anwendung des Begriffs der «geistigen Kultur» auf den Tätigkeitsbereich von «Pro Helvetia».	108
4.3.4		Der enge Ansatz für einen Kulturbegriff	109
	a)	Der veraltete enge Kulturbegriff.	109
	b)	Der neue enge Kulturbegriff.	109

	c)	Anwendung des engen Kulturbegriffs auf den Tätigkeitsbereich von «Pro Helvetia»	110
		Der additive Kulturbegriff	112
	a)	Die Begriffsumschreibungen	112
	b)	Additive Kompetenzaufzählung bei «Pro Helvetia»	113
	c)	Zwischenbilanz: Erste Würdigung des additiven Ansatzes	113
		Die positiven Kompetenzkonflikte im Kulturbereich	114
	a)	Föderalistische Kompetenzkonflikte	114
	b)	Bundesgesetzliche Kompetenzabgrenzungen	115
	c)	Verwaltungsbehördliche Absprachen	117
		Fazit	117
	a)	Zusammenfassung und abschliessende Würdigung	117
	b)	Postulate de lege ferenda	119
		Überblick über die Tätigkeit der Stiftung	120
		<i>Begriffliche Charakterisierung dieser Tätigkeit.</i>	120
		Der Begriff «Kulturpflege»	120
%2		Der Begriff «Kulturförderung»	121
tt.3		Der Begriff «Kulturpolitik»	122
	a)	Kulturpolitik und Kulturförderung	122
	b)	Positive und negative Kulturpolitik	124
	c)	Bundesrätliche Aussage zur Kulturpolitik des Bundes in der Schweiz	124
§11.4		Das Verhältnis der Stiftungstätigkeit zu diesen Begriffen	125
	a)	Die Feststellung des Bundesrates	125
	b)	Würdigung bezüglich der Inlandtätigkeit von «Pro Helvetia»	125
	c)	Würdigung bezüglich der Auslandtätigkeit von «Pro Helvetia»	126
5.2		<i>Die Arbeitsweisen von «Pro Helvetia».</i>	127
5.2.1		Allgemeines	127
5.2.2		Gesamtschweizerisches Kulturforum	127
5.2.3		Koordination kultureller Projekte	129
5.2.4		Subventionen	129
5.2.5		Eigenaktionen	130
5.3		<i>Zwei Rechtsgrundsätze bei der Tätigkeit von «Pro Helvetia»</i>	131
5.3.1		Das Subsidiaritätsprinzip	131
	a)	Die Praxis	131
	b)	Würdigung des Subsidiaritätsprinzips aus rechtlicher Sicht	131
5.3.2		Das Doppelsubventionsverbot	133
	a)	Begriffliches	133
	b)	Würdigung	134

§ 6	Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen	.135
6.1	<i>Ausgangslage</i>	.135
6.2	<i>Ausdrückliche Bundeskompetenzen</i>	.137
6.2.1	Bundeskompetenz zur kulturellen Aussenpolitik	.137
	a) Die Rechtsgrundlagen in der Bundesverfassung	.137
	b) Die Auslegung dieser Bestimmungen	.137
6.2.2	Spezialkulturkompetenzen des Bundes für das Inland	.139
	a) Inhalt und Umfang dieser Kompetenzen	.139
	b) Vergleich des Umfangs dieser Spezialbundeskompetenzen mit der Tätigkeit von «Pro Helvetia»	.140
6.2.3	Bundeskompetenz zur Wirtschaftsförderung	.141
	a) Die Rechtsgrundlage und ihre Auslegung	.141
	b) Auslegung im Hinblick auf «Pro Helvetia»	.143
6.2.4	Erste Zusammenfassung	.144
6.3	<i>Existenz einer ungeschriebenen Bundeskompetenz zur Kulturförderung im Inland?</i>	.145
6.3.1	Keine Ableitung einer Bundeskompetenz aus einem institutionell-konstitutiven Grundrechts Verständnis	.145
6.3.2	«Freie Staatstätigkeit» des Bundes	.145
	a) Allgemeines zu dieser Theorie	.145
	b) Persönlichkeitsrecht des Staates zur Kulturförderung	.145
	c) Die «Fiskustheorie»	.146
6.3.3	Stillschweigende Bundeskompetenz kraft Natur der Sache	.147
6.3.4	Gewohnheitsrecht intra constitutionem	.148
6.3.5	Gewohnheitsrecht contra Art. 3 BV aufgrund von Art. 113 Abs. 3 BV	.149
6.3.6	Zweite Zusammenfassung und abschliessende Würdigung der geltenden Rechtslage	.150
	a) Zweite Zusammenfassung	.150
	b) Abschliessende Würdigung der geltenden Rechtslage	.152
6.4	<i>Ausblick: Die Entwicklungendeconstitutioneferenda</i>	.152
6.4.1	Überblick	.152
6.4.2	Einige Gedanken zum Entwurf für einen Kulturartikel (E Art. 27septies BV)	.153
	a) Überblick über den Entwurf	.153
	b) Würdigung im Hinblick auf «Pro Helvetia»	.154

	ITeil: Das Organisationsrecht	157
V.		
M		
	Die Rechtsform der öffentlichrechtlichen Stiftung	159
	<i>Einleitung</i>	159
	, Die drei Typen von juristischen Personen	
	<i>des öffentlichen Rechts</i>	163
l.\	Öffentlichrechtliche Körperschaften.	163
12	Öffentlichrechtliche Anstalten im engeren Sinne.	163
Rfc3	Öffentlichrechtliche Stiftungen.	164
	a) Definition.	164
	b) Beispiele im Bund.	164
	c) Beispiele von öffentlichrechtlichen Kulturstiftungen auf kantonaler Ebene.	166
	d) Zwei Beispiele von öffentlichrechtlichen Kulturstiftungen in Deutschland.	167
	<i>Analyse der Definition der öffentlichrechtlichen Stiftung</i>	
	<i>im Hinblick auf «Pro Helvetia»</i>	168
»7.3.1	Die Rechtsgrundlage der Stiftungserrichtung	168
	a) Stifter.	168
	b) Rechtsnatur des Stiftungsaktes.	169
<#	c) Anwendung auf «Pro Helvetia».	170
?3.2	Die finanzielle Grundlage: das Stiftungsvermögen.	171
?	a) Zum Stiftungsvermögen im allgemeinen	171
''	b) Anwendung auf «Pro Helvetia»	171
	c) Stiftungsvermögen als Unterscheidungskriterium zur Anstalt im engeren Sinne?.	173
t.3.3	Die Rechtspersönlichkeit und deren rechtliche Konsequenzen	173
^	a) Selbständige und unselbständige Stiftungen.	173/
'	b) Anwendung auf «Pro Helvetia»	175
	c) Überblick über die Rechtsfolgen aus der Rechtsfähigkeit im Rahmen des Spezialitätsprinzips.	175
	d) Die Stiftung als Rechtsträgerin ihrer Vermögenswerte	176
	e) Die Stiftungsorgane.	177
	f) Sitz-und Namensrecht.	178
	aa) Allgemeines zu Sitz-und Namensrecht.	178
	bb) Rechtlicher und effektiver Sitz von «Pro Helvetia».	179
	cc) Rechtlicher und effektiver Name von «Pro Helvetia»	179
	g) Schadenersatzpflicht.	180
	h) Recht und Pflicht zur Buchführung.	180
	i) Steuerpflicht.	181
7.3.4	Keine trägerschaft liehen Mitglieder.	182

	a)	Der Grundsatz.	182
	b)	Trotzdem intern körperschaftliche Strukturen.	182
7.3.5		Die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.	184
	a)	Das Erfordernis einer Kompetenz für das Trägergemeinwesen.	184
	b)	Öffentlicher Zweck und offener Adressatenkreis.	184
7.3.6		Die Leistungen der öffentlichrechtlichen Stiftung.	186
	a)	Stiftungsleistungen aus dem Stiftungsvermögen.	186
	b)	Grundsätzliches Verbot der Vermögensäufnung.	187
	c)	Nur Geldleistungen?.	187
7.3.7		Veränderungen an der öffentlichrechtlichen Stiftung.	188
	a)	Grundsätzliche Veränderbarkeit von öffentlichrechtlichen Stiftungen.	188
	b)	Die Rechtsform für Veränderungen.	190
7.3.8		Fazit.	190
	a)	in rechtsdogmatischer Hinsicht.	190
	b)	in praktisch-politischer Hinsicht.	191
7.4		<i>Abgrenzung der öffentlichrechtlichen Stiftung von der Behördenkommission.</i>	<i>193</i>
§8		«Pro Helvetia» im Gefüge der Bundesbehörden.	196
8.1		<i>Das Begriffspaar Aufsicht und Autonomie.</i>	<i>196</i>
8.1.1		Problemstellung im Hinblick auf «Pro Helvetia».	196
8.1.2		Grundsätzliches zur Aufsicht.	196
	a)	Begriffliches.	196
	b)	Aufsicht innerhalb der Zentralverwaltung.	197
	c)	Aufsicht über funktionelldezentralisierte Verwaltungseinheiten	197
	aa)	Ausgangslage.	197
	bb)	Anwendbarer Begriff: die Staatsaufsicht.	198
	cc)	Inhalt der Staatsaufsicht.	199
	dd)	Generelle Anwendbarkeit des VwOG auf funktionell dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes?.	199
	d)	Aufsicht im Stiftungsrecht.	200
	aa)	Aufsicht über privatrechtliche Stiftungen.	200
	bb)	Aufsicht über öffentlichrechtliche Stiftungen.	200
	e)	Aufsicht und Information.	201
	f)	Präventive und repressive Aufsichtsmassnahmen.	202
8.1.3		Grundsätzliches zur Autonomie.	203
	a)	Begriff.	203
	b)	Rechtsetzungsautonomie.	203
	aa)	Begriffliches.	203
	bb)	Inhalt der Rechtsetzungsautonomie.	204

	cc)	Genehmigung autonomer Satzungen	205
	dd)	Publikation autonomer Satzungen	206
	c)	Organisationsautonomie	206
	aa)	Inhalt	206
	bb)	Der Grundsatz der Stellenplafonierung	207
	d)	Verwaltungsautonomie	208
i	e)	Finanzautonomie	208
8:14		Die Komplementarität von Aufsicht und Autonomie	209
8.2		<i>Die Aufsicht des EDI über «Pro Helvetia»</i>	209
8.2.1		Wahrnehmung der Aufsicht des EDI durch das BAK	209
8.2.2		Der Aufsichtsumfang	210
	a)	Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 PHG	210
	b)	Die Rechtsaufsicht in formellen Fragen	210
r	c)	Die Aufsicht über die stiftungszweckkonforme Verwendung der finanziellen Mittel	211
;	d)	Fälle der Kombination von beiden Aufsichtsarten	212
8.2.3		Präventive Aufsichtsmittel des EDI	212
	a)	Information	212
v	b)	Genehmigung autonomer Satzungen von «Pro Helvetia»	213
	aa)	Genehmigung der Geschäftsordnung	213
>	bb)	Genehmigung der Dienst- und Gehaltsordnung	213
	cc)	Keine Genehmigung von Verwaltungsverordnungen von «Pro Helvetia»	214
	c)	Die Genehmigung von Jahresprogramm und Voranschlag sowie von Jahresbericht und Jahresrechnung	215
	aa)	Äusserliche Beschreibung	215
	bb)	Rechtliche Qualifizierung	215
8.2.4		Repressive Aufsichtsmittel des EDI	216
	a)	Verweigerung der Genehmigung	216
	b)	Genehmigung unter Vorbehalt	217
	c)	Weisungen und Stellungnahmen	217
	d)	Im allgemeinen keine Kontrolle auf Rechtsmittel hin, aber Zuständigkeit zur Behandlung von Beschwerden gemäss Art. 70fVwVG	218
	aa)	Grundsatz	218
	bb)	Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungs- beschwerden gemäss Art. 70 VwVG	218
	cc)	Aufsichtsbeschwerden gemäss Art. 71 VwVG	218
8.3		<i>Die Aufsicht durch weitere Bundesverwaltungsbehörden neben dem EDI</i>	219
8.3.1		Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle	219
	a)	Gegenzeichnung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle	219

	b) Kontrolle der Buchhaltung von «Pro Helvetia»	219
	c) Kontrollverfahren	220
8.3.2	Aufsicht durch die Eidgenössische Verwaltungskontrolle?	221
8.3.3	Aufsicht durch das Eidgenössische Personalamt?	222
	a) Rechtsgrundlagen und Praxis	222
	b) Das Personalamt als Rechtsmittelinstanz	223
8.3.4	Keine Aufsicht durch das EDA?	224
8.4	<i>Die Oberaufsicht des Bundesrates.</i>	225
8.4.1	Präventive Aufsichtsmittel	225
	a) Wahl der Mitglieder des Stiftungsrates	225
	aa) Die Regelung von Art. 6 PHG	225
	bb) Unvereinbarkeitsbestimmungen	225
	cc) Amtszeitbeschränkungen (Art. 7f PHG)	227
	dd) Anspruch auf Wiederwahl?	227
	b) Beantragung der Bundesbeiträge an «Pro Helvetia» bei der Bundesversammlung	228
	c) Ausübung der Oberaufsicht	228
	d) Genehmigung des Beitragsreglements	229
	e) Allgemeine Vollzugskompetenz (Art. 14 Abs. 1 PHG)	229
8.4.2	Repressive Aufsichts-, aber keine eigentliche Rechtsprechungs- tätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht	230
	a) Die geltende Rechtslage	230
	b) Würdigung und Postulate	231
8.5	<i>Die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.</i>	232
8.5.1	Präventive Aufsichtsmittel	232
	a) Periodische Zusprechung der Bundesbeiträge	232
	b) Parlamentarische Oberaufsicht im Rahmen von Geschäfts- prüfung und Finanzkontrolle	234
8.5.2	Keine repressiven Aufsichtsmittel?	235
8.5.3	Keine Ausstandspflichten von Mitgliedern des Stiftungsrates in der Bundesversammlung	236
§ 9	Interne Organisation von «Pro Helvetia»	237
9.1	<i>Einleitung.</i>	237
9.2	<i>Einige allgemeine Rechtsbegriffe der internen Organisation</i>	238
9.2.1	Die Kompetenz	238
	a) Begriff	238
	b) Aufteilung der Kompetenzen	238
9.2.2	Der Begriff des Organs	239
	a) im Privatrecht	239
	b) im öffentlichen Recht	240
	c) Anwendung auf «Pro Helvetia»	241

f.2.3	«Pluralistische» Organe.	242
h>	a) Kollegialorgane.	242
	b) Monokratische Organe.	244
%2A	Die Organwalter und ihre persönliche Verantwortlichkeit.	245
j*	a) Der Begriff «Organwalter».	245
fv	b) Das persönliche Rechtsverhältnis zwischen Organwalter und juristischer Person.	245
r ,	c) Die persönliche Verantwortlichkeit der Organwalter, insbesondere bei «Pro Helvetia».	247
X&	<i>Die Organe Stiftungsrat, Arbeitsgruppen und Leitender Ausschuss</i>	248
\$/•	Zusammensetzung und Aufbau dieser Organe.	248
<\$((\$	a) Der Stiftungsrat.	248
\$\$.\	aa) Mitgliederzahl.	248
&•	bb) Allgemeine Stellung der Mitglieder.	248
§•;	cc) Präsident/in des Stiftungsrates.	249
f	dd) Die zwei Vizepräsident/innen des Stiftungsrates	249
I	b) Die Arbeitsgruppen.	250
1	aa) Allgemeines	250
t*	bb) Zahl der Arbeitsgruppen.	250
*	cc) Mitgliederzahl in den Arbeitsgruppen	250
;	dd) Befreiung des/der Präsident/in des Stiftungsrates von der Einsitznahme in eine Arbeitsgruppe.	251
i	ee) Präsidium der Arbeitsgruppe	252
s	ff) Spezialkommissionen.	252
	c) Der Leitende Ausschuss.	252
9.3.2	Die Kompetenzen des Stiftungsrats.	253
	a) Allgemeines.	253
	b) Wahlkompetenzen.	254
	c) Kompetenz zur mittel- und langfristigen Planung.	255
	d) Rechtsetzungskompetenzen.	255
	e) Genehmigungskompetenzen, interne Oberaufsicht	256
	f) Entscheid über Gesuche um Kulturförderungs- subventionen nur im Ausnahmefall.	257
9.3.3	Die Kompetenzen der Arbeitsgruppen.	258
	a) Allgemeines.	258
	b) Kompetenzaufteilung.	258
	c) Nur Sachkompetenzen.	259
	d) Vorbereitung der Sachgeschäfte.	260
9.3.4	Die Kompetenzen des Leitenden Ausschusses.	261
	a) Allgemeines.	261
	b) Kompetenz zur allgemeinen Geschäftsführung	261
	c) Entscheid über betragsmässig hohe Subventionsgesuche gemäss Anträgen der Arbeitsgruppen.	262

	d) Anstellung und Beaufsichtigung des Sekretariatspersonals . . .	263
	e) Subsidiäre Restkompetenz	263
9.3.5	Das interne Verfahren von Stiftungsrat, Leitendem Ausschuss und Arbeitsgruppen	264
	a) Allgemeines	264
	b) Die Einberufung der Organe	264
	c) Das mündliche Entscheidungsverfahren	265
	d) Das schriftliche Entscheidungsverfahren	267
	e) Die Regelung des Dringlichkeitsrechts	268
9.4	<i>Das Sekretariat von «Pro Helvetia als Organ»</i>	268
9.4.1	Die organisatorische Gliederung des Sekretariats	268
	a) Allgemeine Charakterisierung	268
	b) Das Verhältnis von Sekretariat und Stiftungsrat	270
9.4.2	Regelung des Dienstverhältnisses der Sekretariatsangestellten . . .	271
	a) Die Dienst- und Gehaltsordnung	271
	b) Subsidiäre Geltung der Angestelltenordnung des Bundes . . .	271
9.4.3	Generalsekretär/in bzw. Direktor/in	272
	a) Titel	272
	b) Allgemeine Stellung innerhalb von «Pro Helvetia»	272
	c) Eigene Subventionskompetenz?	273
	d) Würdigung	273
9.4.4	Die Abteilungsleiter/innen	274
	a) Allgemeine Stellung und Aufgaben	274
	b) Das Direktionssekretariat bzw. die neue Abteilung «Administration»	275

4. Teil: Subventionswesen von «Pro Helvetia» 277

§ 10	Die Öffentlichrechtlichkeit der «Pro Helvetia»-Subventionen; Überblick über deren Konsequenzen	279
10.1	<i>Rechtscharakter der Subventionen von «Pro Helvetia»</i>	279
10.1.1	Einleitung	279
	a) Ausgangslage	279
	b) Rechtliche Charakterisierung der Geldbeiträge von «Pro Helvetia» an Dritte als Subventionen	280
10.1.2	Die Verpflichtung von «Pro Helvetia» zur Form der Verfügung für ihre Subventionen	282
	a) Die Rechtsformen von Bundessubventionen gemäss SuG . . .	282
	b) Die Regelung von Art. 1 la Abs. 2 PHG: Pflicht zur Form der Verfügung für den Entscheid über die Subventionsvergabe . .	283

	c)	Art. 1 la Abs. 2 PHG und Zulässigkeit der Form des öffentlichrechtlichen Vertrages.	285
	d)	Zulässigkeit privatrechtlicher Rechtsformen ausserhalb des Subventionswesens.	286
10.1.3		Ausführungsbestimmungen des Beitragsreglements bezüglich der Formen der «Pro Helvetia»-Subventionen.	287
	a)	Überblick.	287
	b)	Projektbeiträge.	387
	c)	Werkaufträge.	390
	d)	Würdigung der Unterscheidung des Beitragsreglements.	392
.1.4		Fehlender Rechtsanspruch auf die Subventionen von «Pro Helvetia».	392
	a)	Grundsatz: Kein Rechtsanspruch.	392
	b)	Konsequenz: Subvention ist Ermessensentscheid.	293
		<i>Ansatzpunkte für Garantien zugunsten der Gesuchstellenden aufgrund der Öffentlichrechtlichkeit der Subventionen.</i>	<i>294</i>
.2.1		Die Öffentlichrechtlichkeit des Subventionswesens von «Pro Helvetia» als Ausgangslage.	294
	a)	Wesen des Subventionsverfahrens von «Pro Helvetia»: die Behandlung von Gesuchen.	294
	b)	Überblick über Ansatzpunkte für Garantien zugunsten der Gesuchstellenden.	296
40.2.2		Garantien aufgrund ausdrücklicher Gesetzesbestimmungen.	297
	a)	Das Legalitätsprinzip als Grundlage dieser Garantien.	297
	b)	Materiellrechtliche Gesetzesbestimmungen.	297
	c)	Formellrechtliche Gesetzesbestimmungen.	298
	d)	Zum Verweis von Art. 12 BeitrRegl 1988 auf das VwVG	299
0.2.3		Bundesverfassungsmässige Grundrechte als Ansatzpunkte für Garantien.	300
^ö	a)	Grundsatz: Anwendbarkeit der Grundrechte auf das Subventionswesen von «Pro Helvetia» subsidiär zu bundesgesetzlichen Regelungen.	300
	b)	Die Bedeutung von Art. 4 für das Subventionswesen von «Pro Helvetia».	301
	aa)	Überblick.	301
	bb)	Besondere Bedeutung des Grundsatzes der formellen Gleichbehandlung durch «Pro Helvetia».	302
	cc)	Besondere Problematik der Anwendbarkeit des Grundsatzes der materiellen Gleichbehandlung durch «Pro Helvetia».	302
	c)	Keine Geltung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und damit keine Pflicht zur Öffentlichkeit beim Subventionsverfahren von «Pro Helvetia».	303
	aa)	Der Geheimhaltungsgrundsatz bei «Pro Helvetia».	303

	bb) Keine Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf das Subventionsverfahren von «Pro Helvetia»	304
	cc) Würdigung des Rechtsproblems.	305
10.2.4	Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Ansatzpunkt für Garantien zugunsten von Gesuchstellenden.	306
	a) Der Grundsatz des Verhältnismässigkeitsprinzips.	306
	b) Verhältnismässigkeitsprinzip und Subsidiaritätsprinzip	307
§11	Die Verfahrensgarantien zugunsten der Gesuchstellenden	309
<i>11.1</i>	<i>Übersicht über die in der Folge behandelten Verfahrensgarantien</i>	<i>309</i>
<i>11.2</i>	<i>Verbot der formellen Rechtsverweigerung im engeren Sinne und Anspruch auf rechtliches Gehör.</i>	<i>309</i>
11.2.1	Die Schutzobjekte der beiden Verfahrensgarantien gemäss Art. 4 BV.	309
	a) Verbot der formellen Rechtsverweigerung im weiteren Sinne	309
	b) Anspruch auf rechtliches Gehör.	310
	c) Abgrenzung der beiden Verfahrensgarantien im Hinblick auf das Subventionsverfahren von «Pro Helvetia».	311
11.2.2	Die Regelung gemäss Art. 11 a Abs. 1 PHG und VwVG im Bereich dieser beiden Verfahrensgarantien	312
11.2.3	Die Beurteilung der entsprechenden Regelungen des Beitragsreglements im Licht von VwVG und Art. 4 BV.	313
	a) Die Termine zur Einreichung der Gesuche.	313
	b) Vorprüfungsverfahren und Nichteintreten auf ein Gesuch	314
	c) Untersuchungsmaxime, Pflicht zur Beweisabnahme.	317
	d) «Gutachten» und Antragstellung durch ein oder mehrere Mitglieder des zuständigen «Pro Helvetia»-Organs.	318
	e) Die Frist zur Behandlung der Gesuche.	319
	f) Exkurs: Bindungswirkung von Erklärungen über die Erfolgsaussichten eines Gesuchs?	320
<i>11.3</i>	<i>Anspruch auf eine rechtmässig zusammengesetzte Behörde</i>	<i>322</i>
11.3.1	Rechtsgrundlagen	322
	a) Verweis von Art. 11a PHG auf Art. 10 VwVG.	322
	b) Inhalt von Art. 10 VwVG.	322
11.3.2	Besondere Probleme bezüglich des Anspruch auf eine recht- mässig zusammengesetzte Behörde bei «Pro Helvetia».	323
	a) Enge Verflechtung der Organwalter von «Pro Helvetia» mit dem schweizerischen Kulturleben	323
	b) Konsequenzen für die Beurteilung des Anspruchs auf eine rechtmässig zusammengesetzte Behörde.	324
	c) Pflicht zur vorgängigen Bekanntgabe der Namen der an einem Entscheid beteiligten Organwalter von «Pro Helvetia»	326

11.4	<i>Akteneinsichtsrecht</i>	327
•1.4.1	Ausgangslage: Das Schweigen von Art. 11a Abs. 1 PHG.	327
11.4.2	Umfang des Akteneinsichtsrechts im Subventionsverfahren von «Pro Helvetia».	328
?-	a) Akteneinsicht nur bezüglich externer Akten.	328
i'	b) Kein Anspruch auf Bekanntgabe der Namen der Referent/innen (Art. 11 Abs. 2 BeitrRegl PH 1988).	331
\$1.5	<i>Recht auf korrekte Eröffnung der Subventionsverfügungen</i>	332
,11.5.1	Rechtsgrundlagen und Überblick über den Inhalt dieser Garantien	332
	a) Rechtsgrundlagen.	332
"!*	b) Überblick über den Inhalt dieser Garantien.	332
11.5.2	Schriftlichkeit der Eröffnung und Bezeichnung als Verfügung	332
\	a) Umfang des Gebots der Schriftlichkeit	332
	b) Das Problem der Unterschriftsdelegation.	333
H.5.3	Ausreichende Begründung der Verfügung	334
	a) Regelung von Art. 35 VwVG.	334
	b) Praxis von «Pro Helvetia».	335
	c) Postulat de lege ferenda.	336
•1.5.4	Rechtsmittelbelehrung	336
	a) Regelung gemäss Art. 35 VwVG.	336
	b) Vorschlag für eine Neuregelung	336
§42	Die inhaltlichen Garantien zugunsten der Gesuchstellenden	338
12.1	<i>Die Garantien aufgrund des Gebots der materiellen Gleichbehandlung im weiteren Sinne.</i>	338
12.1.1	Einleitung	338
	a) Überblick über Inhalt und Schranke der Autonomie von «Pro Helvetia» bei der Subventionsvergabe.	338
	b) Das Gebot der materiellen Gleichbehandlung im weiteren Sinne und seine weitere Unterteilung.	338
12.1.2	Das Willkürverbot	339
	a) Begriff.	339
	b) Die Bewältigung des Problems der «Objektivität» bei der Beurteilung von kulturellen Projekten.	340
12.1.3	Der Anspruch auf materielle Gleichbehandlung im engeren Sinne	342
	a) Begriffliches.	342
	b) Die Vereinbarkeit von Prioritäten mit dem Gleichbehandlungsgebot im engeren Sinne.	342
12.2	<i>Die allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Konkretisierung offener Normen.</i>	343
12.2.1	Einleitung	343

12.2.2	Beurteilung der Unterstützungswürdigkeit eines Subventions- gesuchs als Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe.	344
	a) Begriff des unbestimmten Gesetzesbegriffs.	344
	b) Die besondere Schwierigkeit der unbestimmten Gesetzes- begriffe des PHG.	345
	c) Die Lösungsansätze von «Pro Helvetia».	346
12.2.3	Das Ermessen von «Pro Helvetia» bei der Bestimmung der Subventionshöhe.	348
	a) Begriffliches.	348
	b) Das Ausmass des Ermessens im Subventionswesen von «Pro Helvetia».	349
12.3	<i>Möglichkeiten und Grenzen von internen Richtlinien im Hinblick auf die Subventionsvergabe.</i>	<i>351</i>
12.3.1	Rechtliche Charakterisierung von internen Richtlinien als Verwaltungsverordnungen.	351
	a) Einleitung, Begriffliches.	351
	b) Folgen aus dem Charakter der Verwaltungsverordnungen . . .	352
	c) Richtlinien im Kulturförderungsbereich des Bundes.	353
12.3.2	Die Subventions-Richtlinien bei «Pro Helvetia».	354
	a) Kompetenzverteilung bezüglich Erlass und Überwachung der Einhaltung.	354
	b) Die Wegleitung als Publikationsersatz der Richtlinien	354
	c) Die Bedeutung der internen Richtlinien bei der Beur- teilung von Subventionsgesuchen.	355
§ 13	Rechtspflege im Subventionswesen von «Pro Helvetia», insbesondere durch die Rekurskommission «Pro Helvetia»	356
13.1	<i>Rechtliche Charakterisierung der Rekurskommission «Pro Helvetia».</i>	<i>356</i>
13.1.1	Rechtsgrundlagen der Rekurskommission «Pro Helvetia»	356
	a) Art. 11a PHG.	356
	b) Das VwVG.	356
	c) Verordnung über die Rekurskommission «Pro Helvetia» vom 15. Juni 1981 (VO RK-PH); neue Rechtsgrundlagen ab 1994(VORK/SK).	356
13.1.2	Zusammensetzung, Organisation und Stellung der Rekurs- kommission «Pro Helvetia».	357
	a) Die Regelung auf Stufe Bundesgesetz.	357
	b) Präzisierungen auf Verordnungsstufe.	360
	c) Das Sekretariat der Rekurskommission «Pro Helvetia»	361
	d) Weitere organisatorische Regelungen.	362

	e) Fazit: Stellung der Rekurskommission im Gefüge der Bundesbehörden	363
13.1.3	Zuständigkeit der Rekurskommission	364
	a) Wortlaut der Rechtsgrundlagen	364
	b) Umfang der sachlichen Zuständigkeit	365
	c) Die Endgültigkeit der Entscheide der Rekurskommission	365
1.1.4	Die Kognition der Rekurskommission	366
	a) Die Absicht des Gesetzgebers: unbeschränkte Kognition	366
	b) Die Praxis: beschränkte Kognition	367
	c) Würdigung der Praxis	368
	d) Vorschlag für eine Neuregelung	370
	<i>Das ordentliche Rechtsmittel: die Verwaltungsbeschwerde an die Rekurskommission.</i>	372
i2.\	Einleitung: Verwaltungsbeschwerde als Normalfall, Beschwerde gemäss Art. 70 VwVG als Sonderfall	372
	a) Die Verwaltungsbeschwerde nach Art. 44ff VwVG	372
	b) Sonderfall: die Beschwerde nach Art. 70 VwVG	372
1.2.2	Überblick über die Voraussetzungen zur Verwaltungsbeschwerde	373
	a) Vorliegen einer Verfügung	373
	b) Beschwerdegründe	373
	c) Legitimation	374
	d) Beschwerdefrist und -schrift	377
13.2.3	Das Verfahren der Verwaltungsbeschwerde	377
	a) Einreichung der Verwaltungsbeschwerde	377
	b) Beschwerdeinstruktion	378
	c) Möglichkeit der Vorinstanz zur Wiedererwägung	378
	d) Entscheid über die Verwaltungsbeschwerde und Eröffnung	378
	e) Kostenfragen	380
13.2.4	Weiterzug der Entscheide der Rekurskommission an das Bundesgericht	380
	a) Sachlicher Umfang der Weiterzugsmöglichkeit	380
	b) Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde	381
13.2.5	Exkurs: Die Beurteilung von Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen im Rahmen der Werkaufträge	382
H,	a) Geltende Rechtslage	382
	b) Zukünftige Rechtslage	382
13.3	<i>Überblick über die aus serordentlichen Rechtsmittel.</i>	383
13.3.1	Einleitung	383
13.3.2	Revision	383
13.3.3	Wiedererwägungsgesuch	384
13.3.4	Aufsichtsbeschwerde	385

5. Teil: Schlussbemerkungen und Anhänge. 387

§ 14 Schlussbemerkungen 389

Anhänge

Anhang 1. Programmentwurf Naef (vom 19.4.1938). 393
Anhang 2. Entwurf Forum Helveticum (vom 12.11.1938). 397
Anhang 3. Geschäftsordnung 1988 von «Pro Helvetia». 401
Anhang 4. Organigramm 1991 von «Pro Helvetia». 407
Anhang 5. Schema über Ablauf der Gesuchsbehandlung. 409
Anhang 6. Tabelle über Bundesausgaben für «Kultur». 411
Anhang 7. Verantwortliche im Bereich «Pro Helvetia». 413