

Universität Bern, Historisches Institut
Université de Lausanne, Faculté des lettres

MASTERARBEIT MAS ALIS

Thema:
**Leistungsvereinbarungen, ein probates Mittel
zur Förderung von *GLAM*-Institutionen?**

Vorgelegt von

Jean-Pierre Greter
Rue Sous l'Eglise 69
1971 Grimisuat
jean-pierre.greter@gmx.ch
+41 79 425 47 49

Matrikelnummer 81-721-508

Referent: Dr. Martin Good, ehem. Direktor der KUB Freiburg

Gestützt auf Ziff 4.4 der Richtlinien und Bewertungskriterien für die Zertifikats- und Masterarbeit CAS/MAS ALIS wird auf Antrag mehrerer Vertragsparteien der präsentierten Leistungsvereinbarungen verlangt, dass die vorliegende Arbeit als vertraulich behandelt wird.

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	IX
Rechtsquellenverzeichnis	XII
Materialienverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XVII
I. EINLEITUNG	1
A. Problemstellung	1
B. Fragestellung.....	1
C. Methodik	2
II. DIE VERWALTUNGSTHEORETISCHEN GRUNDLAGEN DER LEISTUNGSVEREINBARUNGEN.....	3
A. Der Kontext des Reformmodells der <i>Wirkungsorientierten Verwaltungsführung</i>	3
B. Strategische Ziele der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.....	3
1. <i>Output-</i> bzw. Ergebnisorientierung	4
2. Kunden- und Bürgerorientierung	4
3. Qualitätsorientierung	5
4. Kostenorientierung	5
5. Wettbewerbsorientierung	5
C. Mittel.....	6
D. Ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen	6
1. Kontraktmanagement	6
a) Bedeutung.....	6
b) Schematische Übersicht über interne, vertikale Leistungsaufträge und externe, horizontale Leistungsvereinbarungen.....	7
c) Rahmen- und Jahreskontrakt	7

2. Leistungsaufträge mit internen Leistungserbringenden (<i>Contracting-in</i>).....	8
3. Leistungsvereinbarungen mit externen Leistungserbringenden (<i>Contracting-out</i>)	9
E. Stärkung der Führungsverantwortung durch Globalbudgets und <i>Controlling</i>	9
1. Globalbudgetierung	9
2. <i>Controlling</i>	9
F. Die Evaluation öffentlicher Politiken.....	10
III. DIE SCHWEIZERISCHE KULTURVERFASSUNG.....	12
A. Die gesellschaftliche Bedeutung der Kultur.....	12
B. Die Kunstfreiheit	12
C. Die Wissenschaftsfreiheit.....	13
D. Das Engagement des Gemeinwesens im Kulturbereich.....	13
1. Formen.....	13
2. Subsidiarität.....	13
E. Das verfassungsmässige Förderungsprimat der Kantone im Kulturbereich	14
1. Überblick.....	14
2. Kulturförderung als zwingende Staatsaufgabe.....	14
F. Die kommunale Kulturförderung	15
G. Die Kulturförderung des Bundes.....	15
H. Das weit gefasste schweizerische Kulturverständnis	16
1. Fehlende Legaldefinition des Kulturbegriffes.....	16
2. Kultursparten	16
I. Formen und Mittel der Kulturförderung.....	17
J. Förderkriterien.....	18

K. GLAM-Institutionen als förderungswürdige Kultureinrichtungen	19
1. Begriff	19
2. Rechtsstatus	19
3. Die einzelnen <i>GLAM</i> -Institutionen	20
a) Galerien	20
b) Bibliotheken	20
c) Archive	20
d) Museum	20
IV. DIE NORMATIVEN ANFORDERUNGEN AN LEISTUNGSVEREINBARUNGEN ...	21
A. Rechtsnatur der Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag	21
B. Rechtsquellen des öffentlichen Vertragsrechts.....	21
1. Spezialgesetzliche Vorschriften	22
2. Vertraglich vereinbarte Regeln.....	22
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	23
C. Voraussetzungen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen	23
D. Die Vertragsparteien	23
1. Leistungsbestellende und Beitraggebende	23
2. Leistungserbringende und Beitragsempfangende.....	24
3. Leistungsempfangende	24
E. Zustandekommen und Beendigung	24
1. Vertragsverhandlungen und Abschluss	24
2. Form	25
3. Beendigung.....	25
F. Inhalt von Leistungsvereinbarungen	25
1. Zu erbringende kulturelle Leistungen und Leistungsziele	25
a) Umschreibung	25

b) Leistungsziele und Indikatoren	26
2. Beitragsleistung der leistungsbestellenden Partei	26
3. Eigenleistungen und Eigenfinanzierungsgrad	26
4. Vorgaben betreffend Rechnungsführung und Rechnungsprüfung (Revision)	27
5. Vorgaben betreffend Berichterstattung und Leistungsprüfung (<i>Controlling</i>)	27
G. Die Grundrechtsbindung	27
V. PRAKTISCHE ANWENDUNGSBEISPIELE	29
A. Galerien	30
1. Kunsthalle Bern	30
a) Leistungen und Pflichten des Vereins (Art. 4 ff.)	30
b) Personelles und Gleichstellung (Art. 11 ff.)	30
c) Finanzielles (Art. 15 ff.)	30
d) Qualitätssicherung (Art. 19 ff.)	31
e) Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten (Art. 23 ff.)	31
f) Interview mit Franziska Burkhardt , Kulturbeauftragte Stadt Bern	31
g) Würdigung	31
2. Kunstplattform akku Emmen	32
a) Leistungen der Stiftung (Ziff. 4 und 5)	32
b) Beitragsleistungen der Gemeinde (Ziff. 6 und 7)	33
c) Generelle Bestimmungen (Ziff. 9)	33
d) Würdigung	33
3. Kunsthalle Wil	33
a) Gegenstand und Ziele der Leistungsvereinbarung (Ziff. 1)	33
b) Leistungsauftrag der Kulturinstitution (Ziff. 2)	34
c) Pflichten und Rechte des Kantons und der Stadt (Ziff. 3)	34
d) Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung (Ziff. 4)	34
e) Schlussbestimmungen (Ziff. 5)	35
f) Interview mit Ursula Badrutt, Leiterin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen	35
g) Würdigung	35

B. Bibliotheken	36
1. Stadtbibliothek Burgdorf.....	36
a) Leistungen und Vorhaben der Stadtbibliothek (Art. 3 ff.).....	36
b) Leistungsabgeltung (Art. 7 ff.).....	37
c) Sicherstellung der Leistungen (Art. 14 ff.).....	38
d) Konfliktregelung (Art. 18 f.).....	38
e) Interview Andrea Grichting, Leiterin der Stadtbibliothek Burgdorf.....	38
f) Würdigung.....	39
2. Stiftsbibliothek St. Gallen I.....	39
a) Gegenstand und Ziele (Ziff. 1).....	39
b) Leistungsauftrag der Kulturinstitution (Ziff. 2).....	40
c) Pflichten und Rechte des Kantons St. Gallen (Ziff. 3).....	41
d) Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung (Ziff. 4).....	41
e) Interview mit Cornel Dora, Stiftsbibliothekar.....	42
f) Würdigung.....	42
3. Stiftsbibliothek St. Gallen II.....	43
a) Gesetzliche Grundlage und Rechtsform (Ziff. 3).....	43
b) Ziele (Ziff. 4).....	43
c) Aufgaben, Indikatoren, Termine (Ziff. 5; Auswahl).....	43
d) Auflagen und Bedingungen (Ziff. 7).....	44
e) Höhe und Zahlungsmodus der Finanzhilfe, Eigenmittel und Beiträge Dritter (Ziff. 8).....	45
f) Instrumente zur Aufgabenüberprüfung und Steuerung (Ziff. 9).....	45
g) Würdigung.....	46
C. Archive	46
1. Robert Walser-Zentrum.....	46
a) Grundlagen (Art. 1 ff.).....	46
b) Leistungen und Pflichten der Stiftung (Art. 4 ff.).....	47
c) Personelles und Gleichstellung (Art. 6 ff.).....	47
d) Finanzielles (Art. 14 ff.).....	47
e) Qualitätssicherung (Art. 18 ff.), Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten (Art. 22 ff.).....	47

f)	Interview mit Reto Sorg, Leiter des Robert Walser-Zentrums	47
g)	Würdigung.....	48
2.	Thurgauer-Frauen-Archiv	49
a)	Gegenstand (Ziff. 1)	49
b)	Leistungen des Vereins (Ziff. 3).....	49
c)	Leistungen des Kantons Thurgau (Ziff. 4).....	50
d)	Interview mit Martina Keller, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Kulturamt Thurgau	50
e)	Würdigung.....	50
D.	Museen.....	50
1.	Historisches Museum Obwalden.....	50
a)	Leistungen des Vereins (Ziff. 4).....	51
b)	Leistungen des Kantons (Ziff. 5).....	51
c)	Controlling (Ziff. 6).....	51
d)	Interview mit Marius Risi, Amtsleiter/Kulturbeauftragter, Amt für Kultur und Sport des Kantons Obwalden.....	51
e)	Würdigung.....	52
2.	Museum Franz Gertsch	52
a)	Allgemeines (Art. 1 f.)	52
b)	Leistungen und Vorhaben der Stiftung (Art. 3 ff.).....	53
c)	Finanzielles (Art. 7 ff.)	54
d)	Sicherstellung der Leistungen und Vorhaben (Art. 14 ff.) und Konfliktregelung (Art. 18 ff.)	55
e)	Interview mit Sibylle Birrer Bär, Abteilungsvorsteherin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons Bern	55
f)	Würdigung.....	55
3.	Bernisches Historisches Museum.....	56
a)	Leistungen und Pflichten des Bernischen Historischen Museums (Art. 4 ff.)	56
b)	Personelles und Gleichstellung (Art. 18 ff.).....	56
c)	Finanzielles (Art. 21 ff.)	56
d)	Qualitätssicherung (Art. 26 ff.), Leistungsstörungen und Vertragssteitigkeiten (Art. 31 ff.).....	56

e)	Interview mit Sibylle Birrer Bär, Abteilungsvorsteherin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons Bern	57
f)	Würdigung.....	57
VI.	SCHLUSSBETRACHTUNG UND GESAMTWÜRDIGUNG	58
A.	Verbreitung und Anwendungszweck.....	58
B.	Der Respekt gegenüber der Kulturverfassung, insbesondere bezüglich der Autonomie des künstlerischen Diskurses und der Grundrechte	58
C.	Anwendung der <i>NPM</i> -Prinzipien.....	58
1.	<i>Output</i> - bzw. Ergebnisorientierung	58
a)	Übergeordnete (politischen Ziele).....	58
b)	Signifikante Leistungsziele mit messbaren Indikatoren.....	58
2.	Kunden- und Bürgerorientierung (Publikumsorientierung).....	59
3.	Qualitätsorientierung	59
4.	Kostenorientierung	59
5.	Wettbewerbsorientierung	59
D.	Die Praxistauglichkeit von Leistungsvereinbarungen im Kultur(förderungs)bereich.....	59
1.	Vorteile.....	60
a)	Planungssicherheit.....	60
b)	Verhandelbarkeit von Leistungen und Entgeltung.....	60
c)	Transparenz und Nachvollziehbarkeit.....	60
d)	Kontinuierliche Begleitung durch und regelmässiger Austausch mit Controlling-Instanz	60
2.	Nachteile und Gefahren.....	60
a)	Dominanz formeller, metrisch darstellbarer Kriterien	60
b)	Bevorzugung mehrheitsfähiger Kulturangebote	60
c)	Grosser administrativer Aufwand für die Vertragsparteien	61
d)	Fehlende Differenzierung.....	61
e)	Lange Anpassungsdauer.....	61

f) Kumulation von Leistungsvereinbarungen zu demselben Produkt	61
g) Detaillierungsgrad der Leistungen	61
E. Schlussfazit und Gestaltungsempfehlungen.....	62
1. Bedingte Eignung von Leistungsvereinbarungen zur Kulturförderung	62
2. Gestaltungsempfehlungen	62
a) Ernennung einer autonomen Fachkommission als Vergabestelle und Controlling- Instanz	62
b) Systematische Einräumung und Berücksichtigung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit.....	62
c) Umschreibung der Leistungen.....	62
d) Gesamtwürdigung der Leistung anstelle der Anwendung formeller Indikatoren	62
e) Agile Anwendung von Mustervereinbarungen, namentlich hinsichtlich der Auflagen und Bedingungen.....	62

Literaturverzeichnis

BETZLER DIANA, Wirkung und Qualität kombiniert – Ein Qualitätsmanagement für Theater, *Zeitschrift für Kulturmanagement* 1/2017, S. 71-100

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Zürich 2017

BIJL-SCHWAB BRIGITTE, Kulturpolitik, *in*: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vetter Adrian/Häusermann Silja (Hrsg.), *Handbuch der Politik der Schweiz/Manuel de la politique suisse*, Zürich 2017, S. 855-888

BUSER DENISE (HRSG.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, Basel 2008

CHAPPELET JEAN-LOUP, The New Model of Swiss Public Management, *in*: Ladner Andreas/Soguel Nils/Emery Yves/Weerts Sophie/Nahrath Stéphane (Hrsg.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Cham 2019, S. 156-173 (zit. New Model)

CHAPPELET JEAN-LOUP, Das Tetraeder des Public Management, *in*: Ladner Andreas/Chappelet Jean-Loup/Emery Yves/Knoepfel Peter/Mader Luzius/Soguel Nils/Varone Frédéric (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 2013, S. 323-345 (zit. Tetraeder)

DUBEY JACQUES/ ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, *Droit administratif général*, Basel 2014

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A., *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK BV-Autor)

EWERT GISELA/UMSTÄTTER WALTHER, Die Definition der Bibliothek: Der Mangel an Wissen über das unzulängliche Wissen ist bekanntlich auch ein Nichtwissen, *in*: *Bibliotheksdienst* 33/6 (1999), S. 957–971

FAVRE ANNE-CHRISTINE, La contractualisation en droit public, *in*: Boillet Véronique /Favre Anne-Christine/Largey Thierry/Martenet Vincent (Hrsg.), *La contractualisation en droit public*, Genf/Zürich 2021, S. 7-17

GRABER CHRISTOPH BEAT, Kulturverfassung, *in*: Diggelmann Oliver/Hertig Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2 Aufl., Zürich 2020, S. 2309-2326.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. überarbeitete Aufl., Zürich 2020

JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS, *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*, 5. Aufl., Zürich 2019

KLEY ANDREAS/GROSSMANN KAREN, *Skript Verwaltungsverfahrenrecht*, Stand 12.06.2014, <https://www.rwi.uzh.ch/elt-lst-kley/vwvr/document.pdf>, abgerufen am 23.08.2022

LABARONNE LETICIA, Performance measurement and evaluation in arts management – A meta-synthesis, *Zeitschrift für Kulturmanagement* 1/2017, S. 37-70

LADNER ANDREAS, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, *in*: Ladner Andreas/Soguel Nils/Emery Yves/Weerts Sophie/Nahrath Stéphane (Hrsg.), *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Cham 2019, S. 43-66

LIENHARD ANDREAS, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer, und Erfolgsfaktoren*, Bern 2015 (zit. 10 Jahre NPM)

- LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005 (zit. Grundlagen)
- LIENHARD ANDREAS/ENGEL GERHARD/SCHMUTZ ANDREAS, *in*: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bern 2021, S. 985-1016
- MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (HRSG.), *Constitution fédérale, Commentaire Romand*, Basel 2021 (zit. CR Cst-Autor)
- MENNE-HARITZ ANGELIKA, *Schlüsselbegriffe der Archivterminologie. Lehrmaterialien für das Fach Archivwissenschaft*, 3. Aufl., Marburg 2006
- MÜLLER MARKUS/FELLER RETO, *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bern 2021
- PULITANO DONATELLA (HRSG.), *New Public Management, Terminologie – terminologie – terminologia*, Bern/Stuttgart/Wien 2000
- RASCHÈR ANDREA, *Kulturförderung*, *in*: Mosimann Peter/Renold Marc-André/Raschèr Andrea F. G. (Hrsg.), *Kultur Kunst Recht*, Basel 2019, S. 7-19.
- RITZ ADRIAN, *Evaluation von New Public Management*, Bern 2003
- RITZ ADRIAN/SINELLI PETER/NEUMANN OLIVER, *New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen*, *in*: Bergmann Andreas/Giauque David/Kettinger Daniel/Lienhard Andreas, Nagel Erik/Ritz Adrian/Steiner Reto (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management*, Zürich 2016, S. 80-105
- RÜTSCHÉ BERNHARD, *Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz*, ZBJV 152 (2016), S. 71-113
- SCHEDLER KUNO, *Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht*, *in*: Mastronardi Philippe/Schedler Kuno (Hrsg.), *New Public Management in Staat und Recht, Ein Diskurs*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2004, S. 1-46 (zit. Systemanforderungen)
- SCHEDLER KUNO, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Von der Idee des Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell*, Bern/Stuttgart/Wien 1995 (zit. Ansätze)
- SCHEDLER KUNO/PROELLER ISABELLA, *New Public Management*, 5. Aufl., Bern 2011
- STEINER RETO/LADNER ANDREAS/REIST PASCAL, *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern 2014
- TANQUEREL THIERRY, *Au-delà des apparences : le contrat de droit public est-il vraiment bilatéral?*, *in*: Boillet Véronique /Favre Anne-Christine/Largey Thierry/Martenet Vincent (Hrsg.), *La contractualisation en droit public*, Genf/Zürich 2021, S. 19-43
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Bern 2014
- UHLMANN FELIX, *Kulturinstitutionen unter staatlicher, privater und gemeinsamer Verantwortung – unter besonderer Berücksichtigung des Public Private Partnership (PPP)*, *in*: Mosimann Peter/Schönenberger Beat (Hrsg.), *Kunst & Recht 2019 / Art & Law 2019, Referate zur gleichnamigen Veranstaltung der Juristischen Fakultät der Universität Basel vom 14. Juni 2019*, Bern 2019, S. 43-46
- UHLMANN FELIX/BOGNUDA CRISTINA, *Zehn Thesen zu Kunstfreiheit und Kulturförderung*, ZSR 127 (2008), S. 363-380

UHLMANN FELIX/RASCHÈR ANDREA F. G./SCHEIFELE EVA/WILHELM, Kulturförderung, *in*: Mosimann Peter/Renold Marc-André/Raschèr Andrea F. G. (Hrsg.), Kultur Kunst Recht, Basel 2019, S. 223-315

WALDMANN BERNHARD, Der verwaltungsrechtliche Vertrag – Eine Einführung, *in*: Häner Isabelle /Waldmann Bernhard (Hrsg.), Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, Zürich 2007, S. 1-22

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (HRSG.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Autor)

WALDMANN BERNHARD/WIEDERKEHR RENÉ, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2019

WEIL SONIA, 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, Cahier de l'IDHEAP 300/2017, Lausanne 2017

ZEMBYLAS TASOS, Evaluationen im kulturpolitischen Wirkungsbereich – Grundprobleme und Herausforderungen, Zeitschrift für Kulturmanagement 1/2017, S. 13-36

Rechtsquellenverzeichnis

Bundesrecht

- BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
- VGG Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.32
- OR Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220
- KFG Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 11. Dezember 2009, SR 442.1
- V EDI FK Verordnung des EDI über das Förderungskonzept für die Unterstützung von Museen, Sammlungen und Netzwerken Dritter zur Bewahrung des kulturellen Erbes vom 29. November 2016, SR 442.121.1
- SuG Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Kantonales Recht

Zürich

- KV Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101
- KFG Kulturförderungsgesetz (KFG) vom 1. Februar 1970, LS 440.1

Bern

- KV Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 6. Juni 1993, BSG 101.1
- KKFG Kantonales Kulturförderungsgesetz (KKFG) vom 12. Juni 2012, BSG 423.11
- KKFV Kantonale Kulturförderungsverordnung vom 13. November 2013, BSG 423.411.1
- StBG Staatsbeitragsgesetz (StBG) vom 16. September 1992, BSG 641.1

Luzern

- KV Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007, SRL Nr. 1
- KFG Kulturförderungsgesetz vom 13. September 1994, SRL Nr. 402
- KFV Verordnung zum Kulturförderungsgesetz (Kulturförderungsverordnung) vom 14. April 2017, SRL Nr. 598
- StBG Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996, SRL Nr. 601

Uri

- KFG Gesetz über die Förderung der Kultur im Kanton Uri (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 26. September 2021, RB 10.8111

Obwalden

KV Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung, KV) vom 19. Mai 1968, GDB 101

KulturG Kulturgesetz vom 10. März 2016, GDB 451.1

Nidwalden

KFG Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 4. Februar 2004, NG 321.1

KFV Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens (Kulturförderungsverordnung) vom 29. Juni 2004, NG 321.11

Glarus

KFV Kulturfondsverordnung vom 3. Dezember 2012, GS IV F/1/1

Freiburg

SubG Subventionsgesetz (SubG) vom 17. November 1999, SGF 616.1

Solothurn

KV Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, BGS 111.1

KFG Gesetz über Kulturförderung vom 28. Mai 1967, BGS 431.11

Basel-Stadt

StBG Staatsbeitragsgesetz vom 11. Dezember 2013, SG 610.500

Basel-Landschaft

KV Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SGS 100

SBG Staatsbeitragsgesetz (SBG) vom 27. Juni 2019, SGS 360

SBV Staatsbeitragsverordnung (SBV) vom 17. Dezember 2019, SGS 360.11

KFG Gesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 4. Juni 2015, SGS 600

KFV Verordnung über die Kulturförderung (Kulturförderungsverordnung, KFV) vom 20. Dezember 2016, SGS 600.11

Schaffhausen

KV Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SHR 100

KG Kulturgesetz vom 9. Januar 2006, SHR 441.100

VKG Verordnung zum Kulturgesetz vom 12. Dezember 2006, SHR 441.101

Appenzell Ausserrhoden

KFG Kulturförderungsgesetz vom 28. November 2005, bGS 420.1

KFV Kulturförderungsverordnung vom 4. Juli 2006, bGS 420.11

Appenzell Innerrhoden

KulturG Kulturgesetz vom 25. April 1999, GS 446.000

St. Gallen

KV Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1

VKK	Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen vom 18. September 1979, sGS 173.5
KEB	Kulturerbegesetz vom 15. August 2017, sGS 277.1
KFG	Kulturförderungsgesetz vom 15. August 2017, sGS 275.1
KFV	Kulturförderungsverordnung vom 18. Juni 2019, sGS 275.11
EG ZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911, sGS 911.1

Graubünden

KFG	Gesetz über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 15. Februar 2017, BR 494.300
KFV	Verordnung zum Gesetz über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsverordnung, KFV) vom 12. Dezember 2017, BR 494.310

Aargau

KV	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SAR 110.000
KG	Kulturgesetz (KG), vom 31. März 2009, SAR 495.200
VKG	Verordnung zum Kulturgesetz (VKG) vom 4. November 2009, SAR 495.211

Thurgau

KulturG	Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege (KulturG) vom 4. Juni 1993, SR 442.1
KulturV	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege (KulturV) vom 6. August 2002, SR 442.11

Waadt

Cst	Constitution du Canton de Vaud (Cst) du 14 avril 2003, BLV 101.01
LVCA	Loi sur la vie culturelle et la création artistique (LVCA) du 8 avril 2014, BLV 446.11

Wallis

KFG	Kulturförderungsgesetz vom 15. November 1996, SGS 440.1
SubG	Subventionsgesetz vom 13. November 1995, SGS 616.1

Neuenburg

LEAC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles du 25 juin 1991, RSN 451.01
------	---

Genf

Cst	Constitution de la République et canton de Genève (Cst) du 14 octobre 2012, RSG A 2 00
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) du 15 décembre 2005, RSG D 1 11

Jura

LCulture	Loi sur l'encouragement des activités culturelles du 9 novembre 1978, RSJU 443.1
----------	--

Kommunales Recht**Stadt Bern**

- GO Bern Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998, SSSB 101.1
- UeR Bern Reglement der Stadt Bern vom 30. Januar 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen, SSSB 152.03
- UeV Bern Verordnung der Stadt Bern vom 7. Mai 2003 für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen, SSSB 152.031

Stadt Wil

- ReglKP Reglement über die Kulturpolitik und Kulturförderung vom 10. November 2016, sRS 251.1

Materialienverzeichnis

Bund

- KB 2016/20 Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft) vom 28. November 2014, BBl 2015, S. 497 ff.
- KB 2012/15 Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 (Kulturbotschaft) vom 23. Februar 2011, BBl 2011, S. 2971
- BFS Definitionen Bundesamt für Statistik, Statistik der Kulturfinanzierung durch die öffentliche Hand in der Schweiz, Definitionen und Methode, Nov. 2020

Kantone

Basel-Stadt

- FD BS Bericht GBLV Aufbau von Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen, Methodische Überlegungen für den Kanton Basel-Stadt vom 27. April 2000,
http://www.andreasladner.ch/dokumente/dokumente_konstanz_ws01/RK_NP_M8_2.pdf, abgerufen am 22.08.2022

St. Gallen

- Botschaft KFG SG Botschaft zum Kulturförderungsgesetz (KFG) der Regierung des Kantons St. Gallen an den Kantonsrat vom 20. Dezember 2016

Gemeinden

Burgdorf

- VB 2019 BG Burgdorf Verwaltungsbericht 2021 Bürgergemeinde Burgdorf,
https://www.burgergemeinde-burgdorf.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Verwaltungsbericht2019.pdf
- VB 2020 BG Burgdorf Verwaltungsbericht 2020 Bürgergemeinde Burgdorf,
https://www.burgergemeindeburgdorf.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Verwaltungsbericht_2020_Druckerei.pdf
- VB 2021 BG Burgdorf Verwaltungsbericht 2021 Bürgergemeinde Burgdorf,
https://www.burgergemeinde-burgdorf.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/Verwaltungsbericht2021.pdf

Parastaatliche Organisationen

- JB 2021 Stibi SG Jahresbericht 2021 Stiftsbibliothek St. Gallen

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
a.M.	anderer Meinung
anschl.	anschliessend
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAK	Bundesamt für Kultur
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern)
betr.	betreffend
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGer	Bundesgericht; unpublizierte Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
bGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Appenzell-Ausserrhoden
BHM	Bernisches Historisches Museum
BLV	Base législative vaudoise
BR	Bündner Rechtsbuch
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heisst
E.	Erwägung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
f./ff.	folgende/fortfolgende
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
Fn.	Fussnote
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GLAM	Galleries, Libraries, Archives, Museums
GS	Bereinigte Sammlung der Gesetze des Kantons Appenzell-Innerrhoden; Gesetzessammlung des Kantons Glarus
Hrsg.	Herausgeberschaft
ICOM	International Council of Museums
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
inkl.	inklusive
i. V. m.	in Verbindung mit
JB	Jahresbericht
Kap.	Kapitel
KB	Kulturbotschaft
LS	Zürcher Loseblattsammlung
m. E.	meines Erachtens
m. w. H.	mit weiteren Hinweisen
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
NPM	New Public Management
RB	Urner Rechtsbuch/Rechtsbuch des Kantons Thurgau
Rn.	Randnote

RSG	Recueil systématique genevois
RSJU	Recueil systématique jurassien
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft; Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts; Systematische Rechts- sammlung des Kantons Thurgau
SRL	Systematische Sammlung des Luzerner Rechts
sRS	systematische Rechtssammlung der Stadt Wil
SRSZ	Systematische Rechtssammlung des Kantons Schwyz
SSSB	Systematische Sammlung des Stadtrechts von Bern
Stibi SG	Stiftsbibliothek St. Gallen
V	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

I. Einleitung

A. Problemstellung

Die Idee zu meiner Masterarbeit entstand während des Moduls *Public Management* am *IDHEAP* in Lausanne, wo das Thema des Kontraktmanagements und der damit einhergehenden «Leistungsvereinbarungen»¹ zu sehr animierten Diskussionen geführt hat. In der Tat, setzt die staatliche Kulturförderung wegen ihrer Subsidiarität per Definition erst im Falle eines Marktversagens ein, wo der Wettbewerb ein einheimisches Kulturschaffen und vielfältiges Kulturangebot nicht sicherzustellen vermag.² So erstaunt es auf den ersten Blick, wenn der Staat in diesem an ideellen Werten orientierten Bereich der Kultur,³ sich der vom *New Public Management (NPM)* inspirierten Handlungsform des *Contracting-out* bedient und damit durch die Hintertür sozusagen wieder einen Marktmechanismus einführt, um ein Marktversagen zu beheben.

Leistungsvereinbarungen haben in den letzten 10–15 Jahren auch im Kulturbereich massiven Eingang gefunden,⁴ namentlich mit den sogenannten *GLAM*-Institutionen, welche weite Teile des kulturellen Grundangebots sicherstellen. Beim Bund zählt man gegenwärtig etwa 280 Leistungsvereinbarungen, in den Kantonen Bern, St. Gallen und Thurgau je rund 70–80.

B. Fragestellung

Leistungsvereinbarungen sind eng mit dem Reformmodell des *NPM* verbunden.⁵ Zusammen mit den Globalbudgets bilden sie die zentralen Steuerungselemente der neuen Verwaltungsführung, die in den frühen 1990er-Jahren unter der Bezeichnung *WoV* zunächst auf lokaler und kantonaler Ebene, später dann beim Bund, unter den Führungsmodellen *FLAG* und *NFB*,⁶ eingeführt wurde. Gemeinsam ist diesen Modellen das Bestreben, das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen auszurichten.⁷ Dabei soll jede beteiligte Verwaltungseinheit über einen Leistungsauftrag verfügen, in dem die Ziele, die von dieser Einheit in den nächsten

¹ Der Begriff Leistungsvereinbarungen wird sehr breit verwendet und ist dadurch mehrdeutig. Ohne den Ausführungen unter Ziff. X vorzugreifen, sei an dieser Stelle bereits festgehalten, dass im Rahmen der vorliegenden Arbeit Leistungsvereinbarung in einem engen Sinn verstanden wird, als horizontaler Vertrag zwischen zwei unterschiedlichen Rechtssubjekten, wovon mindestens eines ein Träger hoheitlicher Rechte ist. An und für sich wäre der Begriff Leistungsvertrag, wie ihn die Berner Behörden verwenden, geeigneter. In der Mehrzahl der Kantone hat sich indessen der Begriff Leistungsvereinbarung etabliert (vgl. dazu Beilage 1).

² So BSK BV-STÖCKLI, Art. 71 N3 für die Filmbranche.

³ Vgl. diesbezüglich die Kulturdefinition der UNESCO: «Die Kultur kann in ihrem weitesten Sinne 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.»

<https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-03/1982ErklärungvonMexiko.pdf>, abgerufen am 23.08.2022.

⁴ Vgl. dazu die synoptische Darstellung der diesbezüglichen Rechtsbestimmungen in Beilage 1.

⁵ RÜTSCH, S. 72.

⁶ LADNER, S. 61.

⁷ CHAPPELET, *New Model*, S. 160.

Jahren erreicht werden sollen, festgehalten sind, zusammen mit den jeweiligen Kriterien für die Erreichung dieser Ziele.⁸

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu untersuchen, inwieweit dieser Spagat zwischen den betriebswirtschaftlichen Prämissen des *NPM* und den ideellen Werten der Kultur im Bereich der *GLAM*-Institutionen möglich ist, mit anderen Worten also der Frage nachzugehen, inwieweit die Kulturförderung sich in Form von Leistungsvereinbarungen sinnvoll umsetzen lässt, ohne dabei gegen die Prinzipien der schweizerischen Kulturverfassung zu verstossen.

C. Methodik

In einem ersten Teil werden anhand der einschlägigen Literatur die verwaltungsdogmatischen Grundlagen der Leistungsvereinbarungen im Kontext der wirkungsorientierten Verwaltungstätigkeit erarbeitet. In den beiden nächsten Teilen werden die stark föderalistisch geprägte schweizerische Kulturverfassung und die Rechtsgrundlagen der Leistungsvereinbarungen im Kulturbereich abgehandelt, wobei das Schwergewicht bei der kantonalen Gesetzgebung gelegt wird. Im vierten Teil wird eine Auswahl von elf repräsentativen aktuellen Leistungsvereinbarungen mit *GLAM*-Institutionen aller föderalistischen Ebenen vor dem Hintergrund der verwaltungstheoretischen und rechtlichen Aspekte des Kontraktmanagements vorgestellt, um sie dann mit den Erkenntnissen aus den theoretischen und rechtlichen Vorgaben zu vergleichen. Ergänzend dazu wurden halbstrukturierte Interviews mit Vertretenden der Vertragsparteien durchgeführt, um zusätzliche Informationen zur Handhabung der Leistungsvereinbarungen und ihre Einschätzung zur Praxistauglichkeit zu erhalten. Im Schlussteil wird die einleitende Fragestellung beantwortet und mittels Gestaltungsempfehlungen ein Annäherungspotential zwischen betriebswirtschaftlicher Logik und kultureller Irrationalität aufgezeigt.

⁸ CHAPPELET, *New Model*, S. 161.

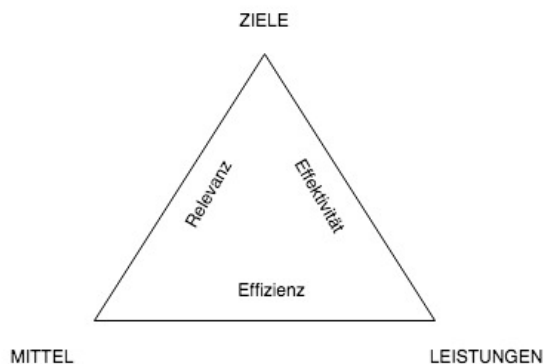
II. Die verwaltungstheoretischen Grundlagen der Leistungsvereinbarungen

A. Der Kontext des Reformmodells der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*

Dem Modell des *NPM* fehlt es zwar, aufgrund der unterschiedlichen politischen Systeme und Rechtstraditionen seiner Wegbereitenden,⁹ an einer Gesamtkonzeption. Nichtsdestotrotz sind einige zentrale Merkmale erkennbar, die auf der Überzeugung basieren, dass die Einführung von Marktprozessen die staatliche Leistungserbringung nachhaltig zu optimieren vermag, besteht doch das gemeinsame Ziel in der Annäherung der Führung des Staatssystems an diejenigen der Privatwirtschaft und damit einhergehend der Forderung nach mehr Management. Die Verwaltung soll ihre Dienstleistungen verbessern, indem sie sie effizienter macht und an den Erwartungen der Bevölkerung ausrichtet.¹⁰

Die neuen Mechanismen sehen die Steuerung des Verwaltungsapparates nicht mehr über die Ressourcen (*Input*) vor, sondern über die Leistung oder das Ergebnis (*Output*), ja sogar über deren Mehrwert (*Outcome*). Um die öffentlichen Dienstleistungen zu definieren, sollen die strategischen Aspekte (Entscheidungen über das Was) von den operativen Aspekten (Entscheidungen über das Wie) getrennt werden.¹¹

Nach CHAPPELET's Tetraeder des *Public Managements* soll der *Public Manager* seine Aufgabe gleichzeitig effektiver (Verhältnis zwischen Zielen und Leistungen), effizienter (Verhältnis zwischen Mitteln und Leistungen) und relevanter (Verhältnis zwischen Mitteln und Zielen) wahrnehmen.¹²



(CHAPPELET, Tetraeder, S. 329)

B. Strategische Ziele der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*

Innerhalb dieser Vision haben sich mehrere strategische Ziele entwickelt, wobei die verschiedenen Autorinnen und Autoren zum Teil austauschbare Begriffe hierfür

⁹ Als solche zählen namentlich Neuseeland, England, die Niederlande, Skandinavien und die USA.

¹⁰ WEIL, S. 7.

¹¹ WEIL, S. 7.

¹² CHAPPELET, Tetraeder, S. 329.

verwenden. Nachfolgend werden die wichtigsten kurz vorgestellt, sofern sie für die vorliegende Analyse von Bedeutung sind.

1. **Output- bzw. Ergebnisorientierung**

Im Gegensatz zur *Input*-gesteuerten traditionellen Verwaltungsführung, die den Leistungserbringenden zu wenig Anreize vermittelte, effizient und effektiv zu handeln, sollen nunmehr die erbrachten Leistungen (Produkte) oder auch die durch die Leistungen erreichten Wirkungen Diskussionspunkt und Ausrichtungsmaßstab des Verwaltungshandelns sein.¹³ Im *NPM* oder in der *WoV* erfolgt die Steuerung somit ergebnisorientiert, über Leistungs- bzw. Wirkungsvorgaben.¹⁴

Leistungsziele, das heißt der am Ende eines bestimmten Zeitraums angestrebte Stand von Produkten, betreffen die Qualität, die Quantität, die zeitliche Verfügbarkeit und die Kosten bzw. den Kostendeckungsgrad.¹⁵

Wirkungsziele hingegen visieren einen zukünftigen Zustand der Gesellschaft oder der gesellschaftlichen Entwicklung an. Es geht hier um die Frage, was der Zweck einer Tätigkeit ist, bzw. was mit der Erbringung einer Leistung langfristig erreicht werden soll.¹⁶

Wesentliche Konsequenz der Ergebnisorientierung ist die Leistungs- bzw. Wirkungsmessung. Diese erfolgt in Form von Indikatoren, welche die nachfolgenden Anforderungen zu erfüllen haben:¹⁷

- zentrale Bedeutung der Leistung bzw. der Wirkung für das Programm,
- hohe interne und externe (Daten-)Validität des Indikators,
- Einfachheit,
- Genauigkeit im Sinne der Verlässlichkeit des Maßstabes für den Indikator,
- Rechtzeitigkeit der Verfügbarkeit der Zahlen,
- Vollständigkeit der Angaben,
- Vertraulichkeitsschutz bzw. Respektierung der Vorschriften des Persönlichkeitsschutzes,
- Erhebungswirtschaftlichkeit.

Die Leistungsindikatoren werden in den Leistungsvereinbarungen festgehalten.¹⁸ Wirkungsziele sind indessen Sache der Politik und stellen demzufolge die sogenannten übergeordnete Ziele dar.¹⁹

2. **Kunden- und Bürgerorientierung**

Weiteres zentrales Element des *NPM* oder der *WoV* ist die verstärkte Kunden- und Bürgerorientierung.²⁰ Darunter versteht man eine vermehrte Einflussnahme der Kundschaft oder des Publikums auf die konkrete Aufgabengestaltung und Leis-

¹³ SCHEDLER/PROELLER, S. 176.

¹⁴ SCHEDLER, Ansätze, S. 5.

¹⁵ SCHEDLER/PROELLER, S. 147.

¹⁶ SCHEDLER/PROELLER, S. 146.

¹⁷ BUSCHOR/LÜDER, S. 183 f.

¹⁸ SCHEDLER, Ansätze, S. 75.

¹⁹ LIENHARD, Grundlagen, S. 27, SCHEDLER, Ansätze, S. 145.

²⁰ LIENHARD, Grundlagen, S. 34.

tungserbringung. Dies bedingt, dass sie Wünsche und Vorstellungen im Rahmen von Befragungen und anderen Mitwirkungsrechten anbringen können.

3. Qualitätsorientierung

Das Wort «*Qualität*» hat seinen Ursprung im lateinischen Wort *qualitas* (Beschaffenheit, Merkmal, Eigenschaft, Zustand) und «*beschreibt die Natur, den Zustand oder den Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung*»²¹. In Anlehnung an Garvin, differenzieren Schedler/Proeller zwischen mehreren Qualitätsdimensionen:²²

- die produkt- bzw. leistungsbezogene Qualität, die Attribute des Produkts und die Art der Erbringung der Leistung gegenüber der Kundschaft bzw. dem Publikum,
- die kundschaftsbezogene Qualität, die Einwirkung auf die Leistungsempfangenden in Form des erbrachten Nutzens für das Publikum, die Zufriedenheit der Kundschaft sowie die Veränderungen in deren Verhalten und Fähigkeiten,
- die prozessbezogene Qualität, die neben der Sicherheit der Prozesse sowie deren Schnelligkeit und Effizienz, auch die recht- und ordnungsmässige Erstellung der Leistung betrifft,
- die wertbezogene Qualität, welche angibt, ob die Leistung ihren Preis wert ist, also wie gut das Kosten-Leistungs- bzw. das Kosten-Wirkungs-Verhältnis ist,
- die politische Qualität im Sinne des sachlichen Nutzens der Leistung für die Gesellschaft.

4. Kostenorientierung

Mit dem *NPM* sollen die definierten Aufgaben (Leistungen) kostenbewusster und kostengünstiger erfüllt werden (Effizienzsteigerung).²³ Damit verbunden ist tendenziell eine vermehrte Überwälzung der anfallenden Verwaltungskosten auf die Kundinnen und Kunden. Denn nach dem betriebswirtschaftlichen Äquivalenzprinzip sollen «*Nutzniesser einer Leistung, deren Inhalt sie mitbestimmen können, diese auch bezahlen*»²⁴. Daraus wird gefolgert, dass die Finanzierung über Gebühren so weit als möglich ausgedehnt und vermehrt Kosten-Nutzen-Transparenz geschaffen werden soll.²⁵

5. Wettbewerbsorientierung

Wenn immer möglich sollen auch mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Stellen analog privaten Unternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt sein.²⁶ Es wird davon ausgegangen, dass funktionierender Wettbewerb die wirksame und effiziente Leistungserstellung am besten gewährleistet.²⁷ Soweit zwischen verschiedenen Anbietenden von öffentlichen Leistungen keine echte Konkurrenzsituation besteht oder bestehen kann, was im Kulturbereich oft der Fall ist, sollen mittels einzelner Markt-

²¹ BETZLER, S. 74.

²² SCHEDLER/PROELLER, S. 83.

²³ SCHEDLER, Ansätze, S. 19, 22 f.

²⁴ LIENHARD, Grundlagen, S. 37.

²⁵ SCHEDLER, Ansätze, S. 39.

²⁶ SCHEDLER, Ansätze, S. 20, 211 ff.

²⁷ SCHEDLER, Ansätze, S. 186 ff.

mechanismen wettbewerbsähnliche Situationen geschaffen werden.²⁸ Eine dieser Massnahmen sind Auslagerungen im Sinne eines *Contracting-out*.²⁹

C. Mittel

Die Mittel, mit denen das *NPM* diese Ziele erreichen will, sind:³⁰

- Ersatz von Regeln und Anordnungen durch Aufträge und Vereinbarungen,
- Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen,
- Delegation von Verantwortung an die Front,
- Organisation der Verwaltung nach dem Konzernmodell,
- Leistungsauftrag und Globalbudgetierung,
- Schaffung von Anreizen zur Steigerung der Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden,
- Einführung von Wettbewerbselementen in der Verwaltung.

D. Ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen

1. Kontraktmanagement

a) Bedeutung

Ein wesentliches, konstitutives Element der *WoV* ist das sogenannte Kontraktmanagement.³¹ Mit Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen sollen in Konkretisierung der übergeordneten Vorgaben die von nachgeordneten Stellen für einen bestimmten Zeitraum zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung stehenden Mittel (Kontraktsumme) sowie die zu beachtenden Rahmenbedingungen ausgehandelt werden.³² Das Kontraktmanagement wird sowohl zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten (*Contracting-in*)³³ und zwischen Verwaltung und ausgelagerten bzw. dritten Organisationen (*Contracting-out*)³⁴ eingesetzt.

²⁸ SCHEDLER, Ansätze, S. 198 ff.

²⁹ LIENHARD, Grundlagen, S. 38.

³⁰ SCHEDLER, Systemanforderungen, S. 50.

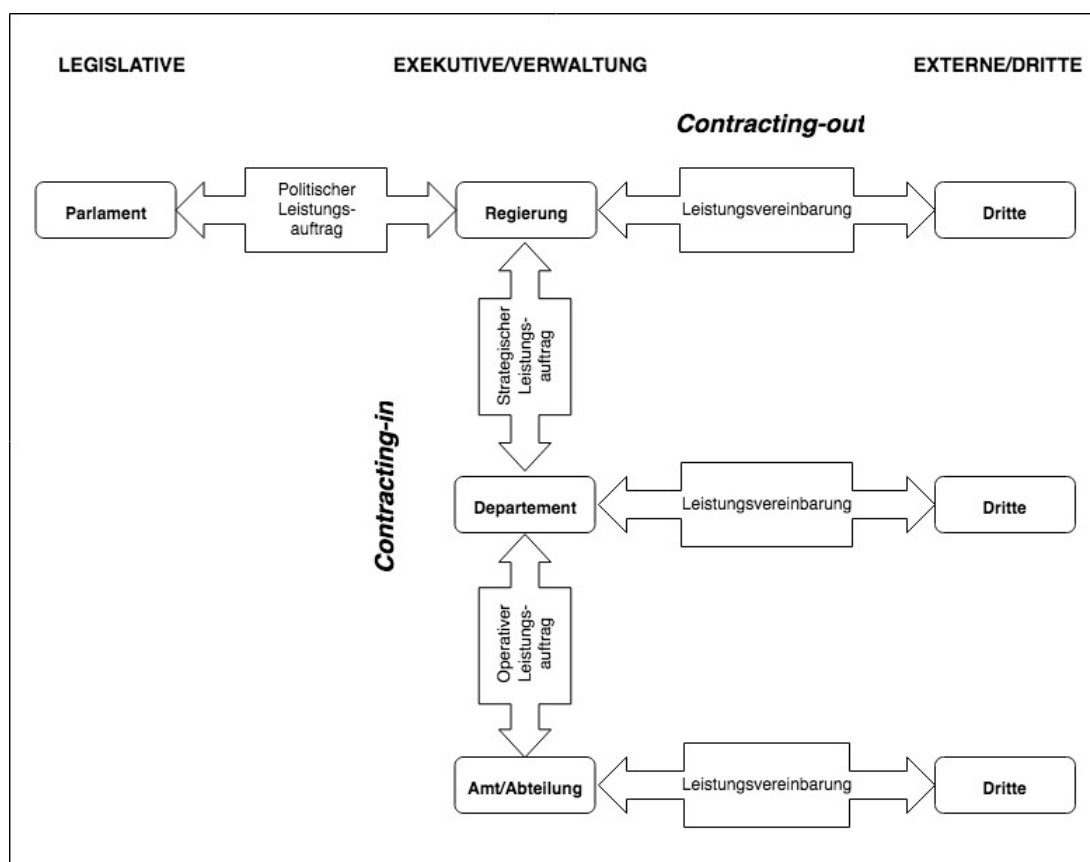
³¹ MÜLLER/FELLER, S. 26, LIENHARD, Grundlagen, S. 40.

³² LIENHARD, Grundlagen, S. 39.

³³ PULITANO, S. 100, SCHEDLER, Ansätze, S. 132.

³⁴ PULITANO, S. 101, SCHEDLER, Ansätze, S. 132.

b) Schematische Übersicht über interne, vertikale Leistungsaufträge und externe, horizontale Leistungsvereinbarungen



(In Anlehnung an FD BS Bericht GBLV, Abb. 1, S. 3.)

c) Rahmen- und Jahreskontrakt

In der Lehre wird bisweilen zwischen Rahmen- und Jahreskontrakten unterschieden. Der mehrjährige Rahmenkontrakt regelt das grundsätzliche Verhältnis zwischen Vergabestelle und leistungserbringender Partei und bildet mithin das mittelfristige Gerüst für die Geschäftsbeziehung.³⁵ Ein zusätzlicher Jahreskontrakt enthält sodann die detaillierten Angaben über Produkte hinsichtlich Menge, Qualität, finanzieller Zusammenhänge und Total der Kontraktsumme für das betreffende Jahr sowie all-fällige besondere Jahresziele, die sich namentlich aus Spezialprojekten ergeben.³⁶

In der Praxis wird, mindestens was die externen Leistungsvereinbarungen betrifft, auf diese Differenzierung weitestgehend verzichtet und beides in eine einzige Leistungsvereinbarung eingebaut.

³⁵ SCHEDLER/PROELLER, S. 168.

³⁶ SCHEDLER/PROELLER, S. 169.

In der Lehre ist ein Kontraktraster entwickelt worden, das die wesentlichen Bestandteile von Vereinbarungen enthält:³⁷

- Rahmenkontrakt
 - Hinweise auf generelle Regelungen
 - Kontraktparteien
 - Vertragsdauer
 - Produktgruppen
 - Besondere Regelungen
 - Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte
 - Qualitätssicherungsmassnahmen
 - Änderungen und Auflösung des Kontraktes
- Jahreskontrakt
 - Übersichtsliste der Produkte
 - Kontraktsumme
 - Jahresziele für Spezialprojekte

2. Leistungsaufträge mit internen Leistungserbringenden (*Contracting-in*)

Im internen Verhältnis gibt es verschiedene Stufen von Leistungsaufträgen. Zuoberst steht der (politische) Leistungsauftrag des Parlamentes an die Regierung, der, gestützt auf die rechtlichen Vorgaben und auf mittel- bis langfristige Planungsinstrumente und Legislaturprogramme, die von der Regierung für einen bestimmten Zeitraum zu erbringenden Leistungen und Wirkungen je Produktgruppe oder Dienststelle, die dazu vorgesehenen Kosten und Erlöse sowie die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung definiert.³⁸

Diese Vorgaben des Parlamentes setzt die Regierung mittels (strategischer) Departments- oder Direktionsaufträgen um. Die Departemente oder Direktionen konkretisieren ihrerseits diese Vorgaben in (operativen) Leistungsaufträgen mit ihren Verwaltungseinheiten (Ämtern) und so werden die Vorgaben, aufbauend auf den Beschlussgrössen der vorangehenden Stufen, bis auf die Mitarbeitendenstufe heruntergebrochen.

Die Besonderheit dieser internen, vertikalen Leistungsaufträge ist, dass sie – wegen der hierarchischen Organisationsstruktur – einseitig von der übergeordneten Stelle abgeändert werden können.

Dennoch ist die Bezeichnung «*Leistungsvereinbarung*» weitverbreitet, mit der Begründung, dass es für ihr Zustandekommen eine zweiseitige und partnerschaftliche Diskussion über Leistungen und Finanzen zwischen Departement und Dienststelle brauche.³⁹ Ebenso könnten Produkte und Produktgruppen kaum sinnvoll ohne Zusammenwirken der direkt Beteiligten definiert werden.⁴⁰ Dazu gilt es jedoch anzufügen, dass auch bei Verfügungen im Rahmen des rechtlichen Gehörs eine Mitwirkung dazugehört. Ausserdem gibt diese breite Verwendung des Begriffes der Leistungsvereinbarung zu Verwechslungen Anlass, weshalb an dieser Stelle die Auffas-

³⁷ LIENHARD, Grundlagen, S. 40, SCHEDLER, Ansätze, S. 140, SCHEDLER/PROELLER, S. 169.

³⁸ LIENHARD, Grundlagen, S. 40.

³⁹ FD BS Bericht GBLV, S. 4.

⁴⁰ FD BS Bericht GBLV, S. 4.

sung vertreten wird, dieser sollte nur in der Relation mit externen Stellen verwendet und für den internen Bereich der Begriff des Leistungsauftrages bevorzugt werden.

3. Leistungsvereinbarungen mit externen Leistungserbringenden (*Contracting-out*)

Leistungsvereinbarungen können auch auf allen Stufen der Exekutivfunktionen (Regierung und Verwaltung) mit externen Leistungserbringenden geschlossen werden. Die stufengerechte Zuständigkeit hängt von der Tragweite der zu erstellenden Aufgabe ab und muss im Einzelfall entschieden werden.⁴¹

E. Stärkung der Führungsverantwortung durch Globalbudgets und *Controlling*

1. Globalbudgetierung

Neben der vorerwähnten veränderten Leistungssteuerung ist die Veränderung der finanziellen Steuerung in der öffentlichen Verwaltung eines der hervorstechendsten Merkmale des *NPM*. Der Verzicht auf die *Input*-orientierte Steuerung über detaillierte Haushaltspläne und Budgets führt zu einer Reihe von Anpassungen im Bereich des Finanzmanagements. Im Zentrum steht dabei das sogenannte Globalbudget, das dadurch gekennzeichnet ist, dass rechtlich verbindlich nur noch ein Nettoaufwand pro Leistungskategorie ist oder pro Organisationseinheit festgelegt wird.⁴²

Die Verwaltungseinheiten sollen weitgehend frei darüber befinden können, wie sie die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für die Zielerreichung einsetzen wollen. Das bedingt, dass der Voranschlag nicht mehr nach Sachgruppen, sondern nach Produktgruppen, Organisationseinheiten oder Aufgabenfeldern gegliedert wird. Massgebend für die Beschlussfassung sind andererseits nicht mehr die Höhe der einzelnen Ausgaben und Einnahmen, sondern die entsprechenden Saldi.⁴³

Globalbudgetierung und Leistungssteuerung sind im *NPM* systematisch miteinander verbunden. Die Zuweisung des Globalbudgets wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung gepaart. Dadurch erreicht man eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite, d. h. von politisch vorgegebenen Leistungszielen und dafür vorgesehenen Ressourcen.⁴⁴ Die Einführung des Globalbudgets allein, ohne gleichzeitig die Leistungssteuerung zu verbessern, ist auf längere Frist nicht zu verantworten. Als Regel gilt: kein Globalbudget ohne Leistungsvereinbarung.⁴⁵

Da Globalbudgets nicht verbindlich sind für externe Einheiten, die nicht der Zentralverwaltung angehören, wird hier der Terminus Globalkredit oder Globalbetrag verwendet.

2. *Controlling*

Unter *Controlling* versteht man Gesamtheit der Funktionen, welche die Informationsversorgung von entscheidungstragenden Personen verbessern sollen, und ein systematisches, umfassendes Planungs-, Steuerungs-, und Kontrollsystem darstellen.

⁴¹ FD BS Bericht GBLV, S. 5.

⁴² SCHEDLER/PROELLER, S. 177.

⁴³ LIENHARD, Grundlagen, S. 43.

⁴⁴ SCHEDLER/PROELLER, S. 179.

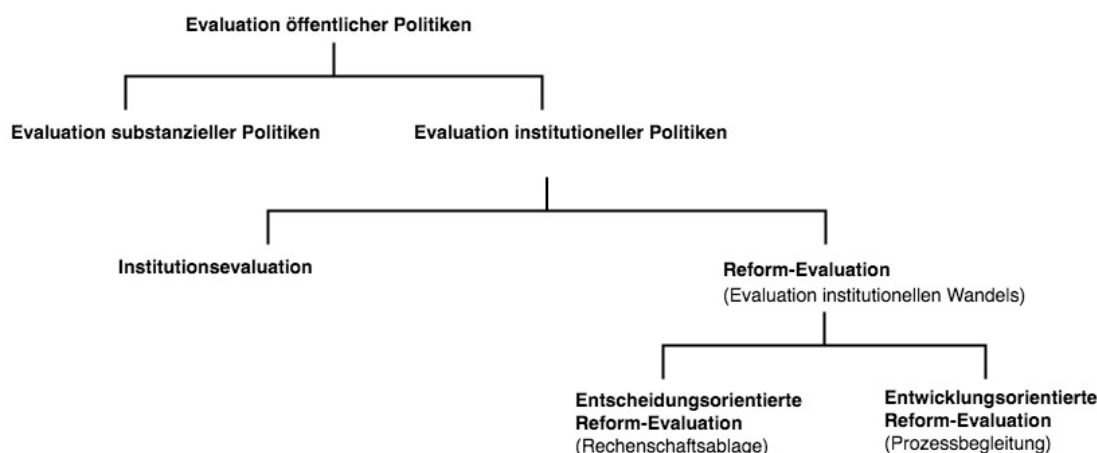
⁴⁵ SCHEDLER/PROELLER, S. 178.

Controlling ist nicht mit einfacher Kontrolle gleichzusetzen, sondern versteht sich vielmehr als Instrumentarium zur laufenden Unterstützung des ganzen Führungsprozesses (Zielfestlegung, Planung, Entscheidung, Steuerung, Überwachung), womit auch Weisungs- und Entscheidungskompetenzen verbunden sein können.⁴⁶

F. Die Evaluation öffentlicher Politiken

Das NPM setzt als Steuerungsinstrument regelmässig Evaluationen ein,⁴⁷ wovor in den letzten Jahren auch der Kulturbereich nicht erspart wurde.⁴⁸ Darunter versteht man *«eine auf empirischen Daten beruhende, gezielte und zeitliche begrenzte fachlich und sachgerechte Bewertung oder Überprüfung von laufenden oder abgeschlossenen Vorhaben und Massnahmen in einem institutionellen Zusammenhang»*⁴⁹.

Je nach Untersuchungszweck lassen sich folgende Arten von Evaluationen unterscheiden:



(RITZ, Abb. 1 : Evaluation institutioneller Politiken, S. 191)

Am häufigsten durchgeführt werden entscheidungsorientierte Reform-Evaluationen, bei denen die Reformergebnisse im Sinne der Effizienz und Effektivität der neuen Verfahren, Abläufe und Instrumente im Zentrum stehen.⁵⁰

Die Wirksamkeit solcher Evaluationen im Kulturbereich wird in der Literatur bisweilen in Frage gestellt, weil sie auch negative oder zumindest problematische Effekte auf die Entfaltung künstlerischer und kultureller Aktivitäten haben können, indem sich die Evaluierten und an die vorgegebenen Evaluationskriterien orientieren und ihre kulturellen Ziele vernachlässigen.⁵¹

⁴⁶ LIENHARD, Grundlagen, S. 48, PULITANO, S. 101, SCHEDLER/PROELLER, S. 185.

⁴⁷ RITZ/SINELLI/NEUMANN, S. 2.

⁴⁸ ZEMBYLAS, S. 13.

⁴⁹ ZEMBYLAS, S. 14.

⁵⁰ RITZ/SINELLI/NEUMANN, S. 5.

⁵¹ ZEMBYLAS, S. 20.

An dieser Stelle soll dies nicht weiter thematisiert werden, weil die vorliegende Arbeit keine Evaluation der *NPM*-Reform im Kulturbereich oder einzelner Kultureinrichtungen im obgenannten Sinne darstellt, sondern der grundsätzlicher Frage nachgeht, inwieweit sich das von der betriebswirtschaftlichen Logik geprägte Kontraktmanagement in Form von Leistungsvereinbarungen sich mit der schweizerischen Kulturverfassung und ihren Zielen vereinbaren lässt.

III. Die schweizerische Kulturverfassung

A. Die gesellschaftliche Bedeutung der Kultur

In einer stetig heterogener werdenden Gesellschaft, spielt die Kultur in all ihrer Vielfalt eine immer bedeutendere Rolle, um unterschiedliche Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Für die Schweiz gilt dies verstärkt, weil ihre Regionen und Landesteile sprachlich und historisch – und dadurch auch kulturell – sehr unterschiedlich geprägt sind. So versteht der Bundesrat die Kultur als zentralen Faktor des politischen und gesellschaftlichen Lebens, als *«wirkungsvolles Instrument zur Wahrung der sozialen Integration und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Aktive Kulturpolitik beschränkt sich nicht auf die Förderung des künstlerischen Schaffens und die Erhaltung des kulturellen Erbes: Sie zielt auf die Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen am kulturellen Leben ab»*.⁵² Es gilt, die kulturellen Stärken der Regionen als ebenso identitätsstiftende wie bindende Kräfte zu fördern und das gegenseitige Verständnis zu vertiefen.⁵³ Aktive Kulturpolitik beschränkt sich daher nicht auf die Förderung des zeitgenössischen künstlerischen Schaffens und auf die Erhaltung des kulturellen Erbes.⁵⁴ Sie zielt auf die Beteiligung möglichst vieler Bevölkerungsgruppen am kulturellen Leben und auf kulturelle Orte des Austauschs⁵⁵ und der Begegnung durch die Bereitstellung eines Grundangebots zugunsten der Bevölkerung sowie die Vermittlung kultureller Werte und die Ermöglichung des Austausches, namentlich zwischen den kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften in der Schweiz.⁵⁶

Kulturelle Angebote und Institutionen können und sollen verbindend wirken, soziale Gegensätze reduzieren und die Teilhabe der Bevölkerung an gesellschaftlichen Entwicklungen fördern. Da die Kultur die Gesellschaft als Ganzes betrifft, ist sie von öffentlichem Interesse. Ein wichtiger Legitimationsgrund für die öffentliche Kulturförderung liegt mit anderen Worten in der Dienstleistung, den Kulturschaffende, Kulturinstitutionen und ein vielfältiges Kulturleben für die Bildung sowie für Gesellschaft und Demokratie leisten.⁵⁷

B. Die Kunstfreiheit

Neben der Kulturförderung ist die Kunstfreiheit wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Kulturverfassung.⁵⁸ *«Kunst trägt in einem politischen und philosophischen Sinn wesentlich zu gesellschaftlichen Debatten und zur ständigen Veränderung und Weiterentwicklung von Kultur und Gesellschaft bei, indem sie sich (kritisch) mit Ideen und Meinungen auseinandersetzt, staatliche Institutionen oder die etablierte Politik infrage stellt»*⁵⁹. Zwecks Anregung der Reflexion können in der Kunst durchaus auch provozierende und schockierende Grenzüberschreitungen verwendet werden.⁶⁰

⁵² KB 2012/15, S. 2980.

⁵³ § 2 Abs. 1 Bst. a KFG SO.

⁵⁴ Art. 2 Abs. 1 Bst. c KKFG BE.

⁵⁵ Botschaft KFG SG, S. 4.

⁵⁶ Botschaft KFG SG, S. 4. Vgl. auch Art. 1 Bst. a KFG CH, Art. 2 Abs. 1 Bst. d KKFG BE, § 1 Abs. 2 KFG LU, Art. 2 KFG UR, Art. 2 KulturG OW, § 2 Abs. 1 KG AG.

⁵⁷ Botschaft KFG SG, S. 4.

⁵⁸ BSK BV-WYTTENBACH, Art. 21 N 4.

⁵⁹ BSK BV-WYTTENBACH, Art. 21 N 4.

⁶⁰ BSK BV-WYTTENBACH, Art. 21 N 4.

Die Kunstfreiheit umfasst primär eine abwehrrechtliche Dimension in Form des Anspruch auf Achtung der Kunstfreiheit und mithin der Pflicht des Staates, Eingriffe in die Freiheitssphäre zu unterlassen.⁶¹ Daneben schützt sie in ihrer institutionellen Dimension auch die Autonomie des Kunstdiskurses.⁶²

Neben natürlichen Personen können sich auch juristische Personen auf die Kunstfreiheit berufen wie Verlage, Galerien, Veranstalter oder Produktionsfirmen.⁶³

C. Die Wissenschaftsfreiheit

Dort, wo nicht das künstlerische Schaffen, sondern die Erhaltung des kulturellen Erbes im Vordergrund steht, wie bei Archiven, historischen Museen oder teilweise Bibliotheken, ist die Wissenschaftsfreiheit im Sinne von Art. 20 BV tangiert, welche die Forschungs- und Lehrfreiheit umfasst.

Die Forschungsfreiheit schützt die intellektuelle und methodische Unabhängigkeit der Forschenden vor staatlichen Eingriffen.⁶⁴ Sie betrifft «*die Gewinnung und Weitergabe menschlicher Erkenntnisse durch freie Wahl von Fragestellung, Methode und Durchführung*»⁶⁵.

Die Freiheit der Lehre schützt die Vermittlung eigener und fremder Forschungsergebnisse an Lernende. Gewährleistet wird die freie Wahl von Inhalt, Aufbau, Methodik, Ablauf, Unterrichtsstoff und -material der Veranstaltung. Erfasst wird auch die Verbreitung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen ausserhalb des akademischen Rahmens.⁶⁶

Da sich im Bereich der *GLAM*-Institutionen Kunst- und Wissenschaftsfreiheit überlagern können, wird häufig der Begriff der Programmfreiheit verwendet.

D. Das Engagement des Gemeinwesens im Kulturbereich

1. Formen

Das Engagement des Gemeinwesens in der Kultur lässt sich in zwei Hauptbereiche unterteilen: das eigene Kulturangebot sowie die Förderung kultureller Aktivitäten Dritter, insbesondere Privater.⁶⁷ Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf den zweiten Bereich, wo es vor allem um die finanzielle Unterstützung Dritter geht, obwohl der Begriff der Förderung auch einen gewissen Raum für Massnahmen nicht finanzieller Natur zulässt.⁶⁸

2. Subsidiarität

Trotz der vorerwähnten immensen gesellschaftlichen Bedeutung erfolgt die öffentliche Kulturförderung nach dem Prinzip der Subsidiarität.⁶⁹ Kulturelles Schaffen soll

⁶¹ BSK BV-WYTTENBACH, Art. 21 N 11.

⁶² GRABER, S. 2317.

⁶³ BSK BV-WYTTENBACH, Art. 21 N 5 m. w. H.

⁶⁴ BSK BV-HERTIG, Art. 20 N 9 m. w. H.

⁶⁵ BGE 127 I 145 E. 4b.

⁶⁶ BSK BV-HERTIG, Art. 20 N 15 m. w. H.

⁶⁷ BUSER, S. 1069.

⁶⁸ BIAGGINI, N 5a zu Art. 69 BV.

⁶⁹ Art. 13 Abs. 1 KKFG BE, § 5 Abs. 1 KFG LU, Art. 6 Abs. KFG NW, Art. 9 Abs. 2 KFG GR, Art. 18 Abs. 1 Bst. a KFG SG, § 5 Abs. 1 KulturG TG.

demnach in erster Linie von Individuen und privaten Vereinigungen ausgehen.⁷⁰ Kulturförderung durch Private ist für die Schweizer Kulturlandschaft von eminenter Wichtigkeit.⁷¹ Das Gemeinwesen soll erst aktiv werden, wenn die privaten Kräfte nicht genügen, um kulturelle Vielfalt zu ermöglichen.⁷²

E. Das verfassungsmässige Förderungsprimat der Kantone im Kulturbereich

1. Überblick

Für den Bereich der staatlichen Kulturförderung liegt die Hauptverantwortung⁷³ gemäss Art. 69 Abs. 1 BV bei den Kantonen, wozu auch die Städte und Gemeinden zu rechnen sind.⁷⁴ Die Kantone haben in der Tat, wie wir sehen werden, die Gemeinden – aufgrund ihrer Nähe zu den kulturellen Akteurinnen und Akteuren⁷⁵ – stark in die Kulturförderung eingebunden, sodass diese schliesslich ebenso sehr eine kommunale Angelegenheit darstellt.⁷⁶ Dem Bund kommt hingegen gemäss Art. 69 Abs. 2 BV eine «beschränkte Unterstützungskompetenz»⁷⁷ zu bei Vorliegen eines gesamtschweizerischen Interesses.⁷⁸

So entfallen – gesamthaft gesehen – die höchsten Ausgaben im Kulturbereich auf die Gemeinden, gefolgt von den Kantonen, und erst in Dritter Linie auf den Bund. Insgesamt beliefen sich die öffentlichen Kulturausgaben in der Schweiz im Jahr 2019 auf rund 3,02 Milliarden Franken. Davon entfielen knapp 1,48 Milliarden (49,2%) auf die Gemeinden, 1,2 Milliarden (39,7%) auf die Kantone und 336,7 Millionen (11,2%) auf den Bund. Gemessen an den Gesamtausgaben der jeweiligen Staatsebenen sind die Kulturausgaben der Gemeinden mit 3,4% am höchsten. Bei den Kantonen fallen die öffentlichen Kulturausgaben mit 1,8% der Gesamtausgaben etwas weniger ins Gewicht als bei den Gemeinden. Am niedrigsten ist dieser Anteil auf der Ebene des Bundes mit 0,5% der Gesamtausgaben.⁷⁹

Den Kantonen stehen neben den Mitteln aus dem ordentlichen Budget die anteilmässigen Erträge aus den kantonalen Lotteriefonds zur Verfügung, welche durch die Gewinne von Swisslos bzw. der *Loterie Romande* gespeist werden.⁸⁰

2. Kulturförderung als zwingende Staatsaufgabe

Zahlreiche Kantonsverfassungen verfügen über einen eigenen Kulturartikel, der die Kultur als Staatsaufgabe definiert⁸¹ und die Kulturförderung zu einer zwingenden Staatsaufgabe macht.⁸²

⁷⁰ So explizit Art. 3 Abs. 1 LVCA VD.

⁷¹ KB 2016/20, S. 510.

⁷² UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 64.

⁷³ Mit BIAGGINI ist der gelegentlich verwendete Begriff der «Kulturhoheit» zu vermeiden, zumal es sich bei der Kultur nicht (nur) um eine staatliche Veranstaltung handelt (BIAGGINI, N 3 zu Art. 69 BV).

⁷⁴ SGK BV-SCHWEIZER, Art. 69 BV N 14.

⁷⁵ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 112.

⁷⁶ Vgl. dazu unten Ziff. III. F.

⁷⁷ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 2 Rn. 29

⁷⁸ Vgl. dazu unten Ziff. III. G.

⁷⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturfinanzierung/oeffentliche.html>, abgerufen am 1.08.2022.

⁸⁰ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 135, mit Verweis auf Art. 125 des Bundesgesetzes über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) vom 29. September 2017 (SR 935.51).

In den jeweiligen Kultur(förderungs)gesetzen werden die mit der Kulturförderung verfolgten Ziele wie folgt näher umschrieben:

- Erhaltung und Stärkung der kulturellen Vielfalt,⁸³
- Ermöglichung der Teilhabe der Bevölkerung am kulturellen Leben und Erleichterung des Zuganges der Bevölkerung zur Kultur,⁸⁴
- Förderung der Kulturvermittlung und des Kulturaustausches,⁸⁵
- Sammeln, Bewahren, Erschliessung, Dokumentation und Pflege des kulturellen Erbes bzw. von Kulturgütern,⁸⁶
- Förderung zeitgenössischen Schaffens,⁸⁷
- Steigerung der kulturellen Entwicklung und der Attraktivität der Kantone.⁸⁸

F. Die kommunale Kulturförderung

Die kantonale und die kommunale Kulturförderung sind in der Schweiz eng miteinander verbunden, zumal in den meisten Kantonen die Kulturförderung eine gemeinsame Aufgabe mit den Gemeinden darstellt,⁸⁹ die eine Zusammenarbeit und eine gegenseitige Abstimmung ihrer Massnahmen erfordert.⁹⁰ Die Kantone gewähren Beiträge in der Regel nur, wenn sich Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder weitere Dritte im gleichen Umfang an der Finanzierung beteiligen.⁹¹ Gewisse Kantone haben sogar ein doppelt ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip eingeführt, bei dem die kantonale Kulturförderung in dem Sinne nicht nur gegenüber den Privaten subsidiär ist,⁹² sondern auch gegenüber der kommunalen Staatsebene.⁹³

G. Die Kulturförderung des Bundes

Gemäss dem in Art. 69 Abs. 1 BV verankerten Subsidiaritätsprinzip, wird der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich lediglich ergänzend zu den kulturpolitischen Aktivitäten der Kantone und Gemeinden tätig.⁹⁴ Dies trifft zunächst dort zu, wo der Bund punktuelle eigene kulturbezogene Kompetenzen besitzt wie im Filmbereich (Art. 71 Abs. 2 BV), beim Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV) oder bei den elekt-

⁸¹ Art. 11 KV SG; vgl. auch Art. 120 KV ZH, Art. 48 Abs. 1 KV BE, § 11 Abs. 1 Bst. i. KV LU, § 101 KV BL, Art. 102 Abs. 1 KV SO, Art. 91 Bst. e KV SH, § 36 Abs. 1 KV AG, Art. 53 Abs. 2 Cst VD, Art. 216 Cst GE.

⁸² BUSER, S. 1069.

⁸³ Art. 2 Bst. d KFG UR, Art. 2 Abs. 1 Bst. d KulturG OW.

⁸⁴ Art 2 Bst. f KFG UR.

⁸⁵ Art. 2 Abs. 1 Bst. c KulturG OW.

⁸⁶ Art. 2 Abs. 1 Bst. f KulturG OW.

⁸⁷ § 1 KFG BL.

⁸⁸ Art. 7 Abs. 1 Bst. e KFG SG.

⁸⁹ Art. 120 KV ZH, Art. 48 Abs. 1 KV BE, Art. 102 Abs. 1 KV SO, Art. 216 Abs. 4 Cst GE.

⁹⁰ Art. 3 Abs. 2 KKFG BE.

⁹¹ Art. 14 Abs. 1 KKFG BE

⁹² Vgl. oben Fn. 65.

⁹³ Art. 14 Abs. 1 KKFG BE, Art. 6 Abs. 2 KFG NW, § 3 KFG SO, § 11 Abs. 2 KFG BL, Art. 11 Abs. 1 KG SH, Art. 7 Abs. 2 KFG AR, Art. 6 Abs. 1 Bst. b KulturG AI, Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 20 Abs. 1 Bst. a KFG SG, Art. 9 Abs. 2 KFG GR, § 11 Abs. 1 KulturG TG, Art. 5 Abs. 3 LCAV VD, Art. 4 Abs. 2 LEAC NE.

⁹⁴ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 169.

ronischen Medien (92 BV). Im übrigen Kulturbereich kann der Bund nur bei Vorliegen gesamtschweizerischer Interessen intervenieren (Art. 69 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 2 Abs. 2 KFG CH ist dies namentlich der Fall, wenn ein Kulturgut für die Schweiz oder für die verschiedenen Sprach- und Kulturgemeinschaften der Schweiz von wesentlicher Bedeutung ist, eine Organisation einen wesentlichen Beitrag zur Vernetzung von Kulturschaffenden oder kulturell tätigen Laien aus verschiedenen Sprachregionen oder Gegenden der Schweiz leistet, ein kultureller Anlass einzigartig ist und nationale oder internationale Ausstrahlung aufweist, oder ein Projekt wesentlich zum nationalen oder internationalen Kulturaustausch beiträgt. Mit anderen Worten: Die «*Ausstrahlung des in Frage stehenden Schaffens muss über die einzelne kulturelle Disziplin und ihre lokale oder regional verankerte Verwurzelung hinausreichen*»⁹⁵.

H. Das weit gefasste schweizerische Kulturverständnis

1. Fehlende Legaldefinition des Kulturbegriffes

Obwohl der Kulturbegriff in der schweizerischen Rechtsordnung sehr präsent ist, und zwar auf allen Staatsebenen, haben die jeweiligen gesetzgebenden Instanzen auf eine Definition des Begriffs «*Kultur*» verzichtet, zumal eine staatliche Definition von Kultur ohnehin problematisch ist.⁹⁶ Man geht von einer kulturellen Vielfalt aus. Damit will man namentlich die Unabhängigkeit des kulturellen Schaffens bewahren. Der Kulturbegriff ist vielmehr kontextabhängig und wegen seiner dynamischen Natur stets von Neuem im konkreten Kontext anzuwenden.⁹⁷ Auf allen Staatsebenen orientiert man sich auf die Definition des oben wähten, sehr weitreichenden Kulturbegriffes der UNESCO.⁹⁸

Konkret bringt diese Definition indessen nichts hinsichtlich der Frage, was konkret in der Schweiz in den Genuss der Kulturförderung kommen kann.

2. Kultursparten

Aufschlussreicher betreffend die möglichen Gegenstände der Kulturförderung sind die Kultursparten bzw. kulturellen Ausdrucksformen,⁹⁹ wie sie nicht nur in der Rechtsordnung¹⁰⁰ und Wissenschaft¹⁰¹ differenziert werden, sondern auch vom BFS herangezogen werden zwecks Erhebung der Statistiken im Kulturbereich.¹⁰² Im Wesentlichen unterscheidet es folgende Bereiche:

- Museen, einschliesslich Freilichtmuseen, Kunstgalerien, Ausstellungshallen usw.,
- Bibliotheken und (Literatur-) Archive,
- Bühnenkünste (Musik, Tanz, Theater, Musicals, Opern und Zirkus),
- Film und Kino,
- Gestaltung und Design,

⁹⁵ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 31.

⁹⁶ SGK BV-SCHWEIZER, Art. 69 N 9.

⁹⁷ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 1.

⁹⁸ Vgl. oben Fn. 3.

⁹⁹ CR Cst-NOËL, Art. 69 N 8, UHLMANN/BOGNUA, S. 374.

¹⁰⁰ Art. 5 Abs. 1 KKFG BE.

¹⁰¹ RASCHÈR, Kap. 1 Rn. 17.

¹⁰² BFS Definitionen, S. 7.

- Architektur,
- Massenmedien (Fernsehen, Internet und Radio, Multimediaproduktion, Presse).

I. Formen und Mittel der Kulturförderung

Die Kulturförderung kann in unterschiedlichen finanziellen und nicht finanziellen Formen (Instrumente)¹⁰³ erfolgen, namentlich durch

- Staatsbeiträge an den Betrieb öffentlicher und privater kultureller Institutionen und Organisationen,¹⁰⁴
- finanzielle Unterstützung von kulturellen Veranstaltungen öffentlicher und privater Organisationen,¹⁰⁵
- Unterstützung künstlerischer Werke und künstlerisch Begabter,¹⁰⁶
- Würdigung hervorragender kultureller Leistungen durch Vergabungen und Auszeichnungen,¹⁰⁷
- Gewährung von günstigen Rahmenbedingungen für die Kulturschaffenden, beispielsweise durch Steuerbefreiungen.

In erster Linie erfolgt die Kulturförderung mittels Staatsbeiträgen.¹⁰⁸ Es handelt sich dabei um den Oberbegriff für zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen.¹⁰⁹

Was die Anspruchsberechtigung betrifft, wird häufig zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen unterschieden.¹¹⁰ Abgeltungen (*indemnités*) sind Staatsbeiträge, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Sie werden an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Staatsbeitragsempfängerinnen oder -empfänger gewährt, um die finanziellen Lasten, welche sich aus der Erfüllung öffentlich-rechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, zu mildern oder auszugleichen.¹¹¹

Finanzhilfen (*aides financières*) sind Staatsbeiträge zur Unterstützung und Erhaltung von Leistungen im öffentlichen Interesse, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht. Es sind geldwerte Vorteile, die ausserhalb der Kantonsverwaltung stehenden Staatsbeitragsempfangenden gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten.¹¹² Bei der Kulturförderung steht diese Form der Unterstützung im Vordergrund.

Was die rechtliche Form der Gewährung von Staatsbeiträgen betrifft, so wird zwischen Verfügungen und Verträgen (Leistungsvereinbarungen oder Leistungsver-

¹⁰³ Auf die Differenzierung zwischen direkter und indirekter Kulturförderung wird an diese Stelle verzichtet, weil dieses Begriffspaar in den Kantonen zu unterschiedlich verwendet wird.

¹⁰⁴ § 8 Abs. 1 Bst. a und b KFG BL, Art. 19 Abs. 1 Bst. c KFG SG und Art. 2 Abs. 1 Bst. b KfV SG, Art. 8 Abs. 2 KG AG.

¹⁰⁵ Art. 4 Abs. 1 Bst. h KFG GL.

¹⁰⁶ § 4 KFG ZH.

¹⁰⁷ § 8 Abs. 1 Bst. e KFG BL.

¹⁰⁸ Der grösste diesbezügliche Anteil entfällt auf die Kantone mit gut 700 Millionen Franken im Jahr 2019, gefolgt von den Gemeinden mit mehr als 600 Millionen Schweizer Franken. Der Bund hat etwas mehr als 200 Millionen an Staatsbeiträgen ausbezahlt. Sowohl die Kantone wie auch der Bund geben deutlich mehr als die Hälfte ihrer Kulturausgaben in Form solcher Beiträge an Dritte weiter. Einzig die Gemeinden wenden einen höheren Anteil für eigene Kulturleistungen auf.

¹⁰⁹ JAAG/RÜSSLI, Rn. 3320.

¹¹⁰ Vgl. dazu unten Rechtsgrundlagen Ziff. ???.

¹¹¹ Art. 3 Abs. 3 StBG BE.

¹¹² Art. 3 Abs. 2 StBG BE.

träge)¹¹³ unterschieden. Eine explizite Rechtsgrundlage für die Kulturförderung in Form von Verträgen kennen mittlerweile zahlreiche Kantone, wobei unterschiedliche Begriffe verwendet werden.¹¹⁴

Subventionsarten können auch hinsichtlich des Zeitpunktes ihrer Gewährung unterschieden werden. Mit Förderungssubventionen werden Tätigkeiten bezeichnet, die erst noch ausgeführt werden. Sie sollen sicherstellen, dass die erwünschte Tätigkeit überhaupt in Angriff genommen wird. Als Beispiel kann das Durchführen von Veranstaltungen oder Projekten genannt werden. Erhaltungssubventionen beziehen sich auf bereits aufgenommene Tätigkeiten. Ihr Ziel besteht darin, dass die erwünschte Tätigkeit weiterhin ausgeführt wird. Dies ist typischerweise bei der Kulturförderung für Institutionen oder Organisationen der Fall.

J. Förderkriterien

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Kulturförderung um Finanzhilfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht,¹¹⁵ zumal es schon aus finanziellen Gründen dem Gemeinwesen nicht möglich ist, jedes eingehende Gesuch um Förderung oder Unterstützung gutzuheissen. Vielmehr ist die Gesuchsinstantz gezwungen, zahlreiche Gesuche abzulehnen.¹¹⁶ Deshalb haben die gesetzgebenden Instanzen Kriterien festgelegt, die zur Ausübung des Handlungsermessens im Rahmen der Kulturförderung heranzuzuziehen sind. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um

- professionellen Standard¹¹⁷ im Sinne der Fähigkeit, eigenständige Leistungen zu erbringen,¹¹⁸
- herausragende Qualität mit eigenständiger künstlerischer Handschrift oder Ausrichtung,¹¹⁹
- Ausstrahlung im Sinne von Resonanz beim Publikum und in den Medien,¹²⁰
- fachliche oder gesellschaftliche Relevanz,¹²¹
- Innovationsgehalt im Sinne von Einzigartigkeit und Originalität,¹²²
- öffentliche Zugänglichkeit im Sinne der aktiven Teilnahme oder der passiven Teilhabe der Bevölkerung,¹²³
- Standortattraktivität im Sinne der regionalen Bedeutung und des kantonalen Bezuges.¹²⁴

In zahlreichen Kantonen wurden Kommissionen oder Kuratorien errichtet, die bei der Vergabe von Finanzmitteln an Private, sei es entscheidend¹²⁵ oder beratend¹²⁶,

¹¹³ Zur Verbreitung dieser Begriffe vgl. Beilage 1.

¹¹⁴ Art. 15 Abs. 2 KKFG BE (Leistungsverträge), § 7 Abs. 2 KFG LU (Subventionsvertrag), §14 Abs. 3 KG AG (Leistungsvereinbarungen), Art. 17 Abs. 2 LVCA VD (*Convention de subvention*).

¹¹⁵ Art. 8 KKFG BE, Art. 2 Abs. 2 KFG SG.

¹¹⁶ BSK BV-SCHMIDT-GABIN, Art. 61 N 16.

¹¹⁷ Art. 7 Abs. 3 KKFG BE, § 2 Abs. 1 Bst. a^{bis} KFG LU, § 3 Abs. 1 Bst. a VKG AG.

¹¹⁸ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 55.

¹¹⁹ § 2 Abs. 1 Bst. a KFG LU, § 3 Abs. 1 Bst. b VKG AG.

¹²⁰ Art. 8 Bst. a V EDI FK, Art. 7 Abs. 3 Bst. a KKFG BE, § 3 Abs. 1 Bst. f VKG AG.

¹²¹ Art. 8 Abs. 1 Bst. d KFG UR, § 3 Abs. 1 Bst. c VKG AG.

¹²² Art. 8 Bst. b V EDI FK, Art. 7 Abs. 3 Bst. c KKFG BE, Art. 8 Abs. 1 Bst. b KFG UR.

¹²³ Art. 10 Abs. 1 Bst. b KFG GR.

¹²⁴ § 2 Abs. 1 Bst. b KFG LU, Art. 6 Abs. 2 KG OW.

¹²⁵ Art. 17 Abs. 2 KFG NW.

tätig sind. Solche Institutionen sind mit UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM sehr zu begrüßen, da sie für die nötige Sachkompetenz und die Entpolitisierung kultureller Entscheidungen sowie die notwendige Distanz zwischen Staat und Kultur sorgen.¹²⁷

Generell kritisch gegenüber solchen Förderungskriterien gibt sich hingegen SCHMIDT-GABIN. Da die meisten dieser Kriterien auf eine Mehrheitsfähigkeit hinauslaufen, würden sie der Kultur mit ihren ideellen Werten nicht gerecht. Er proklamiert daher eine Kulturförderung nach dem Zufallsprinzip.¹²⁸ An dieser Stelle muss allerdings auf eine eingehende Diskussion zu dieser gewiss hochinteressanten Sichtweise verzichtet werden, zumal dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

K. *GLAM*-Institutionen als förderungswürdige Kultureinrichtungen

1. Begriff

GLAM ist ein englischsprachiges Akronym für «*Galleries, Libraries, Archives, Museums*». Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die klassischen, etablierten kulturellen (Gedächtnis-)Institutionen, namentlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone,¹²⁹ die vornehmlich das Kulturerbe sammeln, bewahren und erschliessen. Gemäss einem im Jahre 2016 erstellten Inventar durch die *OpenGLAM*-Arbeitsgruppe des Vereins *opendata.ch* gab es dazumal in der Schweiz ungefähr 1'600 *GLAM*-Institutionen.¹³⁰ Sie stellen im Rahmen des staatlichen Auftrages der Kulturförderung wichtige Akteure dar. Der Zugang zu diesen Institutionen ist ein wichtiger Bestandteil der Kulturvermittlung.¹³¹

2. Rechtsstatus

GLAM-Einrichtungen können Dienststellen von Bundes-, Kantons- oder Gemeindeverwaltungen sein, oder aber selbstständige Institutionen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts, namentlich Stiftungen oder Vereine. Im Rahmen dieser Arbeit werden wir uns für die zweite Kategorie interessieren, denn nur sie können externe, horizontale Leistungsvereinbarungen mit staatlichen Stellen abschliessen.

¹²⁶ § 9 Abs. 1 KfV LU, Art. 8 Abs. 1 Bst. b KfG UR, § 21 Abs. 2 KfG BL und § 3 Abs. 1 Bst. c KfV BL (Kulturrat), Art. 1a Abs. 3 KfV AR (Kulturrat), Art. 22 KfG GR (Kulturkommission), § 13 KulturG TG (Kulturkommission).

¹²⁷ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 70.

¹²⁸ BSK BV-SCHMIDT-GABIN, Art. 61 N 18 f.

¹²⁹ Vgl. etwa Art. 6 f. KfG GR, § 17 Abs. 1 KG AG, § 9 Abs. 1 KulturG TG. Demgegenüber sind die anderen wichtigen öffentlichen Kultureinrichtungen, die Theater und Musikhäuser, in der Regel städtische Institutionen.

¹³⁰ Gemäss Inventar der *OpenGLAM*-Arbeitsgruppe des Vereins *opendata.ch* vom 19.06.2016, <https://opendata.swiss/de/dataset/swiss-glam-inventory/resource/58af58d7-da4c-4def-a927-9e6b5d9271b1>, abgerufen am 1.08.2022.

¹³¹ GRABER, S. 2323.

3. Die einzelnen *GLAM*-Institutionen

a) Galerien

Eine (Kunst-)Galerie ist ein Ort, der für die Ausstellung und den Verkauf von bildender Kunst oder neuer zeitgenössischer Kunst genutzt wird.¹³² Im Deutschen werden auch die Bezeichnungen Kunsthalle oder Kunstforum verwendet. An dieser Stelle werden wir uns auf nicht kommerzielle Kunstgalerien beschränken, wo die Kunstvermittlung und nicht der Kunsthandel im Vordergrund steht, zumal die Kulturförderung sich fast ausnahmslos auf nicht gewinnorientierte Institutionen beschränkt.¹³³

b) Bibliotheken

«Die Bibliothek ist eine Einrichtung, die unter archivarischen, ökonomischen und synoptischen Gesichtspunkten publizierte Informationen für die Benutzer sammelt, ordnet und verfügbar macht.»¹³⁴

c) Archive

Ein Archiv ist eine Institution oder Organisationseinheit, die Archivgut erfasst, erschliesst, erhält und zugänglich macht.¹³⁵ *«Archive sind Einrichtungen, die der systematischen Sammlung, Aufbewahrung und Erschliessung von Schrift-, Ton- und Bildträgern dienen. Archive werden von Gemeinwesen, Firmen, Vereinen, Stiftungen, anderen privaten Institutionen, Familien oder Einzelpersonen unterhalten»¹³⁶.*

Neben historischen, verwaltungspolitischen und wirtschaftlichen Funktionen habe Archive auch kulturelle Funktionen als kulturelle Gedächtnisinstitutionen, wie dies namentlich aus Art. 2 Abs. 1 BGA hervorgeht, wonach das Bundesarchiv neben vielen anderen explizit auch kulturell wertvolle Unterlagen des Bundes zu archivieren hat. Ein Archiv ist somit auch eine kulturelle Gedächtnisinstitution, die das Kulturgut des jeweiligen Gemeinwesens aufzubewahren hat.

d) Museum

Ein Museum ist nach der Legaldefinition des Bundes eine gemeinnützige, auf Dauer angelegte, der Öffentlichkeit zugängliche Institution im Dienste der Gesellschaft und ihrer Entwicklung, die zum Zweck des Studiums, der Bildung und des Erlebens materielle und immaterielle Zeugnisse von Menschen und ihrer Umwelt beschafft, bewahrt, erforscht, bekannt macht und ausstellt.¹³⁷

¹³² [https://de.wikipedia.org/wiki/Galerie_\(Kunst\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Galerie_(Kunst)), abgerufen am 22.08.2022.

¹³³ So explizit Art. 9 Abs. 3 KFG GR.

¹³⁴ EWERT/UMSTÄTTER, S. 966.

¹³⁵ MENNE-HARITZ, S. 43.

¹³⁶ SANTSCHI CATHERINE, Archive, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 16.08.2019, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/012820/2019-08-16/>, abgerufen am 22.08.2022.

¹³⁷ Art. 1 Bst. a V EDI FK.

IV. Die normativen Anforderungen an Leistungsvereinbarungen

A. Rechtsnatur der Leistungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag

Die Rechtsnatur der Leistungsvereinbarungen, welche die Entrichtung staatlicher Beiträge in Form von Abgeltungen und Finanzhilfen zum Gegenstand haben, sei es im Allgemeinen, sei es im Kulturbereich, haben die wenigsten Kantone explizit geregelt. Gemäss diesen handelt sich um öffentlich-rechtliche¹³⁸ bzw. verwaltungsrechtliche Verträge.¹³⁹

Wo diese Frage nicht gesetzlich geregelt wurde, ergibt sich das nämliche Resultat aufgrund des Regelungsgegenstands und der beteiligten Vertragsparteien. In Anlehnung und Analogie zum privatrechtlichen Vertrag nach Art. 1 ff. OR gelten als öffentlich-rechtliche bzw. verwaltungsrechtliche Verträge Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Rechtssubjekten, die durch übereinstimmende Willenserklärungen zustande kommen¹⁴⁰ und direkt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Inhalt haben oder einen öffentlich-rechtlich normierten Gegenstand betreffen,¹⁴¹ wie zum Beispiel Erschliessungen, Enteignungen oder eben die hier interessierenden Subventionen.¹⁴² Somit stellt die Entrichtung von Staatsbeiträgen in Form von Leistungsvereinbarungen immer einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar.

Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist zwar gegenüber dem Verfügungsrecht subsidiär, dennoch sind die Gebiete, auf welche er angewandt werden kann, vielfältig.¹⁴³ Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages dann geboten, wenn ein ausschliesslich hoheitliches Handeln nicht zielführend ist und wenn die Aufgabe durch Schaffung einer dauerhaften Rechtsbeziehung besser erledigt werden kann.¹⁴⁴ Er eignet sich insbesondere für die Regelung komplexer Materien, welche ein fachspezifisches Können erfordern. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die von der privaten Person zu erbringende Leistung eine gesetzliche Aufgabe im öffentlichen Interesse ist, sodass eine Kontrollmöglichkeit der Verwaltung beibehalten werden muss.¹⁴⁵

B. Rechtsquellen des öffentlichen Vertragsrechts

Obwohl öffentlich-rechtliche Verträge heute als Instrument zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben im Grundsatz anerkannt sind, fehlt ein allgemeines öffentliches Vertragsrecht, welches Regeln bereithält für das Zustandekommen, die Erfüllung, die Folgen der Nicht- oder Schlechterfüllung, den Verzug oder die Durchsetzung.¹⁴⁶

Somit erschliesst sich die für öffentlich-rechtliche Verträge zur Anwendung gelangende Ordnung zunächst aus spezialgesetzlichen Vorschriften, dann aus den ver-

¹³⁸ Art. 16 Abs. 2 SuG CH, Art. 15 Abs. 2 und 21 Abs. 1 KKFG BE, Art. 26 Abs. 2 SubG FR, § 6 Abs. 1 StBG BS, § 3 Abs. 3 SBG BL, Art. 11 Abs. 1 und 2 LIAF GE.

¹³⁹ Art. 10 Abs. 2 KFV GL.

¹⁴⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 1286, WALDMANN, S. 3, WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 188.

¹⁴¹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 346.

¹⁴² BGE 134 II 297 E. 2.2, 128 III 250 E. 2b.

¹⁴³ KLEY/GROSSMANN, S. 42.

¹⁴⁴ KLEY/GROSSMANN, S. 42.

¹⁴⁵ KLEY/GROSSMANN, S. 43.

¹⁴⁶ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 198.

traglich vereinbarten Regeln selber und schliesslich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen.¹⁴⁷

1. Spezialgesetzliche Vorschriften

Die gesetzlichen Grundlagen für die Gewährung von Staatsbeiträgen in Form von Leistungsvereinbarungen sind in der Regel zwei verschiedenen Rechtsgebieten zugeordnet. Allgemeine Bestimmungen, die für das gesamte Staatsbeitragswesen gelten, finden sich in finanz- oder organisationsrechtlichen Erlassen. Dazu kommen spezialgesetzliche Bestimmungen, wie Kulturförderungsgesetze, welche die konkreten Voraussetzungen regeln.

Sowohl in finanzrechtlichen als auch in kulturellen Erlassen finden sich die Bestimmungen beim Bund (Art. 16 Abs. 2, 17, 20 SuG und Art. 25 Abs. 3 KFG) sowie in den Kantonen Bern (Art. 9, 13c StBG BE und Art. 15 Abs. 2, 21 Abs. 1, 32 KKFG BE), Luzern (§ 7 Abs. 2 StBG LU und § 7 Abs. 2 KFG LU) und Basel-Landschaft (§ 3 Abs. 3 SBG BL, § 3 und 4 SBV BL, § 13 Abs. 1 KfV BL).

Weitestgehend in finanz- und organisationsrechtlichen Erlassen finden sich die Bestimmungen in den Kantonen Freiburg (Art. 26 Abs. 2 SubG FR), Basel-Stadt (§ 6 StBG BS), Wallis (Art. 16, 16a SubG VS), Genf (Art. 11 Abs. 1 und 2 LIAF GE) sowie in der Stadt Bern (Art. 132 GO Bern, Art. 2 Abs. 2 UeR Bern und Art. 1 Abs. 2 Bst. a UeV Bern).

Die übrigen Kantone wie Obwalden (Art. 4 Abs. 1 Bst. f KulturG OW), Nidwalden (Art. 5 Abs. 2 KFG NW und Art. 26 Abs. 1 Ziff. 3 KfV NW), Glarus (Art. 6, 10 KfV GL), Schaffhausen (Art. 3 KG SH sowie Art. 6 und 7 VKG SH), Appenzell Ausserrhoden (Art. 7 Abs. 3 KFG AR), St. Gallen (Art. 10 Abs. 3, 23 KFG SG und Art. 18 KfV SG), Graubünden (Art. 12 Abs. 2 KFG GR und Art. 13 KfV GR), Aargau (Art. 14 KG), Thurgau (§ 5 Abs. 2 KulturV TG) und Waadt (Art. 17 Abs. 2 LVCA VD) haben sie in kulturellen Vorlagen geregelt.

Bei all diesen Bestimmungen handelt es sich um zwingendes Recht.

2. Vertraglich vereinbarte Regeln

Bestehen keine spezialgesetzlichen Bestimmungen im einschlägigen Sachbereich, können die Vertragsparteien selber Regeln über die Erfüllung und die Folgen der Nicht- oder Schlechterfüllung sowie über die Auflösung und Beendigung ihres Vertrags vereinbaren.¹⁴⁸

Öffentlich-rechtliche Verträge sind grundsätzlich gleich wie privatrechtliche Verträge nach dem Vertrauensprinzip (Art. 5 Abs. 3 BV) auszulegen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die Ermittlung des Inhalts und der Modalitäten der vereinbarten Leistungen, sondern auch für die vereinbarten (sekundären) Regeln über die Folgen der Nicht- oder Schlechterfüllung oder die Auflösung und Beendigung des Vertragsverhältnisses.

¹⁴⁷ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 199.

¹⁴⁸ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 200.

3. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Wie bereits erwähnt, existiert – anders als im Privatrecht – für öffentlich-rechtliche Verträge kein dispositives Recht, auf welches mangels anderweitiger Vereinbarung zurückgegriffen werden könnte. Für Fragen betreffend das Zustandekommen, die Gültigkeit, die Folgen der Nichterfüllung oder die Beendigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen werden demzufolge die Bestimmungen des OR analog herangezogen.

C. Voraussetzungen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen

Leistungsvereinbarungen als Basis zur Entrichtung von Staatsbeiträgen im Kulturbereich haben die originäre Form der (Subventions-) Verfügung nicht vollumfänglich abgelöst. Diese ist nach wie vor gang und gäbe, namentlich für kleinere und einmalige Beiträge.¹⁴⁹ Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung ist nach den meisten Gesetzen vom Vorliegen besonderer Voraussetzungen abhängig. Sie kommt insbesondere dann zur Anwendung, wenn

- ein erheblicher behördlicher Ermessensspielraum vorliegt,¹⁵⁰
- ein einseitiger Verzicht durch die leistungserbringende Partei verhindert werden soll,¹⁵¹
- jährlich wiederkehrende Beiträge gesprochen werden,¹⁵²
- die Vertragsparteien zu besonderen Leistungen verpflichtet werden,¹⁵³
- Dritte an der Finanzierung beteiligt sind.¹⁵⁴

D. Die Vertragsparteien

1. Leistungsbestellende und Beitraggebende

Bei Leistungsvereinbarungen tritt das Gemeinwesen als Leistungsbesteller und Beitraggeber auf.

Der Kanton Bern pflegt *multipartite* Leistungsverträge abzuschliessen, wo alle Beitraggebenden gemeinsam auftreten, also der Kanton und die Standortgemeinde, allenfalls die übrigen Gemeinden der Region und gegebenenfalls noch die Bürgergemeinde.¹⁵⁵ Die Federführung bei der Vorbereitung dieser Verträge liegt bei der Standortgemeinde.¹⁵⁶ In manchen Kantonen und insbesondere beim Bund ist es hingegen Usanz, nur *bipartite* Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, sodass oftmals mehrere parallele Leistungsvereinbarungen für dasselbe Produkt vorliegen.¹⁵⁷

Leistungsvereinbarungen mit Dritten werden in aller Regel von den kantonalen Regierungen bzw. dem Stadt- oder Gemeinderat abgeschlossen, handelnd durch deren Präsidentin bzw. Präsidenten oder die Kulturdirektorin resp. den Kulturdirektor. Ei-

¹⁴⁹ So explizit Art. 15 Abs. 1 KKFG BE. Implizit beim Bund und in allen weiteren Kantonen, die den Abschluss von Leistungsvereinbarungen an besondere Voraussetzungen knüpfen.

¹⁵⁰ Art. 16 Abs. 2 Bst. a SuG CH, Art. 20 Abs. 2 SubG FR.

¹⁵¹ Art. 16 Abs. 2 Bst. b SuG CH, Art. 20 Abs. 2 SubG FR.

¹⁵² Art. 5 Abs. 2 KFG NW, Art. 10 Abs. 1 KFV GL, Art. 23 Abs. 2 Bst. b KFG AR, Art. 12 Abs. 1 und 2 KFG GR, § 14 Abs. 3 KG AG.

¹⁵³ Art. 23 Abs. 2 Bst. a KG AG.

¹⁵⁴ Art. 23 Abs. 2 Bst. c KFG AR.

¹⁵⁵ Vgl. unten Stadtbibliothek Burgdorf Ziff. V. B. 1.

¹⁵⁶ Art. 13 KKFV BE.

¹⁵⁷ Vgl. unten Stiftsbibliothek St. Gallen Ziff. V. B. 2. und 3.

ne gesetzliche Delegation dieser Kompetenz an eine unterstellte Einheit wie ein Departement oder eine Direktion ist die Ausnahme.¹⁵⁸ Im Falle des Bundes liegt diese Kompetenz beim BAK.

2. Leistungserbringende und Beitragsempfangende

Um rechtsgültig eine Leistungsvereinbarung im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzuschliessen, bedarf es seitens der leistungserbringenden Partei der Rechtspersönlichkeit. Was die Trägerschaften kultureller Institutionen betrifft, sind dies vor allem Vereine oder Stiftungen, seltener Genossenschaften.

3. Leistungsempfangende

Empfänger der kulturellen Leistung ist in der Regel das Publikum bzw. die Bürgerinnen und Bürger, die nicht Vertragspartei sind. Nichtsdestotrotz spielen die Leistungsempfangenden eine wichtige Rolle, hängt es doch häufig von ihrem Verhalten ab, ob die Wirkungsziele erreicht werden.

E. Zustandekommen und Beendigung

1. Vertragsverhandlungen und Abschluss

Die Vertragsverhandlungen werden in der Regel durch ein Gesuch der betreffenden Institution auf Erteilung von Staatsbeiträgen eröffnet.

Öffentliche Ausschreibungen sind nicht erforderlich, weil es hier nicht darum geht, dass der Staat auswärts Leistungen einkauft, um seine Aufgaben wahrzunehmen, sondern dass er staatliche Aufgaben an eine Drittpartei überträgt, und diese hierfür entschädigt. Oftmals bestehen hierfür gar kein Markt und Mitbewerbende, weil die betreffenden Leistungserbringenden ein Exklusivrecht an den betreffenden Kulturgütern haben, bspw. die Stiftsbibliothek St. Gallen an ihrem Handschriftenbestand oder das Robert Walser-Archiv an den Manuskripten von Robert Walser.

Dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags geht in der Regel kein Verwaltungsverfahren voraus, weshalb auch die Verwaltungsverfahrensgesetze nicht zur Anwendung gelangen. Selbstverständlich bewegt sich auch das Gemeinwesen in der Verhandlungsphase nicht im rechtsfreien Raum. Selbst wenn die Verhandlungsphase nicht durch spezialgesetzliche Vorschriften erfasst ist, sind die Vertragsparteien auch während dieser Phase zu einem Verhalten nach Treu und Glauben verpflichtet (Art. 5 Abs. 3 BV). Die Behörden haben daher ein Mindestmass an prozeduraler Fairness walten zu lassen.¹⁵⁹

Wie bereits aus der vorerwähnten Definition des öffentlich-rechtlichen Vertrages hervorgeht, kommt dieser in Anlehnung an Art. 1 ff. OR, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch im öffentlichen Recht gilt, durch den Austausch übereinstimmender Willenserklärungen in allen wesentlichen Punkten zustande.

¹⁵⁸ Art. 13 Abs. 1 KfV GR, § 6 VKG SH.

¹⁵⁹ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 207.

2. Form

Gemäss Rechtsprechung und Lehre bildet Schriftlichkeit eine Gültigkeitsvoraussetzung des öffentlich-rechtlichen Vertrags.¹⁶⁰ In Analogie zu Art. 13 OR bedeutet Schriftlichkeit, dass der Vertrag von den Parteien unterschrieben sein muss. Formfehler haben nach herrschender Lehre Nichtigkeit des Vertrags zur Folge.¹⁶¹

3. Beendigung

In Anlehnung an die für privatrechtliche Verträge geltenden Grundsätze werden vertraglich begründete Verwaltungsrechtsverhältnisse durch Erfüllung, durch den Eintritt der gesetzlich vorgegebenen oder unter den Parteien vereinbarten Befristung,¹⁶² durch Kündigung¹⁶³ einer Partei oder durch gegenseitige Übereinkunft beendet. Vorbehalten bleibt die Beendigung des Vertragsverhältnisses infolge einer in Form eines Widerrufs¹⁶⁴ oder eines Gerichtsurteils erfolgenden Ungültigkeitserklärung des Vertrags wegen Fehlerhaftigkeit.¹⁶⁵

F. Inhalt von Leistungsvereinbarungen

1. Zu erbringende kulturelle Leistungen und Leistungsziele

a) Umschreibung

Hauptbestandteil der Gesetzesbestimmungen über Leistungsvereinbarungen ist die Umschreibung der zu erbringenden Leistungen,¹⁶⁶ bzw. des Produktes in der *NPM*-Terminologie.¹⁶⁷ Einige Kantone fordern diesbezüglich eine Umschreibung der kulturellen Leistungen bezüglich ihrer Art, ihres Umfangs und ihrer Qualität.¹⁶⁸ Kriterien zur Beurteilung der Qualität kultureller Aktivitäten sind namentlich die kulturelle und gesellschaftliche Relevanz, die Resonanz, die inhaltliche Eigenständigkeit und Einzigartigkeit sowie die Professionalität,¹⁶⁹ wobei die Gesamtbetrachtung massgebend ist.¹⁷⁰ Viele Kantone verzichten darauf, den Qualitätsbegriff näher zu konkretisieren, da dieser einem steten Wandel unterworfen ist. Sie räumen den vollziehenden Instanzen einen entsprechenden Ermessensspielraum ein.¹⁷¹

¹⁶⁰ BGer 1C_61/2010 vom 2.11.2010 E. 4.1. m. w. H.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 357, WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 208.

¹⁶¹ DUBEY/ZUFFEREY, Rn. 1111, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 1359, TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 35 Rn. 6

¹⁶² Da der Abschluss einer Leistungsvereinbarung die Gewährung eines entsprechenden Verpflichtungskredites durch das finanzkompetente Organ voraussetzt, werden die meisten Leistungsvereinbarungen für eine entsprechende Amtsperiode abgeschlossen, das heisst für eine Dauer von vier Jahren (Art. 21 Abs. 3 KKFG BE, Art. 13 Abs. 4 KFV GR).

¹⁶³ Art. 13c Abs. 1 Bst. f StBG BE, Art. 18d Abs. 1 Bst. h KFV SG.

¹⁶⁴ Art. 13c Abs. 1 Bst. f SBG BL.

¹⁶⁵ WALDMANN/WIEDERKEHR, S. 208, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 1376 f., TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 34 Rn. 9 f.

¹⁶⁶ Art. 13c Abs. 1 Bst. a StBG BE, Art. 4 KKFV BE, Art. 13 Abs. 2 KFV GR, Art. 18 Abs. 1 Bst. a KFV SG, § 3 Abs. 1 Bst. a SBV BL.

¹⁶⁷ Vgl. oben Ziff. II. B. 1.

¹⁶⁸ Art. 10 Abs. 1 KFV GL, § 7 Abs. 2 KFV SH.

¹⁶⁹ Art. 7 Abs. 3 Bst. c KKFG BE, Art. 6 Abs. 1 KFV SG.

¹⁷⁰ Art. 6 Abs. 2 KFV SG.

¹⁷¹ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4, Rn. 118,

Inhaltlicher Gegenstand von Leistungsvereinbarungen sind sodann allfällige weitere Pflichten.¹⁷²

b) Leistungsziele und Indikatoren

Eine Pflicht zur Festlegung von Leistungs- bzw. Wirkungszielen und der damit einhergehenden Indikatoren, essentielle Elemente einer WoV, findet sich erstaunlicherweise nur in sehr wenigen gesetzlichen Erlassen.¹⁷³

2. Beitragsleistung der leistungsbestellenden Partei

Die Entrichtung einer Entschädigung der kulturellen Aktivitäten durch die leistungsbestellende Partei ist ebenfalls nur in wenigen Gesetzen geregelt.¹⁷⁴

Was Höhe bzw. die Bemessung des Betrages betrifft, sind im Kanton Luzern nur Aufwendungen anrechenbar, die für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendig sind.¹⁷⁵ Im Kanton St. Gallen erfolgt gemäss Art. 21 KFG SG die Bemessung unter Berücksichtigung der Finanzkraft der gesuchstellenden Partei, der Bedeutung der kulturellen Organisation und Institution sowie der Höhe der Gesamtkosten. Der Kantonsbeitrag übersteigt in der Regel die Hälfte der Gesamtkosten nicht.

Der Kanton Bern verlangt, dass der öffentlich-rechtliche (Leistungs-)Vertrag auch die Folgen der Über- und Unterdeckung zu regeln hat.¹⁷⁶

Eine Überdeckung liegt vor, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechenbaren Betriebsaufwendungen abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags übersteigt, wobei Amortisationen anerkannter Verluste berücksichtigt werden können.¹⁷⁷ Dass die Gewährung von Staatsbeiträgen grundsätzlich nicht zu Überdeckungen führen soll bzw. dass den Empfängerinnen und Empfängern keine «Gewinne» erwachsen dürfen, kann nicht absolut gelten. Eine Überdeckung kann namentlich dann akzeptiert werden, wenn ein Betriebsbeitrag nach Normkosten ausgerichtet wird und die unterstützte Institution ihre Leistungen im Vergleich zur Norm wirtschaftlicher erbringt. Nur wenn keine besondere Regelung besteht, soll als allgemeiner Grundsatz gelten, dass eine Überdeckung zurückzuerstatten oder mit künftigen Staatsbeiträgen zu verrechnen ist.¹⁷⁸

3. Eigenleistungen und Eigenfinanzierungsgrad

Einige Kantone verlangen explizit, dass in den Leistungsvereinbarungen die Eigenleistungen¹⁷⁹ und der Eigenfinanzierungsgrad¹⁸⁰ bzw. den Kostendeckungsgrad¹⁸¹ festgelegt werden. In anderen Kantonen ergibt sich dies implizit aus der Vorausset-

¹⁷² § 3 Abs. 1 Bst. a SBV BL.

¹⁷³ Art. 10 Abs. 2 KFV GR, Art. 16a Abs. 1 Bst. a SubG VS.

¹⁷⁴ Art. 13 Abs. 2 KFV GR.

¹⁷⁵ § 14 Abs. 1 StBG LU.

¹⁷⁶ Art. 13c Abs. 2 Bst. c StBG BE.

¹⁷⁷ Art. 15a Abs. 1 StBG BE.

¹⁷⁸ LIENHARD/ENGEL/SCHMUTZ, S. 992.

¹⁷⁹ Art. 13c Abs. 2 Bst. a StBG BE, Art. 18 Abs. 1 Bst. c KFV SG.

¹⁸⁰ Art. 18 Abs. 1 Bst. c KFV SG.

¹⁸¹ Art. 13c Abs. 2 Bst. b StBG BE.

zung, dass die Entrichtung von Staatsbeiträgen von der Erbringung von Eigenleistungen abhängt.

Eigenleistungen¹⁸² sollten aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beitragsempfangenden Partei zumutbar¹⁸³ oder angemessen¹⁸⁴ sein. Sie können nicht nur in Form von Geldleistungen, sondern auch von Freiwilligenarbeit geleistet werden.¹⁸⁵

4. Vorgaben betreffend Rechnungsführung und Rechnungsprüfung (Revision)

In einigen Kantonen bestehen sodann gesetzliche Vorgaben betreffend die Rechnungsführung¹⁸⁶ und die Rechnungsprüfung¹⁸⁷, ohne diese jedoch näher zu umschreiben.

5. Vorgaben betreffend Berichterstattung und Leistungsprüfung (Controlling)

Leistungsvereinbarungen haben sodann Bestimmungen über die Berichterstattung,¹⁸⁸ die Modalitäten der Beurteilung der Zielerreichung¹⁸⁹ und die Modalitäten des *Controllings*¹⁹⁰ zu enthalten. Dabei wird im Kanton Luzern beispielsweise überprüft, ob die Aufgabe im öffentlichen Interesse, gesetzmässig, sachgerecht und nach den auferlegten Auflagen und Bedingungen erfüllt worden ist.¹⁹¹

G. Die Grundrechtsbindung

Als Konsequenz aus der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe durch eine private Kulturinstitution ergibt sich weiter die Pflicht zur Beachtung der Grundrechte. «*Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen*»¹⁹². Die private Kulturinstitution wird damit Grundrechtsverpflichtete, während nicht so offensichtlich ist, ob sie weiterhin grundrechtsberechtigt ist oder nicht.¹⁹³ Deshalb präzisieren zahlreiche Kulturförderungsgesetze diese Frage und verpflichten die rechtsanwendenden Organe zur Wahrung der Kunstfreiheit gegenüber den unterstützten Institutionen.¹⁹⁴

¹⁸² Art. 7 Bst. c SuG CH.

¹⁸³ Art. 13 Abs. 1 KKFG BE, Art. 9 Abs. 2 KFG GR.

¹⁸⁴ Art. 7 Abs. 2 KFG AR, Art. 6 Abs. 1 Bst. a KulturG AI, § 14 Abs. 2 KG AG, Art. 18 Abs. 1 Bst. a KFG SG.

¹⁸⁵ Art. 7 Bst. c SuG CH, Botschaft KFG SG, S. 43.

¹⁸⁶ Art. 13c Abs. 2 Bst. g StBG BE, Art. 18 Abs. 1 Bst. d KfV SG.

¹⁸⁷ Art. 13c Abs. 2 Bst. h StBG BE.

¹⁸⁸ Art. 32 Abs. 2 KKFV BE, § 7 Abs. 2 VKG SH, Art. 13 Abs. 2 KfV GR, 18 Abs. 1 Bst. e KfV SG.

¹⁸⁹ Art. 16a Abs. 1 Bst. b SubG VS.

¹⁹⁰ Art. 13c Abs. 1 Bst. d StBG BE, § 7 Abs. 2 VKG SH, Art. 13 Abs. 2 KfV GR, Art. 18 Abs. 1 Bst. e KfV SG, Art. 16a Abs. 1 Bst. b SubG VS.

¹⁹¹ § 32 Abs. 3 StBG LU.

¹⁹² Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. auch UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 79.

¹⁹³ UHLMANN, S. 51.

¹⁹⁴ So namentlich § 1 Abs. 3 KFG LU, Art. 2 Abs. 3 KFG NW, § 3 Abs. 3 KFG BL, Art. 2 KG SH, Art. 1 Abs. 3 KFG AR, Art. 2 Abs. 1 KFG SG, Art. 4 Abs. 1 KFG GR, § 2 KulturG TG, Art. 3 Abs. 2 LACV VD, Art. 2 Abs. 1 KFG VS, Art. 2 LEAC NE, Art. 2 Abs. 3 LCulture JU.

Grundrechtlich gesehen ist die Freiheit des Publikums, Kultur zu geniessen (passive Teilhabe), je nach Auffassung durch die Kunstfreiheit gemäss Art. 21 BV oder die Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV geschützt.¹⁹⁵

Die Grundrechtsbindung verlangt von den Leistungserbringenden neben der Beachtung der Freiheitsrechte insbesondere auch eine rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung von (potenziellen) Kundinnen und Kunden. Daraus ergibt sich indirekt eine verfassungsrechtliche Angebots- bzw. Kontrahierungspflicht: Leistungserbringende dürfen ohne sachliche Gründe niemanden von der Inanspruchnahme der von der Leistungsvereinbarung erfassten Dienste ausschliessen.

¹⁹⁵ GRABER, S. 2323.

V. Praktische Anwendungsbeispiele

In diesem Kapitel werden Leistungsvereinbarungen dahingehend analysiert, wie sie den vorgehend dargestellten betriebs- und verwaltungswissenschaftlichen Anforderungen gerecht werden, namentlich was die Umschreibung der Schlüsselemente wie die Leistung, die Festlegung von Zielen und die Definition entsprechender Indikatoren betrifft. Dabei werden Beispiele aus allen vier Sparten des *GLAM*-Bereichs und den drei föderalistischen Staatsebenen berücksichtigt. Die Spannweite der untersuchten Einrichtungen reicht von der kleinen regionalen Institution mit einem jährlichen Unterstützungbeitrag von CHF 20'000.- bis hin zum kulturellen «*Leuchtturm*»¹⁹⁶ mit einem Jahresbeitrag von über CHF 7'000'000.-.

Jüngere kantonale Gesetze wie diejenigen von Bern oder St. Gallen setzten bezüglich der Kulturförderung inhaltliche Massstäbe,¹⁹⁷ sodass es auf der Hand liegt, dass der grössere Teil der untersuchten Leistungsvereinbarungen aus diesen beiden Kantonen kommt, da diese quasi Modellcharakter für die Schweiz haben.

GLAM- Institutionen	Gemeinwesen		
	Gemeinde	Kanton	Bund
Galerien	Kunsthalle Bern*		
	Kulturplattform akku Emmen		
	Kunsthalle Wil		
Bibliotheken	Stadtbibliothek Burgdorf**		
		Stiftsbibliothek St. Gallen	Stiftsbibliothek St. Gallen
Archive	Robert Walser- Zentrum*		
		ThurgauerFrauenArchiv	
Museen		Historisches Museum Obwalden	
	Museum Franz Gertsch**		
	Bernisches Historisches Museum*		

¹⁹⁶ Als solche gelten, in Anspielung auf die Leuchtturmförderung der (deutschen) Kulturstiftung des Bundes, Spitzeneinrichtungen mit internationaler Ausstrahlung (https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/de/projekte/buehne_und_bewegung/detail/kulturelle_leuchttuerme.html, abgerufen am 28.08.2022).

¹⁹⁷ UHLMANN/RASCHÈR/SCHEIFELE/WILHELM, Kap. 4 Rn. 116.

* Gemäss stadtbernischer Mustervorlage.

** Gemäss kantonbernischer Mustervorlage.

A. Galerien

1. Kunsthalle Bern



a) Leistungen und Pflichten des Vereins (Art. 4 ff.)

Die Hauptleistung des Vereins besteht im Betrieb der Kunsthalle Bern, die der Öffentlichkeit mit Ausstellungen und anderen Veranstaltungen die zeitgenössische bildende Kunst in ihren verschiedenen Erscheinungsformen (Malerei, Bildhauerei, Fotografie, Video und Film, Gestaltung, Architektur und Literatur, Multimedia, Performance, Tanz und Musik) und medialen Vielfalt zugänglich macht und die Auseinandersetzung mit ihr fördert. Dabei strebt sie höchste künstlerische Qualität nach internationalem Massstab an und präsentiert selektiv das Schaffen Berner Kulturschaffender, Künstlerinnen und Künstler.

Leistungsziel ist die Realisierung von jährlich fünf Ausstellungen mit jeweils öffentlichen Führungen und weiteren Veranstaltungen (Vorträge, Lesungen, Filmvorführungen). Als Wirkungsziel ist eine Besucherzahl von 10'000 Personen festgelegt.

Der Zugang zu den Veranstaltungen ist allen Personen gewährleistet. Diskriminierungen sind zu unterlassen.

b) Personelles und Gleichstellung (Art. 11 ff.)

Unter diesem Kapitel sind Auswirkungen der Drittwirkung von Grundrechten enthalten. So hat sich der Verein bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse an die branchenüblichen Anstellungsbedingungen zu halten und in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen an den Standards von BENEVOL, der Dachorganisation der regionalen Fachstellen für freiwilliges Engagement in der Deutschschweiz,¹⁹⁸ zu orientieren. Der Verein hat ausserdem die Vorschriften des Gleichstellungsgesetzes¹⁹⁹ einzuhalten und geeignete Massnahme zur Verhinderung sexueller Belästigung zu treffen. Er beachtet schliesslich das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV und garantiert eine diskriminierungsfreie Personalpolitik.

c) Finanzielles (Art. 15 ff.)

Der jährliche Betriebsbeitrag der Stadt Bern beträgt CHF 1'000'000.-, die Auszahlung erfolgt nach einem vereinbarten Auszahlungsplan. Überschüsse und Fehlbeiträge sind Sache des Vereins.

¹⁹⁸ <https://www.benevol.ch/fileadmin/bern/Dokumente/Qualitaetssicherung/StandardsBenevolCH2021.pdf>, abgerufen am 4.07.2022.

¹⁹⁹ Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) vom 24. März 1995 (SR 151.1).

Der Verein verpflichtet sich, Eigenmittel aus Eintrittten und anderen Einnahmen zu erwirtschaften sowie Dritte zur Mitfinanzierung heranzuziehen. Er erreicht einen Kostendeckungsgrad von mindestens 20%.

d) Qualitätssicherung (Art. 19 ff.)

Zur Qualitätssicherung räumt der Leistungsvertrag Aufsichts- und Kontrollrechte zugunsten der (Präsidial-)Direktion der Stadt Bern ein. Ausserdem findet alle zwei Jahre ein Evaluationsgespräch zwischen dieser und dem Verein statt, in dessen Vorfeld der Verein Bericht nach einem festgelegten Schema zu erstatten hat, namentlich mit Angaben über die erbrachten Leistungen und die Erreichung der selbstgewählten Ziele.

Die Rechnungslegung erfolgt nach den Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechts (Art. 957 ff. OR).

e) Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten (Art. 23 ff.)

Bei Streitigkeiten haben sich die Parteien zu bemühen, die Folgen der Leistungsstörungen einvernehmlich und sachgerecht zu regeln. Andernfalls kann die Stadt ihren Betriebsbeitrag verweigern bzw. angemessen kürzen und bereits überwiesene Beiträge zurückfordern und gegebenenfalls den Vertrag vorzeitig auflösen.

Als letzte Möglichkeit steht der Rechtsweg nach dem kantonalen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege²⁰⁰ offen.

f) Interview mit Franziska Burkhardt, Kulturbeauftragte Stadt Bern

Die Stadt Bern verzichtet auf ein separates Reporting-Blatt als integrierender Bestandteil des Vertrages, weil sie der Ansicht ist, dass sich die meisten Zahlen ohnehin aus dem Jahresbericht ergeben und sie den Institutionen nicht zu viel administrative Arbeit auferlegen will.

Der grösste Vorteil der Leistungsverträge ist die Planungssicherheit. Die Institutionen müssen sich nicht jedes Jahr neu um Finanzhilfen bemühen. Ansonsten muss darauf geachtet werden, dass inhaltlich nichts vorgeschrieben und die künstlerische Freiheit der betreffenden Institutionen respektiert wird.

Der neue Mustervertrag, der gegenwärtig für die Beitragsperiode 2024—27 in Vorbereitung ist, wird die Auflage für die Beitragsempfangenden enthalten, in den Bereichen Nachhaltigkeit und Diversität je ein eigenes frei wählbares Vorhaben (Projekt) bestimmen zu müssen.

g) Würdigung

- Streng nach stadtbernischer Mustervorlage verfasster *bipartiter* Leistungsvertrag mit dem Trägerverein der Institution.
- Die Kunst- oder Programmfreiheit werden nicht speziell erwähnt.
- Die Hauptleistungen bestehen in der Wahrnehmung des statutarischen Vereinszweckes des Betriebes der Kunsthalle und der Realisierung von Aus-

²⁰⁰ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23.05.1989 (BSG 155.21).

stellungen (5/Jahr) mit Rahmenprogrammen und dem Wirkungsziel der Publikumsresonanz mit 10'000 Besuchern als Indikator.

- Hoher Förderungsbeitrag (CHF 1'000'000.-) und tiefer Eigenfinanzierungsgrad (20%).
- Die Drittwirkung von Grundrechten ist eingehend geregelt.
- Im Bereich des *Controllings* besteht eine umfassende Berichterstattungspflicht mit dem «*Evaluationsgespräch*» als zentrales Element. In der neuen Mustervorlage soll der Begriff «*Evaluationsgespräch*» durch *Controlling-Gespräch* ersetzt werden, was zutreffender ist, geht es doch bei diesem Anlass um die Überprüfung der vertraglich festgelegten Leistungen und nicht um die Evaluierung der Institution.

2. Kunstplattform akku Emmen



Die Kunstplattform akku Emmen ist aus der Galerie Gersag Emmen hervorgegangen, welche seit 1972 als Dienststelle der Einwohnergemeinde Emmen geführt worden war.²⁰¹ Sie wurde in der Folge rechtlich verselbstständigt und nach der Gründung einer Stiftung im Jahre 2008 wurde fortan zwischen dieser und der Einwohnergemeinde Emmen für jeweils vier Jahre eine «*Beitrags- und Leistungsvereinbarung*» abgeschlossen.

a) Leistungen der Stiftung (Ziff. 4 und 5)

Die vertraglichen Leistungen umfassen vier Teilbereiche:

- Die Organisation und Durchführung von vier bis sechs Kunstausstellungen pro Jahr, wobei das Schwergewicht bei Werken der Malerei liegt und der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern aus der Zentralschweiz besondere Beachtung zu schenken ist.
- Die Kunstvermittlung im Sinne der Information über aktuelles Kunstschaffen und künstlerische Entwicklungen und des Dialoges zwischen Kunst und Publikum in Form von Führungen, Vorträgen, Diskussionen in Ergänzung zu den Ausstellungen.
- Jährlich mindestens ein schulisches, kunstpädagogisches Besuchs- und Lernangebot, das unentgeltlich genutzt werden kann.
- Die Betreuung der Kunstsammlung der Gemeinde Emmen und die Beratung des Gemeinderates bei An- und Verkäufen.

In qualitativer Hinsicht strebt die Stiftung bei ihren Leistungen einen hohen Anspruch an Qualität und Professionalität an und verfolgt das Ziel, eine kulturelle Begegnungsplattform für Emmen und die Region zu bieten.

²⁰¹ <https://www.emmen.ch/docn/2991832/0621.pdf>, abgerufen am 6.05.2022.

b) Beitragsleistungen der Gemeinde (Ziff. 6 und 7)

Der jährliche Beitrag der Gemeinde beläuft sich auf CHF 125'000.-.

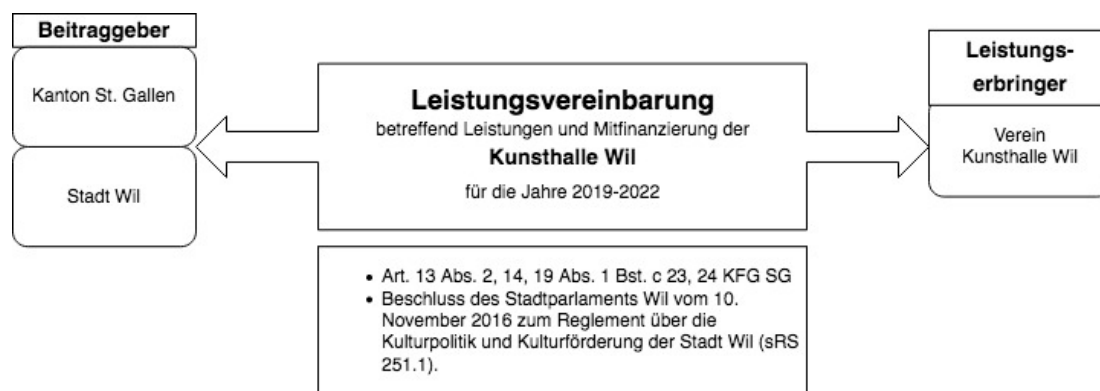
c) Generelle Bestimmungen (Ziff. 9)

Unter diesem Kapitel wird der Stiftung die volle unternehmerische, künstlerische und finanzielle Freiheit eingeräumt.

d) Würdigung

- *Bipartiter* Vertrag mit der Trägerstiftung.
- Der Beitragsempfängerin wird die volle unternehmerische, künstlerische und finanzielle Freiheit explizit eingeräumt.
- Es handelt sich um ein Paradebeispiel eines *Contracting-out*, wurde doch eine ursprünglich kommunale Tätigkeit effektiv an eine private Trägerschaft ausgelagert.
- Als Leistungen werden Kunstausstellungen (4-6/Jahr) und schulische, kunstpädagogische Angebote (1/Jahr) festgelegt, letzteres mit der Auflage der Unentgeltlichkeit.
- Für das erklärte (Wirkungs-)Ziel der Errichtung einer kulturellen Begegnungsplattform für die Gemeinde und die Region werden keine Indikatoren bezeichnet.
- Nur der Förderbetrag wird vertraglich erwähnt, jedoch kein Eigenfinanzierungsgrad.
- Bezüglich des *Controllings* bestehen keinerlei Vorgaben.

3. Kunsthalle Wil



a) Gegenstand und Ziele der Leistungsvereinbarung (Ziff. 1)

Konkret regelt die Leistungsvereinbarung die Ausrichtung der jährlichen Beiträge des Kantons und der Stadt an die Kunsthalle Wil und die damit verbundenen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien.

Als (übergeordnetes) kulturpolitisches Ziel wird die Kulturvermittlung in der Stadt Wil und der Region bezeichnet.

Der Kanton und die Stadt anerkennen und respektieren die künstlerische Freiheit und die Programmfreiheit der Kunsthalle Wil.

b) Leistungsauftrag der Kulturinstitution (Ziff. 2)

Die Kulturinstitution erbringt die Leistungen als Kulturanbieterin gemäss dem selber definierten Programmauftrag, wie er in den Statuten, im Bericht über das zurückliegende Betriebsjahr und im Programm für das laufende Betriebsjahr Ausdruck findet.

Sie hat als Aufgabe die Realisation und Vermittlung von mindestens vier bis fünf qualitativ hochstehenden Kunstaussstellungen wahrzunehmen, wobei diese durch ein Rahmenprogramm, insbesondere in Form von Gesprächen mit Kunstschaaffenden, zu ergänzen sind.

Dabei hat die Kulturinstitution den Zugang eines breiten Publikums zum Angebot, namentlich durch eine attraktive Ausschreibung, publikumsfreundliche Betriebs- und Öffnungszeiten, niederschwellige Tarife für Kinder, Jugendliche und Familien, sowie die gute Zugänglichkeit der Räumlichkeiten für handycapierte Personen zu gewährleisten.

Die Kulturinstitution ist bestrebt, Künstlerinnen und Künstlern gute Auftrittsmöglichkeiten zu fairen Konditionen zu bieten und einen angemessenen Teil der Betriebsmittel selber zu erwirtschaften bzw. durch Dritte wie Private und Stiftungen sicherzustellen.

c) Pflichten und Rechte des Kantons und der Stadt (Ziff. 3)

Der kantonale Jahresbeitrag beträgt CHF 30'000.-, derjenige der Stadt Wil variiert je nach Betriebsjahr zwischen CHF 18'000.- und 24'000.-. Als weitere Leistungen gewährt die Stadt Wil einen jährlichen Mieterlass zugunsten der Kunsthalle Wil im Umfang von CHF 26'200.-. Zudem werden die städtischen Dienstleistungen wie Unterhalt, IT sowie *Facilitymanagement* im Umfang von rund CHF 8'000.- nicht verrechnet.

Mit diesen Jahresbeiträgen werden die vereinbarten Leistungen der Kunsthalle Wil gemäss Ziff. 2 dieser Leistungsvereinbarung pauschal abgegolten. Die Leistungserbringerin verwendet diese Beiträge zweckgebunden ausschliesslich zur teilweisen Deckung der Kosten für das Erbringen der vereinbarten Leistungen der Kunsthalle.

d) Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung (Ziff. 4)**aa) Festlegung der Eintrittspreise und Gebühren**

Die Eintrittspreise und Gebühren werden von der Leistungserbringerin festgelegt. Sie macht ihre kulturellen Angebote und Vermittlungsleistungen durch attraktive Tarife für möglichst breite Bevölkerungskreise zugänglich und gewährt Vergünstigungen oder Gratiseintritte für besondere Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche, Familien oder Schulklassen.

bb) Eigenfinanzierungsgrad und Drittmittel

Der Eigenfinanzierungsgrad durch selbst erwirtschaftete Mittel aus Gebühren und weiteren Einnahmen sowie durch eingeworbene Drittmittel beträgt über die Dauer dieser Leistungsvereinbarung durchschnittlich rund 37% des Betriebsaufwands.

Die Leistungserbringerin bemüht sich aktiv und kontinuierlich um substanzielle Beiträge von Dritten an ihre Aktivitäten und legt die Ergebnisse der Bemühungen im *Reporting* dar.

cc) Rechnungsführung und Revision

Die Kunsthalle Wil hat eine nachvollziehbare Buchhaltung zu führen und die jährliche Rechnungsprüfung durch eine unabhängige Revisionsstelle sicherzustellen.

dd) Reporting und Controlling-Gespräch

Die Leistungserbringerin erstattet dem kantonalen Amt für Kultur und der Fachstelle Kultur der Stadt Wil jährlich Bericht. Dazu reicht sie folgende *Reporting*-Unterlagen ein:

- Jahresrechnung mit Bilanz, Erfolgsrechnung und Revisionsbericht, das Protokoll der Hauptversammlung inkl. Angaben zur Wahl der Revisionsstelle, Jahresbericht inkl. Aussagen zur Drittmittelgewinnung sowie Besuchsstatistik,
- Jahresbudget, Finanzierungsplan und Programm des kommenden Jahres,
- Belegexemplare sämtlicher Publikationen wie Werbemittel und Bücher.

Bei Gesprächsbedarf vonseiten der einen oder anderen Vertragspartei besteht während der Vertragsdauer jederzeit die Möglichkeit eines Austauschs.

e) Schlussbestimmungen (Ziff. 5)

Die Schlussbestimmungen regeln das Verfahren bei Streitigkeiten bei der Handhabung der Leistungsvereinbarungen, die Änderung und Kündigung des Vertrags sowie die Folgevereinbarung.

f) Interview mit Ursula Badrutt, Leiterin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen

Die Kunsthalle Wil erhält seit dem Jahr 2001 durch die Kulturförderung des Kantons St. Gallen eine jährliche Unterstützung in Form von Betriebsbeiträgen, seit 2006 in Form von Leistungsvereinbarungen,

Die «*Sollwerte*» werden im Rahmen des jährlichen Antrags für den Jahresbeitrag gemäss aktuell geltender Leistungsvereinbarung via *Online*-Gesuchsformular abgefragt und durch die Kulturinstitution angegeben. Die Überprüfung dieser *Sollwerte* erfolgt danach im Rahmen des jeweiligen *Reportings* des betreffenden Jahres, das ebenfalls via *Online*-Gesuchsformular eingereicht wird.

In Zusammenhang mit der Erstellung einer neuen Leistungsvereinbarung lädt die kantonale Kulturförderung zum *Controlling*-Gespräch ein. Im Rahmen dieses Gesprächs erörtert die kantonale Kulturförderung zusammen mit der Trägerschaft und der Kulturinstitution rückblickend sowie vorausschauend für die kommenden Jahre den aktuellen Stand der Leistungserbringung und Zielerreichung. Das Gespräch dient zudem der Vorbereitung einer neuen Leistungsvereinbarung.

Die Vorteile der Leistungsvereinbarungen sind die bessere Planbarkeit, da die Unterstützung über aktuell vier Jahre festgeschrieben ist und gleich nach Einsendung und Prüfung der *Controlling*-Unterlagen ausbezahlt wird. Als Nachteil kann die fehlende Flexibilität genannt werden.

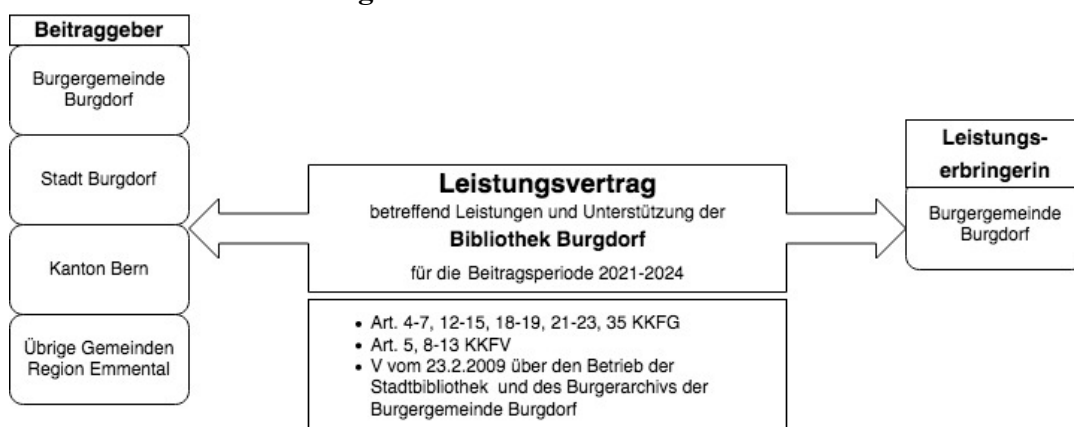
g) Würdigung

- Nach sankt-gallischer Mustervorlage verfasster *tripartiter* Vertrag zwischen Kanton, Standortgemeinde und Trägerverein.
- Das übergeordnete kulturpolitische Ziel der Kulturvermittlung in der Stadt und Region wird speziell erwähnt.
- Die Kunst- und Programmfreiheit werden explizit anerkannt und sind seitens der Beitraggebenden zu respektieren.

- Die Leistung besteht in der Realisierung von qualitativ hochstehenden Kunstausstellungen (4-6), ergänzt mit einem Rahmenprogramm. Der Zugang eines breiten Publikums ist zu gewährleisten, ohne dies in masslicher Hinsicht zu präzisieren. Leistungsziele und Indikatoren scheinen ausservertraglich festgelegt zu werden.
- Förderungsbeitrag enthält auch Sachleistungen, der anzustrebende Eigenfinanzierungsgrad beträgt 37%.
- Die Eintrittspreise sind attraktiv festzulegen, der Teilhabe wird somit mehr Gewicht gegeben als der Kostenorientierung.
- Es besteht eine Pflicht zu Erstellung und Einreichung umfassender *Reporting*-Unterlagen, ein *Controlling*-Gespräch wird nur bei entsprechendem Bedarf abgehalten.

B. Bibliotheken

1. Stadtbibliothek Burgdorf



a) Leistungen und Vorhaben der Stadtbibliothek (Art. 3 ff.)

Die vertraglichen Verpflichtungen der Bürgergemeinde Burgdorf sind in Leistungen und Vorhaben aufgeteilt.

aa) Leistungskatalog (Art. 3)

- Bestand
 - Bereitstellung von *Print*-, audiovisuellen und digitalen Medien,
 - Anbietung einer ausgewogenen Auswahl an Belletristik, Sachliteratur und *Regionalia*,
 - Zurverfügungstellung von Zeitschriften, Tages- und Wochenzeitungen,
 - regelmässige Erneuerung des Medienbestandes.
- Nutzung
 - adäquate und benutzerfreundliche Öffnungszeiten,
 - Zurverfügungstellung von Leseplätzen für Erwachsene, Jugendliche und Kinder sowie zweier elektronischer Arbeitsplätze,
 - Förderung der Lese- und Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen,
 - Durchführung öffentlicher Veranstaltungen mit dem Ziel, das breite Publikum zu erreichen,
 - Verwendung einer Personenzählanlage.

- Personalpolitik
 - Führung der Bibliothek durch eine fachlich qualifizierte Leitung,
 - Sicherstellung des Betriebes durch mindestens drei VZÄ.
- Kooperation und Unterstützung
 - Beratung der Gemeinde- und Schulbibliotheken der Region Burgdorf,
 - Unterstützung gemeinsamer Vorhaben und Koordination des Wissensaustausches,
 - Kompetenzzentrum für formale Erschliessung der Medien und Unterstützung in Fragen der Harmonisierung und Digitalisierung.

bb) *Katalog der Vorhaben*²⁰²

- Errichtung einer eigenen *Website* und die Überprüfung der Opportunität der Entwicklung von *Social-Media*-Kanälen,
- Entwicklung der Bibliothek zu einem offenen Begegnungs- und Kulturort im Sinne eines «*dritten Ortes*»,
- Überprüfung der Öffnungszeiten und der Gebühren in Bezug auf die Bedürfnisse der Kundschaft und bedarfsweise Anpassung.

cc) *Massnahmen und Sollwerte gemäss Reporting-Blatt*

Ein *Reporting-Blatt*, das Bestandteil des Vertrages bildet, definiert die Massnahmen und Sollwerte zu jeder einzelnen Leistung und jedem Vorhaben:

Leistung	Massnahme zur Leistungserbringung/ Messung der Leistung	Sollwert pro Jahr
Bestand	Anzahl Medien pro Einwohner der Standortgemeinde	1.5
	Aktuelle <i>Regionalia</i> vorhanden	Ja
	Erneuerung des Freihandbestandes	10%
	Jährlicher Gesamtumschlag des Freihandbestandes	3mal
Nutzung	Öffnungszeiten	
	- Anzahl Öffnungstage pro Woche	6
	- Öffnungstunden pro Woche	28
	Bibliotheksbesuche/Eintritte	
	- Besuchsstatistik vorhanden	Ja
	- Anzahl Besucherinnen und Besucher	60'000
	Anzahl Veranstaltungen	15
	- davon im Bereich der Leseförderung	7
- Anzahl Besucherinnen und Besucher	500	
Ausstrahlung	Barrierefreier Zugang	Ja
	Anzahl Arbeitsplätze	5
	davon als elektronische Arbeitsplätze ausgestattet	2
	Regionale Bibliothekstreffen	1
Finanzen	Berichte in regionalen und überregionalen Medien	Ja
	Kostendeckungsgrad	10%
	Jahresrechnung: Nettoaufwand der Burgergemeinde (in CHF)	461'970.-

b) *Leistungsabgeltung (Art. 7 ff.)*

Der jährliche Betriebsbeitrag beträgt CHF 783'000.-, aufgeteilt auf die Burgergemeinde (CHF 461'970.-), die Einwohnergemeinde (CHF 78'300.-), den Kanton Bern (CHF 156'600.-) und die übrigen Gemeinden der Region (CHF 86'130.-).

²⁰² Darunter sind jährliche Projekte zu verstehen.

Überschüsse und Fehlbeträge sind Sache der Burgergemeinde Burgdorf, in deren Erfolgsrechnung die Rechnung der Stadtbibliothek integriert ist.

Die Stadtbibliothek erwirtschaftet Eigenmittel aus Gebühren und anderen Einnahmen und bemüht sich kontinuierlich um Mitfinanzierung ihrer Leistungen durch Dritte. Der zu erreichende Kostendeckungsgrad beträgt 10%.

Die Rechnungslegung erfolgt gemäss kantonaler Gesetzgebung.²⁰³

c) *Sicherstellung der Leistungen (Art. 14 ff.)*

Die Berichterstattung hat in Form der Unterbreitung des Jahresberichtes, der Erfolgsrechnung und Bilanz, des Budgets, der statistischen Angaben gemäss schweizerischer Bibliotheksstatistik sowie des ausgefüllten *Reporting*-Blattes an die Beitraggebenden zu erfolgen. Spätestens drei Monate danach findet ein *Reporting*-Gespräch statt, an dem neben einer vertretenden Person der Stadtbibliothek mindestens je eine Vertreterin oder ein Vertreter der einzelnen Beitraggebenden teilzunehmen hat.

Die Vertretungen der Beitraggebenden verfügen ausserdem über umfassende Einsichts- und Informationsrechte.

d) *Konfliktregelung (Art. 18 f.)*

Der Leistungsvertrag verpflichtet die Parteien, bei aufkommenden Streitigkeiten betreffend Auslegung und Einhaltung des vorliegenden Vertrages sich um eine einvernehmliche Lösung zu bemühen. Lässt sich keine Einigung erzielen, können die Parteien den Rechtsweg nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beschreiten.²⁰⁴

e) *Interview Andrea Griching, Leiterin der Stadtbibliothek Burgdorf*

Bei der Stadtbibliothek Burgdorf ist eine Unterstützung seit dem Jahr 1995 bekannt. Bis 2012 erfolgte die Zusage mittels jährlicher Beitragsverfügung.²⁰⁵

Sie schätze die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für alle Beteiligten wie auch für weitere Interessierte. Daneben seien diese Zahlen auch intern von Interesse, da sie eine Grundlage für die (Neu-)Ausrichtung der Bibliothek bilden. Wenn man die Bibliotheksstatistik des BFS mitrechne, die dem *Controlling*-Gespräch ja ebenso zugrunde lägen wie das *Reporting*-Blatt, dann sei der Aufwand für die Erhebung aller Daten nicht unerheblich. Nicht jede Zahl/Information scheine ihr aber aussagekräftig genug zu sein, gemessen am Aufwand, der betrieben werden müsse, um sie zu erhalten.

²⁰³ Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV) vom 23.02.2005 (BSG 170.511), die gemäss Art. 70 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) vom 16.03.1998 (BSG 170.11) auch für die Burgergemeinden gilt und sich am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) orientiert.

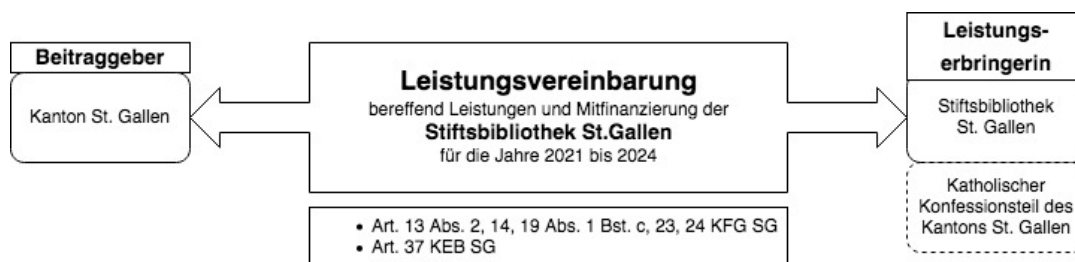
²⁰⁴ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 23.05.1989 (BSG 155.21).

²⁰⁵ Vgl. RRB 0933/2010 vom 23. Juni 2010 betreffend den Kantonsbeitrag 2010, https://www.rrg-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/e7fa5c8022344f6da4222570bc41ad41-332/1/2010.9089-rrb_gesamt-0933-2010-de.pdf, abgerufen am 22.08.2022.

f) Würdigung

- Streng nach stadtbernischer Mustervorlage verfasster *quinquepartiter* Leistungsvertrag. Dabei tritt die Bürgergemeinde sowohl als Leistungserbringerin wie auch als grösste Beitraggeberin mit einem Anteil von 59% auf, was im Konfliktfall zur kuriosen Situation führen kann, dass sie sowohl Klägerin als auch Beklagte ist.
- Kunst- und Programmfreiheit der Institution werden nicht speziell erwähnt.
- Umfassender Leistungskatalog, ergänzt mit Massnahmen und den jeweiligen Indikatoren (Sollwerte). Auffallend ist, dass die Bibliothek mit dem *Reporting*-Blatt über klare Leistungs- und Wirkungsziele verfügt. Die Wirkungsziele gehören nach der Doktrin eher auf die politische²⁰⁶ und nicht auf die operative Ebene, da sie nicht direkt mit der Leistung beeinflusst werden können.
- Der Beitrag der Bürgergemeinde ist im Vertrag in masslicher Hinsicht festgesetzt, obwohl sie als Trägerin der subventionierten Stadtbibliothek ohnehin den Nettoaufwand zu tragen hat. Dieser betrug gemäss Erfolgsrechnung der Bürgergemeinde Burgdorf 2019 CHF 481'878.-, 2020 CHF 500'599.- und 2021 CHF 498'097.-.²⁰⁷ Deshalb handelt es sich m. E. bei der vertraglich vereinbarten Summe von CHF 461'970.- um einen fiktiven oder approximativen Betrag.²⁰⁸
- Der Eigenfinanzierungsgrad ist mit 10% relativ tief. Die kulturelle Teilhabe geht der Kostenorientierung sichtlich vor.
- Im Bereich des *Controllings* sind das *Reporting*-Blatt und das *Reporting*-Gespräch die hauptsächlichsten Instrumente.

2. Stiftsbibliothek St. Gallen I



a) Gegenstand und Ziele (Ziff. 1)

Die Leistungsvereinbarung legt die Voraussetzungen und Bedingungen fest, unter denen der Kanton St. Gallen die vereinbarten kulturellen Leistungen der Stiftsbibliothek St. Gallen mit jährlichen Beiträgen unterstützt.

²⁰⁶ Vgl. oben Ziff. II. B. 1.

²⁰⁷ VB BG Burgdorf 2019 S. 21, 2020 S. 21, 2021 S. 22.

²⁰⁸ Meines Erachtens irrt sich in dieser Hinsicht die Bibliotheksleiterin in der Antwort 3 ihres Interview.

Als kulturpolitische Hauptziele werden die Tätigkeit der Stiftsbibliothek St. Gallen als Museum und Bibliothek, ihre Weiterentwicklung als national bedeutende Kulturstätte und als Bestandteil des UNESCO-Weltkulturerbes Stiftsbezirk St. Gallen sowie die Planung und Betreuung des erweiterten Vermittlungs- bzw. Ausstellungsangebots im Gewölbekeller der Stiftsbibliothek und Ausstellungssaal am Klosterhof umschrieben.

Der Kanton St. Gallen anerkennt und respektiert die wissenschaftliche Freiheit und die Programmfreiheit der Stiftsbibliothek St. Gallen.

b) *Leistungsauftrag der Kulturinstitution (Ziff. 2)*

aa) Zweck und Hauptaufgaben

Die Hauptleistung der Stiftsbibliothek St. Gallen besteht in der Präsentation ihrer Bestände für die Öffentlichkeit durch Ausstellungen, Führungen, Vorträge und Publikationen. Sie fördert und unterstützt die Erforschung der eigenen Geschichte wie auch der Geschichte und Kultur des ehemaligen Klosters und trägt mit eigenen Mitteln zur Pflege und Vertiefung der Kenntnisse um das Kloster St. Gallen und seiner Bibliothek bei. Besondere Schwerpunkte neben dem Ausstellungsbetrieb und den Vermittlungsangeboten sind die aktive Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und mit ähnlichen Sammlungen im In- und Ausland sowie der Bereich der Handschriftendigitalisierung.

bb) Kulturelle Angebote und Dienstleistungen

Konkret führt die Stiftsbibliothek das Museum Stiftsbezirk. Dieses umfasst zunächst den Barocksaal, wo jährlich eine Sommer- und eine Winterausstellung zu wechselnden Themen mit Originalhandschriften und -drucken aus der Stiftsbibliothek St. Gallen stattfinden.

Der zweite Bereich ist der Gewölbekeller mit seiner Dauerausstellung zur Kulturgeschichte des Klosters St. Gallen von der Gründung bis zur Aufhebung bzw. bis heute, mit seinen Originalhandschriften.

Der Ausstellungssaal am Klosterhof schliesslich beherbergt eine Dauerausstellung zum St. Galler Klosterplan und bedeutenden wechselnden Stücken des Stiftsarchivs St. Gallen.

cc) Betriebs- und Öffnungszeiten

Die Leistungsvereinbarung legt die konkreten Öffnungszeiten der Institution fest²⁰⁹ und somit die zeitliche Verfügbarkeit der Leistungen.

dd) Kulturelle Teilhabe

Ein besonderes Ziel ist die «*kulturelle Teilhabe des Publikums*». Unter diesem Aspekt ist die Stiftsbibliothek St. Gallen bestrebt, der Bevölkerung den Zugang zu und die Auseinandersetzung mit Kultur sowie die aktive Mitgestaltung des kulturellen

²⁰⁹ Die Stiftsbibliothek St. Gallen wird ganzjährig betrieben. Stiftsbibliothek, Gewölbekeller und Ausstellungssaal sind in der Regel täglich von Montag bis Sonntag jeweils von 10 bis 17 Uhr geöffnet (ausser bei Umbau und Revision sowie am 24. und 25. Dezember). Ausleihe und Lesesaal der Stiftsbibliothek St. Gallen sind von Montag bis Freitag von 8.30 bis 11.45 Uhr und von 13.45 bis 17 Uhr offen (ausser an Feiertagen sowie während der Revision).

Lebens zu erleichtern. Sie diskutiert geeignete Massnahmen und lebt eine möglichst ganzheitliche inklusive Haltung als Teil von Leitbild und Arbeitskultur. Sie kommuniziert dies aktiv gegen innen und aussen. Die Stiftsbibliothek St. Gallen ergreift ihrem Angebot entsprechend geeignete Massnahmen und setzt sich insbesondere auch für die kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen sowie Menschen mit Behinderung ein. Im Rahmen des Managementplans Weltkulturerbe Stiftsbezirk St. Gallen 2021-2024 wird eine Massnahme zur Optimierung der kulturellen Teilhabe (Konzeptgrundlage) umgesetzt.

c) Pflichten und Rechte des Kantons St. Gallen (Ziff. 3)

aa) Jährlich wiederkehrende Beiträge und Leistungen

Die Leistungen des Kantons erschöpfen sich in der Entrichtung des kantonalen Jahresbeitrages von CHF 220'000.-.

d) Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung (Ziff. 4)

aa) Festlegung der Eintrittspreise und Gebühren

Die Eintrittspreise und Gebühren werden von der Leistungserbringerin festgelegt. Sie macht ihre kulturellen Angebote und Vermittlungsleistungen durch attraktive Tarife für möglichst breite Bevölkerungskreise zugänglich und gewährt Vergünstigungen oder Gratiseintritte für besondere Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche, Familien oder Schulklassen.

bb) Eigenfinanzierung und Drittmittel

Der Eigenfinanzierungsgrad der Stiftsbibliothek St. Gallen durch selbst erwirtschaftete Mittel aus Gebühren und weiteren Einnahmen sowie durch eingeworbene Drittmittel und die Beiträge des Katholischen Konfessionsteils beträgt über die Dauer der Leistungsvereinbarung durchschnittlich rund 85% des Betriebsaufwands.

Die Leistungserbringerin bemüht sich weiterhin aktiv und kontinuierlich um substantielle Beiträge von Dritten an ihre Aktivitäten (gezieltes *Fundraising* und *Sponsoring* von Geld-, Sach- und Dienstleistungen) und legt die Ergebnisse der Bemühungen im *Reporting* dar.

cc) Rechnungsführung und Revision

Die Stiftsbibliothek St. Gallen führt eine kaufmännische Buchhaltung nach Art. 957 ff. OR und stellt die jährliche Rechnungsprüfung durch eine Revisionsstelle sicher.

dd) Reporting und Controlling-Gespräch

Die Leistungserbringerin erstattet dem Amt für Kultur des Kantons St. Gallen jährlich Bericht, indem sie jeweils bis zum 30. November folgende *Reporting*-Unterlagen einreicht: Jahresrechnung des Vorjahres mit Bilanz, Erfolgsrechnung und Revisionsbericht; Jahresbericht inkl. Aussagen zur Drittmittelgewinnung und Besuchstatistik sowie bezüglich des Folgejahres das Jahresbudget und Finanzierungsplan sowie das Halbjahresprogramm inkl. Ausblick auf das zweite Halbjahr; Belegexemplare sämtlicher selbst herausgegebener Publikationen.

Über die vierjährige Vertragsdauer wird ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis angestrebt. Die Leistungserbringerin verfügt über ein wirksames internes Kontrollsystem.

Bei Gesprächsbedarf vonseiten der einen oder anderen Vertragspartei besteht während der Vertragsdauer jederzeit die Möglichkeit eines Austauschs.

e) Interview mit Cornel Dora, Stiftsbibliothekar

Die Leistungsvereinbarungen halten die Erwartungen des Kantons an die Kulturinstitutionen fest. Sie sollten aber nicht zu detailliert ausfallen, weil sie sonst in die künstlerische und wissenschaftliche Freiheit eingreifen und die Institutionen an Leistungen binden können, die obsolet werden oder in der vereinbarten Form zum Umsetzungszeitpunkt nicht mehr sinnvoll sind. Ausserdem sind die Eigentumsrechte, in diesem Fall des Konfessionsteils, und Erwartungen anderer Beitragsleistender (Bund und Stadt) zu berücksichtigen. Je detaillierter die Vereinbarungen, umso eher könne es zu impliziten oder expliziten Widersprüchen kommen.

Dass die Öffnungszeiten vertraglich geregelt seien, störe nicht, da diese eine langjährige Tradition bildeten.

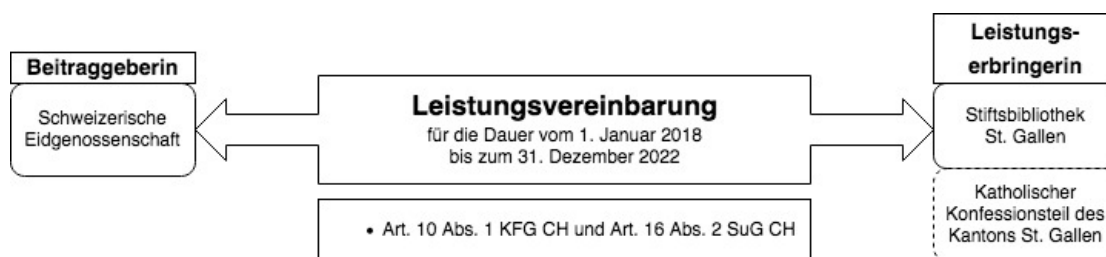
f) Würdigung

- Die Stiftsbibliothek St. Gallen als Partei verfügt über keine Rechtspersönlichkeit. Sie ist eine unselbständige Einrichtung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St. Gallen,²¹⁰ der seinerseits eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne von Art. 59 Abs. 1 ZGB ist.²¹¹ Demzufolge ist die Vereinbarung nicht nur vom Stiftsbibliothekar für die Stiftsbibliothek, sondern auch vom Administrationsratspräsidenten für den Katholischen Konfessionsteil unterzeichnet, was schliesslich rechtlich massgebend ist.
- Die Vereinbarung verfügt über eine Geltungsdauer von 2021-2024, die somit von der derjenigen des BAK abweicht.
- Der Kanton St. Gallen anerkennt und respektiert die wissenschaftliche Freiheit und die Programmfreiheit der Stiftsbibliothek St. Gallen.
- Anzahl und Themen der Dauer- und Sonderausstellungen sind vertraglich festgelegt. Ziel ist namentlich die kulturelle Teilhabe des Publikums insbesondere auch von Kindern, Jugendlichen und Menschen mit Behinderung. Als Besonderheit ist die zeitliche Verfügbarkeit in Form der konkreten Öffnungszeiten in der Vereinbarung festgehalten, da diese auf einer langwährenden Tradition beruht.
- Der Jahresbeitrag von CHF 220'000.- wurde in Anlehnung an denjenigen des der Bundes festgelegt. Der Eigenfinanzierungsgrad mit 85% ausgesprochen hoch.
- Im Bereich des *Controllings* besteht eine Pflicht zur Einreichung umfangreicher *Reporting*-Unterlagen. Ein *Controlling*-Gespräch ist nicht institutionalisiert, sondern wird nur im Bedarfsfall angesetzt.

²¹⁰ JB 2021 Stibi SG, S. 2.

²¹¹ Art. 1 Abs. 2 VKK SG i.V.m. Art. 43 Abs. 1. Ziff. 1 EG ZGB SG.

3. Stiftsbibliothek St. Gallen II



a) Gesetzliche Grundlage und Rechtsform (Ziff. 3)

Die Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrags wird explizit erwähnt.

b) Ziele (Ziff. 4)

Die Leistungsvereinbarung enthält folgende Hauptziele:

- Ziel 1: Förderung der kulturellen Teilhabe und des gesellschaftlichen Zusammenhalts
Die Finanzhilfeempfängerin setzt sich für die aktive und passive Teilhabe möglichst vieler an ihren Angeboten und ihrem kulturellen Erbe ein. Sie anerkennt die kulturelle Vielfalt und respektiert sprachliche und kulturelle Minderheiten.
- Ziel 2: Förderung der Kreation und Innovation der musealen Arbeit und der Kooperationen
Die Finanzhilfeempfängerin gestaltet kreative und innovative Methoden der musealen Arbeit und entsprechende Kooperationen mit Dritten.
- Ziel 3: Erhalt und Pflege der Sammlung
Die Finanzhilfeempfängerin setzt sich für den Erhalt und die Pflege ihrer Sammlung ein. Sie respektiert dabei die massgebenden nationalen und internationalen Standards.

c) Aufgaben, Indikatoren, Termine (Ziff. 5; Auswahl)

Die Aufgaben, die sich aus den obgenannten Zielen ergeben und zu deren Erfüllung sich die Finanzhilfeempfängerin verpflichtet, werden durch Indikatoren und Termine ergänzt, so beispielsweise:

- Zielbereich der Förderung der kulturellen Teilhabe und des gesellschaftlichen Zusammenhalts

Aufgabe	Indikator	Termin
Die Finanzhilfeempfängerin stellt den Zugang zu den wesentlichen Informationen und Angeboten in mindestens zwei Landessprachen sicher.	Die wesentlichen Informationen und Angebote werden in mindestens zwei Landessprachen bereitgestellt.	Website bis Ende 2018, anschliessend fortlaufende Aktualisierung Ausstellungen/Veranstaltungen: bis 2019, anschliessend fortlaufende Aktualisierung
Aufbau neuer Vermittlungsangebote: Gewölbekeller der Stiftsbibliothek	Schaffung der neuen Ausstellung und Aufbau neuer Vermittlungsangebote und -gefässe für Schulen und Besuchergruppen, insbesondere auch aus anderssprachigen Landesteilen und fremden Kulturen.	Schaffung der neuen Ausstellung: Ende 2018, Ergebnisbesprechung mit BAK. Aufbau neuer Vermittlungsangebote: Ende 2020 Planung Phase 2020-2022: Juli 2020, im Einvernehmen mit BAK Umsetzung Phase 2020-2022 gemäss Vorgabe: Ende 2022

- Zielbereich der Förderung der Kreation und Innovation der musealen Arbeit und der Kooperationen

Aufgabe	Indikator	Termine
Durchführung von zwei Fachtagungen zur Förderung des innovativen und kreativen Umgangs mit dem schriftlichen Kulturerbe	Ausschreibung, Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation bzw. Evaluation einer Fachtagung zur Thematik der Pflege und Vermittlung des schriftlichen Kulturerbes in den Klöstern, zusammen mit dem LWL-Landesmuseum für Klosterkultur, der Stiftung Kloster Dalheim in Deutschland	Ausschreibung und Vorbereitung: Ende 2018 Durchführung: Ende Oktober 2019 Dokumentation und Evaluation: Ende 2020 Planung einer zweiten Tagung: Ende 2020 Umsetzung einer zweiten Tagung: Ende 2021 Dokumentation und Evaluation sowie Programm für weiteres Vorgehen: Ende 2022

- Zielbereich des Erhalts und der Pflege der Sammlung

Aufgabe	Indikator	Termine
Erstellung eines Handbuchs zum Erhalt der Sammlungen von Klosterbibliotheken	Erstellung eines Handbuchs zum Erhalt der Sammlungen von Bibliotheken der Männer- und Frauenklöster, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Schweizer Stiftsbibliothekare. Überprüfung des Konzepts gemeinsam mit dem Verlag, anschl. schrittweise Erstellung der Artikel selber oder in Zusammenarbeit mit Fachleuten der Klöster nach Regionen, anschl. Endredaktion und Publikation.	Überprüfung des Konzepts: Juni 2018 Ostschweiz und Tessin: Ende 2018 Westschweiz: Ende 2019 Nordwest- und Innerschweiz: Ende 2020 Endredaktion und Publikation: Ende 2021
Schutz und Erhalt von historischen Einbänden von der Karolingerzeit bis zur Gegenwart	Die Stiftsbibliothek verfügt über einen weltweit einzigartigen Bestand an historischen Einbänden von der Karolingerzeit bis zur Gegenwart. Zu deren Schutz sollen insgesamt 400 Handschriften einen Schub erhalten.	In Etappen von 50 Handschriften pro Jahr sollen bis Ende 2022 insgesamt 350 Handschriften aus karolingischer und ottonischer Zeit (von ca. 400) sowie 50 weitere besonders schutzbedürftige Handschriften einen Schub erhalten.

d) Auflagen und Bedingungen (Ziff. 7)

Die mit der Finanzhilfe verbundenen Bedingungen und Auflagen betreffen:

- die Mittelverwendung zur ausschliesslichen Finanzierung der Leistungen gemäss Ziff. 5;
- die Unzulässigkeit der doppelten Subventionierung;
- die Informationspflichten gegenüber dem BAK über allfällige Umstände, die einen signifikanten Einfluss auf die Erfüllung der vorliegenden Leistungsvereinbarung haben könnten;
- die Einhaltung des jeweils anwendbaren Beschaffungsrechts bei der Erfüllung der vorstehend vereinbarten Leistungen;

- die Erwähnung des BAK als Geldgeber auf allen eigenen relevanten Werbe- und Kommunikationsmitteln (Pressemitteilungen, Einladungen, Prospekte, Werbeanzeigen, Plakate, Internet, Jahresberichte usw.);
- die Verpflichtung, die Fördervoraussetzungen nach Artikel 4 der Verordnung des EDI über das Förderkonzept für die Unterstützung von Museen, Sammlungen und Netzwerken Dritter zur Bewahrung des kulturellen Erbes (SR 442.121.1; Förderkonzept EDI) während der gesamten Vertragsdauer beizubehalten;
- die während der gesamten Vertragsdauer anhaltende Verfügung über eine Finanzierung durch die öffentliche Hand auf Kantons- oder Gemeindeebene mindestens im Umfang des Bundesbeitrages.

e) Höhe und Zahlungsmodus der Finanzhilfe, Eigenmittel und Beiträge Dritter (Ziff. 8)

Das BAK verpflichtet sich, die Finanzhilfeempfängerin im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2022 mit Finanzhilfen in der Gesamthöhe von CHF 1'250'000.- zu unterstützen, die wie folgt ausbezahlt werden

2018	CHF 250'000.- Auszahlung des Gesamtbetrags nach Rechnungsstellung der Finanzhilfeempfängerin an das BAK bis Ende Januar 2018.
2019-2022	CHF 250'000 jährlich Zwei Drittel des Jahresbeitrags werden nach Rechnungsstellung der Finanzhilfeempfängerin an das BAK jeweils im Januar des Kalenderjahres ausgerichtet. Ein Drittel des Jahresbeitrags wird im Anschluss an das obligatorische jährliche Kontrollgespräch ausgerichtet.

f) Instrumente zur Aufgabenüberprüfung und Steuerung (Ziff. 9)

aa) Jahresrechnung und Revisionsbericht

Die Finanzhilfeempfängerin hat dem BAK einen Geschäftsbericht und einen Revisionsbericht einzureichen und Bericht zu erstatten über die Verwendung der Finanzhilfe zu dem nach der Leistungsvereinbarung vorgesehenen Zweck, die Erreichung der vereinbarten Ziele, allenfalls gestützt auf allfällige Wirkungsindikatoren, die Erfüllung der vereinbarten Aufgaben und die Einhaltung der Auflagen und Bedingungen.

bb) Berichterstattung und Controlling

Die Finanzhilfeempfängerin hat dem BAK jährlich jeweils bis zum 15. Juni einen Bericht einzureichen, in dem sie Rechenschaft darüber ablegt, ob bzw. inwieweit sie

- die Finanzhilfe zu dem nach dieser Leistungsvereinbarung vorgesehenen Zweck verwendet hat;
- die Ziele nach Ziffer 4 dieser Leistungsvereinbarung erreicht hat;
- die Aufgaben nach Ziffer 5 dieser Leistungsvereinbarung erfüllt hat;
- die Auflagen und Bedingungen nach Ziffer 7 dieser Leistungsvereinbarung eingehalten hat.

Der Bericht hat sodann zu enthalten:

- eine Übersicht über die im Berichtsjahr unterstützten Projekte mit Angabe zu den effektiv ausbezahlten Projektbeiträgen;

- eine Übersicht der im Berichtsjahr abgeschlossenen Projekte mit Angabe der Höhe der effektiven Projektkosten gemäss Schlussrechnung, des Projektbeitrags der Finanzhilfeempfängerin und des prozentualen Anteils dieses Projektbeitrags an den gesamten Projektkosten.

Auf Grundlage dieser Berichterstattung findet jährlich mindestens ein Gespräch zwischen der Finanzhilfeempfängerin und dem BAK statt. Ziel des Gesprächs ist insbesondere die Ziel- und Aufgabenerfüllung in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Das BAK protokolliert das Gespräch sowie allenfalls vereinbarte Massnahmen.

cc) *Auskunfts- und Kontrollrecht*

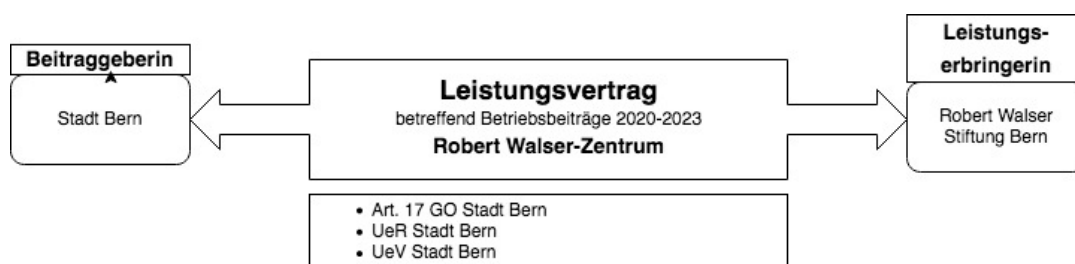
Das BAK hat ein jederzeitiges Kontroll- und Auskunftsrecht über die Tätigkeiten der Finanzhilfeempfängerin im Rahmen der vorliegenden Leistungsvereinbarung.

g) **Würdigung**

- Nach BAK-Mustervorlage verfasste *bipartite* Leistungsvereinbarung einer Vertragspartei, die streng genommen nicht rechtsfähig ist.
- Die Geltungsdauer von 2018-2022 ist phasenverschoben zur vorerwähnten kantonalen Leistungsvereinbarung, was zu gewissen Abstimmungsschwierigkeiten führen kann.
- Eine Grundfreiheit der Leistungserbringerin wird nicht explizit erwähnt.
- Die Leistungen sind praxisgemäss sehr ausführlich umschrieben, samt den den jeweiligen Indikatoren und einem genau festgelegten Terminplan. Die Stiftsbibliothek geniesst in dieser Hinsicht über keinen Prominentenbonus und wird vom BAK an die enge Leine genommen.
- Der Förderungsbeitrag beträgt CHF 250'000.-/Jahr. Es ist in der Vereinbarung kein Eigendeckungsgrad fixiert. Die Leistungserbringerin hat indessen Eigenmittel zu erbringen, die ihr zumutbar sind. Eine Eigenheit des BAK's ist die Staffelung der Beitragszahlung und die Entrichtung der letzten Tranche (30%) erst nach erfolgtem Kontrollgespräch.
- Im Bereich des *Controllings* sieht die Vereinbarung eine umfassende Berichterstattungspflicht sowie ein jährliches Gespräch vor und räumt der Leistungserbringerin umfassende Auskunfts- und Kontrollrechte ein.

C. **Archive**

1. **Robert Walser-Zentrum**



a) **Grundlagen (Art. 1 ff.)**

Einleitend ist der Tätigkeitsbereich der Stiftung umschrieben, zumal dieser weitestgehend den vertraglich vereinbarten Leistungen und Pflichten der Stiftung entspricht. Diese führt das Robert Walser-Zentrum, ein öffentlich zugängliches Kompe-

tenzzentrum zu Robert Walser und Carl Seelig, dem Freund, Förderer und Vormund Walsers. Es unterhält das Robert Walser-Archiv, eine Forschungsbibliothek, eine Wechsausstellung sowie eine Editionsstelle, wobei das Archiv den eindeutigen Schwerpunkt bildet.

b) Leistungen und Pflichten der Stiftung (Art. 4 ff.)

Die Leistung der Robert Walser-Stiftung umfasst zunächst die Öffnung des Robert Walser-Zentrums an drei Nachmittagen die Woche während 50 Wochen im Jahr und den freien Zugang zur Bibliothek und zu den Ausstellungen.

Die Mitarbeitenden der Stiftung haben durch eigene Forschungsaktivitäten zur Sicherung, Erforschung und Vermittlung der Werke von Robert Walser und Carl Seelig beizutragen, mittels Partizipation an Editionen, Publikationen, Symposien, Vorträgen, Arbeitsgruppen, Workshops und Führungen.

Wirkungsziel ist das Ansprechen eines Zielpublikums, aber auch eines breiteren Publikums. Angestrebt wird eine Besuchszahl von durchschnittlich 1'000 Personen pro Jahr.

c) Personelles und Gleichstellung (Art. 6 ff.)

Im Gegensatz zur Kunsthalle Bern orientiert sich die Zusammenarbeit des Robert Walsers-Zentrums mit Freiwilligen nicht an den Standards von BENEVOL, sondern an denjenigen von INNOVAGE.²¹²

d) Finanzielles (Art. 14 ff.)

Der jährliche Betriebsbeitrag der Stadt Bern beträgt CHF 100'000.-, das Rechnungsergebnis hat mindestens ausgeglichen zu sein, Überschüsse und Fehlbeträge sind Sache der Stiftung, die ausserdem zur Heranziehung Dritter zur Mitfinanzierung verpflichtet ist und einen Kostendeckungsgrad²¹³ von 80% anzustreben hat.

e) Qualitätssicherung (Art. 18 ff.), Leistungsstörungen und Vertragsstreitigkeiten (Art. 22 ff.)

Diesbezüglich gelten die nämlichen Bestimmungen wie bei der Kunsthalle Bern.²¹⁴

f) Interview mit Reto Sorg, Leiter des Robert Walser-Zentrums

Leistungsaufträge bescheren sowohl den Behörden als auch den Leistungserbringenden einen nicht unbedeutenden administrativen Aufwand. Seitens der Beitragsempfangenden müsse alles ausgewiesen und dokumentiert werden. Es gäbe kleinere Organisationen, die ein Gesuch um Subventionen schon gar nicht stellten, weil der diesbezügliche Aufwand teurer zu stehen käme als der Ertrag. Ausserdem werde seines Erachtens zu wenig oder überhaupt nicht differenziert, ob eine Institution oder Organisation zehntausend oder mehrere Millionen Franken Unterstützungsbei-

²¹² <https://www.innovage.ch/fileadmin/userupload/innovageschweiz/dokumente/Mission-Werte-und-Standards01.pdf>, abgerufen am 19.08.2022.

²¹³ Dieser errechnet sich aus dem Gesamtertrag aus den vertraglichen Leistungen abzüglich des Betriebsbeitrages der Stadt Bern im Verhältnis zum Gesamtaufwand für die Erbringung der Leistungen.

²¹⁴ Vgl. oben Ziff. V. A. 1. d und e.

träge erhalte, ob sie einen Kostendeckungsgrad von 20% oder 80% habe, alle unterlägen denselben Bedingungen, sobald sie Finanzhilfe bekämen. Alle werden quasi über den gleichen Leisten geschlagen, auch bezüglich der Auflagen und Bedingungen. Gerade die Errichtung eines behindertengerechten Zuganges könne für kleine Institutionen ein Problem darstellen und ein Mehrfaches der erhaltenen Beiträge ausmachen.

Die Indikatoren oder Evaluationskriterien seien oftmals formeller Natur und entsprächen nicht unbedingt den Ansprüchen der Kultur mit ihren ideellen Werten.

Ein Beispiel seien die Besuchszahlen als Indikator. Tausend Personen pro Jahr möge wenig erscheinen, aber ins Robert Walser-Zentrum käme niemand zufällig; ihre Besucherinnen und Besucher seien ausgesprochene Walser-Interessierte, häufig Forschende. Und Dank ihren Freiwilligen, die in der Bibliothek für Auskünfte zur Verfügung ständen, und den Mitarbeitenden entstünde zu jeder besuchenden Person ein persönlicher Kontakt und oftmals entwickle sich daraus ein Fachgespräch. Die Besucher, aber auch sie selber profitierten sehr davon, und dieser Austausch sei viel wichtiger als nackte Zahlen.

Sie seien auf Robert Walser fokussiert und hätten es da etwas einfacher. Aber bei der bildenden Kunst würden oft nur konsensausgerichtete und konformistische Gesuche gestellt, weil in der Regel nur solche Aussicht auf Berücksichtigung hätten. Bei der Kultur und der Kunst sollten vor allem Inhalte im Vordergrund stehen und nicht formelle Kriterien. Kunst sollte bisweilen auch «*anecken*» und zum Nachdenken anregen und die Politik sollte da nicht zu stark hinreden. Auch die Auflagen und Bedingungen sollten nicht übergreifend oder surreal sein. Heute fehle nur noch, dass man die Ausrichtung von Subventionen von der Verwendung einer gendergerechten, inklusiven Sprache abhängig mache.

g) Würdigung

- Nach stadtbernischer Mustervorlage verfasster *bipartiter* Leistungsvertrag mit der Trägerstiftung.
- Eine bereichsspezifische Grundfreiheit ist nicht erwähnt.
- Als Leistungsziele werden der Betrieb der Bibliothek und die Forschungstätigkeit der Mitarbeitenden erwähnt, als Wirkungsziel eine Publikumsresonanz mit 1'000 Besucherinnen und Besucher pro Jahr als Indikator.
- Die Kontraktsumme beläuft sich auf CHF 100'000.- mit sehr hohem Eigenfinanzierungsgrad von 80%.
- Der Vertrag beinhaltet diverse Auflagen im Bereich des Personals und der Freiwilligenarbeit.
- Beim *Controlling* steht das Evaluationsgespräch mit einer Gesamtwürdigung im Vordergrund.

2. Thurgauer-Frauen-Archiv



a) *Gegenstand (Ziff. 1)*

Gegenstand der Leistungsvereinbarung ist die Regelung der Rahmenbedingungen für die finanzielle Unterstützung des Kantons an die Leistungen des Vereins, dessen Zweck die Förderung des Geschichtsnachweises und der Gerichtsschreibung über Frauen in und aus dem Thurgau bildet.

b) *Leistungen des Vereins (Ziff. 3)*

aa) *Leistungen und Indikatoren*

Die vertraglich festgelegten Leistungen des Vereins werden durch jeweilige Indikatoren ergänzt, welche jährlich überprüft werden:

Leistungen	Indikatoren
Archivierung der Nachlässe der betreffenden Personen	Jahresbericht mit Angaben zu den erfassten Nachlässen
Öffentlichkeitsarbeit	Dokumentation der Medienberichterstattung und Werbemassnahmen (Flyer, Webseite etc.)
Gewährleistung der Organisation und Finanzierung	Jahresrechnung/Bilanz Revisionsbericht Budget für das Folgejahr Statuten und Protokolle der GV

bb) *Besondere Ziele 2019-2022*

Für die Periode 2019-2022 sind neben diesen Grundleistungen vertraglich besondere Ziele festgelegt worden, die der Verein mittels konkreter Massnahmen umzusetzen hat und die aufgrund konkreter Indikatoren alle zwei Jahre überprüft werden:

Besondere Ziele	Massnahmen	Indikatoren
Bekanntheitsgrad fördern	Medienarbeit vor und nach Veranstaltungen	Zunahme der Besucherzahlen an Veranstaltungen Regelmässiges Medienecho
Mitgliederzahlen erhöhen	Aktive Akquise durch alle Vorstandsmitglieder	Zunahme der Mitgliederzahl
Eigenfinanzierungsgrad erhöhen	Spendenaufruf (Adressverwaltung)	Zunahme im Bereich Spenden
Anzahl erfasste Nachlässe erhöhen	Archivarin von Arbeiten entlasten, die nicht direkt mit der Archivierung zu tun haben	Mehr Nachlässe sind erfasst worden, das Zwischenarchiv wurde nicht zusätzlich gefüllt

cc) *Weitere Bestimmungen*

Zu den Leistungen des Vereins gehören alsdann auch die Qualitätssicherung, die durch das Kulturrat vor Ablauf der Leistungsvereinbarung evaluiert wird. Es handelt sich dabei vor allem um eine qualitative Evaluation.

Im Weiteren obliegen dem Verein die Berichterstattung durch Erstellung eines Jahresberichtes, der namentlich auf die Ziele einzugehen hat, und die Rechnungsführung in Form einer ordnungsgemässen Budgetierung und Rechnungsablage.

c) Leistungen des Kantons Thurgau (Ziff. 4)

aa) Finanzielle Unterstützung und Auszahlungsmodalitäten

Die Leistung des Kantons erschöpft sich in der Entrichtung eines jährlichen Beitrages von CHF 20'000.-, der aus dem Lotteriefonds zuerkannt wird.

bb) Controlling

Für das *Controlling*, das nicht näher umschrieben wird, ist das Kulturrat mit seinem Fachreferat zuständig.

d) Interview mit Martina Keller, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Kulturrat Thurgau

Das *Controlling* ist in erster Linie qualitativer Natur. Das Kulturrat beurteilt die Unterlagen (Jahresbericht mit Programm, Jahresrechnung etc.), die die Leistungsvereinbarungsträgerschaft jährlich einreicht (unter Indikatoren gelistet), und überprüft, ob die in der Leistungsvereinbarung formulierten Leistungen erbracht worden sind. Das Fachreferat wird bei Bedarf hinzugezogen.

e) Würdigung

- *Bipartiter Vertrag* mit dem Trägerverein.
- Die Wissenschaftsfreiheit findet keine Erwähnung.
- Die Leistungen sind detailliert aufgelistet mit Indikatoren, wobei überall eine Zunahme erwartet wird, ohne diese in masslicher Hinsicht zu präzisieren.
- Mit CHF 20'000.- ist die Kontraktsumme relativ bescheiden, ein Eigenfinanzierungsgrad ist nicht vertraglich festgelegt.
- Art und Umfang des *Controllings* sind in der Vereinbarung nicht geregelt.

D. Museen

1. Historisches Museum Obwalden



a) Leistungen des Vereins (Ziff. 4)

Die Leistungen des Vereins können in folgende Bereiche unterteilt werden:

- Allgemeiner Betrieb des Museums inklusive seiner Depots,
- Durchführung von Ausstellungen und Rahmenveranstaltungen, darunter eine Dauerausstellung mit der bestehenden Sammlung sowie mindestens eine jährliche Sonderausstellung und vier Rahmenveranstaltungen,
- Sammlungs- und Objektpflege, inklusive Entgegennahme von neuen Objekten, Inventarisierung und Vornahme präventiver konservatorischer Massnahmen zum Erhalt des Museumsgutes,
- Forschungs- und Vermittlungstätigkeiten im bisherigen Rahmen zwecks Sensibilisierung der Öffentlichkeit für volksculturelle und historische Fragen.

Die Ausstellungen, Rahmenveranstaltungen und begleitenden Museumsaktivitäten sollen in der Regel

- historische, geografische, gesellschaftliche, zeitgenössische Bezüge zum Lebensraum Obwalden aufweisen,
- zielgruppenspezifisch verschiedene Bevölkerungsschichten, namentlich auch Kinder und Jugendliche, ansprechen,
- allgemeine Qualitätsmerkmale berücksichtigen wie Authentizität, Originalität, Bezug zum Lebensraum, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit.

b) Leistungen des Kantons (Ziff. 5)

Die Leistung des Kantons besteht in der Bezahlung des jährlichen Betriebsbeitrages von CHF 95'000.- sowie der Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten und Einrichtungen sowie der Tragung der Unterhaltskosten.

c) Controlling (Ziff. 6)

Das *Controlling* der Leistungsvereinbarung obliegt dem Bildungs- und Kulturdepartement, unter allfälligem Beizug der Finanzkontrolle. Grundlage sind der Rechenschaftsbericht mit den Geschäftsbüchern. Zudem findet jährlich eine Evaluations-sitzung mit der Leitung des Kulturamtes statt, namentlich über die Erbringung der vereinbarten Leistungen.

d) Interview mit Marius Risi, Amtsleiter/Kulturbeauftragter, Amt für Kultur und Sport des Kantons Obwalden

Ursprünglich sei die Leistungsvereinbarung befristet gewesen. Im Zuge verschiedener Anpassungen bei der bestehenden Leistungsvereinbarung erfolgte per 1. Januar 2017 der Systemwechsel von befristet zu unbefristet (mit definierten Kündigungsfristen). Das kantonale Amt für Kultur und Sport begleite den Trägerverein und seine Aktivitäten und Zielsetzungen enger als nur im Rahmen von Legislaturen. Jährlich im Frühjahr finde eine mehrstündige *Controlling*-Sitzung statt, in der die definierten Leistungsparameter sowohl fürs abgelaufene wie fürs anstehende Jahr eingehend diskutiert werden. Auch die allgemeine strategische Ausrichtung des Museums käme hier regelmässig zur Sprache.

Vorteile von Leistungsvereinbarungen seien

- die mittel- und langfristige Planungssicherheit für Institutionen, die im Bereich der Kulturpflege und Kulturvermittlung einen – kulturpolitisch relevanten – Grundauftrag erfüllen;

- die kontinuierliche und relativ enge Begleitung der Beitragsnehmenden durch die amtliche *Controlling*-Instanz
- die Sicherstellung eines formalisierten und regelmässigen Austauschs über die anstehenden Herausforderungen.

Ein Nachteil könne der unter Umständen fehlende oder zu geringe Anreiz bei den Beitragsempfangenden sein, strukturelle oder inhaltliche Entwicklungsprozesse zu initiieren, um einen Betrieb «auf der Höhe der Zeit» gewährleisten zu können.

e) Würdigung

- *Bipartiter* Vertrag mit dem Trägerverein.
- Als Eigenheit weist diese Vereinbarung eine unbefristete Dauer auf, zumal davon ausgegangen wird, dass das produktespezifische kulturpolitische Ziel sich nicht ändert.
- Kunst- und Programmfreiheit werden nicht erwähnt.
- Leistungen und Leistungsziele sind allgemein gehalten.
- Der jährliche Förderbeitrag beträgt CHF 95'000.-, hinzu kommen nicht quantifizierte Sachleistungen. Ein Eigenfinanzierungsgrad wird nicht festgelegt.
- Im Bereich des *Controllings* ist die Einreichung von *Reporting*-Unterlagen und die Durchführung einer Evaluationssitzung vorgeschrieben. Daneben besteht eine enge Begleitung durch die *Controlling*-Instanz.
- Hier haben wir es mit einem Fall der Übertragung einer staatlichen Aufgabe an Dritte zu tun. In der Tat, obliegt gemäss Art. 21 KG OW der Erhalt eines Historischen Museums explizit dem Kanton (Abs. 1). Er kann die Führung im Rahmen einer Leistungsvereinbarung an Dritte übertragen (Abs. 2). Kann dies nicht sichergestellt werden, kann er das Museum selber führen (Abs. 3).

2. Museum Franz Gertsch



a) Allgemeines (Art. 1 f.)

Der Vertrag regelt Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, welche die Stiftung als Betreiberin des Museums Franz Gertsch erbringt, die finanzielle Unterstützung dieser Leistungen durch die Beitraggebenden und den Überprüfungsmodus der zu erbringenden Leistungen. Die Beitraggebenden respektieren dabei die Programmfreiheit der Stiftung.

b) Leistungen und Vorhaben der Stiftung (Art. 3 ff.)

Der Leistungskatalog umfasst drei Bereiche:

- Sammlung:
 - Pflege und Dokumentation der eigenen Sammlung unter Orientierung an die Ethischen Richtlinien für Museen des *ICOM*,²¹⁵
 - Ausleihe von Objekten der eigenen Sammlung für Sammlungen im In- und Ausland,
 - massvolle Erweiterung der Sammlung in Übereinstimmung mit dem Sammlungskonzept.
- Ausstellung
 - Konzeption und Realisierung von Ausstellungen, die mindestens regionale Beachtung finden,
 - Präsentation einer Dauerausstellung mit dem Schwerpunkt Franz Gertsch,
 - professionell kuratierte Wechsellausstellungen zu bildender Kunst aus dem Ausland, aus der Schweiz und der Region,
 - Förderung des Nachwuchses durch den Einbezug junger Kunstschaffender.
- Kulturvermittlung
 - Ansprechen unterschiedlicher Zielgruppen durch die Vermittlungsangebote und Förderung einer aktiven Teilhabe des Publikums am Kulturschaffen,
 - Realisierung öffentlicher Vermittlungsangebote wie Führungen, Gespräche mit Kunstschaffenden, themenvertiefende Workshops und Bereitstellung ausstellungsbegleitender Materialien,
 - stufengerechte Vermittlungsangebote für Schulen wie Führungen, Workshops, Bereitstellung von Begleitmaterial, Angebot von Vor- und Nachbesprechungen, Organisation von Informationsveranstaltungen für Lehrpersonen.

Der Katalog der Vorhaben (Projekte) umfasst:

- Stärkung der regionalen Zusammenarbeit,
- Anschluss an die Ausstellungsinstitution «*Cantonale Berne Jura*»,
- regelmässige Organisation von Ausstellungen mit Regionalbezug zum Emmental.

Zur Überprüfung der Leistungen und Vorhaben sind in einem *Reporting*-Blatt Massnahmen und Sollwerte festgelegt:

Leistung	Massnahme zur Leistungserbringung/ Messung der Leistung	Sollwert pro Jahr
Sammlung	Lagerung und Betreuung der Sammlung - Orientierung an <i>ICOM</i> -Richtlinien	Ja
	Ergänzung der Sammlung durch neue Objekte - Anzahl neue Objekte	Offen

²¹⁵ <https://icom.museum/wp-content/uploads/2018/07/ICOM-code-Fr-web-1.pdf>, abgerufen am 27.07.2022.

Leistung	Massnahme zur Leistungserbringung/ Messung der Leistung	Sollwert pro Jahr
	Ausleihe von Sammlungsobjekten - Angebot vorhanden - Anzahl ausgeliehene Objekte	Ja offen
Ausstellungen	Präsentation von Dauerausstellungen - Dauerausstellung vorhanden	Ja
	Präsentation von Wechselausstellungen - Anzahl Wechselausstellungen insgesamt - davon Ausstellungen mit regionalem Bezug	3 Offen
Kulturvermittlung	Öffentliche Kulturvermittlungsangebote für Erwachsene - Anzahl Veranstaltungen - ausstellungsbegleitende Materialien vorhanden	100 Ja
	Öffentliche Kulturvermittlungsangebote für Kinder und Jugendliche - Anzahl Veranstaltungen	20
	Angebote in der Schulischen Kulturvermittlung - Anzahl buchbare Angebote	3
	Begleitmaterial - Angebot vorhanden	Ja
	Qualifiziertes Personal für schulische Kulturvermittlung - Personal vorhanden	Ja

Ausstrahlung	Statistische Angaben	Sollwert pro Jahr
Besuchszahlen	Detaillierte Besuchsstatisik vorhanden	Ja
	Anzahl Besucherinnen und Besucher der Institution	11'000
Schulische Vermittlung	Anzahl teilnehmende Klassen	30
Medienecho	Anzahl Berichte in regionalen und überregionalen Medien	Offen
Online-Auftritt	Anzahl Besuche («Sessions») der Website	Offen
Zusammenarbeit	Namentliche Aufzählung der Kooperationen	Offen

Als Rahmenbedingung hat die Stiftung die Öffnungszeiten, die Veranstaltungsdaten und die Eintrittspreise so festzulegen, dass möglichst breite Bevölkerungsschichten Zugang zum Angebot erhalten.

c) *Finanzielles (Art. 7 ff.)*

Der jährliche Betriebsbeitrag beträgt CHF 110'000.-, wovon die Stadt Burgdorf CHF 53'900.-, der Kanton Bern CHF 44'000.- und die übrigen Gemeinden der Region CHF 12'100.- übernehmen.

Die Stiftung strebt ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis an, Überschüsse und Fehlbeträge sind Sache der Stiftung. Die Beitraggebenden sind nicht verpflichtet, ein allfälliges Defizit der Stiftung zu übernehmen. Sie hat ihre Leistungen möglichst kosteneffizient zu erbringen und Synergien mithilfe geeigneter Kooperationen zu

nutzen. Sie erwirtschaftet Eigenmittel aus Eintritten, Vermietungen und weiteren Einnahmen.

Für die Rechnungslegung wendet die Stiftung die Bestimmungen von Art. 957 ff. OR an.

d) *Sicherstellung der Leistungen und Vorhaben (Art. 14 ff.) und Konfliktregelung (Art. 18 ff.)*

Berichterstattung, *Reporting*-Gespräche, Einsichts- und Informationsrechte und Konfliktregelung sind analog den Bestimmungen des Leistungsvertrages betreffend der Stadtbibliothek Burgdorf geregelt.²¹⁶

e) *Interview mit Sibylle Birrer Bär, Abteilungsvorsteherin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons Bern*

Das 2002 eröffnete Museum Franz Gertsch wurde vom Kanton Bern zunächst einzig mit Projektbeiträgen für Bildung und Vermittlung unterstützt, der vorliegende Leistungsvertrag besteht seit 2021.²¹⁷

f) *Würdigung*

- Erstmals abgeschlossener *quinquupartiter* Vertrag, nach kantonbernischer Vorlage.
- Die Kunst- und Programmfreiheit wird nicht explizit erwähnt.
- Rund die Hälfte der Ausstellungsfläche ist dem Werk von Franz Gertsch gewidmet und deren Nutzung somit in programmatischer Hinsicht vorgegeben. Auf dem Rest der Ausstellungsfläche zeigt das Museum Wechselausstellungen mit zeitgenössischer Kunst. Die diesbezüglichen Vorgaben fallen in der Leistungsvereinbarung sehr dürftig aus. Dem Museum wird somit eine grosse diesbezügliche Autonomie eingeräumt.²¹⁸
- Der Förderbeitrag beträgt CHF 110'000.- pro Jahr, ein Eigenfinanzierungsgrad wird nicht erwähnt.
- Das *Controlling* ist analog demjenigen der Stadtbibliothek Burgdorf ausgestaltet.

²¹⁶ Vgl. oben Ziff. V. B. 1. c und d.

²¹⁷ Ihre ausführlichen Einschätzungen zu den Leistungsvereinbarungen findet sich oben Ziff. Ziff. V. B. 1. e.

²¹⁸ Vgl. dazu <https://www.museum-franzgertsch.ch/de/museum/gechichte/>, abgerufen am 28.08.2022.

3. Bernisches Historisches Museum



a) *Leistungen und Pflichten des Bernischen Historischen Museums (Art. 4 ff.)*

Die Vereinbarung umfasst sechs Leistungsbereiche, die da sind das Sammeln, Bewahren, Erschliessen und Forschen, Ausstellen, Vermitteln sowie Erbringen von Dienstleistungen. Alle diese Leistungsbereiche werden im Vertrag inhaltlich umschrieben. Quantitative Elemente bzw. Vorgaben bestehen nur für den Bereich Ausstellen. Sie umfassen fünf Dauerausstellungen, die im Schnitt im Jahr von 40'000 Personen besucht werden sollen, ausserdem vier Wechselausstellungen die durchschnittlich von 25'000 Personen besucht werden sollen. Bei den Besuchszahlen handelt es sich um Indikatoren für diese Wirkungsziele. Ein weiteres Wirkungsziel ist die Resonanz in der Fachwelt.

b) *Personelles und Gleichstellung (Art. 18 ff.)*

Hierzu kann auf die Ausführungen zur Kunsthalle Bern verwiesen werden.

c) *Finanzielles (Art. 21 ff.)*

Die Finanzhilfe ist ein jährlicher Betriebsbeitrag von CHF 7'154'000.-, der zwischen den Kanton Bern (33⅓ %), der Burgergemeinde Bern (33⅓ %), der Stadt Bern (22⅓ %) und den übrigen Gemeinden der Regionalkonferenz Bern-Mittelland (11%) aufgeteilt wird. Überschüsse und Fehlbeträge sind Sache des Finanzhilfeempfängers, der über den Zeitraum des Vertrages mindestens ein ausgeglichenes Budget auszuweisen hat.

Das BHM verpflichtet sich, Eigenmittel aus Eintritten und weiteren Einnahmen zu generieren und ausserdem, Dritte zur Mitfinanzierung heranzuziehen und diese Möglichkeit bestmöglich auszuschöpfen. Es strebt in der Vertragsperiode einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von 25% an.

d) *Qualitätssicherung (Art. 26 ff.), Leistungsstörungen und Vertragssteitigkeiten (Art. 31 ff.)*

Diesbezüglich gelten die nämlichen Bestimmungen wie bei der Kunsthalle Bern.²¹⁹

²¹⁹ Vgl. oben Ziff. V. A. 1. d und e.

**e) Interview mit Sibylle Birrer Bär, Abteilungsvorsteherin Kulturförderung,
Amt für Kultur des Kantons Bern**

Es ist davon auszugehen, dass das BHM bereits seit der Gründung im Jahr 1889 vom Kanton Bern unterstützt wird. In der Stiftungsurkunde ist jedenfalls festgehalten, dass sich die drei Stifter Einwohnergemeinde Bern, Bürgergemeinde Bern und Staat Bern verpflichten, gemeinsam die Kosten «des Unterhalts und der Administration» zu tragen. Wahrscheinlich erfolgte die Unterstützung bis 1998 über einen jährlichen bewilligten Beitrag, seit dem Jahr 1999 mit einem Leistungsvertrag (bis 2015: Subventionsvertrag genannt) unterstützt.

f) Würdigung

- Auch hier handelt es sich um einen nach stadtbernischer Mustervorlage abgefassten *quinquepartiten* Vertrag mit einer Stiftung als Leistungserbringerin.
- Die Kunst- und Programmfreiheit werden nicht explizit erwähnt.
- Für die Durchführung der Ausstellungen werden Besucherzahlen als Wirkungsindikatoren angegeben, 40'000 Personen für die Dauerausstellung und 25'000 Personen im Schnitt für jede der Sonderausstellungen.
- Die Kontraktsumme ist mit CHF 7'154'000.-/Jahr beachtlich, der Eigenfinanzierungsgrad beträgt 25%.
- Im Bereich des *Controllings* steht das Evaluationsgespräch mit dem von den Beitraggebenden zusammengestellten Evaluationsgremium im Zentrum.

VI. Schlussbetrachtung und Gesamtwürdigung

A. Verbreitung und Anwendungszweck

Leistungsvereinbarungen haben sich heutzutage beim Bund und in zahlreichen Kantonen als Form öffentlicher finanzieller Unterstützung im Kulturbereich etabliert, und zwar im Zuge des *NPM*.²²⁰ Unter den elf im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Leistungsvereinbarungen handelt es sich nur bei der Kunstplattform akku Emmen um einen echten Fall eines *Contracting-out*, wo eine staatliche Tätigkeit mittels eines Vertrages an eine Drittpartei übertragen wurde. In allen anderen Fällen erhielten die betreffenden *GLAM*-Institutionen bereits zuvor Finanzhilfen. Die Leistungsvereinbarungen ersetzen die vormals gängigen Formen der Kulturförderung, Subventionsverfügungen und politischen Beschlüsse,²²¹ die teilweise schon sehr lange Bestand hatten. In diesen Fällen ging es darum, sich mit den Leistungsvereinbarungen an neue staatliche Führungsmodelle anzupassen und dergestalt kulturelle Tätigkeiten weiterhin zu unterstützen, um so zu verhindern, dass diese aufgegeben werden und ihre Weiterführung dem Staat zufallen würde.

B. Der Respekt gegenüber der Kulturverfassung, insbesondere bezüglich der Autonomie des künstlerischen Diskurses und der Grundrechte

Wichtiger Bestandteil der schweizerischen Kulturverfassung ist die Gewährung der Kunstfreiheit im Sinne der passiven Teilhabe und der aktiven Teilnahme, aber auch der institutionellen Kunstfreiheit im Sinne eines autonomen Kunstdiskurses. Auffallend ist, dass nur etwa die Hälfte der analysierten Leistungsvereinbarungen explizit die Kunst-, Wissenschafts- oder Programmfreiheit erwähnen.

C. Anwendung der *NPM*-Prinzipien

1. *Output-* bzw. *Ergebnisorientierung*

a) *Übergeordnete (politischen Ziele)*

Die übergeordneten politischen Ziele sind nur in wenigen Leistungsvereinbarungen aufgeführt, obwohl dies wichtig wäre, um den Gesamtkontext nicht aus den Augen zu verlieren.

b) *Signifikante Leistungsziele mit messbaren Indikatoren*

Im Kulturbereich werden Zielsetzungen mit Indikatoren nicht streng nach den Vorgaben des *NPM* angewendet, mit Ausnahme des Bundes und des Kantons Bern.

Dies hängt damit zusammen, dass sich die Kultur – anders als die sogenannten industriellen oder technischen Betriebe eines Gemeinwesens, die etwa für die Wasser- und Energieversorgung oder Daten- und Verkehrsverbindungen zuständig ist – an ideellen Werten orientiert und ihre Leistungen sich nicht einfach mit den traditionellen kommerziellen Indikatoren definieren, messen und wirtschaftlich bewerten lassen.²²² Insbesondere lässt sich die ästhetische Dimension schwer durch Kennzahlen erfassen.²²³ Die häufigsten Indikatoren betreffen die zeitliche Verfügbarkeit der

²²⁰ Sibylle Birrer Bär, Antwort 3.

²²¹ Sibylle Birrer Bär, Antwort 4, Reto Sorg, Antwort 2, Lukas Vogel, Antwort 1.

²²² LABARONNE, S. 46.

²²³ LABARONNE, S. 50.

Leistung, die Anzahl Veranstaltungen, die Besuchszahlen und den Eigenfinanzierungsgrad.

2. Kunden- und Bürgerorientierung (Publikumsorientierung)

Die kulturelle Teilhabe steht in vielen Leistungsvereinbarungen im Vordergrund. Dies manifestiert sich insbesondere dort, wo Öffnungszeiten und Preispolitik nach den Bedürfnissen des Publikums auszurichten sind.

3. Qualitätsorientierung

Die Qualitätssicherung und mithin die Qualitätsorientierung geht aus vielen Leistungsvereinbarungen hervor.

Das *Controlling* wird in vielen Fällen nicht präzisiert, abgesehen von der Pflicht zur Einreichung von *Reporting*-Unterlagen. Stets wird indessen, sei es in den Interviews oder in den Leistungsvereinbarungen selbst, die Qualitätsbezogenheit des *Controllings* in den Vordergrund gestellt. Konkrete Indikatoren werden indessen keine bezeichnet. Vielmehr spielt, namentlich in der Stadt und im Kanton Bern, das Instrument des *Controllings*- bzw. Evaluationsgespräches eine hervorragende Rolle, wo im Austausch mit der leistungserbringenden Partei die Gesamtleistung beurteilt wird.²²⁴

4. Kostenorientierung

Der Kostenorientierung werden die Leistungsvereinbarungen nur teilweise gerecht. Die Leistungserbringenden haben zwar kostenbewusst vorzugehen. Von einer weitgehenden Kostenüberwälzung auf die Kundschaft, wie dies das *NPM* proklamiert, wird indessen in vielen Leistungsvereinbarungen bewusst abgesehen, wird doch die Festlegung attraktiver Eintrittspreise vorgeschrieben. Das kulturpolitische Ziel der Teilhabe an der Kultur ist gegenüber dem betriebswirtschaftlichen Prinzip der Kostenorientierung somit prioritär, dies völlig zu Recht.

5. Wettbewerbsorientierung

Die Wettbewerbsorientierung ist bei *GLAM*-Institutionen nur sehr beschränkt möglich. Am ehesten umsetzbar ist dies bei Kunstgalerien, weil bei der zeitgenössischen Kunst ein reichhaltiges Angebot besteht. Bei den übrigen Institutionen besteht häufig kein Markt oder Wettbewerb, weil die betreffenden Einrichtungen die exklusiven Rechte an den jeweiligen Ausstellungsobjekten oder Archivgütern besitzen, die nicht selten *Unicas* sind wie beispielsweise der Handschriftenbestand der Stiftsbibliothek St. Gallen oder die Manuskripte von Robert Walser des Robert Walser-Archivs.

D. Die Praxistauglichkeit von Leistungsvereinbarungen im Kultur(förderungs)bereich

Die durchgeführten Interviews mit Kulturexponentinnen und -exponenten, sowohl aus dem Kreise der Leistungsbestellenden als auch der Leistungserbringenden, haben folgende Erkenntnisse gebracht.

²²⁴ Lukas Vogel, Antwort 1.

1. Vorteile

a) *Planungssicherheit*

Als Hauptvorteile der Leistungsvereinbarungen werden einhellig die Planungssicherheit für die Leistungserbringenden²²⁵ und die verbindliche Festlegung des Leistungsangebotes und der Leistungserwartung für die Beitraggebenden²²⁶ angeführt.

b) *Verhandelbarkeit von Leistungen und Entgeltung*

Ein weiterer Vorteil, für beide Seiten wohlgermerkt, ist die Verhandelbarkeit der Leistungen und der Entgeltung.²²⁷ Damit kann ein angemessenes Verhältnis sichergestellt werden. Wenn der Betriebsbeitrag für eine Institution tiefer ausfällt als das geplante Defizit, können Leistungsreduktionen ins Auge gefasst werden,²²⁸ bspw. die Reduktion der Anzahl Ausstellungen pro Jahr oder der Öffnungszeiten.

c) *Transparenz und Nachvollziehbarkeit*

Die gegenseitigen Leistungen der Parteien sind für jedermann transparent und nachvollziehbar.²²⁹ In den meisten Kantonen und Gemeinden sind die Vereinbarungen sogar öffentlich.

d) *Kontinuierliche Begleitung durch und regelmässiger Austausch mit Controlling-Instanz*

Leistungsvereinbarungen ermöglichen eine kontinuierliche und relativ enge Begleitung der Beitragsnehmenden durch die amtliche *Controlling*-Instanz, soweit dies erwünscht ist, und stellen einen formalisierten und regelmässigen Austausch über die anstehenden Herausforderungen sicher.²³⁰

2. Nachteile und Gefahren

a) *Dominanz formeller, metrisch darstellbarer Kriterien*

Wegen ihrer besseren Messbarkeit, werden häufig formelle Kriterien für die Evaluierung der Leistungen bevorzugt oder angewendet.²³¹ Weitverbreitete Indikatoren wie Besuchszahlen, Anzahl von Veranstaltungen und medialer Berichterstattungen, widerspiegeln indessen nicht unbedingt die Leistung einer Institution. Formelle Kriterien vermögen auch keine genügenden Anreize bei den Beitragsempfangenden zu setzen, strukturelle oder inhaltliche Entwicklungsprozesse zu initiieren, um einen Betrieb zu erneuern und an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen.²³²

b) *Bevorzugung mehrheitsfähiger Kulturangebote*

Eine Wettbewerbsorientierung favorisiert mehrheitsfähige Programme, Ausstellungen sowie Veranstaltungen und prägt mithin die Ausrichtung einer Kulturinstitution an sich, denn im freien Wettbewerb besteht nur, wer genügend Kundinnen und

²²⁵ Ursula Badrutt, Antwort 7, Sibylle Birrer Bär, Antwort 10, Franziska Burkhardt, Antwort 1.

²²⁶ Sibylle Birrer Bär, Antwort 10.

²²⁷ Sibylle Birrer Bär, Antwort 5.

²²⁸ Sibylle Birrer Bär, Antwort 5.

²²⁹ Andrea Grichting, Antwort 8.

²³⁰ Marius Risi, Antwort 8.

²³¹ Reto Sorg, Antwort 5.

²³² Marius Risi, Antwort 8.

Kunden oder Publikum findet. Vor allem bei Kunstgalerien ist die Wettbewerbsorientierung problematisch. In der Tat geht es bei der Gegenwartskunst oft mehr um Konzepte und Fragestellungen als um die reine Ästhetik eines Kunstwerkes. Zeitgenössische Kunst beinhaltet oftmals eine politische Botschaft oder nimmt kritisch Stellung zur Zeitgeschichte. Deshalb dürfen hier nicht ausschliesslich konsensausgerichtete und konformistische Produkte gefördert werden.²³³

c) *Grosser administrativer Aufwand für die Vertragsparteien*

Seitens der Praxis wird zudem der mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen einhergehende grosse administrative Aufwand hervorgehoben, nicht nur für die Behörden, welche die Verträge vorbereiten, aushandeln und kontrollieren müssen, sondern auch für die Institutionen, die alles dokumentieren und datenmässig aufbereiten müssen.²³⁴

d) *Fehlende Differenzierung*

Bisweilen fehlen in den Leistungsvereinbarungen Differenzierungen nach Beitragshöhe und Selbstfinanzierungsgrad. Dies trifft vor allem dort zu, wo Mustervorlagen mehr oder weniger buchstabengetreu übernommen werden, wie dies beim Bund, im Kanton und in der Stadt Bern der Fall ist. Bei Empfängerinnen und Empfänger kleinerer Beträge sind die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen zuweilen eine zu grosse Bürde, sodass sie auf Finanzhilfe verzichten müssen.²³⁵

e) *Lange Anpassungsdauer*

Als Kontrapunkt zur Planungssicherheit ist die lange Umsetzungszeit für Anpassungen zu erwähnen.²³⁶ Mit einer Laufdauer der Verträge von vier Jahren und einer Vorlaufzeit von rund zwei Jahren für die Erneuerung der Verträge wird das Kulturangebot einer Institution teilweise fünf bis sechs Jahre im Voraus festgelegt. Dementsprechend dauert es immer eine Weile, bis auf neue Entwicklungen reagiert werden kann, zumal die Anforderungen für die Anpassung laufender Verträge recht hoch sind.

f) *Kumulation von Leistungsvereinbarungen zu demselben Produkt*

Die Stiftsbibliothek St. Gallen verfügt über zwei Leistungsvereinbarungen zu demselben Produkt, eine mit der Eidgenossenschaft und eine mit dem Kanton St. Gallen. Eine weitere mit der Stadt St. Gallen ist in Ausarbeitung. Dies birgt die Gefahr unterschiedlicher Regelungen und potentieller Normenkollisionen.

g) *Detaillierungsgrad der Leistungen*

Ein zu grosser Detaillierungsgrad kann zu impliziten oder expliziten Widersprüchen führen.²³⁷ Er kann auch die künstlerische Freiheit und die Kreativität einschränken. Beim Bund wird alles detailliert vorgegeben, auch in terminlicher Hinsicht.

²³³ Reto Sorg, Antwort 5.

²³⁴ Reto Sorg, Antwort 5.

²³⁵ Reto Sorg, Antwort 5.

²³⁶ Sibylle Birrer Bär, Antwort 10.

²³⁷ Cornel Dora, Antwort 10.

E. Schlussfazit und Gestaltungsempfehlungen

1. Bedingte Eignung von Leistungsvereinbarungen zur Kulturförderung

Als Schlussfazit kann festgehalten werden, dass Leistungsvereinbarungen nur bedingt ein probates Mittel zur Kulturförderung sind. Mit ihren aus dem *NPM* inspirierten Grundlagen bergen sie die Gefahr, dass vor allem konkurrenzfähige und mithin mehrheitsfähige Kultur gefördert wird. Ausserdem droht ein überbordendes *Reporting* und *Controlling* und – damit einhergehend – eine Veradministrierung und Verdatung der Kultur, um die Effizienz der Leistungen auszuweisen und zu überprüfen. Eine der Hauptaufgaben der Kultur, sich kritisch mit der heutigen Gesellschaft und der etablierten Politik auseinanderzusetzen, wird dabei zur Nebensache.

2. Gestaltungsempfehlungen

a) *Ernennung einer autonomen Fachkommission als Vergabestelle und Controlling-Instanz*

Zur Beurteilung der künstlerischen Qualität ist Fachwissen erforderlich. Dies erfordert, dass als Vergabestelle und *Controlling*-Instanz im Bereich der Kulturförderung Fachkommissionen eingesetzt werden, die nicht nur beraten, sondern selber entscheiden können, wie dies heute bereits im Kanton Nidwalden der Fall ist.

b) *Systematische Einräumung und Berücksichtigung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit*

Die Kunst- bzw. Programmfreiheit sind ein tragendes Element der schweizerischen Kulturverfassung. Deshalb muss ihnen unbedingt ein hoher Stellenwert zukommen durch explizite Erwähnung in jeder Leistungsvereinbarung.

c) *Umschreibung der Leistungen*

Leistungen sind in den Leistungsvereinbarungen in ihren Grundsätzen (z.B. pädagogische Angebote zur Sprachentwicklung, Sprach- und Leseförderung) festzulegen, ohne jedoch das Medium, die Methode oder den Inhalt zu bezeichnen. Sind die diesbezüglichen Vorgaben zu detailliert, werden die Kunst-, Wissenschafts- und die Programmfreiheit eingeschränkt und die Kreativität geht verloren.

d) *Gesamtwürdigung der Leistung anstelle der Anwendung formeller Indikatoren*

Bei der Überprüfung der Leistungen im Rahmen der Vereinbarung sollte eine Gesamtwürdigung durch ein Fachgremium im Vordergrund stehen. Die Erfüllung eines einzelnen Indikators darf für die Beurteilung der Gesamtleistung nicht allein massgebend sein.

e) *Agile Anwendung von Mustervereinbarungen, namentlich hinsichtlich der Auflagen und Bedingungen*

Mustervereinbarungen, wie sie das BAK, der Kanton und die Stadt Bern verwenden, begünstigen zwar eine einheitliche Praxis, sie verleiten jedoch bisweilen auch zu einer undifferenzierten Betrachtungsweise. Deshalb sind sie nicht wortgetreu anzuwenden, sondern müssen auf die jeweiligen konkreten Verhältnisse wie Geschichte und Ausstrahlung der Institution, Höhe des Förderungsbeitrages und Eigenfinanzierungsgrad Rücksicht nehmen. Leistungsvereinbarungen ja, aber bitte massgeschneidert und nicht seriengefertigt.

Beilagen:

1. Synoptische Darstellung der Rechtsquellen zu den Leistungsvereinbarungen
 2. Leistungsvereinbarungen
 - a. Kunsthalle Bern
 - b. Kulturplattform akku Emmen
 - c. Kunsthalle Wil
 - d. Stiftsbibliothek St. Gallen I
 - e. Stiftsbibliothek St. Gallen II
 - f. Stadtbibliothek Burgdorf
 - g. Robert Walser-Zentrum
 - h. ThurgauerFrauenArchiv
 - i. Historisches Museum Obwalden
 - j. Museum Franz Gertsch
 - k. Bernisches Historisches Museum
 3. Interviews
 - a. Ursula Badrutt, Leiterin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons St. Gallen (Kunsthalle Wil)
 - b. Sibylle Birrer Bär, Abteilungsvorsteherin Kulturförderung, Amt für Kultur des Kantons Bern (Bernisches Historisches Museum/Museum Franz Gertsch/Stadtbibliothek Burgdorf)
 - c. Franziska Burkhardt, Kulturbeauftragte Stadt Bern/Abteilungsleiterin Kultur Stadt Bern (Kunsthalle Bern/Robert Walser-Stiftung)
 - d. Cornel Dora, Stiftsbibliothekar, Stiftsbibliothek St. Gallen (Stiftsbibliothek St. Gallen)
 - e. Andrea Grichting, Leiterin der Stadtbibliothek Burgdorf (Stadtbibliothek Burgdorf),
 - f. Martina Keller, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Kulturamt Thurgau (Frauen Archiv Thurgau)
 - g. Dagmar Kopse, Kulturbeauftragte Stadt Burgdorf (Museum Franz Gertsch/Stadtbibliothek Burgdorf)
 - h. Marius Risi, Amtsleiter/Kulturbeauftragter, Amt für Kultur und Sport des Kantons Obwalden (Historisches Museum Obwalden)
 - i. Reto Sorg, Leiter Robert Walser-Zentrum (Robert Walser-Zentrum)
 - j. Lukas Vogel, vormaliger Leiter des Amts für Kultur Nidwalden und Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Amts für Kultur des Kantons Bern (Leistungsvereinbarungen im Allgemeinen)
-

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig und nur unter Zuhilfenahme der in den Verzeichnissen oder in den Anmerkungen genannten Quellen angefertigt habe. Ich versichere zudem, diese Arbeit nicht anderweitig als Leistungsnachweis verwendet zu haben. Eine Überprüfung der Arbeit auf Plagiate unter Einsatz entsprechender Software darf vorgenommen werden.