

# Leistungsvereinbarungen, ein probates Mittel zur Förderung von GLAM-Institutionen?

Jean-Pierre Greter

*Die staatliche Kulturförderung setzt wegen ihrer Subsidiarität per Definition erst im Falle eines Marktversagens ein. Dennoch haben die vom New Public Management inspirierten Leistungsvereinbarungen im vergangenen Jahrzehnt reichlich Eingang in den Bereich der Kulturförderung gefunden. Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, wie eine solche Hochzeit zwischen der betriebswirtschaftlichen Logik und den ideellen sowie immateriellen Werten der Kultur möglich ist, und welchen Rahmenbedingungen dabei Rechnung getragen werden muss.*

*En raison de sa subsidiarité, l'encouragement étatique de la culture n'intervient par définition qu'en cas de défaillance du marché. Pourtant, au cours de la dernière décennie, les contrats de prestations inspirés du New Public Management ont été largement utilisés dans le domaine de la promotion culturelle. Le présent travail se penche sur la question de savoir comment un tel mariage entre la logique de l'économie d'entreprise et les valeurs idéales et immatérielles de la culture est possible, et de quelles conditions-cadres il faut tenir compte.*

*Due to its subsidiarity, state cultural funding by definition only comes into play in the event of market failure. Nevertheless, performance agreements inspired by New Public Management have found their way into the field of cultural promotion over the past decade. This paper examines the question of how such a marriage between business logic and the idealistic and immaterial values of culture is possible and which requirements should be taken into account.*

## 1 Einleitung und Fragestellung

Die staatliche Kulturförderung setzt wegen ihrer Subsidiarität per Definition erst im Falle eines Marktversagens ein, wo der Wettbewerb ein einheimisches Kulturschaffen und vielfältiges Kulturangebot nicht sicherzustellen vermag.<sup>1</sup> So

erstaunt es auf den ersten Blick, wenn der Staat in diesem an ideellen Werten orientierten Bereich der Kultur,<sup>2</sup> 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, 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.

Leistungsvereinbarungen sind eng mit dem Reformmodell des *NPM* verbunden.<sup>3</sup> Zusammen mit den Globalbudgets bilden sie die zentralen Steuerungselemente der neuen Verwaltungsführung, die in den frühen 1990er-Jahren unter der Bezeichnung der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WoV) zunächst auf lokaler und kantonaler Ebene, später dann beim Bund, unter den Führungsmodellen «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG) und Neues «Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB),<sup>4</sup> eingeführt wurde. Gemeinsam ist diesen Modellen das Bestreben, das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen auszurichten.<sup>5</sup> Dabei soll jede beteiligte Verwaltungseinheit über einen Leistungsauftrag verfügen, in dem die Ziele, die von dieser Einheit in den nächsten Jahren erreicht werden sollen, festgehalten sind, zusammen mit den jeweiligen Kriterien für die Erreichung dieser Ziele.<sup>6</sup>

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

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

2 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.

3 Rütsche, S. 72.

4 Ladner, S. 61.

5 Chappelet, New Model, S. 160.

6 Chappelet, New Model, S. 161.

Form von Leistungsvereinbarungen sinnvoll umsetzen lässt, ohne dabei gegen die Prinzipien der schweizerischen Kulturverfassung zu verstossen.

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 fünften Teil wird eine Auswahl von zehn 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.

## 2 Die verwaltungstheoretischen Grundlagen der Leistungsvereinbarungen

### 2.1 Der Kontext des Reformmodells der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Dem Modell des *NPM* fehlt es zwar, aufgrund der unterschiedlichen politischen Systeme und Rechtstraditionen seiner Wegbereitenden,<sup>7</sup> 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, in-

---

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

dem sie sie effizienter macht und an den Erwartungen der Bevölkerung ausgerichtet.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>



**Abb. 1.** Chappelet, Tetraeder, S. 329

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

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.<sup>11</sup> Im *NPM* oder in der

8 Weil, S. 7.

9 Weil, S. 7.

10 *Chappelet*, Tetraeder, S. 329.

11 *Schedler/Proeller*, S. 176.

WoV erfolgt die Steuerung somit ergebnisorientiert, über Leistungs- bzw. Wirkungsvorgaben.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

Wesentliche Konsequenz der Ergebnisorientierung ist die Leistungs- bzw. Wirkungsmessung, die in Form von Indikatoren erfolgt.<sup>15</sup>

Die Leistungsindikatoren werden in den Leistungsvereinbarungen festgehalten.<sup>16</sup> Wirkungsziele sind indessen Sache der Politik und stellen demzufolge die sogenannten übergeordnete Ziele dar.<sup>17</sup>

Weiteres zentrales Element des *NPM* oder der WoV ist die verstärkte Kunden- und Bürgerorientierung.<sup>18</sup> Darunter versteht man eine vermehrte Einflussnahme der Kundschaft oder des Publikums auf die konkrete Aufgabengestaltung und Leistungserbringung.

Die Qualitätsorientierung bildet ebenfalls ein strategisches Ziel. 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*»<sup>19</sup>. Die Doktrin unterscheidet zwischen mehreren Qualitätsdimensionen.<sup>20</sup>

Mit dem *NPM* sollen die definierten Aufgaben (Leistungen) kostenbewusster und kostengünstiger erfüllt werden (Effizienzsteigerung).<sup>21</sup> 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*»<sup>22</sup>. Daraus wird gefolgert,

---

12 Schedler, Ansätze, S. 5.

13 Schedler/Proeller, S. 147.

14 Schedler/Proeller, S. 146.

15 Zu den Anforderungen an diese vgl. Buschor/Lüder, S. 183 f.

16 Schedler, Ansätze, S. 75.

17 Lienhard, Grundlagen, S. 27, Schedler, Ansätze, S. 145.

18 Lienhard, Grundlagen, S. 34.

19 Betzler, S. 74.

20 Schedler/Proeller, S. 83.

21 Schedler, Ansätze, S. 19, 22 f.

22 Lienhard, Grundlagen, S. 37.

dass die Finanzierung über Gebühren so weit als möglich ausgedehnt und vermehrt Kosten-Nutzen-Transparenz geschaffen werden soll.<sup>23</sup>

Wenn immer möglich sollen auch mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Stellen analog privaten Unternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt sein.<sup>24</sup> Es wird davon ausgegangen, dass funktionierender Wettbewerb die wirksame und effiziente Leistungserstellung am besten gewährleistet.<sup>25</sup> Soweit zwischen verschiedenen Anbietenden von öffentlichen Leistungen keine echte Konkurrenzsituation besteht oder bestehen kann, was im Kulturbereich oft der Fall ist, sollen mittels einzelner Marktmechanismen wettbewerbsähnliche Situationen geschaffen werden.<sup>26</sup> Eine dieser Massnahmen sind Auslagerungen im Sinne eines *Contracting-out*.<sup>27</sup>

### 2.3 Ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen

Ein wesentliches, konstitutives Element der WoV ist das sogenannte Kontraktmanagement.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Das Kontraktmanagement wird sowohl zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten (*Contracting-in*)<sup>30</sup> und zwischen Verwaltung und ausgelagerten bzw. dritten Organisationen (*Contracting-out*)<sup>31</sup> eingesetzt.

---

23 Schedler, Ansätze, S. 39.

24 Schedler, Ansätze, S. 20, 211 ff.

25 Schedler, Ansätze, S. 186 ff.

26 Schedler, Ansätze, S. 198 ff.

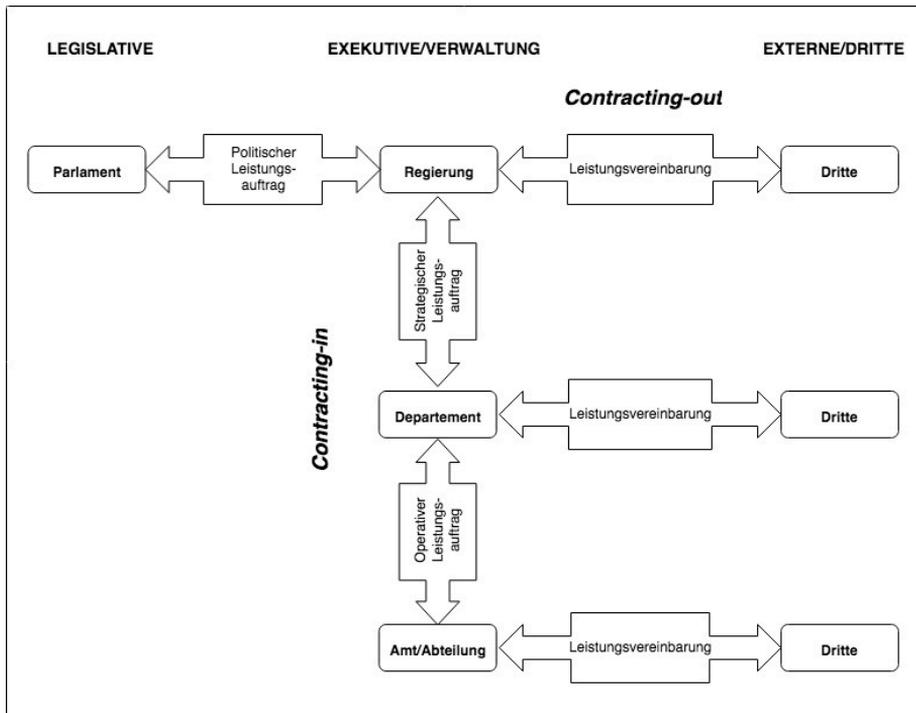
27 Lienhard, Grundlagen, S. 38.

28 Müller/Feller, S. 26, Lienhard, Grundlagen, S. 40.

29 Lienhard, Grundlagen, S. 39.

30 Pulitano, S. 100, Schedler, Ansätze, S. 132.

31 Pulitano, S. 101, Schedler, Ansätze, S. 132.



**Abb. 2.** Schematische Übersicht über interne, vertikale Leistungsaufträge und externe, horizontale Leistungsvereinbarungen. In Anlehnung an FD BS Bericht GBLV, Abb. 1, S. 3.

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.<sup>32</sup> Ein zusätzlicher Jahreskontrakt enthält sodann die detaillierten Angaben über Produkte hinsichtlich Menge, Qualität, finanzieller Zusammenhänge und Total der Kontraktsumme für das betreffende Jahr sowie allfällige besondere Jahresziele, die sich namentlich aus Spezialprojekten ergeben.<sup>33</sup>

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

<sup>32</sup> Schedler/Proeller, S. 168.

<sup>33</sup> Schedler/Proeller, S. 169.

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.<sup>34</sup>

Diese Vorgaben des Parlamentes setzt die Regierung mittels (strategischer) Departements- 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.<sup>35</sup> Ebenso könnten Produkte und Produktgruppen kaum sinnvoll ohne Zusammenwirken der direkt Beteiligten definiert werden.<sup>36</sup> 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 Auffassung vertreten wird, dieser sollte nur in der Relation mit externen Stellen verwendet und für den internen Bereich der Begriff des Leistungsauftrages bevorzugt werden.

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.<sup>37</sup>

---

34 Lienhard, Grundlagen, S. 40.

35 FD BS Bericht GBLV, S. 4.

36 FD BS Bericht GBLV, S. 4.

37 FD BS Bericht GBLV, S. 5.

## 2.4 Stärkung der Führungsverantwortung durch Globalbudgets und *Controlling*

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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Da Globalbudgets nicht verbindlich sind für externe Einheiten, die nicht der Zentralverwaltung angehören, wird hier der Terminus Globalkredit oder Globalbetrag verwendet.

Unter *Controlling* versteht man die Gesamtheit der Funktionen, welche die Informationsversorgung von entscheidungstragenden Personen verbessern sollen, und ein systematisches, umfassendes Planungs-, Steuerungs-, und Kontrollsystem darstellen. *Controlling* ist nicht mit einfacher Kontrolle gleichzusetzen, sondern versteht sich vielmehr als Instrumentarium zur lau-

---

38 Schedler/Proeller, S. 177.

39 Lienhard, Grundlagen, S. 43.

40 Schedler/Proeller, S. 179.

41 Schedler/Proeller, S. 178.

fenden Unterstützung des ganzen Führungsprozesses (Zielfestlegung, Planung, Entscheidung, Steuerung, Überwachung), womit auch Weisungs- und Entscheidungskompetenzen verbunden sein können.<sup>42</sup>

### 3 Die schweizerische Kulturverfassung

#### 3.1 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»*.<sup>43</sup> Es gilt, die kulturellen Stärken der Regionen als ebenso identitätsstiftende wie bindende Kräfte zu fördern und das gegenseitige Verständnis zu vertiefen,<sup>44</sup> namentlich zwischen den kulturellen und sprachlichen Gemeinschaften in der Schweiz.<sup>45</sup>

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, die Kulturschaffende, Kulturinstitutionen und ein vielfältiges Kulturleben für die Bildung sowie für Gesellschaft und Demokratie leisten.<sup>46</sup>

42 Lienhard, Grundlagen, S. 48, Pulitano, S. 101, Schedler/Proeller, S. 185.

43 KB 2012/15, S. 2980.

44 § 2 Abs. 1 Bst. a KFG SO.

45 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.

46 Botschaft KFG SG, S. 4.

### 3.2 Die Kunstfreiheit

Neben der Kulturförderung ist die Kunstfreiheit wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Kulturverfassung.<sup>47</sup> *«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»*<sup>48</sup>. Zwecks Anregung der Reflexion können in der Kunst durchaus auch provozierende und schockierende Grenzüberschreitungen verwendet werden.<sup>49</sup>

Die Kunstfreiheit umfasst primär eine abwehrrechtliche Dimension in Form des Anspruchs auf Achtung der Kunstfreiheit und mithin der Pflicht des Staates, Eingriffe in die Freiheitssphäre zu unterlassen.<sup>50</sup> Daneben schützt sie in ihrer institutionellen Dimension auch die Autonomie des Kunstdiskurses.<sup>51</sup> Neben natürlichen Personen können sich auch juristische Personen auf die Kunstfreiheit berufen wie Verlage, Galerien, Veranstalter oder Produktionsfirmen.<sup>52</sup>

### 3.3 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.<sup>53</sup> Sie betrifft *«die Gewinnung und Weitergabe menschlicher Erkenntnisse durch freie Wahl von Fragestellung, Methode und Durchführung»*<sup>54</sup>.

---

47 BSK BV-Wyttenbach, Art. 21 N 4.

48 BSK BV-Wyttenbach, Art. 21 N 4.

49 BSK BV-Wyttenbach, Art. 21 N 4.

50 BSK BV-Wyttenbach, Art. 21 N 11.

51 Graber, S. 2317.

52 BSK BV-Wyttenbach, Art. 21 N 5 m. w. H.

53 BSK BV-Hertig, Art. 20 N 9 m. w. H.

54 BGE 127 I 145 E. 4b.

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.<sup>55</sup> Da sich im Bereich der *GLAM*-Institutionen Kunst- und Wissenschaftsfreiheit überlagern können, wird häufig der Begriff der Programmfreiheit verwendet.

### 3.4 Das Engagement des Gemeinwesens im Kulturbereich

Das Engagement des Gemeinwesens in der Kultur lässt sich in zwei Hauptbereiche unterteilen: das eigene Kulturangebot sowie die Förderung kultureller Aktivitäten Dritter, insbesondere Privater.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

Trotz der vorerwähnten immensen gesellschaftlichen Bedeutung erfolgt die öffentliche Kulturförderung nach dem Prinzip der Subsidiarität.<sup>58</sup> Kulturelles Schaffen soll demnach in erster Linie von Individuen und privaten Vereinigungen ausgehen.<sup>59</sup> Kulturförderung durch Private ist für die Schweizer Kulturlandschaft von eminenter Wichtigkeit.<sup>60</sup> Das Gemeinwesen soll erst aktiv werden, wenn die privaten Kräfte nicht genügen, um kulturelle Vielfalt zu ermöglichen.<sup>61</sup>

### 3.5 Das verfassungsmässige Förderungsprimat der Kantone im Kulturbereich

Für den Bereich der staatlichen Kulturförderung liegt die Hauptverantwortung<sup>62</sup> gemäss Art. 69 Abs. 1 BV bei den Kantonen, wozu auch die Städte und Gemeinden zu rechnen sind.<sup>63</sup> Die Kantone haben in der Tat, wie wir sehen wer-

55 BSK BV-*Hertig*, Art. 20 N 15 m. w. H.

56 *Buser*, S. 1069.

57 *Biaggini*, N 5a zu Art. 69 BV.

58 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.

59 So explizit Art. 3 Abs. 1 LVCA VD.

60 KB 2016/20, S. 510.

61 *Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm*, Kap. 4 Rn. 64.

62 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).

63 *SGK BV-Schweizer*, Art. 69 BV N 14.

den, die Gemeinden – aufgrund ihrer Nähe zu den kulturellen Akteurinnen und Akteuren<sup>64</sup> – stark in die Kulturförderung eingebunden, sodass diese schliesslich ebenso sehr eine kommunale Angelegenheit darstellt. Dem Bund kommt hingegen gemäss Art. 69 Abs. 2 BV eine «beschränkte Unterstützungskompetenz»<sup>65</sup> zu bei Vorliegen eines gesamtschweizerischen Interesses.

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.<sup>66</sup>

### 3.6 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,<sup>67</sup> die eine Zusammenarbeit und eine gegenseitige Abstimmung ihrer Massnahmen erfordert.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Gewisse Kantone haben sogar ein doppelt ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip eingeführt, bei dem die kantonale Kulturförderung in dem Sinne nicht nur gegenüber den Privaten subsidiär ist,<sup>70</sup> sondern auch gegenüber der kommunalen Staatsebene.<sup>71</sup>

64 Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm, Kap. 4 Rn. 112.

65 Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm, Kap. 2 Rn. 29

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

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

68 Art. 3 Abs. 2 KKFG BE.

69 Art. 14 Abs. 1 KKFG BE

70 Vgl. oben Fn. 2.

71 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.

### 3.7 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.<sup>72</sup> 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 elektronischen 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.

### 3.8 Das weit gefasste schweizerische Kulturverständnis

Obwohl der Kulturbegriff in der schweizerischen Rechtsordnung sehr präsent ist, und zwar auf allen Staatsebenen, haben die jeweiligen gesetzgebenden Instanzen auf seine Definition verzichtet. Man geht von einer kulturellen Vielfalt aus und will hiermit namentlich die Unabhängigkeit des kulturellen Schaffens bewahren. Der Kulturbegriff ist vielmehr kontextabhängig und wegen seiner dynamischen Natur stets von Neuem im konkreten Kontext anzuwenden.<sup>73</sup> Die auf allen Staatsebenen herangezogene Definition des oben wähtnten, sehr weitreichenden Kulturbegriffes der UNESCO<sup>74</sup> gibt hinsichtlich der Frage, was konkret in der Schweiz in den Genuss der Kulturförderung kommen kann, wenig her.

Aufschlussreicher betreffend die möglichen Gegenstände der Kulturförderung sind die Kultursparten bzw. kulturellen Ausdrucksformen,<sup>75</sup> wie sie nicht nur in der Rechtsordnung<sup>76</sup> und Wissenschaft<sup>77</sup> differenziert werden, son-

72 Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm, Kap. 4 Rn. 169.

73 Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm, Kap. 4 Rn. 1.

74 Vgl. oben Fn. 3.

75 CR Cst-Noël, Art. 69 N 8, Uhlmann/Bognuda, S. 374.

76 Art. 5 Abs. 1 KKFG BE.

dern auch vom BFS herangezogen werden zwecks Erhebung der Statistiken im Kulturbereich.<sup>78</sup> Im Wesentlichen unterscheidet es die Bereiche Museen, Bibliotheken und (Literatur-) Archive, Bühnenkünste, Film und Kino, Gestaltung und Design, Architektur sowie Massenmedien.

### 3.9 Formen und Mittel der Kulturförderung

Die Kulturförderung kann in unterschiedlichen finanziellen und nicht finanziellen Formen (Instrumente)<sup>79</sup> erfolgen, in erster Linie mittels Staatsbeiträge an den Betrieb öffentlicher und privater kultureller Institutionen und Organisationen.<sup>80,81</sup> Es handelt sich dabei um den Oberbegriff für zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen.<sup>82</sup> Was die Anspruchsberechtigung betrifft, wird häufig zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen unterschieden. 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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Bei der Kulturförderung steht diese Form der Unterstützung im Vordergrund. Was die rechtliche Form der Gewährung von Staatsbeiträgen betrifft, so wird zwischen Verfügungen und Ver-

77 *Raschèr*, Kap. 1 Rn. 17.

78 BFS Definitionen, S. 7.

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

80 § 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.

81 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.

82 *Jaag/Rüssli*, Rn. 3320.

83 Art. 3 Abs. 3 StBG BE.

84 Art. 3 Abs. 2 StBG BE.

trägen (Leistungsvereinbarungen oder Leistungsverträge)<sup>85</sup> unterschieden. Eine explizite Rechtsgrundlage für die Kulturförderung in Form von Verträgen kennen mittlerweile zahlreiche Kantone, wobei unterschiedliche Begriffe verwendet werden.<sup>86</sup> 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.

### 3.10 Förderkriterien

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Kulturförderung um Finanzhilfen, auf die kein Rechtsanspruch besteht,<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> 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 Standard<sup>89</sup>, herausragende Qualität,<sup>90</sup> Resonanz beim Publikum und in den Medien,<sup>91</sup> fachliche oder gesellschaftliche Relevanz,<sup>92</sup> Innovationsgehalt<sup>93</sup> sowie öffentliche Zugänglichkeit im Sinne der aktiven Teilnahme oder der passiven Teilhabe der Bevölkerung,<sup>94</sup>

In zahlreichen Kantonen wurden Kommissionen oder Kuratorien errichtet, die bei der Vergabe von Finanzmitteln an Private, sei es entscheidend<sup>95</sup> oder beratend<sup>96</sup>, tätig sind. Solche Institutionen sind mit *Uhlmann/Raschèr/Scheifele/*

85 Zur Verbreitung dieser Begriffe vgl. Beilage 1.

86 Art. 15 Abs. 2 KKFG BE (Leistungsverträge), § 7 Abs. 2 KFG LU (Subventionsvertrag), §14 Abs. 3 KG AG (Leistungsvereinbarungen).

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

88 BSK BV-*Schmidt-Gabin*, Art. 61 N 16.

89 Art. 7 Abs. 3 KKFG BE, § 2 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> KFG LU, § 3 Abs. 1 Bst. a VKG AG.

90 § 2 Abs. 1 Bst. a KFG LU, § 3 Abs. 1 Bst. b VKG AG.

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

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

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

94 Art. 10 Abs. 1 Bst. b KFG GR.

95 Art. 17 Abs. 2 KFG NW.

*Wilhelm* sehr zu begrüßen, da sie für die nötige Sachkompetenz und die Entpolitisierung kultureller Entscheidungen sowie die notwendige Distanz zwischen Staat und Kultur sorgen.<sup>97</sup>

Generell kritisch gegenüber solchen Förderungskriterien gibt sich hingegen *Schmidt-Gabin*. Da die meisten dieser Kriterien auf eine Mehrheitsfähigkeit hinausliefen, würden sie der Kultur mit ihren ideellen Werten nicht gerecht. Er proklamiert daher eine Kulturförderung nach dem Zufallsprinzip.<sup>98</sup> An dieser Stelle muss allerdings auf eine eingehende Diskussion zu dieser gewiss hochinteressanten Sichtweise verzichtet werden, zumal dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

### 3.11 GLAM-Institutionen als förderungswürdige Kultureinrichtungen

*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,<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> Sie stellen im Rahmen des staatlichen Auftrages der Kulturförderung wichtige Akteure dar. Der Zugang zu diesen Institutionen ist ein wichtiger Bestandteil der Kulturvermittlung.<sup>101</sup>

*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.

---

96 § 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).

97 *Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm*, Kap. 4 Rn. 70.

98 BSK BV-*Schmidt-Gabin*, Art. 61 N 18 f.

99 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.

100 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.

101 *Graber*, S. 2323.

## 4 Die normativen Anforderungen an Leistungsvereinbarungen

### 4.1 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 es sich um öffentlich-rechtliche<sup>102</sup> bzw. verwaltungsrechtliche Verträge.<sup>103</sup>

### 4.2 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.<sup>104</sup> Somit erschliesst sich die für öffentlich-rechtliche Verträge zur Anwendung gelangende Ordnung zunächst aus spezialgesetzlichen Vorschriften, dann aus den vertraglich vereinbarten Regeln selber und schliesslich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen.<sup>105</sup>

### 4.3 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.<sup>106</sup> Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung ist nach den meisten Gesetzen vom Vorliegen besonderer Voraussetzungen abhängig. Sie kommt insbesondere dann zur Anwendung, wenn ein erheblicher

102 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 LIAG GE.

103 Art. 10 Abs. 2 KfV GL.

104 *Waldmann/Wiederkehr*, S. 198.

105 *Waldmann/Wiederkehr*, S. 199.

106 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.

behördlicher Ermessensspielraum vorliegt,<sup>107</sup> ein einseitiger Verzicht durch die leistungserbringende Partei verhindert werden soll,<sup>108</sup> jährlich wiederkehrende Beiträge gesprochen werden,<sup>109</sup> die Vertragsparteien zu besonderen Leistungen verpflichtet werden,<sup>110</sup> oder Dritte an der Finanzierung beteiligt sind.<sup>111</sup>

#### 4.4 Die Vertragsparteien

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 Burgergemeinde. Die Federführung bei der Vorbereitung dieser Verträge liegt bei der Standortgemeinde.<sup>112</sup> In manchen Kantonen und insbesondere beim Bund ist es hingegen Usanz, nur *bipartite* Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, sodass oftmals mehrere parallele Leistungsvereinbarungen für dasselbe Produkt vorliegen.

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. Eine gesetzliche Delegation dieser Kompetenz an eine unterstellte Einheit wie ein Departement oder eine Direktion ist die Ausnahme.<sup>113</sup> Im Falle des Bundes liegt diese Kompetenz beim BAK.

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.

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.

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

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

109 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.

110 Art. 23 Abs. 2 Bst. a KG AG.

111 Art. 23 Abs. 2 Bst. c KFG AR.

112 Art. 13 KKFV BE.

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

#### 4.5 Zustandekommen und Beendigung

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.

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.<sup>114</sup>

#### 4.6 Inhalt von Leistungsvereinbarungen

Hauptbestandteil der Gesetzesbestimmungen über Leistungsvereinbarungen ist die Umschreibung der zu erbringenden Leistungen,<sup>115</sup> bzw. des Produktes in der *NPM*-Terminologie. Einige Kantone fordern diesbezüglich eine Umschreibung der kulturellen Leistungen bezüglich ihrer Art, ihres Umfangs und ihrer Qualität.<sup>116</sup> Kriterien zur Beurteilung der Qualität kultureller Aktivitäten sind namentlich die kulturelle und gesellschaftliche Relevanz, die Resonanz, die inhaltliche Eigenständigkeit und Einzigartigkeit sowie die Professionalität,<sup>117</sup> wobei die Gesamtbetrachtung massgebend ist.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup> Inhaltlicher Gegenstand von Leistungsverein-

114 *Waldmann/Wiederkehr*, S. 207.

115 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.

116 Art. 10 Abs. 1 KfV GL, § 7 Abs. 2 KfV SH.

117 Art. 7 Abs. 3 Bst. c KKFG BE, Art. 6 Abs. 1 KfV SG.

118 Art. 6 Abs. 2 KfV SG.

119 *Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm*, Kap. 4, Rn. 118,

barungen sind sodann allfällige weitere Pflichten.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> Die Entrichtung einer Entschädigung der kulturellen Aktivitäten durch die leistungsbestellende Partei ist ebenfalls nur in wenigen Gesetzen geregelt.<sup>122</sup>

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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup> Eine Überdeckung liegt vor, wenn der ausgerichtete Staatsbeitrag die anrechenbaren Betriebsaufwendungen abzüglich eines allfälligen anrechenbaren Betriebsertrags übersteigt, wobei Amortisationen anerkannter Verluste berücksichtigt werden können.<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup>

Einige Kantone verlangen explizit, dass in den Leistungsvereinbarungen die Eigenleistungen<sup>127</sup> und der Eigenfinanzierungsgrad<sup>128</sup> bzw. den Kostendeckungsgrad<sup>129</sup> festgelegt werden. In anderen Kantonen ergibt sich dies implizit

---

120 § 3 Abs. 1 Bst. a SBV BL.

121 Art. 10 Abs. 2 KfV GR, Art. 16a Abs. 1 Bst. a SubG VS.

122 Art. 13 Abs. 2 KfV GR.

123 § 14 Abs. 1 StBG LU.

124 Art. 13c Abs. 2 Bst. c StBG BE.

125 Art. 15a Abs. 1 StBG BE.

126 *Lienhard/Engel/Schmutz*, S. 992.

127 Art. 13c Abs. 2 Bst. a StBG BE, Art. 18 Abs. 1 Bst. c KfV SG.

128 Art. 18 Abs. 1 Bst. c KfV SG.

129 Art. 13c Abs. 2 Bst. b StBG BE.

aus der Voraussetzung, dass die Entrichtung von Staatsbeiträgen von der Erbringung von Eigenleistungen abhängt. Eigenleistungen sollten aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beitragsempfangenden Partei zumutbar<sup>130</sup> oder angemessen<sup>131</sup> sein. Sie können nicht nur in Form von Geldleistungen, sondern auch von Freiwilligenarbeit geleistet werden.<sup>132</sup>

In einigen Kantonen bestehen sodann gesetzliche Vorgaben betreffend die Rechnungsführung<sup>133</sup> und die Rechnungsprüfung<sup>134</sup>, ohne diese jedoch näher zu umschreiben. Leistungsvereinbarungen haben sodann Bestimmungen über die Berichterstattung,<sup>135</sup> die Modalitäten der Beurteilung der Zielerreichung<sup>136</sup> und die Modalitäten des *Controllings*<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup>

#### 4.7 Die sogenannte 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*»<sup>139</sup>. Die private Kulturinstitution wird damit Grundrechtsverpflichtete, während nicht so offensichtlich ist, ob sie weiterhin grundrechtsberechtigt ist oder nicht.<sup>140</sup> Deshalb präzisieren zahlreiche Kulturförderungsgesetze diese Frage und verpflichten die rechtsanwendenden Organe zur Wahrung der Kunstfreiheit gegenüber den unterstützten Institutionen.<sup>141</sup> Grundrechtlich gesehen ist die Freiheit des Publikums, Kultur zu ge-

130 Art. 13 Abs. 1 KCFG BE, Art. 9 Abs. 2 KFG GR.

131 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.

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

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

134 Art. 13c Abs. 2 Bst. h StBG BE.

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

136 Art. 16a Abs. 1 Bst. b SubG VS.

137 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.

138 § 32 Abs. 3 StBG LU.

139 Art. 35 Abs. 2 BV; vgl. auch *Uhlmann/Raschèr/Scheifele/Wilhelm*, Kap. 4 Rn. 79.

140 *Uhlmann*, S. 51.

141 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.

niessen (passive Teilhabe), je nach Auffassung durch die Kunstfreiheit gemäss Art. 21 BV oder die Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV geschützt.<sup>142</sup> 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.

## 5 Praktische Anwendungsbeispiele

In diesem Kapitel<sup>143</sup> 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 Unterstützungsbeitrag von CHF 20'000.- bis hin zum kulturellen «*Leuchtturm*»<sup>144</sup> mit einem Jahresbeitrag von über CHF 7'000'000.-.

### 5.1 Kunsthalle A.

Diese Institution wird von einem Verein geführt, der einen nach Mustervorlage verfassten *bipartiten* Leistungsvertrag mit der Standortgemeinde abgeschlossen hat. Die Kunst- oder Programmfreiheit werden darin nicht speziell erwähnt.

Die Hauptleistung des Vereins besteht im Betrieb einer Kunsthalle, 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 Lite-

---

142 Graber, S. 2323.

143 Aufgrund des Antrage mehrerer Vertragsparteien, ihre Vereinbarungen vertraulich zu behandeln, wird dieser Teil vollkommen anonymisiert.

144 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](https://www.kulturstiftung-des-bundes.de/de/projekte/buehne_und_bewegung/detail/kulturelle_leuchttuerme.html), abgerufen am 28.08.2022).

ratur, 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 lokaler 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 Förderungsbeitrag beträgt CHF 1'000'000.-, der Eigenfinanzierungsgrad 20%. Die Drittwirkung von Grundrechten in Personalbelangen und der Freiwilligenarbeit ist eingehend geregelt.

Im Bereich des *Controllings* besteht eine umfassende Berichterstattungspflicht mit dem «*Evaluationsgespräch*» als zentrales Element. In der neu konzipierten 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.

## 5.2 Kunstplattform B.

Die Kunstplattform B. ist aus einer Galerie hervorgegangen, welche seit 1972 als Dienststelle der Einwohnergemeinde B. geführt worden war. Sie wurde in der Folge rechtlich verselbstständigt, und seit der Gründung einer Stiftung im Jahre 2008 wird nunmehr zwischen dieser und der Einwohnergemeinde für jeweils vier Jahre eine «*Beitrags- und Leistungsvereinbarung*» abgeschlossen. Es handelt sich somit geradezu um ein Paradebeispiel eines *Contracting-out*, wurde doch eine ursprünglich kommunale Tätigkeit tatsächlich an eine private Trägerschaft ausgelagert.

Der Beitragsempfängerin wird explizit die volle unternehmerische, künstlerische und finanzielle Freiheit eingeräumt. Als Leistungsziele werden Kunstaussstellungen (4-6/Jahr) und schulische, kunstpädagogische Angebote (1/Jahr) festgelegt, letzteres mit der Auflage der Unentgeltlichkeit. Dabei ist ein hoher Anspruch an Qualität und Professionalität anzustreben. Für das erklärte (Wirkungs-)Ziel der Errichtung einer kulturellen Begegnungsplattform für die Gemeinde und die Region werden keine Indikatoren bezeichnet. Der Förderbeitrag wird vertraglich festgelegt, jedoch kein Eigenfinanzierungsgrad. Bezüglich des *Controllings* bestehen keinerlei Vorgaben.

### 5.3 Kunsthalle C.

Diese städtische Institution wird von einem Verein getragen, der über eine Leistungsvereinbarung für jeweils vier Jahre mit der Standortgemeinde und dem Kanton verfügt. 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 dass dies in masslicher Hinsicht präzisiert wird. Leistungsziele und Indikatoren scheinen ausservertraglich festgelegt zu werden. Der Förderungsbeitrag enthält neben einem Geldbetrag auch Sachleistungen, wie namentlich Unterhalt, *IT* und *Facilitymanagement*. 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.

### 5.4 Stadtbibliothek D.

Diese Institution verfügt über einen streng nach Mustervorlage verfassten *quinquepartiten* Leistungsvertrag. Dabei tritt die Burgergemeinde sowohl als Leistungserbringerin als auch als grösste Beitraggeberin mit einem Anteil von 59% auf. Dies kann im Konfliktfall zur kuriosen Situation führen, dass sie sowohl Klägerin als auch Beklagte ist. Weitere Beitraggebende sind die Einwohnergemeinde, die Regionalkonferenz der angrenzenden Gemeinden sowie der Kanton.

Die Kunst- und Programmfreiheit der Institution werden nicht speziell erwähnt, hingegen besteht ein 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 politische und nicht auf die operative Ebene, da sie nicht direkt mit der Leistung beeinflusst werden können. Der Beitrag der Burgergemeinde ist im Vertrag in masslicher Hinsicht festgesetzt, obwohl sie als Trägerin der subventionierten Stadt-

bibliothek ohnehin den Nettoaufwand zu tragen hat. 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.

### 5.5 Klosterbibliothek E.

Diese Institution verfügt über zwei Leistungsvereinbarungen, eine mit dem Kanton und eine mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das BAK. Die beiden Vereinbarungen sind phasenverschoben und decken nicht den gleichen Zeitraum ab. Obwohl die Klosterbibliothek E. über keine Rechtspersönlichkeit verfügt - sie ist eine unselbständige Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft - ist sie erstaunlicherweise Vertragspartei bei beiden Leistungsvereinbarungen.

In der kantonalen Vereinbarung wird die Wissenschafts- und die Programmfreiheit ausdrücklich anerkannt. Was die Leistungen anbelangt, sind Anzahl und Themen der Dauer- und Sonderausstellungen vertraglich festgelegt. Ziel ist namentlich die kulturelle Teilhabe des Publikums, insbesondere auch von Kindern, Jugendlichen und Menschen mit Behinderung. Der Jahresbeitrag des Kantons ist in Anlehnung an denjenigen des Bundes festgesetzt. Der Eigenfinanzierungsgrad ist 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.

Die Leistungsvereinbarung mit dem Bund ist ihrerseits nach einer strikten Mustervereinbarung verfasst. Eine Grundfreiheit der Leistungserbringerin wird nicht explizit erwähnt, hingegen sind die Leistungen praxisgemäss sehr ausführlich umschrieben, samt den jeweiligen Indikatoren und einem genau festgelegten Terminplan. Die Klosterbibliothek E. genießt, trotz ihrer weltweiten Ausstrahlung, in dieser Hinsicht über keinen Prominentenbonus und wird vom BAK an die enge Leine genommen. In der Vereinbarung ist kein Eigendeckungsgrad fixiert. Die Leistungserbringerin hat indessen Eigenmittel zu erbringen, die ihr zumutbar sind. Eine Eigenheit des BAK 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.

## 5.6 Kompetenzzentrum F.

Das Kompetenzzentrum F. ist dem Leben und Schaffen des Schriftstellers F. gewidmet. Es handelt sich um ein Mehrspartenhaus, das ein Archiv, eine Forschungsbibliothek, eine Wechsausstellung sowie eine Editionsstelle unterhält, wobei das Archiv den eindeutigen Schwerpunkt bildet. Es wird von einer Stiftung betrieben, die einen standardisierten Leistungsvertrag mit der Standortgemeinde hat.

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 der Stiftung von 80%. Der Vertrag beinhaltet diverse Auflagen im Bereich des Personals und der Freiwilligenarbeit. Beim *Controlling* steht das Evaluationsgespräch mit einer Gesamtwürdigung im Vordergrund.

## 5.7 Archiv G.

Es handelt sich um ein von einem Trägerverein unterhaltenen themenspezifischen Privatarchiv, das mittels Leistungsvereinbarung einen Beitrag des Kantons erhält.

Die Wissenschaftsfreiheit findet keine Erwähnung in der Vereinbarung, hingegen werden für die Beitragsperiode besondere Ziele festgelegt, die der Verein mittels konkreter Massnahmen umzusetzen hat und die aufgrund konkreter Indikatoren alle zwei Jahre überprüft werden. So sind gegenwärtig namentlich der Bekanntheitsgrad der Institution zu fördern mittels Medienarbeit vor und nach Veranstaltungen, was anhand der Besucherzahlen an Veranstaltungen und des Medienechos überprüft wird.

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.

## 5.8 Historisches Museum des Kantons H.

Hier haben wir es mit einem Fall der Übertragung einer staatlichen Aufgabe an Dritte zu tun. In der Tat, obliegt gemäss Kulturgesetz des betreffenden Kantons der Erhalt eines Historischen Museums explizit dem Kanton. Er kann die Führung im Rahmen einer Leistungsvereinbarung an Dritte übertragen. Kann dies nicht sichergestellt werden, kann der Kanton das Museum selber führen.

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 (allgemeiner Betrieb des Museums, Durchführung von Ausstellungen und Rahmenveranstaltungen, Sammlungs- und Objektpflege, Forschungs- und Vermittlungstätigkeiten). 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 Evaluationsitzung vorgeschrieben. Daneben besteht eine enge Begleitung durch die *Controlling*-Instanz.

## 5.9 Museum des Künstlers I.

Dieses Museum ist einem lokalen bildenden Künstler, einem Vertreter des Hyperrealismus mit internationaler Ausstrahlung, gewidmet. Der Leistungsvertrag regelt Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, welche die Trägerstiftung als Betreiberin des Museums I. erbringt, die finanzielle Unterstützung dieser Leistungen durch die Beitraggebenden und den Überprüfungsmodus der zu erbringenden Leistungen. Die Beitraggebenden (Kanton, Regionalkonferenz der Gemeinden, Einwohnergemeinde) respektieren dabei die Programmfreiheit der Stiftung. Es handelt sich um einen erstmals abgeschlossenen *quadripartiten* Vertrag, nach Mustervorlage.

Die Kunst- und Programmfreiheit werden nicht explizit erwähnt. Der Leistungskatalog umfasst die drei Bereiche Sammlung (unter Orientierung an die Ethischen Richtlinien für Museen des *ICOM*)<sup>145</sup>, Ausstellung und Kulturvermittlung. Leistungsziele bestehen vor allem im Bereich der Kulturvermittlung

---

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

mit einer festen Anzahl an Veranstaltungen und schulischen Kulturangeboten als Sollwerte.

Rund die Hälfte der Ausstellungsfläche kann das Museum für Wechsellausstellungen mit zeitgenössischer Kunst benutzen. Die diesbezüglichen Vorgaben fallen in der Leistungsvereinbarung sehr dürftig aus. Dem Museum wird somit eine grosse diesbezügliche Autonomie eingeräumt.<sup>146</sup> Der Förderbeitrag beträgt CHF 110'000.- pro Jahr, ein Eigenfinanzierungsgrad wird nicht erwähnt. Im Bereich des *Controllings* sind das *Reporting*-Blatt und das *Reporting*-Gespräch die hauptsächlichsten Instrumente.

### 5.10 Historisches Museum der Stadt J.

Dieses Museum wird von einer Stiftung geführt, die mit dem Kanton, der Standortgemeinde und der Burgergemeinde einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat, der auf einer Mustervorlage basiert.

Die Kunst- und Programmfreiheit werden nicht explizit erwähnt. 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. 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. Ein weiteres Wirkungsziel ist die Resonanz in der Fachwelt.

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.

## 6 Schlussbetrachtung und Gesamtwürdigung

### 6.1 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*. Unter den zehn im Rahmen der vorlie-

---

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

genden Arbeit untersuchten Institutionen handelt es sich nur bei zweien um echte Fälle 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, 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.

## 6.2 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.

## 6.3 Anwendung der NPM -Prinzipien

Unter dem Aspekt der *Output*- bzw. Ergebnisorientierung ist zu erwähnen, dass die übergeordneten politischen Ziele nur in wenigen Leistungsvereinbarungen aufgeführt, obwohl dies wichtig wäre, um den Gesamtkontext nicht aus den Augen zu verlieren.

Im Kulturbereich werden Zielsetzungen mit Indikatoren nicht streng nach den Vorgaben des *NPM* angewendet, mit Ausnahme vielleicht 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.<sup>147</sup> Insbesondere lässt sich die ästhetische Dimension schwer durch Kennzahlen erfassen.<sup>148</sup> Die häufigsten

Indikatoren betreffen die zeitliche Verfügbarkeit der Leistung, die Anzahl Veranstaltungen, die Besuchszahlen und den Eigenfinanzierungsgrad.

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. Die Kunden- und Bürgerorientierung (Publikumsorientierung) ist mit anderen Worten stark ausgeprägt.

Die Qualitätssicherung und mithin die Qualitätsorientierung geht ebenfalls aus vielen Leistungsvereinbarungen hervor. Das *Controlling* wird in vielen Fällen zwar 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.

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.

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.

---

147 Labaronne, S. 46.

148 Labaronne, S. 50.

## 6.4 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.

Als Hauptvorteile der Leistungsvereinbarungen werden einhellig die Planungssicherheit für die Leistungserbringenden und die verbindliche Festlegung des Leistungsangebotes und der Leistungserwartung für die Beitraggebenden angeführt. Ein weiterer Vorteil, für beide Seiten wohlgemerkt, ist die Verhandelbarkeit der Leistungen und der Entgeltung. 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, bspw. die Reduktion der Anzahl Ausstellungen pro Jahr oder der Öffnungszeiten. Die gegenseitigen Leistungen der Parteien sind für jedermann transparent und nachvollziehbar. In einigen Kantonen und Gemeinden sind die Vereinbarungen sogar öffentlich. 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.

Als Nachteile und Gefahren von Leistungsvereinbarungen wird häufig die Dominanz formeller, metrisch darstellbarer Kriterien erwähnt. In der Tat, wegen ihrer besseren Messbarkeit, werden häufig formelle Kriterien für die Evaluierung der Leistungen bevorzugt oder angewendet. 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 Beitragsempfängenden zu setzen, strukturelle oder inhaltliche Entwicklungsprozesse zu initiieren, um einen Betrieb zu erneuern und an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Eine Wettbewerbsorientierung favorisiert ausserdem mehrheitsfähige Programme, Ausstellungen sowie Veranstaltungen und prägt mithin die Ausrichtung einer Kulturinstitution an sich, denn im freien Wettbewerb besteht nur, wer genügend Kundinnen und 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 be-

inhaltet oftmals eine politische Botschaft oder nimmt kritisch Stellung zur Zeitgeschichte. Deshalb dürfen hier nicht ausschliesslich konsensausgerichtete und konformistische Produkte gefördert werden. 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. 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. Als Kontrapunkt zur Planungssicherheit ist die lange Umsetzungszeit für Anpassungen zu erwähnen. 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. Einige Institutionen verfügen über zwei oder gar Leistungsvereinbarungen zu demselben Produkt, eine mit der Eidgenossenschaft, eine mit dem Kanton sowie allenfalls eine weitere mit der Standortgemeinde. Dies birgt die Gefahr unterschiedlicher Regelungen und potenzieller Normenkollisionen. Ein zu grosser Detaillierungsgrad kann zu impliziten oder expliziten Widersprüchen führen. Er kann auch die künstlerische Freiheit und die Kreativität einschränken. Beim Bund wird alles detailliert vorgegeben, auch in terminlicher Hinsicht.

## 6.5 Schlussfazit und Gestaltungsempfehlungen

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 Veradministrisierung und Verdatung der Kultur, um die Effizienz der Leistungen auszuweisen und überprüfen zu können. Eine der Hauptaufgaben der Kultur, sich

kritisch mit der heutigen Gesellschaft und der etablierten Politik auseinanderzusetzen, wird dabei zur Nebensache.

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 in gewissen Kantonen der Fall ist.

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.

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.

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.

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.

## Bibliographie

*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)
- Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A.*, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. SGK BV-Autor)
- Graber Christoph Beat*, Kulturverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2 Aufl., Zürich 2020, S. 2309-2326.
- Jaag Tobias/Rüssli Markus*, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019
- 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*, 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)
- 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.
- Rütsche Bernhard*, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, *ZBJV 152 (2016)*, S. 71-113
- 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
- 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/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

## 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

#### 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

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

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

**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**

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**

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**

KFG Kulturförderungsgesetz vom 15. August 2017, sGS 275.1

KFV Kulturförderungsverordnung vom 18. Juni 2019, sGS 275.11

#### 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

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

#### Waadt

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

## 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-Ausserrhodon

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

FD Finanzdepartement

FLAG Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Fn. Fussnote

GBLV Globalbudget und Leistungsvereinbarungen

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 des Bundes

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 neuchâtoise

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 Rechtssammlung 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

V Verordnung

VB Verwaltungsbericht

VZÄ Vollzeitäquivalent

WoV Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

ZBJV Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins

Ziff. Ziffer

zit. zitiert