

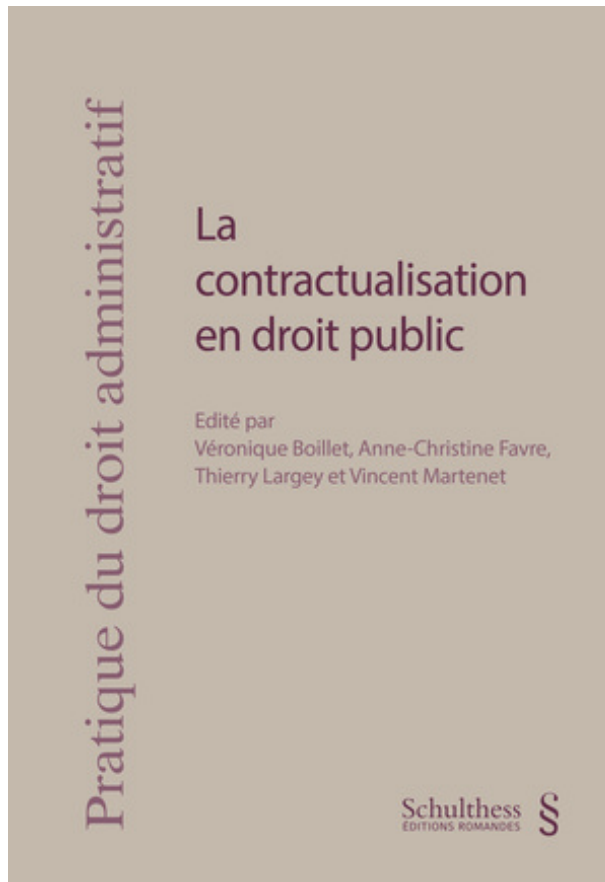
Kontraktmanagement im Bibliotheksbereich

Jahrestagung 2023 VJBS

1. Juni 2023

**Jean-Pierre Greter
Dr. iur. RA, MAS ALIS**

Die Eingebung: CA/CH 34 g CODP 2021



- Ist nicht mehr nur eine Modeerscheinung
- Unumgängliche Figur in den Beziehungen des Staates zu seinen Bediensteten oder Bürgern.
- Einhergehend mit der Tendenz zur Dezentralisierung und Auslagerung von Aufgaben

Masterarbeit MAS ALIS

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

Betreuer: Dr. Martin Good,
ehem. Direktor der KUB Freiburg und Mitglied VJBS

Inhaltsverzeichnis

1. Die Herausforderung
2. NPM, Ursprung und Eigenheiten
3. Die Schweizerische Kulturverfassung, Prinzipien und Handlungsaxen
4. Beispiele
 1. Die Stiftsbibliothek St. Gallen
 2. Die Stadtbibliothek Burgdorf
 3. Das Robert Walser-Zentrum Bern
5. Schlussforderungen

Mentimeter-Umfrage



1. Was kommt Ihnen bei den Begriffen "NPM", "WoV", "FLAG", "NFB" spontan in den Sinn?



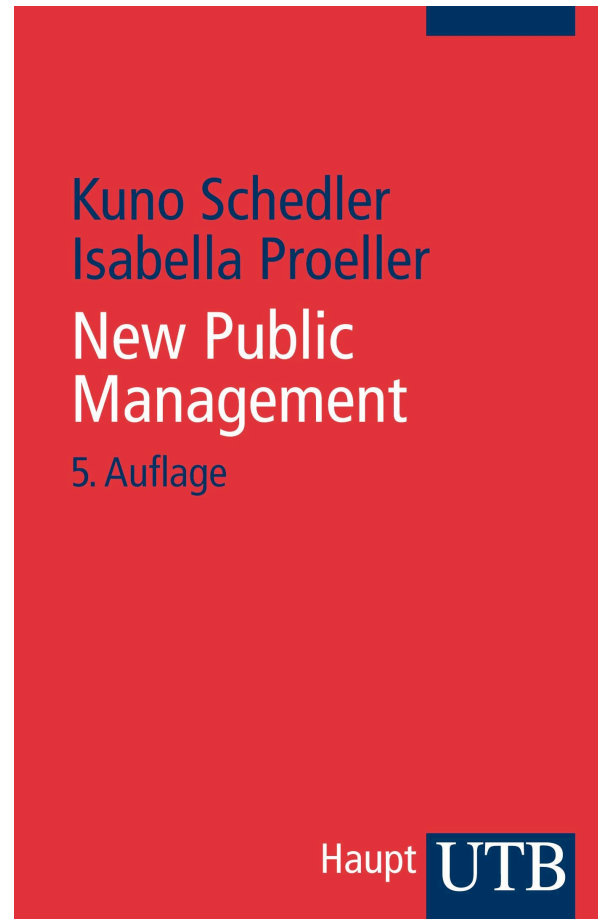
1. Die Herausforderung



NPM

69 BV

2. New Public Management (NPM)



Kuno Schedler
Isabella Proeller
New Public
Management
5. Auflage

Haupt UTB

2.1. NPM Wurzeln

- Mehrere wissenschaftliche Ansätze seit den 1930er Jahren
- Aufkommen des Neoliberalismus in England und den USA (Thatcherismus und Reagonomics) den 1980er Jahre,
- In der Schweiz in den frühen 1990 aufgekommen (Ernst Buschor und Kuno Schedler HSG)
- Vorreiterkantone St. Gallen, Zürich, Luzern, Bern
- Eidgenossenschaft

2.2 NPM PRINZIPIEN

- Output- bzw. Ergebnisorientierung
- Kunden- und Bürgerorientierung
- Qualitätsorientierung
- Kostenorientierung
- Wettbewerbsorientierung

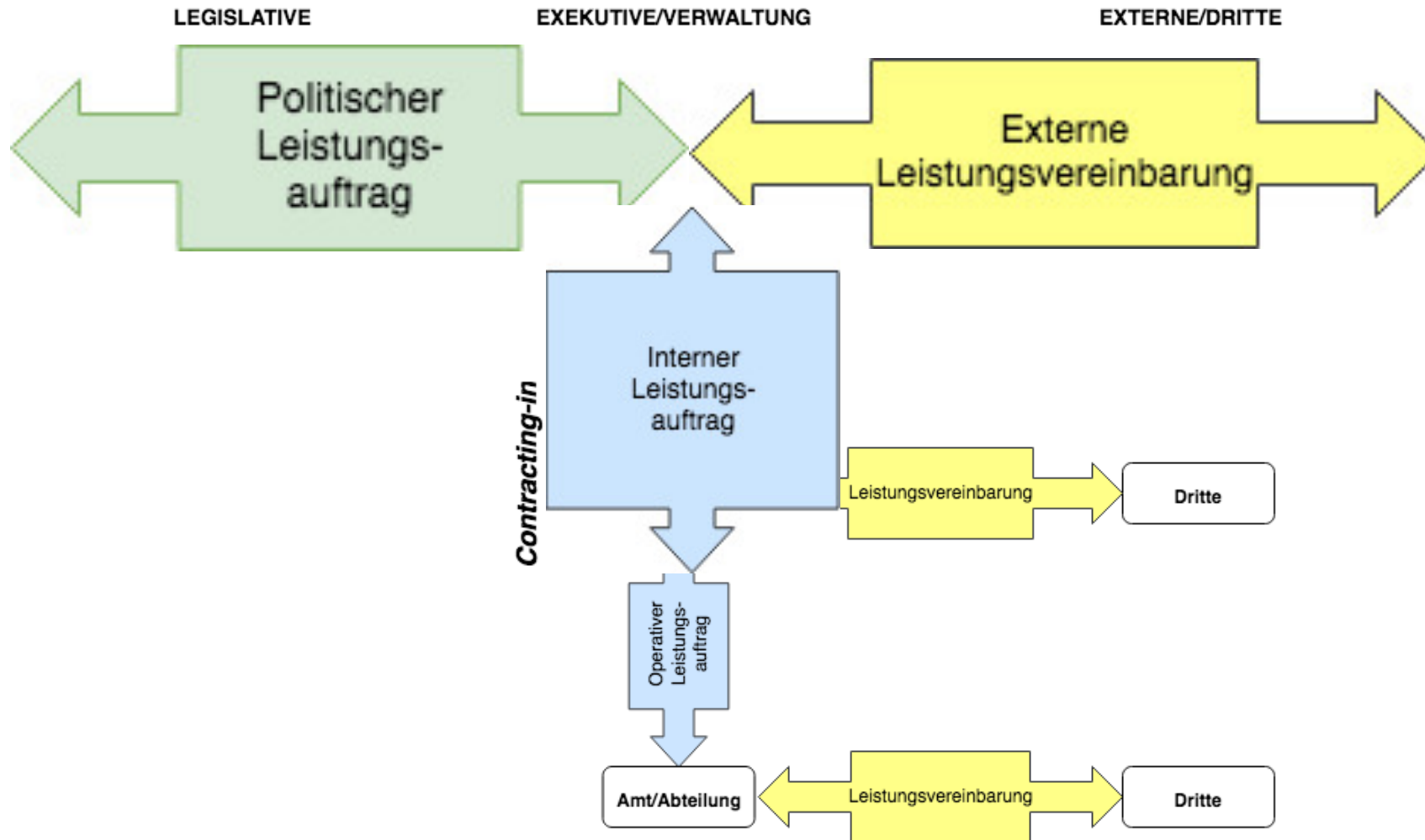
2.3 NPM Mittel/Instrumente

- 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.

2.4. Leistungsaufträge und -vereinbarungen

- Mit **Leistungsaufträgen** und **-vereinbarungen** 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.

2.4.1 Kontraktmanagement; Überblick



2.4.2. *Contracting-in*

- Rechtlich kein Vertrag, sondern Weisungen
- Asymmetrische Beziehung
- Praktisch keine Vertragsfreiheit, weder auf der einen, noch auf der anderen Seite

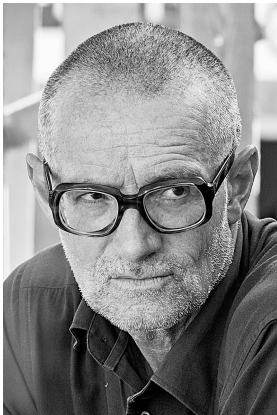
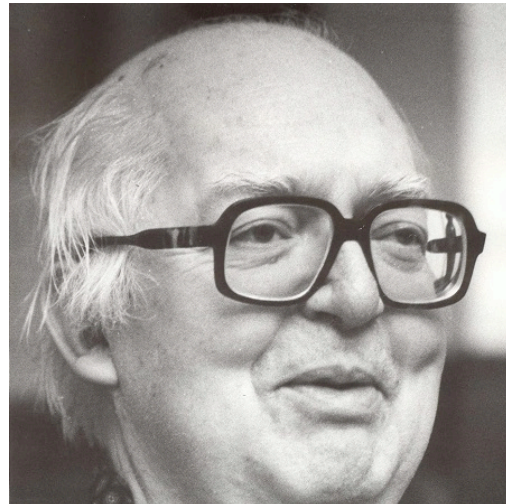
2.4.3. *Contracting-out*

- Mit einer verwaltungsexternen Stelle
- Leistungsvertrag/-auftrag = Öffentlich rechtlicher Vertrag zwischen **zwei Rechtssubjekten** (Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe zum Gegenstand)
- Fehlende Kodifikation des öffentlichen Vertragsrechts
- Vertragsdauer entspricht in der Regel der Legislaturperiode, ausnahmeweise unbefristet

2.4.4. Hauptelemente der LV

- Vertragsparteien und Vertragsdauer
- Übergeordnete kulturpolitische Ziele
- Vertragsgegenstand
- Leistungen und (Spezial-)Projekte :
 - Umschreibung und Katalog der Produkte/Leistungen
 - Ziele und Indikatoren (Leistungen und Wirkungen)
- Leistungen des Bestellers (Höhe der Leistungen und Z'modalitäten)
- Kostendeckungsgrad und Eigenleistungen des Erbringers
- Präsentation der Rechnung und Finanzkontrolle
- Berichterstattung und Controlling
- Konfliktregelung

3. Schweizerische Kulturverfassung



3.1 Grundsätze

- Sehr hohe gesellschaftliche Bedeutung der Kultur
 - Kunstfreiheit (Art. 21 BV)
 - Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)
 - Doppelte Subsidiarität
 - Ist in erster Linie **Privatsache** (KB 2016/20),
 - Primat der Kantone und Gemeinden in Sachen Kulturförderung (Art. 69 BV)
- ➔ staatliche Kulturförderung setzt **MARKTVERSAGEN** voraus, d.h. das Unvermögen des Wettbewerbs, ein ausreichendes einheimisches Kulturschaffen und vielfältiges Kulturangebot sicherzustellen (vgl. Filmförderung des Bundes, Art. 71 BV)

3.2 Ziele der Kulturförderung

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

3.3 Formen der Kulturförderung

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

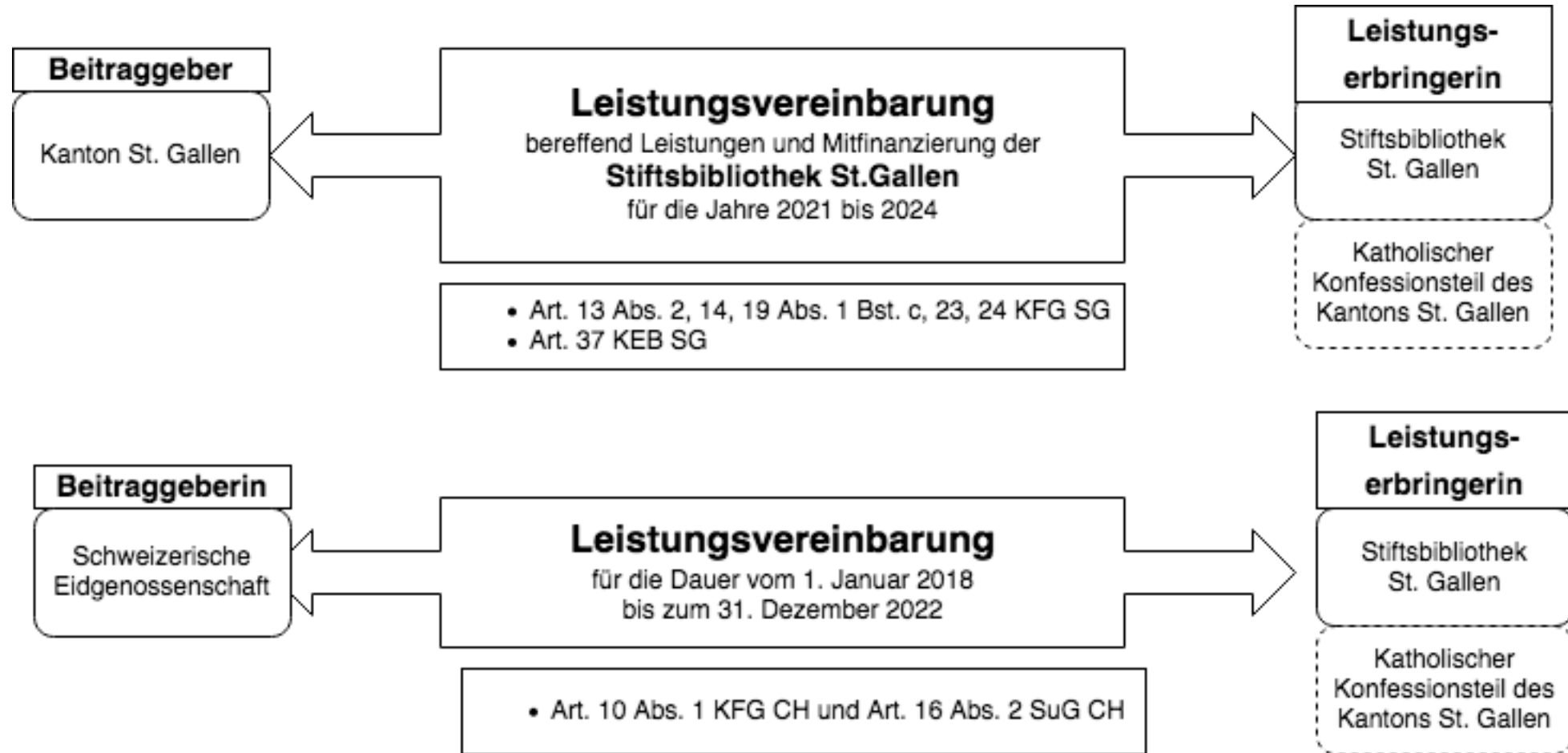
4. Beispiele

Die schweizerische Eidgenossenschaft
vertreten durch
Methodologie:
das Bundesamt für Kultur (BAK)
Halwilerstrasse 13
CH-3003 Bern
Analyse der Verträge
und
Halbstrukturierte Interviews
die Stiftsbibliothek St. Gallen
Klosterhof 6d
CH-9004 St. Gallen
(Finanzhilfeempfängerin)

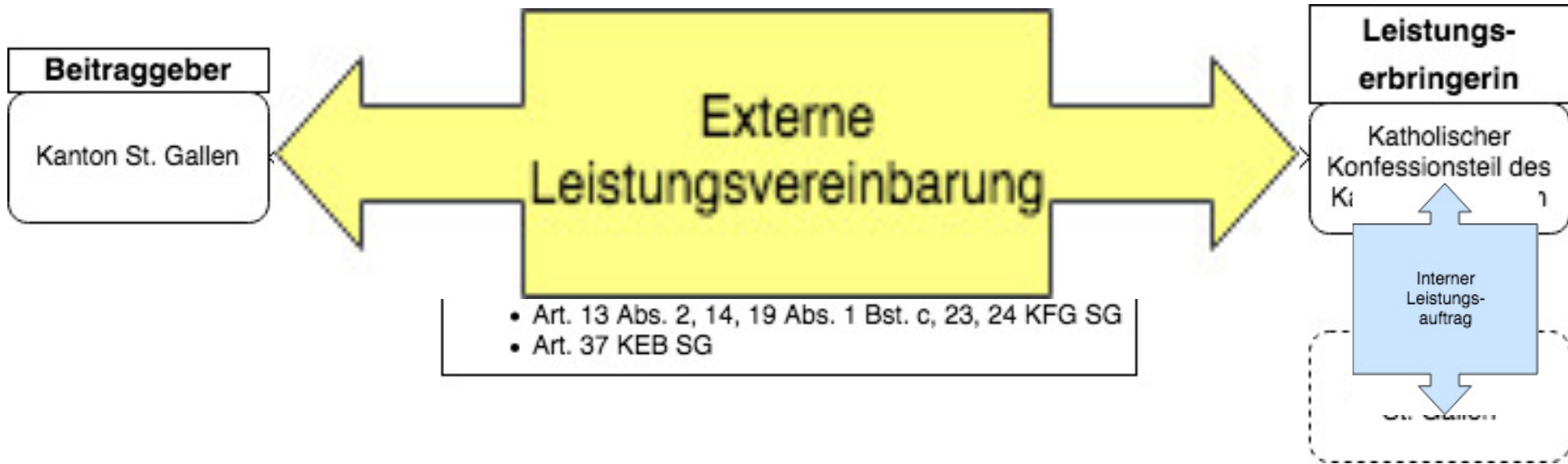
4.1. Stiftsbibliothek St. Gallen



4.1.1 Die Leistungsvereinbarungen



4.1.1 Die Leistungsvereinbarungen



4.1.2. Schlüsselemente LV SG (1)

- Die **Stiftsbibliothek St. Gallen** als Vertragspartei verfügt über **keine Rechtspersönlichkeit**.
- Ist unselbständige Einrichtung des Katholischen Konfessionsteils des Kts. St. Gallen, einer öffentlichrechtlichen Körperschaft (Art. 59 I ZGB).
- Vertragliche Geltungsdauer weicht von der LV mit dem BAK ab.
- Explizite Anerkennung der **Wissenschafts-** und **Programmfreiheit**
- 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.

4.1.2. Schlüsselemente LV SG (2)

- Der Jahresbeitrag in Anlehnung an denjenigen des 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.

4.1.3. Schlüsselelemente LV CH (1)

- Gemäss **textbausteinbasierter-Mustervorlage** verfasste bipartite Leistungsvereinbarung
- Geltungsdauer (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 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.

4.1.3. Schlüsselelemente LV CH (2)

- 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 erfolgreichem 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.

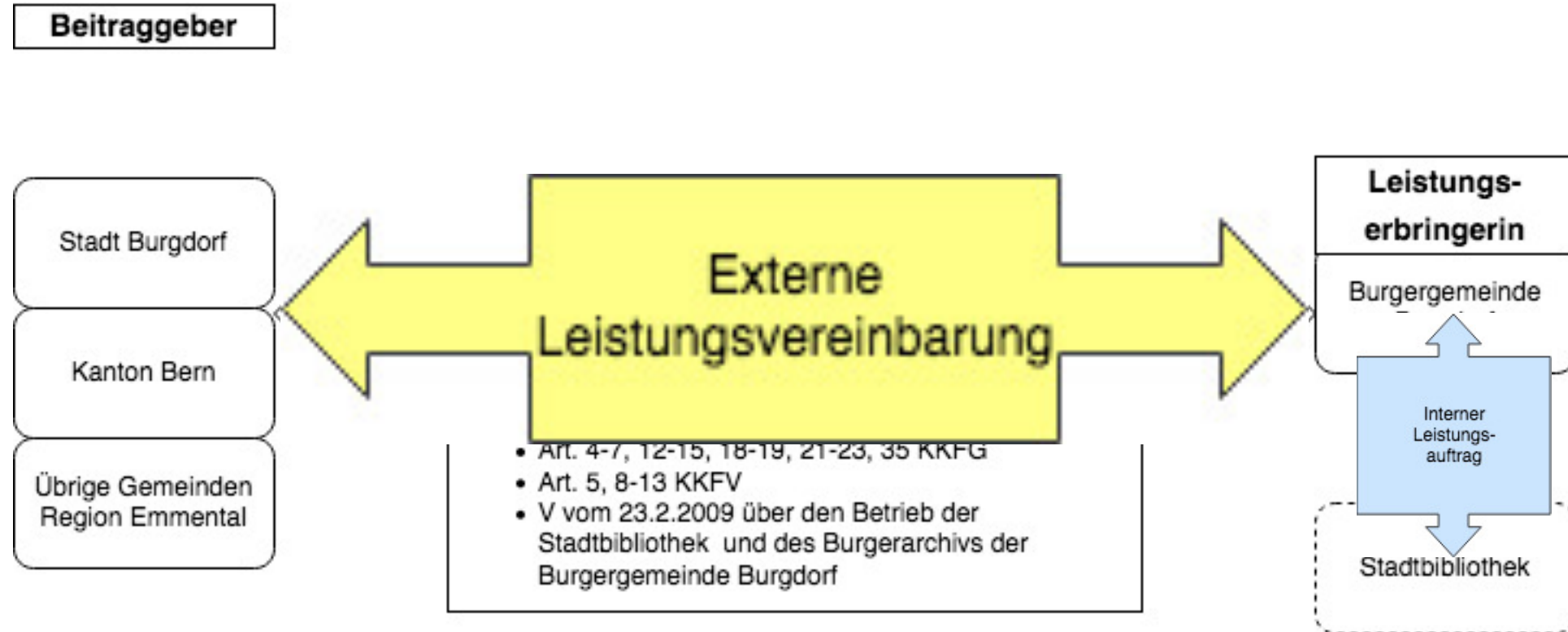
4.2. Die Stadtbibliothek Burgdorf



4.2.1 Der Leistungsvertrag



4.2.1 Der Leistungsvertrag



4.2.2. Schlüsselemente LV (1)

- Streng nach **kantonal-bernischer Mustervorlage** verfasster *quinquupartiter* Leistungsvertrag.
- Bürgergemeinde sowohl als Leistungserbringerin wie auch als grösste Beitraggeberin mit einem Anteil von 59% auf, was im Konfliktfall zur kuriosen Situation führen kann
- Kunst- und Programmfreiheit der Institution werden nicht speziell erwähnt.
- Umfassender Leistungskatalog, ergänzt mit Massnahmen und den jeweiligen **Indikatoren** (Sollwerte).
- *Reporting*-Blatt mit klaren **Leistungs- und Wirkungszielen**.

4.2.2. Schlüsselemente LV (2)

- Der Beitrag der Bürgergemeinde ist im Vertrag in masslicher Hinsicht festgesetzt, obwohl sie als Trägerin der subventionierten Stadtbibliothek 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.

4.3. Das Robert Walser-Zentrum Bern



4.3.1 Der Leistungsvertrag



4.3.2. Die Schlüsselemente

- Nach **stadtbernischer Mustervorlage** verfasster *bipartiter* Leistungsvertrag mit der Trägerstiftung.
- Keine bereichsspezifische Grundfreiheit 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**
- Kontraktsumme CHF 100'000.- mit sehr hohem Eigenfinanzierungsgrad von 80%.
- Auflagen im Bereich des Personals und der Freiwilligenarbeit
- Beim *Controlling*, steht **Evaluationsgespräch** mit einer **Gesamtwürdigung** im Vordergrund.


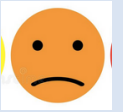

5. Fazit



5.1 Verbreitung der Leistungsverträge

- **Leistungsvereinbarungen** haben sich heutzutage beim Bund und in zahlreichen Kantonen als Form öffentlicher finanzieller Unterstützung im Kulturbereich **etabliert**.
- Sehr selten ein eigentliches *Contracting-out*, wo eine staatliche Tätigkeit mittels eines Vertrages an eine Drittpartei übertragen wurde.
- Meistens erhielten die betreffenden *GLAM*-Institutionen bereits zuvor Finanzhilfen. Die Leistungsvereinbarungen **ersetzen** die vormals gängigen Formen der Kulturförderung, seien es **Subventionsverträge**, **Subventionsverfügungen** oder **politische Beschlüsse**, die teilweise schon sehr lange Bestand hatten.

5.2. Anwendung der NPM-Prinzipien

Prinzipien	NPM	KV
<i>Output-</i> bzw. Ergebnisorientierung		
Kunden-, Bürger- und Publikumsorientierung		
Qualitätsorientierung		
Kostenorientierung		
Wettbewerbsorientierung		

5.3.1 Praxistauglichkeit; Vorteile

- **Planungssicherheit**, verbindliche Festlegung des Leistungsangebotes und der Leistungserwartung für die Beitraggebenden für die Vertragsdauer
- **Verhandelbarkeit** von Leistungen und Entgeltung
- Sicherstellung eines **angemessenes Verhältnis** zwischen Leistung und Entgeltung
- **Transparenz** und **Nachvollziehbarkeit** (Verträge sind in den meisten Kantons öffentlich zugänglich)
- Kontinuierliche Begleitung durch und regelmässiger Austausch mit Controlling-Instanz

5.3.2 Praxistauglichkeit; Nachteile/Gefahren

- **Dominanz formeller**, metrisch darstellbarer **Kriterien**
- Bevorzugung **konsensfähiger Kulturangebote**
- Grosser administrativer **Aufwand** für die Vertragsparteien
- Fehlende Differenzierungen
- Lange Anpassungsdauer
- Kumulation von Leistungsvereinbarungen zu demselben Produkt
- Zu hoher Detaillierungsgrad der Leistungen

5.4 Schlussfazit

- *NPM* inspirierte Grundsätze bevorzugen konkurrenzfähige und mithin mehrheitsfähige Kultur, was den kulturpolitischen Zielen bisweilen entgegenläuft
- überbordendes *Reporting* und *Controlling* führt zu einer **Veradministrierung und Verdattung 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.

5.5 Gestaltungsempfehlungen (1)

- Ernennung einer **autonomen Fachkommission** als Vergabestelle und Controlling-Instanz
- Systematische Einräumung und Berücksichtigung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (**Programmfreiheit**) als tragende Elemente der schweizerischen Kulturverfassung.
- Umschreibung der Leistungen in ihren Grundsätzen, ohne jedoch das Medium, die Methode oder den Inhalt zu bezeichnen

5.5 Gestaltungsempfehlungen (2)

- **Gesamtwürdigung** der Leistung durch ein Fachgremium anstelle der Anwendung formeller Indikatoren.
 - Die Erfüllung eines einzelnen Indikators darf für die Beurteilung der Gesamtleistung nicht allein massgebend sein
 - **Agile Anwendung von Mustervereinbarungen**, namentlich hinsichtlich der Auflagen und Bedingungen
- ➔ **Leistungsvereinbarungen ja, aber bitte massgeschneidert und nicht seriengefertigt.**

