

Die Eingliederung von subventionierten Institutionen im Bereich des Bundes

am Beispiel der Cinémathèque Suisse

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Laurent Steiert**
aus Rickenbach (TG)
Varis 10
1700 Freiburg

Kurt Weber
aus Golaten (BE)
Gryphenhübeliweg 29
3006 Bern

Bern, 28. September 2011

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autoren.

Vorwort

„Eingliederung oder Auslagerung, das ist hier die Frage“ (frei nach W. Shakespeare), oder gar „negative Auslagerung“? Mit diesen begrifflichen Differenzierungen heisst es sich auseinanderzusetzen, wenn man sich mit den Fragen einer näheren Anbindung von subventionierten Institutionen an den Bund beschäftigt. Dieser semantische Fokus geht aber rasch verloren, wenn man sich auf die zentralen inhaltlichen Fragen konzentriert. Wie verhält es sich zum Beispiel mit der Eingliederung von Aufgaben, die einen öffentlichen oder staatlichen Charakter haben könnten? Können im Bereich von subventionsrechtlichen Verhältnissen, die immer eine Beziehung zwischen Staat und privaten Dritten ausserhalb der staatlichen Organisation voraussetzen, die gleichen Grundsätze wie für Einheiten der dezentralen Verwaltung gelten? Bestehen zwischen Staat und subventionierten Organisationen auch eigner-ähnliche Verhältnisse?

Im Bereich der nationalen Museen und nationalen Sammlungen findet sich diesbezüglich ein interessantes Analysefeld. Hier scheint die Bewegung in zwei Richtungen zu gehen. Einerseits wurden in den letzten Jahren Institutionen als dezentrale Einheiten des Bundes ausgelagert (Nationalmuseen), andererseits findet eine Grundsatzdebatte um eine Eingliederung oder stärkere Anbindung weiterer Institutionen an den Bund statt (Cinémathèque Suisse, Fonoteca Nazionale Svizzera).

Für die Cinémathèque Suisse bringt die geplante Inbetriebnahme ihrer durch den Bund finanzierten neuen Infrastruktur einen bedeutenden organisatorischen Veränderungsbedarf mit sich. Dies sowohl bezogen auf ihre internen strukturellen Rahmenbedingungen, wie auch auf die Ausgestaltung der Beziehung zum Bund und weiteren Geldgebern. Diese Herausforderungen, sowohl für die Cinémathèque als für den Bund, dienen als Fallbeispiel für die Betrachtungen in dieser Arbeit.

Die Verfasser der Arbeit sind direkt, als Verantwortlicher für das Dossier beim Bundesamt für Kultur, oder indirekt, als Berater im Bereich der öffentlichen Hand, mit der Thematik befasst.

Die Autoren danken sich gegenseitig für die angenehme Zusammenarbeit, die es möglich machte, dass die erfahrene geistige und menschliche Bereicherung in Erinnerung bleibt und nicht die mit Arbeit verbundenen Belastungen.

Besonders danken möchten wir den Interviewpartnerinnen und -partnern Jean-Frédéric Jauslin, Marc Wehrin, Frédéric Maire, Marie-Christine Doffey, Pio Pellizzari, Andreas Spillmann, Cornelia Hofstetter, Anna Künzler und Manuela Sommer für die offenen und informativen Gespräche und die wertvollen Hinweise auf relevante Entwicklungen und Informationsquellen.

Ein herzliches Merci auch an die Partnerinnen und Familienmitglieder der Autoren, die für einen idealen emotionalen Rahmen gesorgt haben. Barbara Horber gebührt ein spezieller Dank für das sorgfältige Korrekturlesen dieser Arbeit.

Zusammenfassung

Das Schweizerische Filmarchiv (Cinémathèque Suisse, CS) in Lausanne befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Der privatrechtlichen Stiftung (Stiftung „Cinémathèque Suisse“) stehen nebst dem Bau- und Umbauprojekt des Archivs wesentliche strukturelle und finanzielle Herausforderungen bevor.

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte dem Neu- und Umbau der Archivinfrastruktur zugestimmt und einen Verpflichtungskredit von 49,5 Mio. verabschiedet. Auch die projektabhängigen Mehrkosten von 7,7 Mio. wurden 2009 genehmigt. Damit hat der Bund ein klares Bekenntnis zur Archivierung des audiovisuellen Erbes in der Schweiz abgegeben. Der jährliche geschätzte Budgetrahmen für den Betrieb wird ab 2016 auf rund 12 bis 15 Mio. bis zum Jahr 2020 erweitert werden müssen. Der Bund wird auch weiterhin einen erheblichen Anteil an dieser Finanzierung tragen (zwischen 60-75%).

Bewertet man den Aufgabencharakter der CS und subsumiert diesen unter die Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates, so fällt die CS in den Typus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die als auslagerungsfähig zu bezeichnen sind.

Die aktuelle Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung der CS ist aufgrund des öffentlichen Aufgabencharakters sowie der langfristigen Aufgabenausrichtung, die auch einer entsprechenden Steuerungsform bedarf, zumindest in Frage zu stellen.

Die Auseinandersetzung der optimalen Organisationsform der CS für die Zukunft wirft die folgenden Fragen auf, deren Beantwortung das Ziel der theoretisch/konzeptionellen Betrachtung dieser Arbeit ist:

- Wo liegen die Grenzen der Steuerung durch Subventionen (Finanzhilfen) des Bundes?
- Unter welchen Voraussetzungen lassen sich Aufgaben oder Organisationen in die zentrale oder dezentrale Organisation des Bundes einbinden?
- Welche Erkenntnisse liefert der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für die Beurteilung der Eingliederung von Organisationen in die zentrale oder dezentrale Verwaltung?
- Können allgemein gültige Kriterien für Eingliederungen definiert werden, wenn ja, welche?

Die Subvention stellt eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente des Bundes dar. Die Erarbeitung von klaren Kriterien zur Organisation und finanziellen Ausgestaltung einer subventionierten Institution ist möglich; namentlich bei Vorgaben des Bundes zur Struktur, zur Interessen- und Organvertretung, zur Revision sowie zum Reporting. Sie stösst jedoch dann an ihre Grenzen, wenn die der Subvention zugrunde liegenden Aufgaben:

1. ein klares öffentliches Interesse des Bundes widerspiegeln;
2. eine Finanzierung durch den Bund (Investitionen und Betrieb) aufweisen, die den Bund de facto in eine Eignerrolle versetzt;
3. eine dauerhafte Organisation und planungssichere Finanzierung erfordert, und
4. unter die (auslagerungsfähigen) Aufgabentypologien des Corporate-Governance-Berichts fallen.

Bei der Betrachtung zur „Eingliederung“ von subventionierten Institutionen des Bundes ist eine begriffliche Differenzierung zu beachten. Aus der Sicht des Bundes handelt es sich auch bei der Eingliederung von privatrechtlich aufgebauten Organisationen in den staatlichen Wirkungskreis der dezentralen Verwaltung formell um eine Auslagerung. Bei der Eingliederung einer solchen Aufgabe oder Institution kann man auch von einer „negativen Auslagerung“ sprechen. Daher lassen sich aus den Grundsätzen des Corporate-Governance-Berichtes wesentliche Kriterien zur Beurteilung möglicher „Einlagerungsvarianten“ ableiten.

Für die zukünftige Organisationsform der Cinémathèque Suisse sind eine Optimierung der Steuerung der heutigen privatrechtlichen Stiftung, eine Integration in die Zentralverwaltung des Bundes oder die Überführung in die dezentrale Verwaltung in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt denkbar.

Dabei muss das heute sehr heterogen organisierte Umfeld der Museums- und Sammlungstätigkeit des Bundes in den Lösungsbereich mit einbezogen werden.

Aus der Beurteilung der untersuchten Varianten anhand eines differenzierten Kriterienkataloges (1. abgeleitet aus dem Corporate-Governance-Bericht; 2. Voraussetzung zur organisatorischen Optimierung; 3. fallspezifische Anforderungen) ergibt sich folgende Empfehlung:

Die öffentlich-rechtliche Anstalt bietet die besten Voraussetzungen für eine nachhaltige künftige Organisation der CS, die Steuerung durch den Bund und die Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen und Anspruchsgruppen.

Dieser Lösungsvorschlag erfolgt unter dem Vorbehalt von weitergehenden Überlegungen:

- Die CS weist nicht die genügende Grösse zur Errichtung einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auf.
- Vor dem Entscheid zur Überführung der CS in eine öffentlich-rechtliche Anstalt muss die Möglichkeit einer Errichtung einer „Nationalen Gedächtnisinstitution“ geprüft werden, mit der auch die notwendige kritische Grösse für eine eigenständige Anstalt erreicht werden könnte. Dabei sind die Fonoteca Nazionale Svizzera, die Schweizerische Fotostiftung, die Nationalbibliothek und allenfalls weitere Sammlungen des Bundes mit einzubeziehen.

Aus den analysierten rechtlichen, theoretischen und wissenschaftlichen Grundlagen und den konkreten Überlegungen zum Fallbeispiel lassen sich allgemeine Kriterien ableiten, die zur Prüfung vergleichbarer Fragestellungen (Übernahme von Aufgaben subventionierter Institutionen durch den Bund?) im Sinne einer Checkliste eingesetzt werden können. Diese umfasst Kriterien zu den Aspekten der Grenzen der Steuerung durch Subventionen, der Organisationsform, der Steuerung, der betrieblichen Autonomie und der Personalpolitik.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Vorwort | I |
| Zusammenfassung | II |
| Inhaltsverzeichnis | IV |
| Abbildungsverzeichnis | VII |
| Tabellenverzeichnis | VIII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| Anhangverzeichnis | XI |
| 1 Einleitung | 1 |
| 1.1 Ausgangslage und Problemstellung im Fallbeispiel | 2 |
| 1.2 Exkurs: Auslagerung Filmförderung des Bundes | 5 |
| 1.3 Gegenstand und Zielsetzungen | 5 |
| 1.3.1 Theoretisch/konzeptionelle Betrachtung | 6 |
| 1.3.2 Lösungskonzeption für die Cinémathèque Suisse | 6 |
| 1.4 Vorgehen | 7 |
| 1.5 Bezugsrahmen / Abgrenzungen | 9 |
| 2 Staatliche Aufgabenerfüllung | 10 |
| 2.1 Aufgabenerfüllung im heutigen Gewährleistungsstaat | 10 |
| 2.2 Public Corporate Governance | 13 |
| 2.2.1 Begriff und Kontext zur Steuerung staatlicher Aufgaben | 13 |
| 2.2.2 Elemente und rechtlicher Rahmen | 15 |
| 2.2.3 Bezug der Governance-Thematik zur Fallstudie | 17 |
| 2.3 Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates | 18 |
| 2.3.1 Ausgangslage Corporate-Governance-Bericht | 18 |
| 2.3.2 Inhalt und Perspektiven des Corporate-Governance-Berichts | 19 |
| 2.3.3 Relevanz des CGB zum behandelten Thema | 24 |
| 3 Subventionierte Organisationen | 25 |
| 3.1 Allgemeine Voraussetzungen zur Subvention | 25 |
| 3.2 Formen von subventionierten Organisationen | 26 |
| 3.3 Steuerung des Bundes von subventionierten Organisationen | 27 |
| 3.3.1 Leistungsvereinbarungen | 27 |
| 3.3.2 Weitere Steuerungsformen | 29 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.3.3 | Vertretung des Bundes in Organen subventionierter Organisationen | 29 |
| 3.4 | Corporate-Governance-Bericht und Steuerung über Subventionen | 30 |
| 3.5 | Kritische Würdigung der Steuerung subventionierter Organisationen..... | 30 |
| 4 | Fallbeispiel Cinémathèque Suisse (CS) | 32 |
| 4.1 | Analyse des IST-Zustandes der CS | 32 |
| 4.1.1 | Gesetzliche Grundlagen, Aufgabencharakter und Leistungsauftrag..... | 32 |
| 4.1.1.1 | Gesetzliche Grundlagen | 32 |
| 4.1.1.2 | Zweck und Aufgabencharakter | 33 |
| 4.1.1.3 | Aufgabencharakter, Analogie zum Corporate-Governance-Bericht..... | 34 |
| 4.1.2 | Organisation | 35 |
| 4.1.3 | Analyse der Akteure..... | 36 |
| 4.1.3.1 | Bund..... | 36 |
| 4.1.3.2 | Kanton Waadt und Stadt Lausanne | 36 |
| 4.1.3.3 | Weitere Akteure | 36 |
| 4.1.4 | Steuerung Ist-Zustand (Steuerung Bund, Kanton, Stadt)..... | 37 |
| 4.1.5 | Umfeld der relevanten Institutionen..... | 38 |
| 4.1.5.1 | Übersicht | 38 |
| 4.1.5.2 | Fonoteca Nazionale Svizzera | 39 |
| 4.1.5.3 | Nationalbibliothek..... | 39 |
| 4.1.5.4 | Nationalmuseum | 41 |
| 4.1.5.5 | Fotostiftung | 42 |
| 4.1.5.6 | Bundesarchiv..... | 43 |
| 4.1.5.7 | Sammlungen des Bundes | 43 |
| 4.1.5.8 | MEMORIAV | 43 |
| 4.1.5.9 | Exkurs: Finanzierung gemäss neuem Kulturförderungsgesetz (KFG) | 44 |
| 4.1.6 | Komparative Übersicht der Institutionen | 45 |
| 4.2 | Organisationsvarianten für die CS..... | 47 |
| 4.2.1 | Varianten der Rechtsformen..... | 47 |
| 4.2.1.1 | Privatrechtliche Stiftung | 47 |
| 4.2.1.2 | Öffentlich-rechtliche Anstalt | 48 |
| 4.2.1.3 | Zentralverwaltung und FLAG..... | 49 |
| 4.2.2 | Organisationsvarianten mit Steuerungsmodellen..... | 51 |
| 4.2.2.1 | Übersicht mögliche Organisationsformen | 51 |
| 4.2.2.2 | Variante 0 – „IST-Zustand“ | 52 |
| 4.2.2.3 | Variante 1 – „IST-Zustand mit verstärkter strategischer Steuerung“ | 52 |
| 4.2.2.4 | Variante 2 – „Organisationseinheit des BAK“ | 53 |
| 4.2.2.5 | Variante 3 – „Integration in Nationalbibliothek“ | 53 |
| 4.2.2.6 | Variante 4 – „Eigene öffentlich-rechtliche Anstalt“ | 53 |
| 4.2.2.7 | Variante 5 – „Integration in öffentlich-rechtliche Anstalt SNM“ | 54 |

| | | |
|---------|--|----|
| 4.2.2.8 | Vergleich bezüglich staatlicher Aufgabenerfüllung und Autonomie | 54 |
| 4.3 | Beurteilung der Organisationsvarianten für die CS..... | 55 |
| 4.3.1 | Beurteilung anhand von Kriterien abgeleitet aus dem CGB | 55 |
| 4.3.2 | Beurteilung der Voraussetzungen für die organisatorische Optimierung | 61 |
| 4.3.3 | Beurteilung anhand fallspezifischer Kriterien..... | 64 |
| 4.3.4 | Zusammenfassung der summarischen Bewertung | 69 |
| 4.4 | Folgerungen und Vorschlag zur Variantenwahl | 70 |
| 4.4.1 | Folgerungen aus der systematischen Beurteilung | 70 |
| 4.4.2 | Erkenntnisse aus den Interviews | 71 |
| 4.4.3 | Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung..... | 72 |
| 4.4.4 | Vorschlag zur Variantenwahl | 73 |
| 4.5 | Empfehlung / Weiteres Vorgehen | 74 |
| 4.5.1 | Prüfung einer „Nationalen Gedächtnisinstitution“ | 74 |
| 4.5.2 | Umsetzungsschritte | 77 |
| 5 | Allgemeine Kriterien zur Eingliederung | 79 |
| | Literaturverzeichnis..... | 80 |
| | Anhang | 84 |
| | Selbständigkeitserklärung | 88 |
| | Über die Autoren | 89 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Bezugsrahmen (Konzeptionsrahmen)..... | 9 |
| Abbildung 2: Verantwortungen staatlicher Aufgabenerfüllung | 11 |
| Abbildung 3: Einbettung Public Corporate Governance | 15 |
| Abbildung 4: Rechtsformen und Organisations- und Steuerungsgrundsätze | 17 |
| Abbildung 5: Vier-Kreise-Modell des Bundes | 19 |
| Abbildung 6: Übersicht relevante Institutionen..... | 38 |
| Abbildung 7: Modell „Nationale Gedächtnisinstitution“ | 75 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1: | Aufgabentypen und Rechtsform nach CGB..... | 20 |
| Tabelle 2: | Verselbständigte Einheiten des Bundes: Rollenverteilung gemäss CGB | 22 |
| Tabelle 3: | Übersicht Corporate-Governance-Bericht..... | 23 |
| Tabelle 4: | Komparative Übersicht der Institutionen | 46 |
| Tabelle 5: | Übersicht Organisationsvarianten | 51 |
| Tabelle 6: | Variantenvergleich bezüglich staatlicher Aufgabenerfüllung..... | 54 |
| Tabelle 7: | Analyse Leitsätze CGB – Beurteilungskriterien | 58 |
| Tabelle 8: | Beurteilung Varianten anhand der „CGB-Kriterien“ | 59 |
| Tabelle 9: | Effizienzkriterien..... | 62 |
| Tabelle 10: | Beurteilung anhand der Effizienzkriterien | 63 |
| Tabelle 11: | Fallspezifische Beurteilungskriterien | 65 |
| Tabelle 12: | Beurteilung anhand fallspezifischer Kriterien..... | 67 |
| Tabelle 13: | Zusammenfassung der summarischen Bewertung | 69 |
| Tabelle 14: | Haltung Interviewpartnerinnen und -partner zur Organisationsform..... | 72 |
| Tabelle 15: | Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung..... | 73 |
| Tabelle 16: | Allgemeine Kriterien zur Eingliederung | 79 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| BAK | Bundesamt für Kultur |
| BAR | Schweizerisches Bundesarchiv |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BBI | Bundesblatt |
| BGA | Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (BGA) SR 152.1 |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Technologie |
| BV | Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 |
| CGB | Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. Sep- tember 2006 |
| CS | Cinémathèque Suisse |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Innern |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| FHG | Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0 |
| FiFV | Verordnung des EDI vom 20. Dezember 2002 über die Film- förderung (FiFV), SR 443.113 |
| FiG | Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (Filmgesetz, FiG), SR 443.1 |
| FiKo | Finanzkommission |
| FinDel | Finanzdelegation |
| FKG | Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG), SR 614.0 |
| FLAG | Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget |
| MSG | Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Museen und Samm- lungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG), SR 432.30 |
| NB | Nationalbibliothek |
| NBibG | Bundesgesetz über die schweizerische Nationalbibliothek vom 18. Dezember 1992 (NBibG), SR 432.21 |
| NBibV | Verordnung vom 14. Januar 1998 über die schweizerische Na- tionalbibliothek (NBibV), SR 432.211 |
| NPO | Nonprofit-Organisation |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| ParlG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesver- sammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10) |
| PUBLICA | Pensionskasse des Bundes |

| | |
|------|---|
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010 |
| RVOV | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1 |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| SuG | Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1 |
| Vgl. | Vergleiche |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210 |

Anhangverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Anhang 1: Interviews – Partnerinnen und Partner / Methodik | 84 |
| Anhang 2 -9: Interviews - Protokolle..... | 87 |

1 Einleitung

Die Debatte um die Auslagerung staatlicher Aufgaben hat sich in den letzten zehn Jahren stark weiterentwickelt. Nebst der Privatisierung als „Entlassung“ von Aufgaben aus dem staatlichen Wirkungskreis, den Public-Private-Partnership-Diskussionen oder den Rekommunalisierungprozessen sind innerhalb der Politik und der Verwaltung umfangreiche Prozesse zur Systematisierung der Analyse staatlicher Aufgaben auf ihre Auslagerungsfähigkeit eingeleitet worden. Auf der Stufe des Bundes wurden mit dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (CGB 2006) sowie den daraus folgenden Umsetzungsberichten eine erste solide Bewertungsgrundlage für die Klassifizierung von staatlichen Aufgaben (Aufgabentypologien) geschaffen, welche auch die Steuerung und Organisationsform von auslagerungsfähigen staatlichen Tätigkeiten umfasst. Im Bezugsrahmen der „Good Governance“ lässt sich dieser Prozess vielleicht am ehesten als gelungener Versuch bezeichnen, eine „Best Public–Corporate–Governance“ zu definieren. Der Kulturwandel von einer hoheitlich agierenden Verwaltung zu einer auch – wirksam – dezentralisiert steuernden Verwaltung ist sicherlich noch nicht abgeschlossen¹. Die Eignerkonzeption erfordert innerhalb der Verwaltung die Entwicklung einer Eignerkultur.

Während sich die Arbeiten grösstenteils auf die Auslagerungsfähigkeit von Aufgaben und deren optimale Organisationsform und Steuerung konzentrieren, sind weitere Aspekte und Fragen noch offen. Wie verhält es sich zum Beispiel mit der Eingliederung von Aufgaben, die einen öffentlichen oder staatlichen Charakter haben könnten? Können im Bereich von subventionsrechtlichen Verhältnissen, die immer eine Beziehung zwischen Staat und privaten Dritten ausserhalb der staatlichen Organisation voraussetzen, die gleichen Grundsätze wie für Einheiten der dezentralen Verwaltung gelten? Bestehen zwischen Staat und subventionierten Organisationen auch eignerähnliche Verhältnisse?

Im Bereich der nationalen Museen und nationalen Sammlungen findet sich ein interessantes Analysefeld. Hier scheint die Bewegung in zwei Richtungen zu gehen. Einerseits wurden in den letzten Jahren Institutionen als dezentrale Einheiten des Bundes ausgelagert (Nationalmuseen), andererseits findet eine Grundsatzdebatte um eine Eingliederung oder stärkere Anbindung weiterer Institutionen an den Bund statt (Cinémathèque Suisse, Fonoteca Svizzera). Aus der Sicht des Bundes handelt es sich auch bei der Eingliederung von privatrechtlich aufgebauten Organisationen in den staatlichen Wirkungskreis der dezentralen Verwaltung formell um eine Auslagerung.

¹ In der Bundesverwaltung wurden bezüglich der Führungskultur verschiedene Schwachstellen ausgemacht, insbesondere im Bereich des fehlenden gemeinsamen Führungsverständnisses, der Kulturbildung in diesem Bereich, des Spannungsverhältnisses zwischen Führungs- und politischer Rationalität im Bundesrat und allgemein im erheblichen rechtlichen Spielraum zur Steuerung und Führung der Bundesverwaltung. Vgl. dazu Steiner / Lienhard / Ritz 2008: 46 ff.).

Bei der Eingliederung einer solchen Aufgabe oder Institution kann man auch von einer „negativen Auslagerung“ sprechen². Die Grundsätze der Corporate Governance des Bundes sollen deshalb auch hier als Bewertungsrahmen dienen.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung im Fallbeispiel

Das Schweizerische Filmarchiv (Cinémathèque Suisse, CS) in Lausanne befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Dem 1948 als Verein gegründeten und 1981 als privatrechtliche Stiftung (Stiftung „Cinémathèque Suisse“) unter Mitwirkung von Bund, Kanton Waadt und Stadt Lausanne zusammengeführten Schweizerischen Filmarchiv stehen nebst dem Bau- und Umbauprojekt des Archivs wesentliche strukturelle und finanzielle Herausforderungen bevor. Seit über 60 Jahren gehört die Cinémathèque mit ihrer grossen Sammlung an Helvetica und internationalen Raritäten zu den sechs bedeutendsten Filmarchiven weltweit. Die Sammlung umfasst über sechzigtausend Filme, gegen drei Millionen Fotos und mehr als dreihunderttausend historische Filmplakate, die bis 1910 zurückreichen. Die Bibliothek der CS umfasst 26'000 Titel, über 720'000 Periodika und mehr als zehntausend Drehbücher.

Die CS verfügt über einen Standort in der Stadt Lausanne für die Direktion und die öffentlichen Filmvorführungen, einen Standort in Penthaz für die Archivierung sowie über einen weiteren Standort in Zürich als Dokumentationsstelle.

In den letzten 10 Jahren ist die Archivierungstätigkeit der CS in jeder Hinsicht an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen. Die Anlieferung von neuem Material (rund 120 Paletten jährlich) übersteigt die Aufarbeitung der Bestände bei weitem. Die Institution ist in den vergangenen Jahren markant gewachsen, ohne dass die Strukturen, Prozesse, Finanzen und die strategische Ausrichtung der CS angepasst wurden. Der Bund musste in den letzten Jahren weitere provisorische Archivräumlichkeiten für die Bestände der CS anmieten.

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte die Botschaft vom 30. Mai 2008 über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Zivile Baubotschaft 2008)³ verabschiedet. Dieser Beschluss umfasst den Umbau des bestehenden Schweizerischen Filmarchivs in Penthaz (Penthaz I) bei Lausanne sowie den Bau eines zusätzlichen Archivgebäudes (Penthaz II) am gleichen Standort. Dieses Projekt wurde mit einem Verpflichtungskredit von 49.5 Millionen Franken ausgestattet. Dieser Kredit, der gemäss Budgetabgrenzung in der Baubotschaft nur die reinen Baukosten abdeckt, wird beim Bundesamt für

² Vgl. Interview EFV vom 21. Juni 2011. Aus der externen Perspektive der CS geht es um Eingliederung, aus der rein verwaltungsrechtlichen Perspektive geht es auch hier um Auslagerung. Der Staat übernimmt hier in einem ersten Schritt eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, die bisher von einem privatrechtlichen Träger wahrgenommen wurde. In einem zweiten Schritt entscheidet sich der Staat, mit welcher Steuerungsintensität er diese Aufgaben erfüllt. Erfüllt er sie in der zentralen Verwaltung, so kann man von einer „echten“ Eingliederung der Aufgaben sprechen. Erfüllt der Staat die vom externen Träger übernommenen Aufgaben, so spricht man von Auslagerung.

³ BBl 2009 441

Bauten und Logistik bewirtschaftet. Durch diesen Neubau hat der Bund ein klares Bekenntnis zur Archivierung des audiovisuellen Erbes in der Schweiz abgegeben.

In dieser Baubotschaft 2008 hat das Parlament auch von den projektabhängigen Kosten Kenntnis genommen, die neben den Baukosten anfallen (Sach- und Personalkosten für Umzug, Inventarisierung der Bestände, Ausbau der Informatik und Ausstattung). Ein entsprechender erster Verpflichtungskredit im Umfang von 7.7 Millionen Franken wurde 2009 vom Parlament für die Jahre 2010 bis 2012 bewilligt. Die Fertigstellung des Neubaus (Penthaz II) sowie der Umbau des bestehenden Archivgebäudes (Penthaz I) waren zu diesem Zeitpunkt für 2013 vorgesehen. Aus bautechnischen Gründen mussten die Bauphasen allerdings in zwei Etappen aufgeteilt werden. Dies hat vorwiegend damit zu tun, dass die baulichen Massnahmen ohne Betriebsunterbruch der CS durchgeführt werden müssen, was zeitweise zu nicht voraussehbaren Einschränkungen des Betriebs und einer Neubewertung des Planungsprozesses führte.

Aufgrund des finanziellen Konsolidierungsprogramms des Bundes (KOP 2011-2013) hatte sich zudem der Baubeginn in der Zwischenzeit um mehr als ein halbes Jahr verzögert. Dies führte dazu, dass die Fertigstellung und Inbetriebnahme von Penthaz II auf Herbst 2012 festgelegt ist, der Komplettumbau von Penthaz I wird in einer zweiten Phase 2015 fertig gestellt. Die Aufnahme des Vollbetriebs mit allen Räumlichkeiten erfolgt auf Ende 2015.

Diese neu Etappierung des Bauprojekts hat auch finanzielle Konsequenzen. Für die Jahre 2013 bis 2015 sind weitere projektabhängige Kosten bis zur Aufnahme des Vollbetriebs der Cinémathèque ab Ende 2015 im Umfang von insgesamt 12,1 Millionen Franken zu beantragen. Dazu gehören weitere Kosten für den Umzug und die Inventarisierung der Archive und insbesondere auch Investitionskosten für die digitale Langzeitarchivierung von Filmen, welche bei der Planung des Projekts in den Jahren 2005 bis 2008 noch nicht vorhersehbar waren⁴.

Ab Ende 2015 kann die neue Cinémathèque Suisse auf rund 13'000 m² ihre Bestände unter optimalen klimatischen Bedingungen lagern und der Öffentlichkeit zugänglich machen. Daneben werden Räumlichkeiten für die Forschung, die Filmrestaurierung und die Filmvorführung zu Verfügung stehen. Ein weiteres Ziel bis Ende 2015 ist die Festlegung des organisatorischen und finanziellen Rahmens für die CS.

Im Hinblick auf die Aufnahme des Vollbetriebs der CS per Ende 2015 stellen sich einerseits organisatorische, technische und finanzielle Herausforderungen, die es zu evaluieren gilt.

Organisatorische Herausforderungen:

Die aktuelle Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung der CS ist aufgrund des öffentlichen Aufgabencharakters sowie der langfristigen Aufgabenausrichtung, die auch einer entspre-

⁴ BBl 2009 441

chenden Steuerungsform bedarf, zumindest in Frage zu stellen. Für die institutionelle Neuorganisation sind verschiedene Optionen zu prüfen. Im Vordergrund steht dabei eine nähere Anbindung der CS an den Bund oder an bestehende Institutionen des Bundes. Dies könnte beispielsweise mittels Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts erreicht werden. Zentral ist auch die genaue Aufgabenzuweisung zwischen CS und dem Bund.

Technische Herausforderungen:

Filme werden heute auch in der Schweiz zu schätzungsweise fast achtzig Prozent in digitalem Format hergestellt. Dies stellt die zuständigen Archivarinnen und Archivare weltweit vor grosse Probleme hinsichtlich der Haltbarkeit, des Formats und der Speichertechnologie. Die CS strebt für die kommenden Jahre eine zweistufige Archivierungsstrategie an. Einerseits wird der Aufbau einer technischen Infrastruktur nötig, welche Filme in digitalem Format für die Langzeitarchivierung konserviert und die Archivbestände gleichzeitig auch online für die Öffentlichkeit bereitstellt. Andererseits wird die Konservierung von Filmen im traditionellen 35-Millimeter-Format weiterverfolgt. Diese stellt bei heutigem Wissensstand noch immer die stabilste Lösung dar (bei optimaler Konservierung über 100 Jahre). Gemäss aktuellen Schätzungen der CS fallen für die digitale Archivierung von Filmen zwischen 2013 und 2020 technische Kosten (ohne Personal) von durchschnittlich 1.5 Millionen Franken pro Jahr an.

Finanzielle Herausforderungen:

Für die Jahre 2013 bis 2015 benötigt die CS zusätzliche projektabhängige Mittel für Investitionen und temporäres Personal, die im Zusammenhang mit dem Bauprojekt stehen. Im Vordergrund stehen dabei einerseits Kosten für die personalintensive Inventarisierung der Bestände. Diese Kosten stehen für die gesamte Bauphase bis 2015 an. Weitere Kosten betreffen die Anschaffung von Scannern für die Digitalisierung sowie Investitionen für die Ausstattung der Vorführräume und der Innenausstattung für das Personal sowie für die öffentlichen Bereiche. Die Einführung einer digitalen Langzeitarchivierung von Filmen würde ab 2013 Investitionskosten von jährlich 1.5 Millionen Franken pro Jahr bedeuten. Insgesamt wird der gesamte weitere finanzielle Aufwand (Personal und Investitionen) auf rund 14 Millionen (2013-2015) veranschlagt. Diese Finanzierung wird von weiteren parlamentarischen Entscheiden abhängen (bis 2012).

Bis zum Zeitpunkt der Aufnahme des Vollbetriebs des Filmarchivs Anfang 2016 ist die Berechnung der Betriebskosten durchzuführen. Diese Kosten für die neu- und umgebauten Archivräume (Penthaz I und Penthaz II) werden zwischen dem BAK, dem BBL und der CS bis Ende 2012 zu ermitteln sein. Aktuelle Hochrechnungen der CS gehen von einem jährlichen Budgetrahmen für den Betrieb ab 2016 von rund 12 Millionen bis 15 Millionen Franken bis zum Jahr 2020 aus. Der Bund wird einen erheblichen Anteil an dieser Finanzierung tragen (zwischen 60-75%).

In diesem Kontext stellen sich den Verantwortlichen in der Verwaltung und der Cinémathèque drei zentrale Fragen:

- Welche Aufgaben, welche Organisation und welche Steuerungsinstrumente stehen für die Zukunft zur Diskussion?
- Wie kann die historisch gewachsene Struktur einer privatrechtlichen Stiftung finanziell und organisatorisch effizient und effektiv in die Zukunft überführt werden?
- Gibt es einen Koordinationsbedarf zwischen Institutionen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen (z.B. Nationalbibliothek, Nationalmuseum, Nationalphonothek und andere Institutionen)?

1.2 Exkurs: Auslagerung Filmförderung des Bundes

Parallel zur Frage der Anbindung der CS an den Bund findet seit 2010 eine Debatte um die Auslagerung der Filmförderung des Bundes (im Bundesamt für Kultur) statt. Ausgangspunkt für diese aktuelle Diskussion ist ein Antrag des Dachverbandes für Film und Audiovision „Cinésuisse“, der im Frühling 2011 einen Bericht zu Auslagerung der Filmförderung dem EDI unterbreitet hat⁵. Dieser Bericht enthält den Antrag an den Departementsvorsteher, in einer vom EDI eingesetzten Expertengruppe die Fragen zur Auslagerung der Filmförderung sowie eine entsprechende Umsetzungsplanung bis Ende 2011 zu klären. Per September 2011 steht ein diesbezüglicher Entscheid noch aus. Es ist jedoch im Lichte dieser Thematik zu vermuten, dass eine derartige Auslagerung über einen mittelfristigen Horizont zu erfolgen hat. Die Frage der Aufgabendefinition und künftigen Organisationsform der CS hat allerdings keinen direkten Einfluss auf die Auslagerungspostulate der Filmförderung.

1.3 Gegenstand und Zielsetzungen

Anhand des Fallbeispiels des Schweizer Filmarchivs „Cinémathèque Suisse“ sollen mögliche Lösungsansätze einer näheren Anbindung von subventionierten Organisationen an den Bund geprüft werden. Dabei liegt der Fokus auf Varianten einer Eingliederung in die zentrale oder dezentrale Bundesverwaltung. Im Idealfall ergeben sich daraus allgemein anwendbare Kriterien, die im Falle von möglichen beziehungsweise künftigen Eingliederungen angewendet werden können.

Die vorliegende Arbeit ist unterteilt in einen theoretisch-konzeptionellen Teil sowie in die Suche nach einer praktischen Lösungskonzeption für den konkreten Fall der Cinémathèque Suisse.

⁵ Der Bericht von Cinésuisse findet sich unter folgendem Link: <http://www.cinesuisse.ch/index.php?id=122>

1.3.1 Theoretisch/konzeptionelle Betrachtung

Mit der theoretisch/konzeptionellen Betrachtung der Fragestellung der Steuerung subventionierter Institutionen sollen mit Hilfe der Analyse von wissenschaftlichen und in der Praxis angewandten Grundlagen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wo liegen die Grenzen der Steuerung durch Subventionen (Finanzhilfen) des Bundes?
- Unter welchen Voraussetzungen lassen sich Aufgaben oder Organisationen in die zentrale oder dezentrale Organisation des Bundes einbinden?
- Welche Erkenntnisse liefert der Corporate-Governance-Bericht des Bundes für die Beurteilung der Eingliederung von Organisationen in die zentrale oder dezentrale Verwaltung?
- Können allgemein gültige Kriterien für Eingliederungen definiert werden, wenn ja, welche?

1.3.2 Lösungskonzeption für die Cinémathèque Suisse

Für die künftige Organisationsform der CS sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Welches ist die optimale Organisationsform zur Steuerung der CS durch den Bund im Hinblick auf eine nachhaltige Ausrichtung?
- Welche Organisationsform bietet die besten Voraussetzungen zur internen Führung und zur Zusammenarbeit / Koordination mit relevanten Organisationen?
- Welche Aspekte sind für die Umsetzung der neuen Organisationsform besonders zu beachten?

Die konzeptionelle Lösung wird unter Beachtung folgender Rahmenbedingungen gesucht:

Der Bund hat an der Erfüllung der Kernaufgaben der CS ein öffentliches Interesse. Mit der Umsetzung des Vollbetriebs der CS ab 1.1.2016 stellt sich daher die Frage nach der künftigen Organisations- und Steuerungsform des Filmarchivs. Für eine neue Rechtsform sprechen mehrere Gründe: Der Bund trägt seit Jahren die finanzielle und infrastrukturelle Hauptlast (Bau und Betriebsfinanzierung) der Stiftung Cinémathèque Suisse. Die Form der privatrechtlichen Stiftung erscheint aufgrund der langfristigen Aufgabenausrichtung der CS und dem öffentlichen Charakter der Aufgaben nicht mehr adäquat. Die Kernaufgaben im öffentlichen Interesse der CS (Sammeln, Archivieren, Restaurieren und Vermitteln von audiovisuellen Werken mit Bezug zur Schweiz) fallen nach der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates unter die Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Die Marktfähigkeit der CS ist, vergleichbar mit der Nationalbibliothek oder den Nationalmuseen, beschränkt.

Somit ist das Ziel dieser Arbeit die vertiefte Prüfung der Optionen zur institutionellen Annäherung des Filmarchivs an den Bund. Dabei gilt es gewisse Rahmenbedingungen wie die Koordination und Kooperation innerhalb des relevanten Umfelds der „nationalen Gedächtnisinstitutionen“ sicherzustellen. Dazu zählen im Speziellen das BAK mit der Nationalbibliothek in Bern, das Nationalmuseum in Zürich, die privatrechtliche Stiftung „Fonoteca Nazionale“ in Lugano sowie weitere Institutionen (etwa die Schweizerische Stiftung für die Photographie in Winterthur), die im Bereich von audiovisuellen Werken mit Bezug zur Schweiz tätig sind. Der Schwerpunkt der Kooperation liegt dabei in erster Linie im technischen Bereich der Digitalisierung und im Erzielen von Synergieeffekten. In zweiter Linie geht es um weitere Formen der Zusammenarbeit.

1.4 Vorgehen

Die gewählte Methodik orientierte sich an der zweiteiligen Zielsetzung der Arbeit. Ausgehend von der konkreten Problemstellung aus dem Fallbeispiel musste der theoretische Rahmen so gewählt werden, dass eine allgemeine Betrachtung ermöglicht und entsprechende Folgerungen zu den übergeordneten Fragestellungen gezogen werden konnten.

Als Ausgangspunkt wurden persönliche Interviews mit den relevanten Stellen, die sich direkt oder indirekt mit den potenziellen Fragen beschäftigen, gewählt. Zur Vorbereitung der Interviews (Fragebogen) musste der thematische Rahmen zwar abgesteckt werden, die Befragungsmethodik wurde aber bewusst so offen gestaltet, dass die Möglichkeit gegeben war, weitere relevante Aspekte zu erfassen, die in die Bearbeitung der Thematik einbezogen werden mussten. Somit sind die Erkenntnisse der Interviews teilweise indirekt in die Arbeit eingeflossen, indem sie die thematischen Schwerpunkte mitbestimmt haben.

Das Vorgehen gliederte sich in folgende Schritte:

- Erarbeiten erster Grundlagen: Dokumenten- und Literaturanalyse.
- Festlegen des Kreises von Interviewinnen und -partner. Interviews wurden mit Leitungspersonen aus folgenden Organisationen durchgeführt:
 - Stiftung Cinémathèque Suisse
 - Nationalbibliothek
 - Nationalmuseum
 - Stiftung Fonoteca Nazionale Svizzera
 - BAK Bundesamt für Kultur
 - EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (Corporate Governance)
 - EPA Eidgenössisches Personalamt
- Erarbeiten der Fragebogen für die Interviews mit standardisierten und individuellen Fragen.
- Auswertung der Interviews (konkrete Informationen zu den relevanten Institutionen und den Beziehungen, Inputs zum thematischen Rahmen der Arbeit).
- Thematische Analyse: Literatur-, Dokumenten- und Internetrecherchen und –auswertungen zur staatlichen Aufgabenerfüllung, zu subventionsrechtlichen Verhältnissen sowie zur allgemeinen Organisationslehre.

-
- Erhebung und Analyse zum IST-Zustand im Fallbeispiel Cinémathèque Suisse und dem relevanten Umfeld.
 - Entwickeln von realistischen Organisationsvarianten für die Zukunft der CS.
 - Herleiten von Beurteilungskriterien aus unterschiedlichen Betrachtungsweisen (Corporate Governance, Organisationstheorie, fallspezifische Anforderungen).
 - Beurteilung der Organisationsvarianten und Lösungsvorschlag für das Fallbeispiel.
 - Generalisieren der Erkenntnisse aus der theoretischen Betrachtung und der Bearbeitung des Fallbeispiels im Hinblick auf einen Kriterienkatalog zur Bearbeitung vergleichbarer Fragestellungen.

Für die Erarbeitung der theoretischen Grundlagen stützt sich diese Arbeit unter anderem auf die Corporate-Governance-Quellen des Bundes aus den Jahren 2006 - 2009 sowie deren erläuternde Literatur.

Diese Masterarbeit grenzt sich von der Projektarbeit von Laurent Steiert zum Thema der Cinémathèque Suisse ab. Bei der eingereichten Projektarbeit ging es nur – aber immerhin – um die Frage, ob die Cinémathèque eine öffentliche Aufgabe erfüllt und unter welchen subventionsrechtlichen Voraussetzungen diese Stiftung gesteuert wird (Abgeltungs- oder Subventionsverhältnis) und welche weiteren Fragen sich daraus ergeben.

1.5 Bezugsrahmen / Abgrenzungen

Die analytischen Betrachtungen und die Lösungsfindung in dieser Arbeit bewegen sich in folgendem Bezugs- bzw. Konzeptionsrahmen:

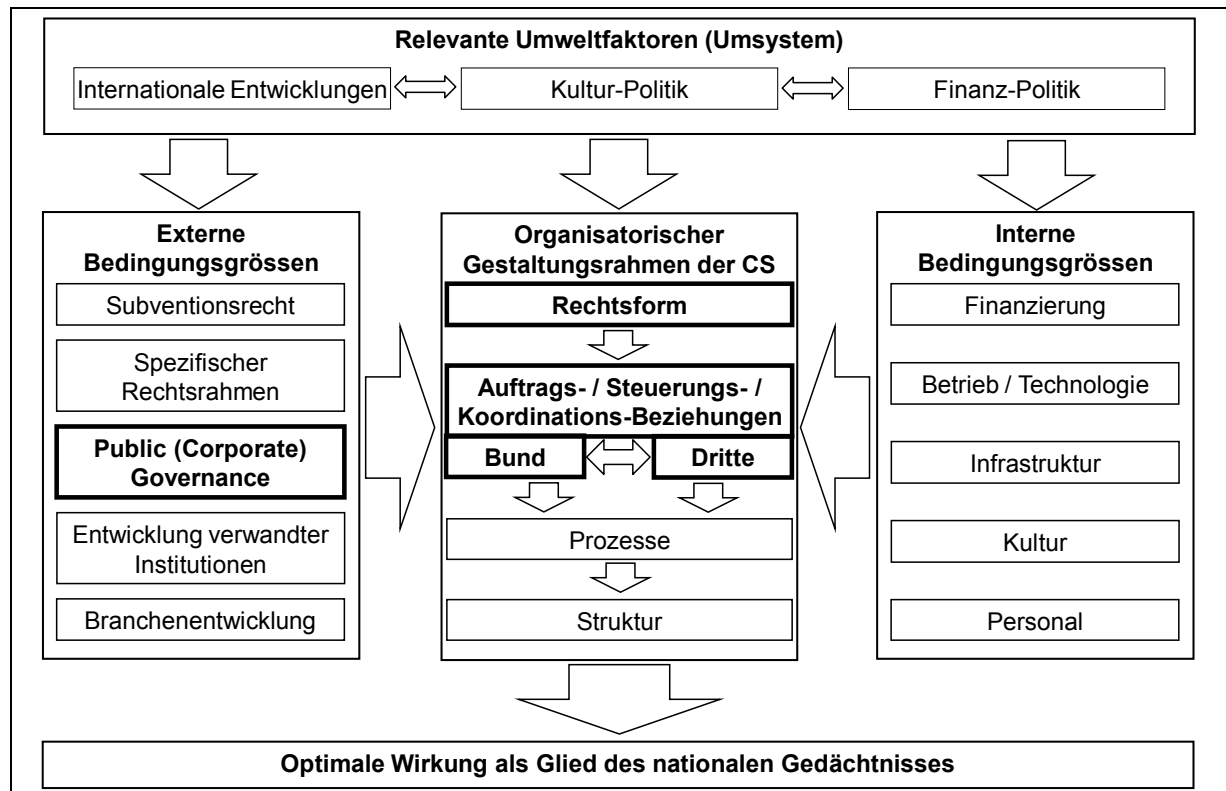


Abbildung 1: Bezugsrahmen (Konzeptionsrahmen)

Im Zentrum der Untersuchungen stehen die zukünftige Rechts- bzw. Organisationsform der CS und die damit zusammenhängenden Auftrags-, Steuerungs- und Koordinationsbeziehungen mit dem Bund und Dritten. Massgebend für die optimale Gestaltung dieser organisatorischen Rahmenbedingungen sind die externen Bedingungsgrößen, die ausserhalb des Einflussbereiches der CS liegen. Im Rahmen der theoretischen Auseinandersetzung mit diesen Aspekten in dieser Arbeit richtet sich der Fokus besonders auf die aktuellen Erkenntnisse und die absehbaren Entwicklungen der Thematik der Public (Corporate) Governance aus Sicht des Bundes.

2 Staatliche Aufgabenerfüllung

2.1 Aufgabenerfüllung im heutigen Gewährleistungsstaat

Der Kontext der staatlichen Aufgabenerfüllung hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten stark gewandelt. Das Demokratieprinzip (staatliche Willensbildung durch Volkssouveränität) und das Legalitätsprinzip (Erfordernis der gesetzlichen Grundlage) bildeten lange die zwei Pfeiler bei der Betrachtung des staatlichen Handelns. Dieses Prinzip wurde um einen weiteren Grundsatz ergänzt. Neben der demokratischen und rechtlichen Legitimation wurde das Wirkungsprinzip als weiterer Grundsatz der staatlichen Aufgabenerfüllung integriert. In der Schweiz ist dieser Grundsatz verfassungsrechtlich verankert (vgl. Art. 43 Abs. 5, Art. 178 Abs. 3 BV). Staatliche Aufgaben sind gemäss diesem Grundsatz nicht nur rechtlich und demokratisch abgestützt, sondern fallen auch unter eine leistungsbezogene Betrachtungsweise (Wirkungsorientierung).

Die Konzeption des Gewährleistungsstaates ist aus der Idee heraus entstanden, dass die dogmatisch geprägten Vorstellungen des Sozialstaates (mit dem Risiko des Staatsversagens) und diejenigen des neoliberalen Staates als moderner Ansatz zur Staatsdefinition (Risiko des Marktversagens) für sich alleine nicht taugen (Schedler/Proeller 2009: 32). Insofern weist der Gewährleistungsstaat sowohl sozialstaatliche als auch neoliberale Züge auf. Mit neoliberal ist nicht gemeint, dass das staatliche Handeln bloss auf Rumpfaufgaben reduziert ist, sondern dass die Bürgerinnen und Bürger „zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden“ sollen (Schedler/Proeller 2009: 34). Dadurch sollen mehr Anreize als Abhängigkeiten geschaffen werden.

Die Aufgabenerfüllung des Staates erfolgt nach dieser neueren Konzeption eben nicht mehr zentral („alles“ wird vom Staat erledigt), sondern auch dezentral durch Dritte. Der Staat behält aber die Verantwortung für die Gewährleistung dieser Aufgaben. Diese Verantwortung ist allerdings nicht für alle Bereiche der staatlichen Tätigkeit gleich zu gewichten, sondern muss sektorenspezifisch betrachtet werden. Je nach Aufgabe ist immer darauf zu achten, dass der Staat genügend Anreize für die Partizipation von Dritten schafft. In diesem Kontext sind vermehrt partizipative Elemente bei der Umsetzung von Staatsaufgaben zu ermöglichen, z.B. in der Form von Public-Private-Partnership-Modellen (PPP) oder anderen Spielarten der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und ausserstaatlichen Partnern.

Daraus lässt sich schliessen, dass Bereiche, die nicht voll privatisierungsfähig sind und durch eine demokratische Wirksamkeitslegitimierung mittels rechtlicher Grundlagen abgestützt werden, vom Staat zwar zu verantworten, aber nicht zwingendermassen von diesem unmittelbar umzusetzen sind. In diesem Zusammenhang werden die Verantwortungen in folgende Kategorien aufgliedert:

- Gewährleistungsverantwortung (für die zielgerichtete Erbringung der Leistung)
- Durchführungsverantwortung oder Erfüllungsverantwortung (Erbringung und Vollzug der Leistungen)
- Finanzierungsverantwortung (Sicherstellung der Finanzierung der Leistung (Schedler/Proeller 2009: 35f.)



Abbildung 2: Verantwortungen staatlicher Aufgabenerfüllung
(eigene Darstellung)

Als minimaler Nenner steht an oberster Stelle die Gewährleistungsverantwortung. Die Finanzierungs- und Erfüllungsverantwortung leiten sich aus der konkreten Ausgestaltung der Verhältnisse zwischen Staat und Dritten ab. Die Erfüllungsverantwortung kann sowohl beim Staat, als auch ausserhalb des Staates wahrgenommen werden. Die Finanzierungsverantwortung kann teilweise ausserhalb des Staates getragen werden. Die Ausgestaltung der verschiedenen Leistungsbeziehungen zwischen dem Staat und Dritten lässt sich anhand der Principal Agent Theorie analysieren (Thom/Ritz 2008: 20)⁶.

⁶ Bei der Principal Agent Theorie steht das kontraktuelle Verhältnis (Auftragsbeziehung) zwischen dem Prinzipal (Auftraggeber) und dem Agent (Auftragnehmer) im Vordergrund. Dieses kontraktuelle Verhältnis wird unter dem Gesichtspunkt der ungleichen Informationsverteilung, des Verhaltens und der Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern betrachtet. Ziel dieser Theorie ist die Minimierung von Zielkonflikten und weiteren Problemen (z.B. rechtlicher Art) im Rahmen von Auftragsbeziehungen zwischen auftraggebendem Staat und einer meist privatrechtlich organisierten Institution. Die Principal Agent Theorie ist ein wichtiges Instrument für die Verwaltung bei der Ausgestaltung von Vertragsverhältnissen (Thom/Ritz 2008: 20).

Die öffentliche Verwaltung benötigt ein Modell, das es ihr erlaubt, diese Verantwortungen in ein konzeptionelles Vorgehen umzusetzen. Geht die Gewährleistungsverantwortung von einer anderen Gewalt oder Organisation ausserhalb dieses Verantwortungsmodells aus, so kann allerdings nicht mehr von einer staatlichen Aufgabe gesprochen werden (Eichenberger 1989: 526).

Der Gewährleistungsstaat lässt sich demnach durch folgende Merkmale beschreiben (Schedler in Schedler/Matronardi 2004: 8)

1. Ziele, Aufgabenbreite und Ressourcenallokation des Staates werden durch die legitimierte politischen Instanzen entschieden
2. Geringere Leistungstiefe als klassischer Wohlfahrtsstaat, aber Anreiz zur Partizipation der Bevölkerung (oder dritter Institutionen) an der Leistungserstellung
3. Verwaltung arbeitet zielgerichtet und autonom. Definition der Staatsaufgaben ist aber nicht Sache des freien Marktes, sondern erfolgt über den demokratischen Meinungsbildungsprozess
4. Staat als Katalysator/Moderator/Regulator; Grenze Staat/Wirtschaft bei der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern mit Überschneidungen; Verbindung öffentlicher und privater Verantwortung (z.B. über PPP Modelle)
5. Ziel des Staates bei der Politikimplementation: Höchste Bedürfnisbefriedigung bei grösster Effizienz ohne Regulierungszwang⁷

Welche Aufgaben der Staat als Gewährleister erfüllen soll und welche nicht, kann hingegen nicht abschliessend bestimmt werden; das heisst, „ob sie z.B. umfassend oder sektoriell wahrzunehmen sei und in welchen Modalitäten, besagt die isolierte Aufgabenzuweisung noch nicht; erst wenn die Kompetenznorm dazu tritt oder die Aufgabe sich einverleibt, wird jener Konkretisierungszustand erreicht, der erlaubt, das Staatshandeln in Gang zu setzen, auszumessen und wirksam zu machen.“ (Eichenberger 1989: 526).

Wenig umstritten ist beispielsweise die Hoheit des Staates über die Wahrung der Grundrechte⁸, der Polizeiordnung, der Landesverteidigung, der Marktaufsicht und ähnlicher Aufgaben im Rahmen der Eingriffsverwaltung (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010 95 ff.). Im Bereich der Leistungsverwaltung, die über diese Kernaufgaben hinausgeht, d.h. bei sogenannten „meritorischen“ Gütern (Richli 2009: 15) wie Subventionen im Bereich der Kultur oder weiterer

⁷ Eine weitere Darstellung stellt das Leitbild des Gewährleistungsstaates in vier Punkten dar: 1. Der Staat stellt die Aufgabenerfüllung sicher, 2. Der Staat erfüllt nicht alle Aufgaben zwingend selbst, 3. Der Staat teilt sich die Vollzugsverantwortung (und je nachdem die Finanzierungsverantwortung) mit der Gesellschaft und Wirtschaft, 4. Der Staat kooperiert bei der Aufgabenerfüllung mit Dritten (Guggisberg/Maurer 2010: 11).

⁸ Richli definiert die unverzichtbaren Staatsaufgaben wie folgt: „Zwar ist die Überzeugung verbreitet, dass es unverzichtbare Staatsaufgaben gibt. Es besteht aber keine klare Vorstellung davon, welche Aufgaben unverzichtbar sind. Unverzichtbarkeit bedeutet, dass Staatsaufgaben auch nicht durch Verfassungsänderung aufgegeben werden können, ohne dass Grundwerte des Verfassungsstaates verletzt würden (Richli 2009: 2).

Leistungen, ist die Sache weit weniger klar. Der Entscheid über die Zuteilung solcher Aufgaben an den Staat erfolgt letztendlich durch das politische System, welches den Filter zwischen öffentlichen Interessen und der demokratischen Wirkungslegitimation bildet.

Die Frage nach der staatlichen Aufgabe kann nicht empirisch, sondern nur normativ beantwortet werden (Richli 2009: 2). Unter diesem Blickwinkel muss die Organisation und Steuerung der staatlichen Leistungserbringung betrachtet werden.

2.2 Public Corporate Governance

2.2.1 Begriff und Kontext zur Steuerung staatlicher Aufgaben

Die Verantwortung für eine Staatsaufgabe, sei es als Leistungserbringer (Erfüller), Gewährleister und/oder Finanzierer, impliziert die Verpflichtung, die Aufgabenerfüllung zu organisieren und zu steuern. *Governance* umfasst als Begriff sämtliche Grundsätze bzw. Massnahmen, mit denen das staatliche Handeln gesteuert wird. *Good Governance* wird demnach als das Bestreben zur rechtsstaatlichen und effizienten Staatsleitung/Verwaltungsführung verstanden, das sich in Reformen der Staatsleitung und Verwaltungsführung manifestiert. Optimierungskonzepte wie New Public Management oder das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind jedoch nur ein Element der wesentlich weiter gefassten Good Governance. Aus dem Begriffsverständnis der OECD und der Weltbank lassen sich die folgenden zentralen Elemente von Good Governance ableiten (Lienhard 2005: 59ff):

- Rechtsstaatlichkeit
- Partizipative Entscheidungsverfahren (Demokratisierung, Fairness)
- Stabile Rechtsordnung und gute Gesetzgebung
- Gutes Management im öffentlichen Sektor (Effektivität und Effizienz)
- Transparenz
- Kampf gegen die Korruption
- Ethik
- Verantwortlichkeit
- Politische Stabilität

Die formale Gestaltung der Steuerung der Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat wird mit *Public Governance* bezeichnet. Damit wird das Handlungsfeld weiter gefasst als beim Public Management, in dem die politische Ebene und die alternativen Formen der Aufgabenerfüllung mit einbezogen werden.

Die Aufgabenerfüllung in ausgelagerten Organisationen, als eine Form des Handelns als Gewährleistungsstaat, stellt besondere Anforderungen bezüglich Public Governance. *Public Corporate Governance* umfasst sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat und ist damit ein Element von Public Governance. Politik wird dabei unter Berücksichtigung einer Managementoptik umgesetzt. Zudem befindet

sich der Staat in dieser Form der Aufgabenerfüllung in einer Eignerrolle. Damit ist in verschiedenen Dimensionen der Organisation und Steuerung der Bezug zu privaten Unternehmen gegeben und die Anlehnung an die entsprechenden Führungsgrundsätze drängt sich auf. Corporate Governance umfasst diese Grundsätze aus privatwirtschaftlicher Sicht. Für die Schweiz hat der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* im „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ folgende Definition festgehalten (*economiesuisse* 2002: 6): „Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrnehmung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.“

Corporate Governance ist primär geprägt durch eine Managementoptik fokussiert auf die Binnenorganisation- und -führung. Public Corporate Governance umfasst mit der Politikoptik eine Aussendimension, die den wesentlichen Unterschied dieser beiden Modelle ausmacht (vgl. Lienhard 2009: 48ff.).

Diese zusätzliche Dimension der Aussensteuerung durch den Staat ist eine der wesentlichen Herausforderungen der Public Corporate Governance. Der Staat ist in einer Rollenvielfalt mit seinen ausgelagerten Verwaltungsträgern konfrontiert. Er ist Gesetzgeber, Gewährleister, Regulierer, Besteller und häufig auch Eigner dieser öffentlichen Unternehmen. Diese Rollenvielfalt birgt die Gefahr der Interessenkollisionen. Beispielsweise kann die auf nachhaltige Aufgabenerfüllung ausgerichtete Gewährleisterrolle mit der Rentabilität anstrebenden Eignerrolle in Konkurrenz treten (vgl. Lienhard 2009: 49).

Eine weitere Form der Aufgabenerfüllung durch den Gewährleistungsstaat stellt die Zusammenarbeit mit Nonprofit-Organisationen (NPO) dar (wie im hier behandelten Fall der Stiftung *Cinémathèque Suisse*). Der Staat tritt hier mehrheitlich als Besteller und Finanzierer von Leistungen auf. Die *NPO Governance* wird so indirekt ein Teil der Public Governance. Diese weist aufgrund ihrer spezifischen Umwelt- und Organisationsfaktoren eigene Merkmale auf. Der Ausgleich der Interessen und die Balance der heterogenen Ansprüche der Anspruchsgruppen (Stifter, Mitglieder, Spender, Auftraggeber, Nutzer) ist eine zentrale Führungsaufgabe (vgl. KPGH 2006: NPO-Code).

Gemeinsamkeiten zur Public Corporate Governance bestehen im Wahrnehmen von öffentlichen Interessen. Dadurch entstehen auch Analogien bezüglich verschiedener Governance-Elemente.

Zusammenfassend lässt sich die Einbettung der Public Corporate Governance folgendermaßen darstellen:

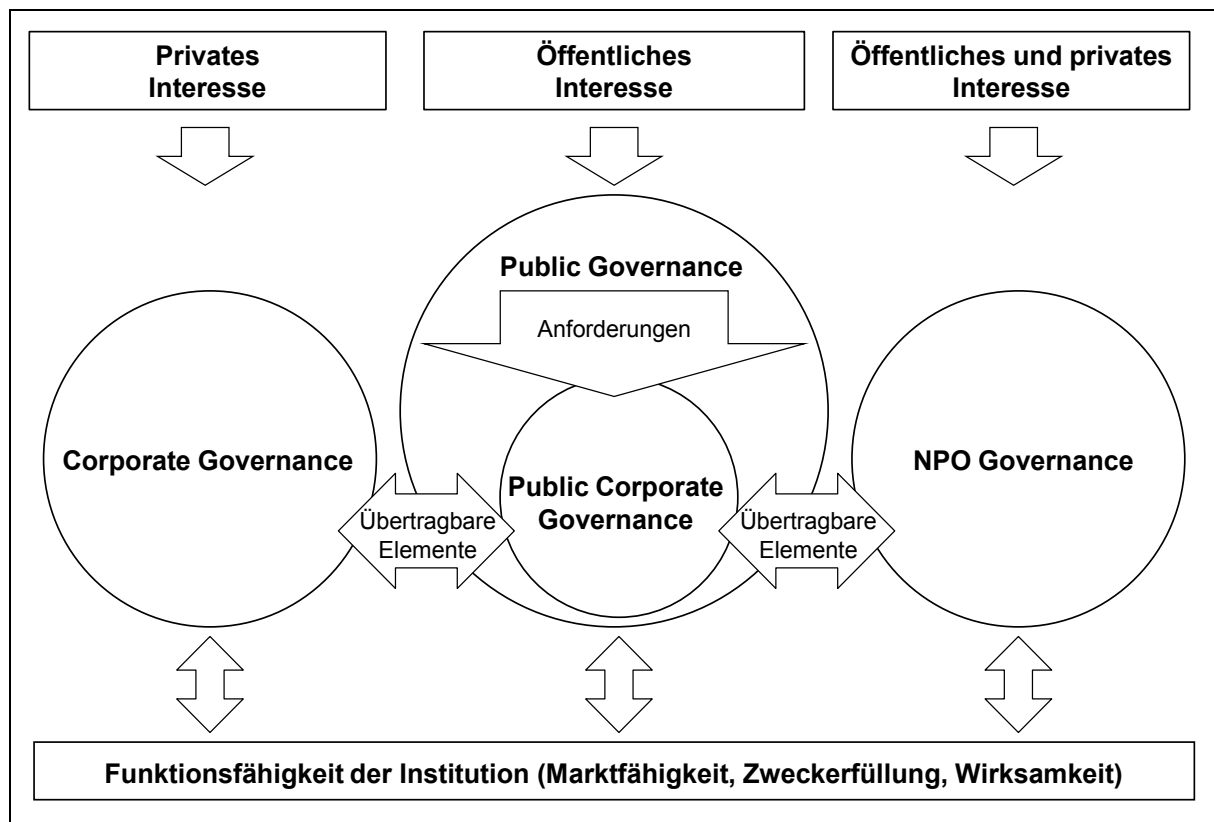


Abbildung 3: Einbettung Public Corporate Governance

(Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler/Müller/Sonderegger 2011: 19)

2.2.2 Elemente und rechtlicher Rahmen

Die Ausgestaltung und Optimierung einer Public Corporate Governance ist äusserst vielschichtig und dem spezifischen institutionellen und politischen Rahmen anzupassen. Generell lassen sich die folgenden Elemente einer guten Public Corporate Governance definieren (Lienhard 2009: 50):

1. Angepasste Organisationsform
2. Autonomie
3. Abgestimmte Steuerungskreisläufe
4. Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium
5. Hinreichend transparentes Berichtswesen
6. Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht
7. Sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens
8. Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger
9. Beachtung der Besonderheiten rein privatrechtlicher Verwaltungsträger

Im Rahmen dieses thematischen Überblicks werden diese Elemente nicht vertieft erörtert (vgl. Lienhard 2009: 50 ff.).

Auf Bundesebene setzt sich der Corporate-Governance-Bericht des Bundes eingehend mit der Ausgestaltung dieser Elemente auseinander (vgl. Kap. 2.3).

In dieser Arbeit erfolgt die spezifische Auseinandersetzung mit den Gestaltungselementen im Rahmen der Lösungskonzeption und –bewertung des Fallbeispiels Cinémathèque Suisse.

Der rechtliche Rahmen für die Auslagerung von Verwaltungsträgern bildet die Grundvoraussetzung für eine gute Public Corporate Governance. Auf Verfassungsebene des Bundes sind folgende spezifischen Regelungen zwingend zu beachten (Lienhard 2009: 66):

- Art. 35 Abs. 2 BV: Grundrechtsbindung sämtlicher Verwaltungsträger
- Art. 169 Abs. 1 BV: Parlamentarische Oberaufsicht auch über die «anderen Träger von Aufgaben des Bundes»
- Art. 178 Abs. 3 BV: Aufgabenübertragung ausserhalb der Bundesverwaltung durch Gesetz
- Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV: Aufsicht des Bundesrates auch bezüglich der anderen Träger von Aufgaben des Bundes

Folgende allgemeine Verfassungsbestimmungen sind bei Auslagerungen des Bundes als zentrale Grundlagen einer guten Public Corporate Governance zu beachten (Lienhard 2009: 66):

- Art. 5 BV: Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (insb. Bindung an das Recht: Legalitätsprinzip)
- Gewaltenteilungsgrundsatz (ungeschriebener Verfassungsgrundsatz)
- Art. 7 - 36 BV: Grundrechte (insb. Rechtsgleichheit, Vertrauensschutz, Informationsfreiheit/Transparenz, Verbot von Wettbewerbsverzerrungen)
- Art. 126 BV: Sparsamkeit staatlichen Handelns
- Art. 146 BV: Staatshaftung (Verantwortlichkeit)
- Art. 170 BV: Wirksamkeit staatlichen Handelns

Artikel 178 Abs. 3 der Bundesverfassung verlangt für jede Auslagerung bzw. Aufgabenübertragung auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts eine spezialgesetzliche Grundlage. Dadurch wird jeder Auslagerungsentscheid hinreichend demokratisch legitimiert. In diesem Spezialgesetz werden die Rahmenbedingungen für die jeweilige Auslagerung bzw. Aufgabenübertragung geregelt. Die spezialrechtliche Grundlage bedarf einer Reihe formeller Elemente wie Rechtsform, Organe, Zweck usw. (vgl. Lienhard 2009: 67 ff.). In ihrer Ausgestaltung bietet sie aber einen relativ grossen Spielraum zur Ausgestaltung der Public Corporate Governance je nach Regelungsdichte und –tiefe.

2.2.3 Bezug der Governance-Thematik zur Fallstudie

In dieser Arbeit wird für die Cinémathèque Suisse, die heute als privatrechtliche Stiftung Aufgaben des Bundes wahrnimmt, die optimale Rechts- bzw. Organisationsform für einen gesicherten Betrieb und eine nachhaltige Entwicklung gesucht.

Dies erfordert die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Governance-Ansätzen, die je nach gewählter Rechtsform für die Steuerung und Kontrolle durch den Bund zum Tragen kommen.

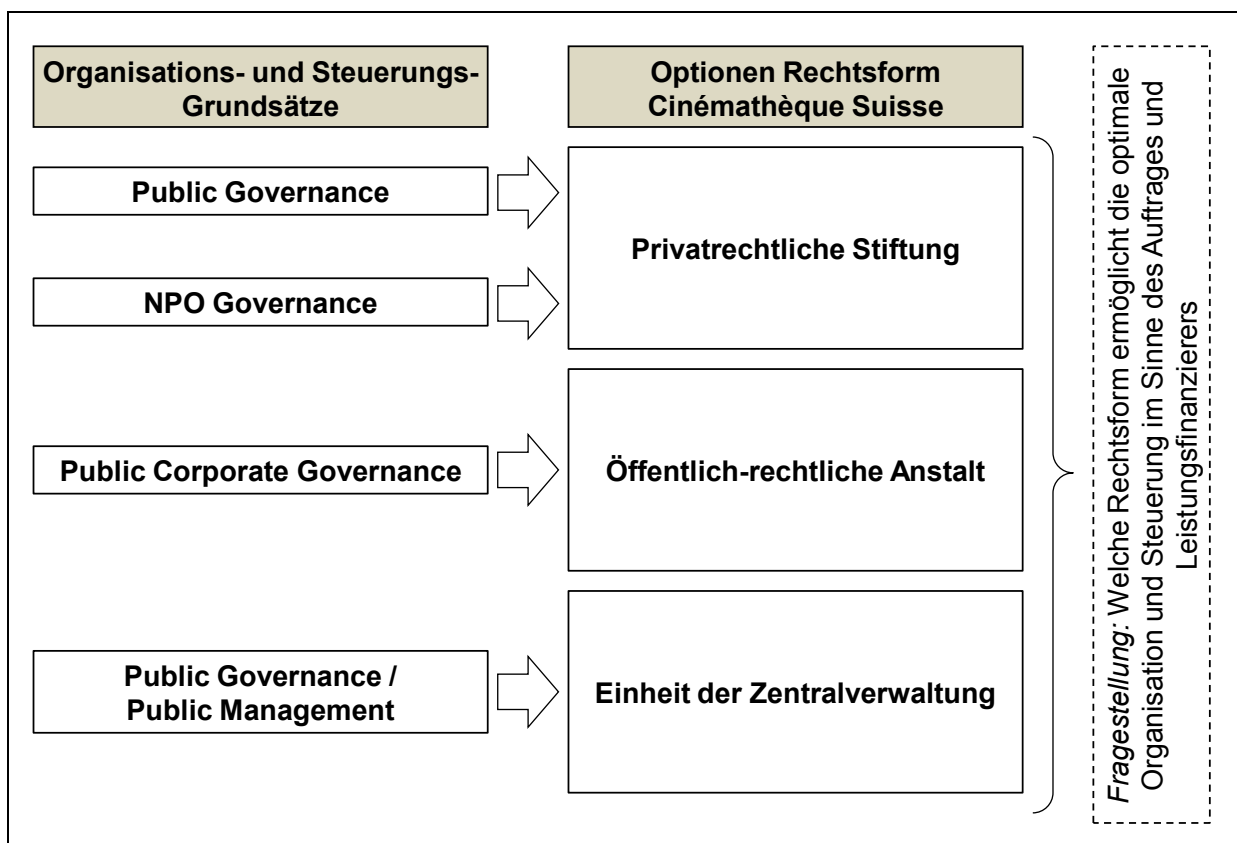


Abbildung 4: Rechtsformen und Organisations- und Steuerungsgrundsätze
(Eigene Darstellung)

In der heutigen Zusammenarbeitsform mit Leistungsvereinbarung und Abgeltung agiert der Bund im Rahmen der Public Governance. Die Organe der Stiftung sind neben der Erfüllung des Leistungsauftrages einer NPO Governance verpflichtet.

Werden die Aufgaben der Cinémathèque Suisse in die Zentralverwaltung integriert, basiert die Organisation, Steuerung und Kontrolle den Ansätzen der Public Governance und des Public Managements im engeren Sinne.

Bei einer künftigen Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Bund in der Eigenerrolle) ist eine optimierte Public Corporate Governance zu etablieren.

2.3 Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

2.3.1 Ausgangslage Corporate-Governance-Bericht

Der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (CGB) von 2006 entstand aus dem Gedanken heraus, dass die verschiedenen Rechtsformen und Steuerungsmodelle von ausgelagerten Einheiten des Bundes keiner Systematik folgten, sondern in erster Linie historisch gewachsen waren oder das Ergebnis einer isolierten Betrachtung oder von politischen Prozessen abbildeten⁹. Die Wahl der Organisationsform folgte nach dieser Hypothese nicht in jedem Fall den aufgabenspezifischen Anforderungen. Ausser den zwingenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen¹⁰ gab es keine Vorgaben des Gesetzgebers, wie mit der organisatorischen Ausgestaltung von Staatsaufgaben konkret zu verfahren sei.

Ziel des Corporate-Governance-Berichtes war daher die erstmalige Erarbeitung von Grundlagen, die es ermöglichen, die Steuerung und Auslagerung (beziehungsweise Auslagerungsfähigkeit) von „verselbständigten Einheiten“ des Bundes kohärent zu handhaben. Dadurch herrscht eine gewisse Ordnung und auch Planungssicherheit bei zukünftigen Projekten¹¹. Diese Auswirkungen sind einerseits für die Verwaltung bei der Umsetzung neuer Projekte sehr positiv zu werten, andererseits können das Parlament und der Bundesrat mit dieser grösseren Transparenz und Stringenz ihre Oberaufsicht bzw. Aufsicht in Zukunft besser wahrnehmen (vgl. Lienhard 2006: 10).

2008 verabschiedete das Parlament den CGB mit 28 Leitsätzen, der 2009 um einen Zusatzbericht und weitere neun Leitsätze ergänzt wurde¹². Diese Leitsätze finden Anwendung auf die rechtliche Ausgestaltung, die Steuerung sowie die Aufsicht von auslagerungsfähigen Aufgaben. Sie haben keine rechtliche Verbindlichkeit, Abweichungen sind bei der Umsetzung jedoch zu begründen. Die fehlende formellgesetzliche Grundlage wird dadurch wettgemacht, dass eine Nichtumsetzung oder eine Abweichung von den CGB-Grundsätzen, die immerhin parlamentarisch gewürdigt worden sind, mindestens begründet werden müssen (Comply-or-Explain-Prinzip)¹³. Andererseits sind die gesetzlichen Anforderungen an den CGB je nach Bereich unterschiedlich zu gewichten. An die Definition der Aufgabentypologie (programma-

⁹ Vgl. auch Poledna, der auf den erheblichen Spielraum bei der Aufgabenerfüllung hinweist und ein Kriterienmodell sowie Motive für die Auslagerung von Aufgaben darstellt (Poledna in Schaffhauser/Poledna 2001: 14 ff.).

¹⁰ Die Grundlage des staatlichen Handelns ist das Recht. Aus der Bundesverfassung leiten sich folgende zwingende Grundsätze staatlichen Handelns ab, die auch für die Auslagerung anwendbar sind: Legalitätsprinzip, die Rechtsgleichheit, der Grundsatz von Treu und Glauben, der Grundsatz des öffentlichen Interesses sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

¹¹ Umfassende Dokumentationen zum Corporate-Governance-Bericht sowie zu weiteren Dokumenten im Zusammenhang mit diesem Projekt finden sich auf der Homepage der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV): <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00607/01065/index.html?lang=de>

¹² Der Nationalrat hat den Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht am 18.3.2010 zur Kenntnis genommen (vgl. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4813/324582/d_n_4813_324582_324637.htm).

¹³ Der Begriff stammt aus dem Bankenbereich, wo freiwillige Verhaltenskodex des comply or explain verbreitet sind (vgl. Guserl, 37 f.).

tischer Charakter für die Verwaltungsarbeit) sind eher weniger hohe Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage zu stellen als an ein verbindliches Steuerungsmodell für ausgelagerte Einheiten des Bundes (mehr Aussenwirkung).

2.3.2 Inhalt und Perspektiven des Corporate-Governance-Berichts

Der CGB Bericht gliedert sich inhaltlich in drei Bereiche:

- Aufgabentypologie (Eignung von Aufgaben für eine Auslagerung)
- Leitsätze und Steuerungsmodell (Art der Organisation und der Steuerung ausgelagerter Ausgaben)
- Rollenverteilung (Organisation der Eignerrolle des Bundes).

Die Erarbeitung der Aufgabentypologie im ersten Teil des CG-Berichts entstand aus der Weiterentwicklung des Vier-Kreise-Modells des Bundes, das die Marktintensität von Einheiten des Bundes beschreibt (vgl. dazu CG Bericht 2006: 18 f.).

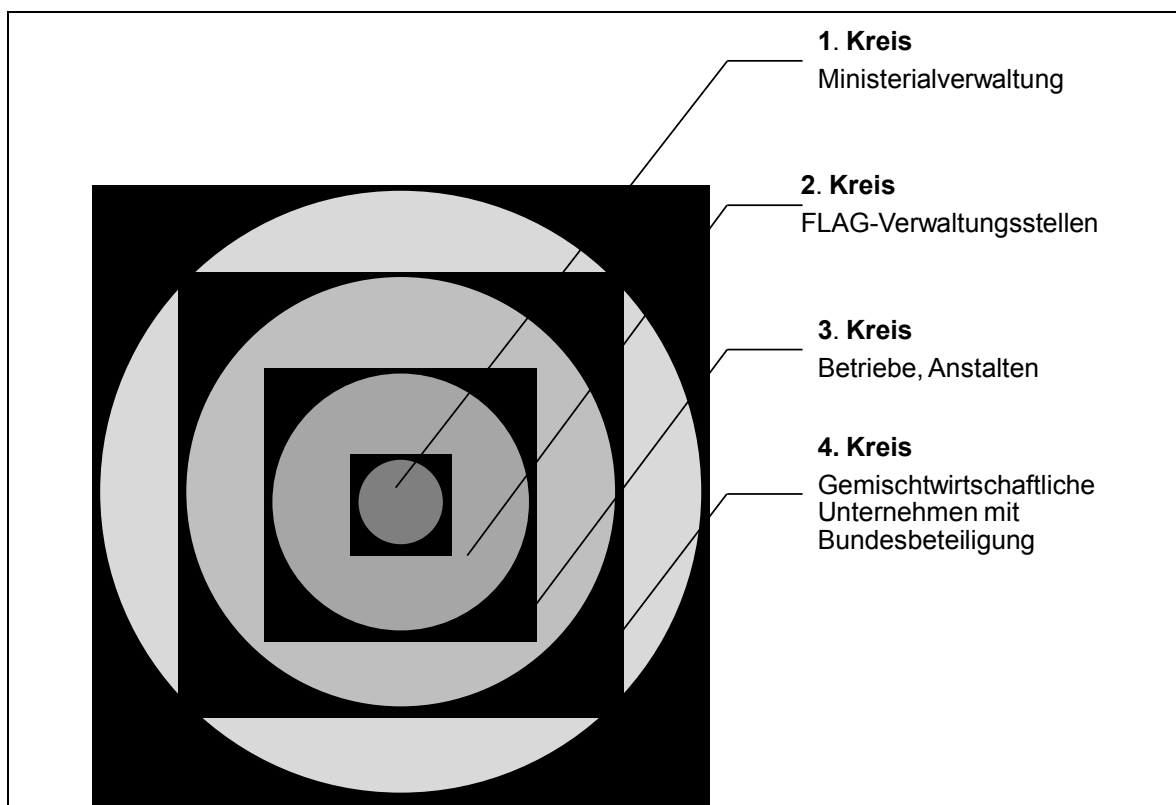


Abbildung 5: Vier-Kreise-Modell des Bundes

Je näher am inneren Kreis sich eine Einheit befindet, desto stärker werden ihre Aufgaben von der Politik gesteuert und weniger vom Markt. Das Modell ist jedoch statisch und hilft bei der aufgabenspezifischen Bestimmung von Organisationsformen nicht weiter. Die im CGB entwickelte Aufgabentypologie bietet dieses Instrument an. Nicht Kreise, sondern Arten von Aufgaben definieren die Organisationsform und bewerten den Grad einer möglichen Auslagerung. Beim Grad der Auslagerung wird unterschieden, ob es sich um eine Aufgabe der zentra-

len oder der dezentralen (ausgelagerten) Verwaltung handelt. Nach Ansicht der Autoren bedeutet dies kein Abschied vom Vier-Kreise-Modell, sondern die Einführung einer neuen Dimension der aufgabenbezogenen Steuerungsintensität (und daher nicht mehr einer rein „kreisbezogenen“ Intensität).

Die Aufgaben des Bundes werden im CG-Bericht nach vier Idealtypen klassifiziert: Ministerialaufgaben (Typ 1) mit hohem politischen Steuerungsbedarf, Dienstleistungen mit Monopolcharakter (Typ 2) bei fehlendem Wettbewerb, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht (Typ 3) mit besonderer Unabhängigkeitserfordernis von der Politik und letztendlich Dienstleistungen am Markt (Typ 4) in einem teilweise regulierten Wettbewerb und meist mit einem Grundversorgungsauftrag ausgestattet. Aufgrund dieser Aufgabentypologie lässt sich bestimmen, welche Aufgaben auslagerungsfähig (Typen 2 bis 4) sind und welche in der Zentralverwaltung verbleiben sollen.

| Aufgabentyp | Inhalt / Erfüllungsverantwortung | Steuerungsbedarf / Marktpotential | Rechtsform |
|---|--|---|--|
| Typ 1: Ministerialaufgaben | Politikvorbereitung; Dienstleistungen (stark hoheitlich) | Hoher Bedarf an Steuerung und Koordination / Marktpotenzial sehr gering / geringer bis kein Bedarf nach eigenständigen Auftreten | - Zentrale Bundesverwaltung (Generalsekretariate, BJ, BSV usw.) |
| Typ 2: Dienstleistungen mit Monopolcharakter | Spezifische Dienstleistungen mit geringem Marktpotenzial (wenig hoheitlich) | Relativ hoher politischer Steuerungsbedarf / Marktpotenzial gering / Bedarf nach eigenständigem Auftreten | - Zentrale Bundesverwaltung als FLAG-Einheit (z.B. NB, Swisstopo, BIT) - Öffentlich-rechtliche Anstalt (SNM, IGE, ETH) - AG (Skyguide) |
| Typ 3: Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht | a. Wirtschaftsaufsicht: Marktregulierung und Aufsicht (hoheitlich) b. Sicherheitsaufsicht: Schutz der Öffentlichkeit vor Markt (hoheitlich) | Gering, aufgrund des Unabhängigkeitserfordernisses solcher Institutionen von der Politik / Marktpotenzial gering, da es sich um Monopoleleistungen handelt. | - Anstalt (FinMA, Swissmedic) - Zentralverwaltung (ComCom, Postreg, WeKo) |
| Typ 4: Dienstleistungen am Markt | Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Markt (nicht hoheitliche Leistungen) | Geringer politischer Steuerungsbedarf / gesetzlicher Service-public-Auftrag / Marktpotenzial erheblich | - Spezialgesetzliche AG (SBB, Swisscom) - Anstalt (Post) |

Tabelle 1: Aufgabentypen und Rechtsform nach CGB

Der zweite Teil des CG-Berichts legt die Leitsätze zur Steuerung der ausgelagerten oder verselbständigten Einheiten des Bundes fest, die dem Aufgabentypus 2 bis 4 entsprechen. Ziel

dieses Teils ist die Systematisierung der Aufsichtsmechanismen sowie der rechtlichen Ausgestaltung der verselbständigten Einheiten des Bundes. Mankos wurden diesbezüglich insbesondere bei der Abstimmung zwischen Anstalten (Zusammenwirken der Organe) und dem Bund (bei der Aufsicht) ausgemacht (CGB 2006: 35)¹⁴. Anhand der Aufgaben lässt sich die Rechtsform und deren spezifische Steuerungsmechanismen bestimmen.

Der dritte Teil des CG-Berichts (CGB 2006: 57 ff.) definiert die Rollenverteilung der Akteure (Parlament, Bundesrat, Verwaltung, Finanzkontrolle) im Steuerungs- und Kontrollprozess. Das Ziel dieser Rollenverteilung ist die Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung bei der Wahrnehmung der Eignerrolle des Bundes. Dadurch sollen mögliche Interessenkonflikte des Bundes bei der Ausübung seiner Eignerrolle minimiert werden. Da der Bund gleichzeitig eine Fachaufsicht (korrekte Erfüllung der Aufgaben im öffentlichen Interesse) und eine Finanzaufsicht (mit betriebswirtschaftlichen Aspekten) ausübt, können im Rahmen dieser Tätigkeit Konflikte zwischen öffentlichem Interesse und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Aufgabe entstehen. Diese Konflikte sind nicht in der Verwaltung zu lösen, sondern obliegen der Exekutive, welche den entsprechenden Prioritätenentscheid zu fällen hat (vgl. CGB 2006: 58 f.). Bei der Umsetzung der Eignerpolitik des Bundes wird das duale System empfohlen¹⁵. Das entsprechende Fachdepartement (inkl. Fachamt) und die Eidgenössische Finanzverwaltung teilen sich die Verantwortung bei der Vorbereitung und Koordination der Geschäfte. Dies garantiert eine effiziente Koordination der Sach- und Finanzfragen (Politikvorbereitung, strategische Ziele mit Finanzvorgaben, Pensionskassenfragen usw.).

Die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Verwaltung übt die Bundesversammlung aus. Diese Oberaufsicht beschränkt sich aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips auf die nachträgliche Prüfung der Geschäftsabläufe (Prüfung durch die GPK, Geschäftsprüfungskommission) sowie des Finanzhaushalts (FiKo, Finanzkommission und umfangreicher durch die FinDel, Finanzdelegation, vgl. dazu CGB EFV 2006: 67 ff.)¹⁶.

¹⁴ Bei Aktiengesellschaften des Bundes ist die Aufsichtsfunktion weniger relevant, da dort die aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts greifen (Ausnahme: Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften). Demgegenüber beruhen Anstalten auf einer spezialgesetzlichen Grundlage, deren Mankos nicht durch zwingendes Recht korrigiert werden können, sondern nur aufgrund einer Gesetzesanpassung dieser Spezialerlasse.

¹⁵ Im Gegensatz zum monistischen System, in dem die gesamte Eignerpolitik des Bundes in einer zentralen Stelle wahrgenommen wird und dem dezentralen System, das diese Verantwortung dezentral in die Fachdepartemente delegiert. Obwohl die monistische Variante in den Richtlinien der OECD empfohlen wird, entsteht dadurch eine grosse Distanz zwischen dem dezentralen Fachwissen und der zentralen Stelle. Bei der dezentralen Lösung ist andererseits die Kohärenz und Systematik der Eignerpolitik gefährdet (vgl. CGB 2006: 61).

¹⁶ Im März 2011 hat der Bundesrat die Parlamentarische Initiative zur Stärkung der Oberaufsicht des Parlaments begrüsst. Kernpunkte dieser Initiative sind die gesetzliche Verankerung der Definition der strategischen Ziele durch den Bundesrat durch einen neuen Artikel 8 Absatz 5 RVOG, das Auftragsrecht des Parlaments zur Formulierung oder Änderung von strategischen Zielen (Anpassung von Art. 28 Abs. 1 und 1 bis ParlG) sowie eine einheitliche Berichterstattung der verselbständigten Einheiten (Art. 148 Abs. 3 bis ParlG).

| Aufgabe | Zuständigkeit | Bemerkungen |
|--|--|---|
| Wahrnehmung der Eignerrolle: - Informationsrechte - Kontrollrechte - Einflussrechte | Bundesrat | Vorbehalten gesetzlicher Zuständigkeiten der Bundesversammlung und bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften gemäss OR |
| Politikvorbereitung (Formulierung strategischer Ziele usw.) und Koordination der Eignergeschäfte | Fachdepartement und EFV (dualer Ansatz) | Rolle EFV untergeordnet, je nach finanzpolitischer Bedeutung des Geschäfts; zwingender Beizug der EFV bei Fragen der Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung |
| Finanzkontrolle | Eidgenössische Finanzkontrolle | Finanzkontrolle über die dezentralen Einheiten des Bundes (nach Art. 8 FKG) unter Vorbehalt von Spezialgesetzen |
| Oberaufsicht | Bundesversammlung - GPK (Geschäftsprüfung) - FiKo (Finanzhaushalt) - FinDel (Finanzprüfung) | Aufsicht nachträglich, keine Weisungsbefugnis, aber umfassende Auskunft- und Akteneinsichtsbefugnis |

Tabelle 2: Verselbständigte Einheiten des Bundes: Rollenverteilung gemäss CGB

Nebst den aktuellen Perspektiven des CG-Berichts (vgl. Fussnote 11) stehen weitere Entwicklungen des CGB im Raum, wie etwa die Steuerung der finanziellen Aufsicht oder die Frage, ob Grundsätze der finanziellen Steuerung auch auf subventionsrechtliche Verhältnisse anwendbar sein könnten¹⁷. Die fehlende Berücksichtigung der Output-Steuerung (Leistungsdefinition) im CGB durch den Bund steht für die Zukunft ebenfalls zur Debatte. Weitere Perspektiven stehen im Bereich des Anwendungsbereichs des CGB bei der Zentralverwaltung, namentlich im Bereich der FLAG-Steuerung oder der Steuerung von unselbständigen, aber autonomen Einheiten des Bundes oder subventionierten Institutionen des Bundes (vgl. auch Kapitel 4.1.5)¹⁸.

¹⁷ Vgl. auch Interview EFV vom 21. Juni 2011. Es braucht eine Weiterentwicklung des CG-Berichts, speziell bei den Vorgaben für die strategischen Ziele im finanziellen Bereich (Präzisierung des Reserveprinzips, Gewinnverwendung usw.).

¹⁸ Vgl. Lienhard 2007: 3 ff.

Die inhaltlichen Elemente und die Perspektiven des CGB lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

| Elemente des Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates 2006 | Zentrale Aussagen |
|---|--|
| Ausgangslage und Auftrag | 1. Keine einheitliche Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben des Bundes 2. Unterschiedliche Steuerungsansätze unbefriedigend |
| Ziel | 1. Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für die Auslagerungsfähigkeit von Aufgaben 2. Schaffung einer kohärenten Grundlage für die Steuerung verselbständigter Einheiten des Bundes |
| Anwendungsbereich | Ausgelagerte Einheiten des Bundes (aktuelle und zukünftige) Nicht betroffen: - Zentralverwaltung - Vom Bund subventionierte Organisationen (OSEC usw.) - Einkauf von Leistungen des Bundes |
| Kriterien | Zuordnung der staatlichen Aufgaben nach Typen (Aufgabentypologie) 28 Leitsätze zur Steuerung von verselbständigten Einheiten des Bundes (je nach Aufgabentyp) – Erweiterung auf 37 Leitsätze (2009) |
| Aufsicht / Oberaufsicht | - Bundesrat: Wahrnehmung der Eignerrolle des Bundes und Aufsichtsfunktion; strategische Zielformulierung - Parlament: Oberaufsicht – Berichterstattungsempfänger |
| Verbindlichkeit des CGB für die Verwaltung | CGB nicht rechtlich verbindlich, aber bei der Vorbereitung von Geschäften für die Verwaltung massgebend, starker Richtliniencharakter. Abweichungen von den Grundsätzen des CGB sind zu begründen. |
| Perspektiven | 1. Umsetzungsbericht des Bundes 2009 – Evaluation Stand der Dinge (Abweichungsanalyse Ist-/Soll-Zustand) 2. Weiterentwicklung des CGB auf Gebiete der finanziellen Steuerung (Reserve-Prinzip, Verwendung von Erträgen) sowie weitere Aspekte 3. 2012 wird der nächste Umsetzungsbericht des Bundesrates zum Stand des CGB abgeschlossen 4. Weiterführung in Angriff genommener Auslagerungen (z.B. METAS, Meteoschweiz) 5. Gesetzesanpassungen zur parlamentarischen Oberaufsicht (ParlG, RVOG) |

Tabelle 3: Übersicht Corporate-Governance-Bericht

2.3.3 Relevanz des CGB zum behandelten Thema

Der CGB umfasst nur – aber immerhin – ausgelagerte Einheiten des Bundes. Rein subventionierte Institutionen sowie unselbständige aber autonome Einheiten des Bundes werden vom Bericht zurzeit nicht erfasst, da der Bund hier keine Eignerrolle einnimmt¹⁹. Obwohl der Bund ein Gewährleistungsinteresse bzw. eine Gewährleistungsverantwortung hat, ist es in der Regel nicht von strategischer Relevanz, Subventionsverhältnisse mit der gleichen Steuerungsintensität zu regeln. Stellt sich allerdings heraus, dass Subventionsverhältnisse nicht mehr sachgerecht sind und zwischen dem Leistungsfinanzierer und dem Leistungserbringer eine neue Kooperationsform, bzw. eine neue Organisationsform entstehen könnte, dann sind die Grundsätze des CGB zu berücksichtigen, da der Governance-Ansatz eine neue Qualität erhält. Diese Grundsätze sind im Prozess der Konzeptualisierung einer künftigen Organisationsform ex ante anzuwenden. Im Bereich des subventionierten Filmarchivs stellt sich eben diese Frage dieser „eignerähnlichen“ oder „eignernahen“ Rolle des Bundes. Gleiches gilt auch für weitere Akteure, die im musealen oder Archivierungsbereich tätig sind.

Pro Memoria: Im Fall der Filmarchivierung stellt sich die Frage nach dem künftigen Status und der Aufgabenbreite der per Leistungsvereinbarung subventionierten privatrechtlichen Stiftung Cinémathèque Suisse. Unabhängig davon, welche Rechtsform die CS in Zukunft haben wird, lassen sich aufgrund des CG-Berichts die Aufgaben der CS in Analogie zu einem bestimmten Aufgabentypus zuordnen. Ebenso können gewisse Leitsätze des CG-Berichts auf den aktuellen Ist-Zustand (privatrechtliche Rechtsform) projiziert werden. In dieser Arbeit erwähnte Fallbeispiele (z.B. Schweizerisches Nationalmuseum) erfordern eine Berücksichtigung dieser Grundsätze.

¹⁹ Das heisst nicht, dass der Bund keine Kontrolle über subventionierte Institutionen ausübt. Der Bund führt über die EFV regelmässig Subventionsüberprüfungen durch. Der letzte solche Subventionsbericht aus dem Jahr 2008 (BBl 2008 6229) ist nebst den kontinuierlichen Prüfungen und der Subventionsdatenbank des Bundes das Hauptinstrument zur Evaluation der Legitimation, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit von Subventionen. Die Subventionsüberprüfung ist nicht mit der Aufgabenüberprüfung (AÜP) des Bundes zu verwechseln, die sich auf den Zeitraum 2008 bis 2015 erstreckt. Mit der AÜP verfolgt der Bundesrat zwei Ziele: 1. Kontrolliertes Ausgabenwachstum zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzpolitik des Bundes, 2. Straffung des Aufgabenportfolios des Bundes durch Bildung von Prioritäten zur Wahrung der Wohlfahrt. Weiterführende Angaben finden sich unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/00783/index.html?lang=de>.

3 Subventionierte Organisationen

3.1 Allgemeine Voraussetzungen zur Subvention

Ausserhalb der Public Corporate Governance kann der Staat als Gewährleister bestimmte Aufgaben, die von Dritten wahrgenommen werden, mit geldwerten Leistungen unterstützen. Da der Staat keine Eignerrolle einnimmt, steuert er diese Aufgaben nur mittelbar²⁰. Für die Finanzierung und Steuerung von Organisationen ausserhalb der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung gilt das Subventionsrecht des Bundes. Darunter versteht man alle Erlasse²¹, welche die formellen (das Wie) und die materiellen Voraussetzungen (das Was) zur Ausrichtung von finanziellen Leistungen an Dritte ausserhalb des Bundes festlegen. Der Begriff der Subvention wird im Bundesrecht in Artikel 3 SuG definiert:

- 1 Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, Bürgschaften sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen.
- 2 Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von:
 - a. bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben
 - b. öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind.

Das Bundesrecht unterscheidet also zwischen den Finanzhilfen und den Abgeltungen²².

Die Finanzhilfe zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Geldwerter Vorteil oder Vergünstigung
- Freiwilligkeit (kein gesetzliche Pflicht)
- Erhaltung oder Förderung einer Aufgabe (Verhaltensbindung)²³
- Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung

Die Abgeltung grenzt sich von der Finanzhilfe zusätzlich durch folgende Merkmale ab:

- Milderung oder Ausgleich von Lasten
- Erfüllung bundesrechtlich vorgeschriebener Aufgaben (keine Freiwilligkeit)

²⁰ Unter Steuerung ist in erster Linie Verhaltenssteuerung und weniger strategische Steuerung zu verstehen.

²¹ Dazu gehören neben dem Subventionsgesetz auch die zahlreichen Spezialgesetze wie etwa im Rahmen der das Filmgesetz und die Filmförderungsverordnung.

²² Im Gegensatz zu den kantonalen Regelungen, die diese Unterteilung zwischen Finanzhilfe und Abgeltung nicht systematisch treffen (vgl. Madörin 2009: 33 ff.; Schaerer 1992: 46 ff.).

²³ Mit der Subvention soll eine Tätigkeit gesteuert werden, die im öffentlichen Interesse liegt. Dies führt zu einer bestimmten Verhaltensbindung des Empfängers von Subventionen (Jaag/Lienhard/Tschannen 2009: S. 58)

Sowohl Finanzhilfen, als auch Abgeltungen werden nach Artikel 11 Absatz 1 SuG nur auf Gesuch hin gewährt. Dieser Grundsatz gilt unabhängig davon, ob es sich um sogenannte Ermessenssubventionen (es besteht Ermessen, ob Beitrag geleistet wird oder nicht) oder um Anspruchssubventionen (Grundanspruch auf Subvention ist bereits gesetzlich geregelt) handelt (Jaag/Lienhard/Tschannen 2009: 59).

Die Voraussetzungen zur Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes werden in Artikel 6 und 7 SuG definiert. In erster Linie muss der Bund ein Interesse an der Erfüllung einer Tätigkeit aufweisen, die ohne Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt werden kann. Der Empfänger einer Finanzhilfe muss dabei die nötigen Selbsthilfemassnahmen und weitere Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben. Weiter kommt der Subsidiaritätsgrundsatz zum Tragen: Eine Aufgabe sollte nicht auf einfachere, wirksamere oder rationalere Art erfüllt werden können. Dem Empfänger einer – in der Regel befristeten - Finanzhilfe ist eine Eigenleistung zuzumuten, die seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht (Möller 2006: 123 f.). Die Erfüllung einer subventionierten Aufgabe hat zudem zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand zu erfolgen (Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgebot).

3.2 Formen von subventionierten Organisationen

Die vom Bundesamt für Kultur subventionierten Organisationen sind in der Regel als Vereine oder privatrechtliche Stiftungen ausgestaltet. Bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an einzelne Projekte – insbesondere bei Filmprojekten - werden auch andere Rechtsformen (GmbH, Aktiengesellschaften bis zu natürlichen Personen) berücksichtigt. Letztere müssen allerdings einen höheren Drittfinanzierungsanteil²⁴ nachweisen als Organisationen, die aufgrund der Beschaffenheit ihrer Aufgaben und ideellen Ausrichtung geringere Drittmittelfinanzierung finden können.

Unter der Vereinsform nach Artikel 60 bis 79 ZGB finden sich beispielsweise die Filmfestivals, die vom Bund über Leistungsvereinbarungen finanziert werden. Im Bereich des audiovisuellen Erbes wird der Verein MEMORIAV subventioniert.

Die Cinémathèque Suisse sowie die Fonoteca Svizzera werden zurzeit als privatrechtliche Stiftungen subventioniert. In anderen Bereichen, wie der Förderung von Organisationen für die Weiterbildung von Filmberufen (FOCAL) oder der Filmpromotion (Swiss Films) werden ebenfalls Stiftungen unterstützt.

Daneben subventioniert das BAK in Einzelfällen auch Kantone und öffentlich-rechtliche Organisationen²⁵. Vereine müssen, Stiftungen dürfen einen ideellen Zweck verfolgen (Madörin 2008: 11 und 107). Beide Rechtsformen eignen sich daher zur Erfüllung von nicht-gewinnorientierten Aufgaben.

²⁴ In der Regel können Finanzhilfen der selektiven Filmförderung nicht mehr als 50% der Gesamtkosten eines Projekts betragen (vgl. dazu auch Art. 7 FiFV).

²⁵ Im Rahmen der Filmförderung für die italienischsprachige Schweiz finanziert das BAK den Kanton Tessin mit einem jährlichen Beitrag von 200'000 Franken. Dieses Förderprogramm wird in einer Leistungsvereinbarung mit einer Laufzeit von vier Jahren festgelegt und folgt der Legislaturperiode. Das BAK subventioniert mittels Leistungsvereinbarungen auch die kantonalen Fachhochschulen (Genf, Lausanne, Luzern, Zürich), welche Ausbildungslehrgänge zum Film anbieten.

3.3 Steuerung des Bundes von subventionierten Organisationen

3.3.1 Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung ist das wesentliche Instrument zur Steuerung von subventionierten Institutionen²⁶. Sie ist in der Regel als öffentlich-rechtlicher (oder verwaltungsrechtlicher) Vertrag ausgestaltet und wird meist mit Institutionen abgeschlossen, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren Finanzhilfen des Bundes erhalten²⁷. Die Voraussetzungen zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags müssen nicht ausdrücklich im Gesetz festgelegt sein, allerdings muss eine gewisse Zweckmässigkeit begründet sein²⁸. Kernpunkt der Leistungsvereinbarung ist die verstärkte Mitwirkungspflicht beider Vertragspartner sowie die Ausrichtung von Globalbeiträgen. Die Festlegung der Aufgaben erfolgt zwischen Leistungsfinanzierer und Leistungserbringer partnerschaftlich, wobei die Höhe des Finanzierungsanteils zur Grösse der „Nachfrage“ nach einer spezifischen Leistung in einem gewissen Spannungsfeld zueinander stehen²⁹. Je nach Leistungsumfang können neben einem mehrjährigen Vertrag oder „Rahmenkontrakt“ noch jährliche Detailverträge abgeschlossen werden (Schedler/Proeller 2009: 159). Die Leistungsvereinbarung baut auf folgenden Kernelementen auf (vgl. auch Schedler/Proeller 2009: 160; Thom/Ritz 2008: 248 f.):

1. Hinweise auf rechtliche Grundlagen und Ausgangslage
2. Vertragsparteien
3. Produktegruppen (Aufgaben der Vertragsparteien, operative Ziele, Zielgruppen, Zugang zu den Produkten, Leistungen an Dritte)
4. Vertragsdauer
5. Finanzrahmen (Auszahlungsterminierung)
6. Besondere Regelungen (Personal, kommerzielle Leistungen, Beiträge von Dritten, Versicherungen, Informationspflicht usw.)
7. Kompetenzen und Kompetenzvorbehalte (Kontrolle)
8. Reporting und Evaluation
9. Änderung und Auflösung des Kontrakts
10. Sanktionen bei Nichterfüllung oder Schlechterfüllung

²⁶ In der Systematik der staatlichen Steuerungsinstrumente wird die Steuerung durch Leistungsvereinbarung nach der Rechtsnatur eingeordnet (vgl. Lienhard 2005: 253 ff.). Sie steht jedoch in enger Abhängigkeit zu weiteren Steuerungsarten (namentlich die finanzielle Steuerung, zeitlicher Horizont der Steuerung).

²⁷ Der öffentlich-rechtliche oder verwaltungsrechtliche Vertrag definiert sich durch eine auf „übereinstimmende Willenserklärungen von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruhende Vereinbarung, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung, vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, zum Gegenstand hat“ (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010: 236).

²⁸ Bei der Ausrichtung von Finanzhilfen an Institutionen ist die Steuerung über mehrjährige Leistungsvereinbarung aufgrund der höheren Planungssicherheit das zweckmässigste Instrument. Bei der Subventionierung von Einzelprojekten wird das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und Dritten in den meisten Fällen mittels einer Verfügung ausgestaltet (vgl. Möller 2006: 140 f.).

²⁹ In diesem Kapitel wird nur die Leistungsvereinbarung als Steuerungsinstrument bei Subventionen thematisiert, nicht jedoch Leistungskontrakte, die innerhalb der Verwaltungsstelle oder zwischen zentralen oder dezentralen Verwaltungsstellen abgeschlossen werden (vgl. dazu Thom/Ritz 2008: 248 f.).

Das BAK schliesst diese Leistungsvereinbarungen über einen drei- bis vierjährigen Zeitraum ab. Das Filmgesetz sieht die Möglichkeit zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen ausdrücklich vor, in den übrigen Bereichen (Fonoteca, MEMORIAV, Fotostiftung) leitet sich diese Kompetenz direkt aus dem Subventionsgesetz ab³⁰.

Die Grundstruktur der Leistungsvereinbarungen ist für alle Bereiche ähnlich. Die Leistungsvereinbarung mit dem Verein MEMORIAV enthält zusätzlich ein Wirkungsmodell.

Die Leistungsvereinbarungen des BAK enthalten folgende Elemente:

1. Vertragsparteien
2. Ausgangslage
3. Statutarischer Auftrag der subventionierten Organisation
4. Rechtliche Grundlagen
5. Zielformulierung
6. Begriffsdefinitionen
7. Vertragsdauer
8. Aufgaben der Organisation
9. Verpflichtungen des Bundes
10. Auskunftspflichten gegenüber dem Bund und Koordination
11. Finanzierungsrahmen (Höhe der Subvention und Zahlungsmodalitäten, Angaben zur Finanzierungsstruktur der Organisation)
12. Kreditvorbehalt (Vorbehalt der Genehmigung der Kredite durch die eidgenössischen Räte)
13. Controlling und Berichterstattung (allenfalls Evaluationsklauseln)
14. Sanktionen bei Nicht- oder Schlechterfüllung (Bund / Organisation)
15. Änderungen der Leistungsvereinbarung
16. Rechtsweg
17. Administrative Zuständigkeit (Bund/Organisation)

Der Aufbau sowie die Struktur der beim BAK verwendeten Leistungsvereinbarungen umfassen somit auch die in der Lehre postulierten Kriterien. Das Subventionsgesetz äussert sich allerdings nicht direkt zur Steuerung von Subventionsempfängern; insbesondere nicht zu Mitsprache oder operationellen Aspekten (vgl. auch Guggisberg / Maurer 2010: 72 f.). Die Grundsätze der Steuerung ergeben sich aus den allgemeinen Grundsätzen des SuG (insbesondere Art. 7 und 10 SuG).

³⁰ Artikel 10 FiG: „Der Bund kann mit juristischen Personen, die regelmässig Finanzhilfen beziehen, Leistungsvereinbarungen abschliessen. Artikel 16 Absatz 2 SuG: „Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag kann insbesondere abgeschlossen werden, wenn: a. die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt; oder b. bei Finanzhilfen ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Aufgabe verzichtet“.

3.3.2 Weitere Steuerungsformen

Eine weitere Grundlage zur Subventionierung und ein Steuerungsinstrument von subventionierten Organisationen bildet die Verfügung. Sie ist die häufigste Form bei der Ausrichtung von Finanzhilfen. Die Verfügung wird in Artikel 5 VwVG definiert. Sie ist eine einseitige behördliche Anordnung im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, die auch ohne Zustimmung des Betroffenen wirksam wird³¹.

Die Verfügung steuert durch den verpflichtenden bzw. begünstigenden Charakter das Verhalten der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen. Durch ihre einseitige Ausrichtung und ihre Ausgestaltung auf den Einzelfall eignet sich die Verfügung nur sehr bedingt als strategisches Steuerungsinstrument im Sinne der Public (Corporate) Governance. Eine Besonderheit bildet die mitwirkungsbedürftige Verfügung, die ohne Zustimmung des Betroffenen keine Rechtswirkung entfaltet. Im Gegensatz zur vertraglichen Leistungsvereinbarung sind bei der mitwirkungsbedürftigen Verfügung die Partner jedoch nicht gleichberechtigt³².

Weitere Steuerungsformen wie etwa die Beschaffung von Leistungen, Public Private Partnership usw. werden hier nicht behandelt, da sie sich ausserhalb des behandelten Bezugsrahmens befinden³³.

3.3.3 Vertretung des Bundes in Organen subventionierter Organisationen

Der Bund ist häufig in den Organen von subventionierten Institutionen vertreten. Ein Vorteil dieser Vertretung ist die Nähe der Institution zum Leistungsbesteller und zu den Politikprozessen. Auf diese Weise kann – zumindest in der Theorie - ein regelmässiger Informationsaustausch mit dem Leistungsbesteller stattfinden. Dies kann allerdings bei ungenügender Klärung der Rollen zu Interessenkonflikten führen. Hier besteht die Gefahr eines doppelten Pflichtnexus, der im Rahmen des Corporate-Governance-Berichts des Bundes als Risiko bewertet wird. Dieses Risiko besteht natürlich auch in Subventionsverhältnissen und ist aufgrund des befristeten Charakters einer Subvention und den grösseren Abhängigkeiten zum Leistungsbesteller noch höher zu gewichten³⁴.

³¹ Es wird zwischen rechtsgestaltenden (Baubewilligungen, Bauverbot), feststellenden (Klärung einer Rechtslage) und abweisenden Verfügungen (Abweisung oder Nichteintreten auf ein Gesuch) unterschieden (vgl. Möller 2006: 136 f.).

³² Obwohl die Lehre auch bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen dem Staat und Privaten von einem Subordinationsverhältnis spricht, steht das partnerschaftliche Element eindeutig im Vordergrund (vgl. auch Möller 2006: 140).

³³ Staatliche Gewährleistung umfasst auch Leistungseinkauf, Mandate, Werkverträge, Public Private Partnerships, Konzession, Schenkungen, usw. und steuert dadurch auch ein gewisses Verhalten (Guggisberg / Maurer 2010: 88 ff.).

³⁴ Die Vertreter des Bundes vertreten sowohl die Interessen des Bundes und in ihrer Organeigenschaft auch die Interessen der verselbständigten Einheit (oder auch subventionierten) des Bundes (CGB 2006: 8272). Bei der CS und der Fonoteca sind der Bund durch das höhere Kader (auf Direktionsstufe) im jeweiligen Stiftungsrat vertreten.

3.4 Corporate-Governance-Bericht und Steuerung über Subventionen

Obwohl der Corporate-Governance-Bericht des Bundes die subventionierten Organisationen ausklammert, lassen sich in Analogie gewisse Grundsätze auch auf diese Verhältnisse anwenden. Insbesondere bei Abgeltungsverhältnissen, wo die Subventionierung einer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe durch eine beliebige Organisation wahrgenommen wird, ist der Steuerungswille und der „Bedarf“ nach Erstellung von geeigneten Steuerungskriterien des Bundes grösser als bei reinen Finanzhilfen (bei denen Dritte die Tätigkeiten freiwillig erbringen). Daher ist die analoge Anwendung gewisser Leitsätze der Corporate Governance bei der Abgeltung als sinnvoller zu bewerten als bei Finanzhilfen (vgl. Guggisberg / Maurer 2010: 93 ff.). Dabei darf allerdings nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Staat auch bei der Abgeltung nur eine - wenn auch etwas stärkere – Gewährleister-Rolle einnimmt und nicht als Eigner auftritt.

Sind einheitliche Kriterien zur Steuerung mittels Subventionen und öffentlich-rechtlichen Verträgen zu definieren, sollte daher nicht von „Corporate Governance“, sondern eher von Qualitätsstandards gesprochen werden. Dabei lassen sich aber durchaus die Kriterien und Leitsätze der Corporate Governance heranziehen³⁵.

3.5 Kritische Würdigung der Steuerung subventionierter Organisationen

Subventionierte Organisationen sind vom Grundsatz her in ihrer finanziellen und administrativen Ausgestaltung autonom. Die Finanzhilfe des Bundes unterstützt eine freiwillige Tätigkeit, die im öffentlichen Interesse liegt und von Dritten ausserhalb der Bundesverwaltung erbracht wird. Der Bund nimmt hier formell keine Eignerrolle wahr, sondern betätigt sich ausschliesslich als Gewährleister. Das Finanzhilferecht ist zudem so ausgestaltet, dass in erster Linie Tätigkeiten (oder Projekte) und nicht Organisationen unterstützt werden. Die Steuerungsintensität – und wohl auch der Steuerungswille - ist aufgrund des Subventionsverhältnisses geringer als bei der Wahrnehmung der Eignerrolle des Bundes.

In den geführten Interviews hat sich dieser Eindruck bestätigt. Will man die Anforderungen an die richtige Steuerung beurteilen, so sind diese Anforderungen immer in einen aufgabenspezifischen Kontext zu stellen³⁶. Bei Subventionen beschränkt sich die Einflussnahme auf die spezifische Leistungserbringung und nicht auf die Gesamtinstitution. Die Frage muss daher immer lauten: Wozu wird finanziert? Im Vordergrund des Corporate-Governance-Berichts steht das Interesse des Bundes an der Gesamtunternehmung. Bei subventionierten Institutionen gilt hingegen das Vertragsrecht. Es gibt also in diesem Sinne zwei Ebenen, die es zu unterscheiden gilt: die des Vertragsverhältnisses und jene der Eignerrolle. Bisweilen entsteht der

³⁵ Die Übertragung der Grundsätze des Corporate-Governance-Berichts auf subventionierte Organisationen, die in einem Abgeltungsverhältnis zum Bund stehen.

³⁶ Interview EFV.

Eindruck, dass sich diese zwei Ebenen vermischen und die Abgrenzung zwischen dem Vertragsverhältnis und dem Eigner(-willen) unklar ist³⁷. Aufgrund dieser Ausführungen lassen sich folgende Thesen aufstellen:

1. Die Natur der Aufgaben definiert die Steuerungsintensität und den Steuerungsbedarf.
2. Fallen die subventionierten Aufgaben unter die Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts, so sind Subventionsverhältnisse auf ihre Eignung zur Eingliederung in die zentrale oder dezentrale Verwaltung zu prüfen.

Zusammenfassend bildet die Subvention zwar ein wichtiges Steuerungsinstrument für den Bund. Die Erarbeitung von klaren Kriterien zur Organisation und finanziellen Ausgestaltung einer subventionierten Institution ist möglich; namentlich bei Vorgaben des Bundes zur Struktur, zur Interessen- und Organvertretung, zur Revision sowie zum Reporting. Sie stösst jedoch dann an ihre Grenzen, wenn die der Subvention zugrunde liegenden Aufgaben:

1. ein klares öffentliches Interesse des Bundes widerspiegeln;
2. eine Finanzierung durch den Bund (Investitionen und Betrieb) aufweisen, die den Bund de facto in eine Eignerrolle versetzt;
3. eine dauerhafte Organisation und planungssichere Finanzierung erfordert, und
4. unter die (auslagerungsfähigen) Aufgabentypologien des Corporate-Governance-Berichts fallen.

Bei der Bewertung der Steuerung von dezentralen Organisationseinheiten oder Dritten steht eine staatskulturelle Grundprämisse immer noch im Vordergrund: Die primäre und originäre Aufgabe öffentlicher Verwaltungen ist der Vollzug politischer Entscheidungen. Konkrete inhaltliche Verwaltungsaufgaben ergeben sich aufgrund der Gesetze (Schedler/Proeller 2009: 22). Die systematische Steuerung von externen Organisationseinheiten ist noch nicht lange Bestandteil der Kultur der Bundesverwaltung. Lange Zeit herrschte einzig der Vollzug politischer Entscheidungen der Verwaltungskultur vor. Die Kultur und Struktur der öffentlichen Verwaltung ist historisch bedingt geprägt durch die Ministerialaufgaben (Politikvorbereitung, Verwaltung der Transferkredite) und nicht durch Aufgaben als Eigner³⁸. Diese Aspekte sind erst in den letzten Jahren mit der Einführung der periodischen Subventionsüberprüfungen sowie dem Corporate-Governance-Bericht systematisiert worden.

Dieser Prozess des Kulturwandels von einem rein hoheitlichen Verwaltungsverständnis zu einem Eignerverständnis ist in der Bundesverwaltung noch im Gang. Es wird daher noch einige Zeit dauern, bis sich diese Kultur breit durchgesetzt hat.

³⁷ Interview EFV.

³⁸ Vgl. auch Interview SNM

4 Fallbeispiel Cinémathèque Suisse (CS)

4.1 Analyse des IST-Zustandes der CS

Die Cinémathèque ist seit 1981 als privatrechtliche Stiftung konstituiert. Das Jahresbudget beträgt rund 6.5 Millionen Franken (per 2011, ohne projektabhängige Kosten). Für die Dauer des Bauprojekts (2011 bis 2015) des neuen Filmarchivs in Penthaz bei Lausanne sind rund 80 Personen beschäftigt (im Normalbetrieb rund 40-50 Personen). Die Finanzierung der CS durch den Bund erfolgt über Finanzhilfen. Die Archivgebäude in Penthaz stehen im Eigentum des Bundes und werden der CS zur Nutzung übergeben.

4.1.1 Gesetzliche Grundlagen, Aufgabencharakter und Leistungsauftrag

4.1.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen zur Förderung der Tätigkeit der Stiftung Cinémathèque Suisse ergeben sich aus dem Filmgesetz (FiG). Der Auftrag und die Aufgaben lassen sich aus dem Nationalbibliotheksgesetz (NBiG)³⁹ sowie der Nationalbibliotheksverordnung (NBibV) ableiten. Nach Artikel 5 lit. a und c (FiG) kann der Bund Finanzhilfen und andere Formen der Unterstützung für die Archivierung und Restaurierung von Filmen leisten, sowie Finanzhilfen für die Filmkultur und die Vertiefung des Filmverständnisses leisten (vgl. auch Zufferey / Aubry 2006: 68). Vom Bund geförderte Filme sind im Filmarchiv zu hinterlegen⁴⁰. Die Filmförderungskonzepte 2006-2010⁴¹ des Bundes definieren das Ziel sowie die Instrumente und Kriterien für die Archivierung zudem wie folgt: „Eine kohärente und dauerhafte Archivierungs- und Restaurierungspolitik soll gefördert werden“⁴². Die Förderungskonzepte sehen den Abschluss einer Leistungsvereinbarung zwischen dem BAK und der CS mit folgenden Prioritäten vor⁴³:

1. Prioritäres Ziel: Die Qualität der Konservierungspolitik sowie die Restaurierung und Erschliessung der schweizerischen Filmbestände;
2. Sekundäres Ziel: Im Rahmen der Mittel der Stiftung: Konservierung, Restaurierung und Erschliessung des weltweiten filmischen Erbes von herausragender kultureller, historischer und gesellschaftlicher Bedeutung;
3. Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu den Filmbeständen;
4. Erleichterung des Zugangs der Forschung zu den Filmbeständen.

³⁹ Die verfassungsrechtliche Grundlage ergibt sich aus Artikel 71 BV (vgl. Geiser/Graber 2008: 1282 f.).

⁴⁰ Vgl. Artikel 6 und 11 FiFV.

⁴¹ Die Förderungskonzepte des Bundes wurden 2010 um ein Jahr bis Ende 2011 verlängert. Zum Zeitpunkt der Redaktion waren die Förderungskonzepte 2012 bis 2015 noch nicht genehmigt.

⁴² Vgl. Ziff. 5 Filmförderungskonzepte 2006-2010 (Anhang FiFV).

⁴³ Ziff. 5.5.2 Filmförderungskonzepte 2006-2010 (Anhang FiFV).

Eine weitere gesetzliche Grundlage bildet das NBiG, das einerseits die Aufgaben und die Organisation der Schweizerischen Nationalbibliothek (NB) festlegt, und andererseits die Abgrenzung zu weiteren Aufgaben erwähnt⁴⁴. Zum Auftrag der NB gehört die Sammlung von gedruckten oder auf anderen Informationsträgern gespeicherten Informationen, sofern diese in der Schweiz erscheinen (auch Helvetica genannt), sich auf die Schweiz oder auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht oder Wohnsitz beziehen oder von schweizerischen oder mit der Schweiz verbundenen Autoren oder Autorinnen geschaffen oder mitgestaltet wurden⁴⁵. Dazu gehören nicht nur Drucksachen sondern auch Ton- und Bildaufzeichnungen wie Filme und auf digitalisierten Trägern vorhandene Aufnahmen⁴⁶. Mit anderen Worten gibt das Gesetz der NB theoretisch die Kompetenz, auch Filme sowie Tondokumente zu sammeln.

Der Bundesrat kann den Sammlungsauftrag der NB auf die Bereiche einschränken, die von anderen Institutionen nicht bereits wahrgenommen werden⁴⁷. In der Verordnung über die Nationalbibliothek werden die CS sowie die FN allerdings ausdrücklich erwähnt: Die Nationalbibliothek „stimmt ihre Sammeltätigkeit mit solchen Institutionen ab, insbesondere mit der Schweizerischen Landesphonothek, der Cinémathèque Suisse und dem Schweizerischen Bundesarchiv“⁴⁸. Die ausdrückliche Erwähnung dieser Institutionen in der Verordnung weist darauf hin, dass die Bereiche „Ton und Film“ bereits vom aktuellen Sammlungsauftrag der NB ausgeschlossen sind. Die Koordination zwischen der Nationalbibliothek und diesen weiteren Institutionen ist klar erwähnt.

4.1.1.2 Zweck und Aufgabencharakter

Der Zweck sowie die Aufgaben der CS ergeben sich einerseits aus dem Stiftungszweck, andererseits aus der Leistungsvereinbarung (LV) zwischen dem BAK und der CS.

Der Statuten der CS umschreiben in Artikel 3 den Stiftungszweck mit den Kernaufgaben:

- La Fondation tend à recueillir et à sauvegarder les archives de la cinématographie, quelle qu'en soit l'origine.
- Elle veille à l'accroissement, à la conservation, à la restauration et à la présentation de ses collections.
- Elle s'efforce de constituer un musée national et un centre d'étude de la cinématographie.
- Servir d'utilité publique et ne viser aucun but lucratif⁴⁹.

⁴⁴ Artikel 1 NBiG.

⁴⁵ Artikel 3 Absatz 1 NBiG.

⁴⁶ Artikel 2 Absatz 1 NBibV.

⁴⁷ Der Bundesrat hat den Sammlungs Ausschluss nach Artikel 4 Absatz 2 lit. a nie formell beschlossen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Nichterwähnung von Film- und Tondokumenten im Leistungsvertrag mit der NB einem faktischen Sammlungs Ausschluss gleichkommt (vgl. Leistungsvertrag Bundesrat-NB vom 7. Januar 2009 für die Jahre 2009-2011; http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-2-1auftrag_aktuell.php).

⁴⁸ Artikel 4 Absatz 2 NBibV.

⁴⁹ Artikel 3 der „Statuts de la Cinémathèque Suisse“ vom 3. Mai 2005.

Die LV zwischen dem BAK und der CS definiert und finanziert folgende Aufgaben:

Prioritär:

- à collectionner l'ensemble des vidéogrammes, imprimés et documents graphiques qui concernent le domaine du cinéma et qui présentent un lien avec la Suisse, notamment tous ceux qui se rapportent à des films ayant bénéficié d'une aide sélective de la Confédération;
- à conserver de manière définitive, sur support original ou en copie, tous les vidéogrammes, imprimés et documents graphiques qui concernent le domaine du cinéma et qui présente un lien avec la Suisse;
- à restaurer les vidéogrammes, imprimés et documents graphiques qui concernent le domaine du cinéma et qui présentent un lien avec la Suisse;
- à mettre à jour continuellement un banque de données répondant aux standards internationaux et aux directives de la FIAF en matière de catalogage (FIAF Cataloguing Rules);
- à développer l'accès du public aux données et aux contenus de la CS afin de mettre en valeur le patrimoine archivé⁵⁰.

Sekundär:

- à collectionner, restaurer et mettre en valeur les archives privées, notamment les manuscrits et la correspondance, de personnes morales ou physiques qui sont liées au domaine du cinéma et à la Suisse et dont l'oeuvre est importante pour la vie culturelle et intellectuelle du pays;
- dans la mesure de ses moyens, à collectionner, restaurer et mettre en valeur le patrimoine cinématographique mondial d'importance culturelle, historique et sociale majeure;
- à transmettre à l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur une base régulière ses données sur les oeuvres cinématographiques. Les modalités techniques feront l'objet de discussions entre la CS et l'OFS⁵¹.

Der Stiftungszweck umschreibt die allgemeinen Aufgaben der CS. Die Aufgaben in der LV mit dem Bund werden dagegen priorisiert. In erster Linie erfüllt die CS einen Sammlungsauftrag für Werke, die einen Bezug zur Schweiz aufweisen. Im Besonderen sind auch Filme und damit zusammenhängende Materialien wie Fotos und Plakate gemeint, die eine Finanzhilfe der Filmförderung des Bundes erhalten haben. Weitere prioritäre Aufgaben sind die Restaurierung von Werken mit Bezug zur Schweiz sowie die Erschliessung und das Zugänglichzumachen der Bestände. Weniger prioritär und nur im Rahmen der verfügbaren Mittel sind das Sammeln, Restaurieren und Erschliessen von privaten Archiven und Filmwerken von internationalem Wert. Der in der LV definierte Aufgabenumfang des Bundes umfasst in erster Linie Tätigkeiten, des Erhalts des nationalen audiovisuellen Kulturerbes (Helvetica).

4.1.1.3 Aufgabencharakter, Analogie zum Corporate-Governance-Bericht

Bewertet man den Aufgabencharakter der CS und subsumiert diesen unter die Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates (CGB 2006: 29 ff.), so fällt die CS in den Typus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die als auslagerungsfähig zu bezeichnen sind. Die CS erbringt Leistungen im öffentlichen Interesse, die ohne öffentliche Fi-

⁵⁰ Artikel 6.1 LV BAK-CS

⁵¹ Artikel 6.1 LV BAK-CS

nanzhilfen so nicht am Markt bestehen könnten. Die Leistungen und Aufgabenbereiche sind nicht hoheitlich. Sie bedürfen einer eigenständigen Visibilität und relativ hohen Erfüllungsaunomie und können je nach Aufgabenbereich (Restaurierung und Vermittlung) nicht unwesentliche Drittmittel generieren.

Die CS ist nicht die einzige Institution in der Schweiz (aber sicherlich die grösste), die auf dem Gebiet der audiovisuellen Archivierung tätig ist⁵². Sie verfügt zudem als einzige Organisation über professionelles Know-how und adäquate Lagerungsräumlichkeiten in der Schweiz⁵³.

4.1.2 Organisation

Die CS beschäftigt im Jahr 2011 rund achtzig Personen. Rund die Hälfte des Personals, ist für die Inventarisierung der umfangreichen Bestände und die Logistik während der Bau- und Umbauphase der CS bis 2015 zuständig. Das Personal der CS ist der „Caisse de pension de la ville de Lausanne“ angeschlossen.

Das oberste Organ der Stiftung bildet der Stiftungsrat, der einschliesslich des Präsidenten aus fünfzehn Mitgliedern besteht. Statutarisch vorgesehen ist die Vertretung durch Bund, Kanton Waadt, Stadt Lausanne⁵⁴, die auch als Gründungsmitglieder zählen. Zu den Aufgaben des Stiftungsrats gehören die Wahl des Präsidiums, der zwei Vizepräsidenten und des Direktors der CS, weiter die Abnahme des Budgets und der Jahresrechnung sowie von Betriebsreglementen. Nicht in den Statuten erwähnt ist die strategische Steuerung und Ausrichtung der CS, die aber ebenfalls vom Stiftungsrat zu genehmigen sein wird. Die Vertretung des Bundes im Stiftungsrat ergibt sich insbesondere aus seiner Funktion als Mitgründer sowie in der Vertretung weiterer Mitglieder aus der kantonalen und kommunalen Verwaltung. Ansonsten widerspricht diese Vertretung von Leistungsfinanzierern im Stiftungsrat den Grundsätzen der Corporate Governance⁵⁵.

Die operative Leitung obliegt einem Direktor, der neben einem kleinen Stab sieben Fachdepartemente direkt führt (Reorganisation vor zwei Jahren)⁵⁶. Diese Departemente arbeiten autonom und sitzen alle zwei Wochen mit der Direktion zusammen. Zwischen den Departementen erfolgt die Zusammenarbeit horizontal. Im Zuge der Digitalisierung könnten gewisse Departemente fachlich zusammengeführt werden.

Die Oberaufsicht wird über die Eidgenössische Stiftungsaufsicht wahrgenommen⁵⁷. Zu den Aufgaben der Oberaufsicht gehören namentlich die Prüfung der Rechenschaftsablage, die

⁵² Dabei handelt es sich in erster Linie um kantonale Archive, das Fernsehen, sowie andere private Institutionen.

⁵³ Interview CS Maire vom 24. Juni 2011.

⁵⁴ Artikel 7.2 der „Statuts de la Cinémathèque Suisse“ vom 3. Mai 2005.

⁵⁵ Eine vertiefte Analyse des Stiftungsrats, insbesondere seiner Zusammensetzung nach fachlichen und weiteren Kriterien, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Für die Zukunft der Organvertretung müsste sicherlich geprüft werden, ob die Zusammensetzung dieses Organs den Anforderungen der Corporate Governance genügt. Vgl. dazu auch die Musteranforderungsprofile der Eidgenössischen Finanzverwaltung für Verwaltungsräte und ähnliche Gremien, welche verselbständigten Einheiten des Bundes vorstehen; Link dazu:

http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/Musteranforderungsprofil_def.pdf

⁵⁶ Unter der früheren Direktion gab es zwei Vizedirektoren, denen die Fachbereiche unterstanden. Zusammen mit dem Direktor bildeten diese drei Personen die Geschäftsleitung, was dem Informationsfluss zwischen den Fachdepartementen nicht förderlich war und eine einheitliche Kommunikation erschwerte.

⁵⁷ Vgl. dazu auch Artikel 80 ff. ZGB.

Genehmigung von Statuten- und Reglementsänderungen, die Beurteilung und der Entscheid von Stiftungsaufsichtsbeschwerden. Die Massnahmen der Stiftungsaufsicht reichen von der Ermahnung bis zur Auflösung der Stiftung als ultima ratio.

4.1.3 Analyse der Akteure

Die CS bewegt sich in einem Umfeld mit zahlreichen öffentlichen oder halböffentlichen Institutionen (Ebene: Leistungsbestellung, Finanzierung, Kooperation) sowie privaten Akteuren (hauptsächlich auf der Kundenebene). Auf der Finanzierungsseite sind in erster Linie drei öffentliche Akteure zu erwähnen: Bund, Kanton Waadt, Stadt Lausanne.

4.1.3.1 Bund

Der Bund finanziert die Tätigkeiten der Cinémathèque seit den sechziger Jahren. Zu Beginn der siebziger Jahre lag der Anteil des Bundes an die Finanzierung der CS bei 40'000 Franken oder 25 Prozent des Gesamtbudgets von 160'000 Franken⁵⁸. Für die Jahre 2010-2012 beträgt der ordentliche Jahresbeitrag des Bundes 3.1 Millionen Franken und macht rund 60% des Jahresbudgets aus⁵⁹. Der Bund finanziert neben diesen Betriebskosten auch den Neubau des Filmarchivs in Penthaz (Gemeinde bei Lausanne). Der Bund ist durch einen Vertreter der obersten Amtsebene (Direktion BAK) im Stiftungsrat vertreten.

4.1.3.2 Kanton Waadt und Stadt Lausanne

Der Kanton Waadt und die Stadt Lausanne leisten einen jährlichen Beitrag von je 500'000 Franken an die CS. Die Stadt Lausanne stellt zudem der CS zwei Gebäude in der Stadt Lausanne unentgeltlich zur Verfügung. Im „Casino de Montbenon“ sind die Direktion und die Hauptadministration sowie die Filmvorführungen (Retrospektiven und thematische Filmreihen) untergebracht. 2010 hat die Stadt Lausanne das unter Denkmalschutz stehende Kino „Capitol“ erworben und der CS zur Verfügung gestellt. In diesem Kino werden insbesondere grössere Anlässe (Premieren usw.) organisiert. Aufgrund seiner Grösse ist dieses Kino für kleinere Anlässe nur bedingt geeignet. Die künftige Nutzung und allfällige bauliche Massnahmen sowie die zukünftige Finanzierung dieser Infrastruktur bilden aktuell Gegenstand von Abklärungen.

4.1.3.3 Weitere Akteure

Auf der Finanzierungsseite gilt es noch die Loterie Romande⁶⁰ (jährlich rund 130'000 Franken) für die Vermittlungsaktivitäten die Stadt Zürich und die Universität Zürich (zusammen jährlich 50'000 Franken) zu erwähnen. Der Verein MEMORIAV leistet ebenfalls rund 400'000 Franken an die Restaurierung der Filmbestände. Diese Gelder sind rein projektgebundene Gelder und finanzieren nicht den Betrieb.

⁵⁸ Sondierungsgespräch mit dem Finanzchef der CS vom 5. Mai 2010 (vgl. auch Steiert 2010: 27).

⁵⁹ Nicht berücksichtigt sind hier die vom Parlament gesprochenen Kredite für den Bau des Filmarchivs sowie die Kredite für Investitionen und Personal während der Umbauphase.

⁶⁰ Der Lotterieverbund der Westschweizer Kantone (Gründung 1937). Die Einnahmen aus dem Glücksspiel fliessen in kulturelle und soziale Projekte. Vgl. auch www.loterieromande.ch.

Daneben kooperiert die CS mit kantonalen Medienarchiven (Wallis, Freiburg usw.)⁶¹. Die CS ist zudem im internationalen Verbund der Filmarchive aktiv vernetzt⁶². Weitere Kooperationen finden mit den Universitäten Basel, Zürich und Lausanne im Bereich der Restaurierungstechnik statt. Weitere Formen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit sind mit der ETH Lausanne und Zürich vorgesehen⁶³. Mit der Fonoteca Nazionale Svizzera werden Expertisen durchgeführt. Zur Nationalbibliothek bestehen Kontakte im Bereich des Austauschs von Büchern⁶⁴. Die CS arbeitet punktuell mit dem Bundesarchiv sowie dem Armeefilmdienst zusammen.

Die Nutzer der CS teilen sich in zwei Gruppen auf: Forschung und Vermittlung. Im Bereich der Forschung nutzen Wissenschaftler die Bestände für ihre Arbeiten. Die Vermittlung richtet sich weitestgehend an die Öffentlichkeit (Filmbesucherinnen und -besucher, Kinos, Schulen, andere Filmarchive usw.).

4.1.4 Steuerung Ist-Zustand (Steuerung Bund, Kanton, Stadt)

Die Steuerung der CS erfolgt im Bereich der Archivierung primär über den Bund mittels Leistungsvereinbarung. Die Stadt Lausanne hat mit der CS eine weitere Leistungsvereinbarung abgeschlossen, die sich auf die Aktivitäten der CS in der Stadt Lausanne bezieht (Filmprojektionen, sowie weitere Aktivitäten). Das Steuerungsinteresse der Stadt Lausanne bezieht sich auf die lokale und regionale Ausstrahlung der CS und nicht auf den Archivierungsbereich. Der Kanton Waadt übt eine Steuerungsfunktion im Stiftungsrat aus (vgl. Ziffer 4.1.3.2). Der Kanton richtet einen Pauschalbeitrag an den Betrieb der CS, ohne dies an einen bestimmten Leistungskatalog zu knüpfen.

Die aktuellen Steuerungsdefizite werden in erster Linie im Bereich des Reporting geortet⁶⁵. Es fehlen insbesondere Leistungsindikatoren sowie klare Prioritäten bei der Definition des Leistungskatalogs der CS durch den Bund. Dies erfordert neue Instrumente zur Messung der angestrebten Wirkung. Weiter muss die historisch gewachsene finanzielle Berichterstattung sowie die Darstellung der finanziellen Übersicht grundlegend überarbeitet werden⁶⁶. Im Stiftungsrat sind Personen der Leistungsfinanzierer vertreten (Stadt, Kanton und Bund). Damit kann zwar ein Informationsfluss gewährleistet werden. Es besteht aber auch das Risiko des Interessenkonflikts (vgl. Ziffer 3.3.3) bei der Doppelvertretung von Leistungsempfänger und Leistungsfinanzierer, die bisweilen ganz unterschiedliche Vorstellungen von Aufgaben und strategischen Ausrichtungen haben können. Die Leistungsmessung müsste in Zukunft unabhängig von der gewählten Rechtsform über ein spezifisches Wirkungsmodell für die CS erfolgen. Ein solches Modell geht von klaren, spezifischen und messbaren Zielen für bestimmte

⁶¹ Vgl. auch Interview CS vom 24. Juni 2011.

⁶² International Film Archive Federation, www.fiafnet.org.

⁶³ Vgl. Interview CS vom 24. Juni 2011.

⁶⁴ Daneben bestehen Kooperationen mit Schweiz Tourismus, dem IOK, dem IKRK, dem Olympischen Museum sowie weiteren Unternehmen und Organisationen, die ein besonderes Interesse an den Beständen der CS haben. Vgl. Interview CS vom 24. Juni 2011.

⁶⁵ Interview CS vom 15. Juni 2011.

⁶⁶ Die finanziellen Informationen sind zwar grundsätzlich vorhanden, sie müssen aber umständlich zusammengezogen werden. Die CS erarbeitet zurzeit neue Reportinginstrumente, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Vgl. auch Interview vom 24. Juni 2011.

Bereiche (oder definierten Produktgruppen) aus, stellt den Vollzugsprozess dar und definiert die Leistungen (Output) und setzt diese mit den unmittelbaren (Impact) und mittelbaren (Outcome) Wirkungen in einen Bezug.

4.1.5 Umfeld der relevanten Institutionen

4.1.5.1 Übersicht

Die Cinémathèque Suisse befindet sich in einem Umfeld mit anderen Institutionen, die vergleichbare Aufgaben als „nationale Gedächtnisorganisationen“ wahrnehmen. Sammlungs-, Archivierungs- und Erhaltungsaufträge von beweglichem Kulturgut von nationaler Bedeutung sind auf mehrere Institutionen mit unterschiedlichen Beziehungen zum Bund und weiteren staatlichen oder privaten Organisationen verteilt. Die folgende Darstellung zeigt das relevante Umfeld der CS aus der Optik der Beziehungsebenen zum Bund auf:

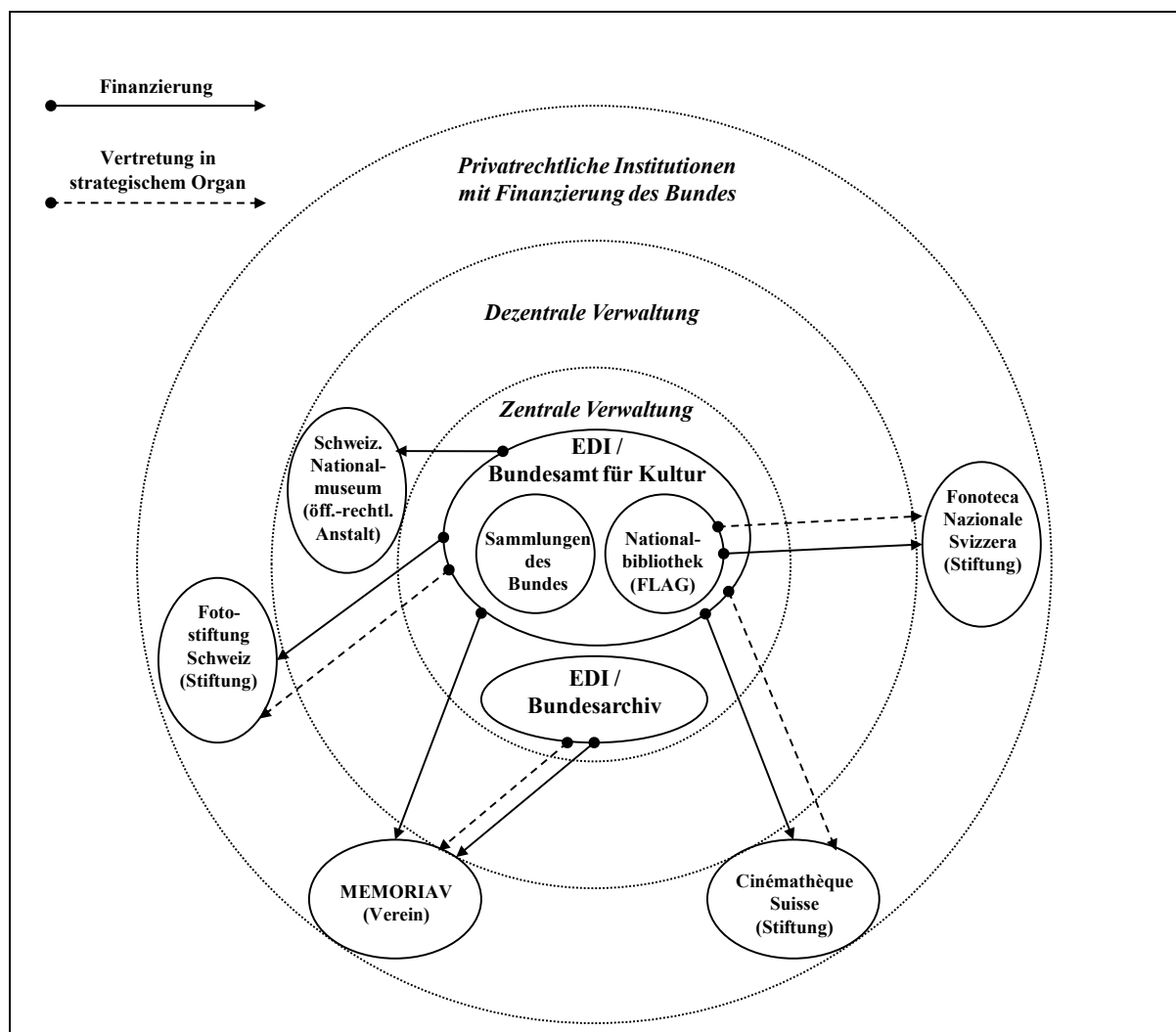


Abbildung 6: Übersicht relevante Institutionen
(eigene Darstellung)

Der Bund ist bei allen relevanten Institutionen massgeblich involviert, dies aber in unterschiedlicher Form. Sammlungs-, Archivierungs- und Erhaltungsaufgaben von nationaler Be-

deutung werden durch die Nationalbibliothek, die Sammlungen des Bundes und das Bundesarchiv in der zentralen Verwaltung erfüllt. Das Schweizerische Nationalmuseum ist Teil der dezentralen Verwaltung. Die CS, die Fonoteca Nazionale Svizzera, die Fotostiftung Schweiz und MEMORIAV nehmen ihre Aufgaben als privatrechtlich organisierte Institutionen mit engem Bezug zum Bund wahr (Leistungsvereinbarung, Vertretung im strategischen Organ).

4.1.5.2 Fonoteca Nazionale Svizzera

Die Fonoteca Svizzera Nazionale (FN) weist einige Ähnlichkeiten zur CS auf. Sie steht ebenfalls in einem subventionsrechtlichen Verhältnis zum Bund (Leistungsvereinbarung mit der Nationalbibliothek) und ist nach einer dreijährigen Aufbauphase unter Vereinsform seit 1987 als privatrechtliche Stiftung organisiert⁶⁷. Die Leistungsvereinbarung mit der FN stützt sich auf das Nationalbibliotheksgesetz⁶⁸, nach welchem die NB auf bestimmte Aktivitäten verzichten kann, wenn diese von einem Dritten erbracht werden. Mit einem Jahresbudget von 2.5 Millionen Franken liegt der Finanzierungsanteil des Bundes mit rund 64% etwa im ähnlichen Umfang wie bei der CS. Die restlichen Einnahmen der FN verteilen sich auf den Kanton Tessin, die Stadt Lugano sowie auf Einnahmen aus externen Aufträgen⁶⁹.

Die Fonoteca zählt rund fünfundzwanzig Mitarbeiter⁷⁰, die am Standort der Fonoteca in Lugano tätig sind.

Nach den Vorgaben der Stiftungsstatuten nimmt die FN die Archivierung von Tondokumenten in folgenden Bereichen wahr⁷¹:

- a) les documents sonores commerciaux produits en Suisse;
- b) les documents sonores produits à l'étranger dont le contenu est significatif pour la vie culturelle Suisse;
- c) les documents sonores non commerciaux issus de la recherche scientifique;
- d) les documents sonores non commerciaux, en particulier les enregistrements « Helvetica » d'organismes de radiodiffusion.

Im Gegensatz zur CS steht der Grossteil der Bestände der FN im Eigentum der Stiftung. Der Bund ist nicht Gründungsmitglied der Stiftung FN (wie bei der CS), verfügt aber über einen Sitz im Stiftungsrat⁷². Die FN arbeitet mit zahlreichen Institutionen im In – und Ausland zusammen⁷³.

4.1.5.3 Nationalbibliothek

Die Anfänge der NB reichen bis 1895 zurück⁷⁴. Seit den dreissiger Jahren des 20. Jahrhunderts ist die NB am aktuellen Standort in Bern lokalisiert und seit 1. Januar 2006 als FLAG-Einheit (vgl. Ziff. 4.2.1.3) innerhalb des BAK organisiert. Mittlerweile umfasst der Bestand

⁶⁷ Vgl. auch umfangreiche Angaben zur Fonoteca unter www.fonoteca.ch.

⁶⁸ Artikel 2 und 3 NBiG.

⁶⁹ Interview Fonoteca vom 9. Juni 2011.

⁷⁰ Vgl. Interview Fonoteca vom 9. Juni 2011.

⁷¹ Statuten vom 8. November 2006.

⁷² Direktion der Nationalbibliothek.

⁷³ Vgl. Interview Fonoteca vom 9. Juni 2011.

⁷⁴ Weitergehende Informationen können unter <http://www.nb.admin.ch> konsultiert werden.

weit über 5.1 Millionen Dokumente, die im Eigentum des Bundes stehen. Die NB ist Bestandteil der zentralen Bundesverwaltung. Sie betreibt mit dem „Centre Dürrenmatt“ in Neuenburg eine externe Fachstelle sowie zahlreiche Nachlässe und weitere Sammlungen⁷⁵. Die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der NB ergibt sich aus dem Nationalbibliotheksgesetz und den entsprechenden Verordnungen⁷⁶. Aus Artikel 2 NBiG ergibt sich der konkrete Auftrag der NB:

¹ Die Nationalbibliothek hat zur Aufgabe, gedruckte oder auf anderen Informationsträgern gespeicherte Informationen, die einen Bezug zur Schweiz haben, zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln.

² Sie verzeichnet öffentlich zugängliche Datensammlungen, die einen Bezug zur Schweiz aufweisen.

³ Sie trägt zur Entwicklung des nationalen und internationalen Bibliothekswesens bei.

Dieser Auftrag wird in der entsprechenden Verordnung noch konkretisiert⁷⁷. Die NB verfügt für den Vollzug über ein jährliches Globalbudget von rund 36 Millionen Franken (davon 13 Millionen Franken als Leistungsverrechnung innerhalb der Bundesverwaltung) bei einem Personalbestand (2011) von 176 Personen. Die NB wird zu fast hundert Prozent aus dem Bundeshaushalt finanziert⁷⁸. Nebst den eigentlichen Sammlungsaufgaben arbeitet die NB mit kantonalen und internationalen Bibliotheken zusammen. Sie subventioniert aus ihrem Globalbudget die Fonoteca Nazionale (4.1.5.2) mittels Leistungsvereinbarung. Im Bereich der Sammlung aller Neuerscheinungen mit Bezug zur Schweiz pflegt die NB den Austausch mit den Verlegerorganisationen.

Die Steuerung der NB erfolgt neu⁷⁹ über einen vierjährigen Leistungsauftrag mit dem Bundesrat. Er ist in zwei Produktgruppen (Sammlung und Nutzung der Bestände der NB) aufgeteilt, die mit eigenen Wirkungs- und Leistungszielen ausgestattet sind. Das Reporting dieser Ziele erfolgt halbjährlich an das BAK und auf jährlicher Basis an das Departement. Vor Abschluss der Auftragsperiode wird ein Wirkungs-/Leistungsbericht an das BAK, das Departement und die zuständigen parlamentarischen Kommissionen abgegeben⁸⁰. Die Steuerung der NB als FLAG-Einheit trägt dem Aufgabencharakter der NB Rechnung. Dadurch ist eine gewisse Autonomie im Auftritt gegen aussen (für die nationale und internationale Zusammenarbeit und im Bezug auf die Politik) gegeben. Diese Autonomie der NB ist zwar nicht so umfangreich wie beispielsweise bei den Nationalmuseen (öffentlich-rechtliche Anstalt), die Vorteile bei der Generierung von Einnahmen und bei der autonomen Beschaffung von externen Leistungen geniessen⁸¹.

⁷⁵ Zu diesen Sammlungen gehören namentlich die graphische Sammlung, das Literaturarchiv, das eidgenössische Archiv für Denkmalpflege. Vgl. Leistungsauftrag NB 2009-2011.

⁷⁶ Bundesgesetz vom 18. Dezember 1992 über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksgesetz, NBiG, SR 432.21).

⁷⁷ Verordnung über die Schweizerische Nationalbibliothek vom 14. Januar 1998 (Nationalbibliotheksverordnung, NBibV, SR 432.211).

⁷⁸ Der Anteil an Eigeneinnahmen beträgt etwa 350'000 Franken. Aufgrund des Service-public-Auftrags der NB ist das derzeitige Potential für weitere Einnahmen beschränkt.

⁷⁹ Ab 2012, vorher Abschluss des Leistungsauftrags über eine dreijährige Periode.

⁸⁰ Kommission WBK (Wissenschaft, Bildung und Kultur) sowie FIKO (Finanzkommission).

⁸¹ Interview NB vom 15. Juni 2011.

Im Rahmen der Corporate Governance des Bundes erbringt die NB Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die sich grundsätzlich für eine Auslagerung eignen würden. Zurzeit soll zuerst die Umstellung der NB auf FLAG konsolidiert werden, bevor sich die Frage einer weiteren Auslagerung stellt⁸².

4.1.5.4 Nationalmuseum

Das heutige Nationalmuseum ist aus dem 1891 eröffneten Landesmuseum in Zürich entstanden. Es sollte ursprünglich „als grosses Bilderbuch der Schweizer Geschichte dienen und anhand herausragender Kulturobjekte den kulturellen Fortschritt bis in das 18. Jahrhundert darstellen“⁸³. Im 20. Jahrhundert ist das Landesmuseum zu einer Gruppe von acht Einzelhäusern mit teils heterogenen Sammlungen und Aufgaben angewachsen⁸⁴. Das Museumsgesetz (MSG) aus dem Jahr 2009 stellte die Museumspolitik des Bundes auf ein neues Standbein⁸⁵. Das Landesmuseum in Zürich wurde seither als öffentlich-rechtliche Anstalt aus der zentralen Verwaltung des Bundes entlassen und bildet zusammen mit drei weiteren Einheiten (Schloss Prangins, Forum Schweizer Geschichte in Schwyz sowie das Sammlungszentrum Affoltern am Albis) das Schweizerische Nationalmuseum (SNM). Bis zu diesem Zeitpunkt betrieb der Bund fünfzehn Museen (davon acht in der Gruppe Landesmuseum) ohne einheitliche Strategie⁸⁶. Nach Inkrafttreten des MSG verbleiben noch fünf Museen, beziehungsweise Sammlungen als Einheiten des BAK⁸⁷.

Das Nationalmuseum verfügt über ein Jahresbudget von rund 29 Millionen Franken und beschäftigt 230 Mitarbeiter. Der Anteil der Bundesfinanzierung beträgt etwa 85 Prozent (Eigenfinanzierung rund 14 Prozent mit Sponsoring, übrige Finanzierer machen rund 1 Prozent aus)⁸⁸. Die Finanzierung durch den Bund erfolgt durch einen mehrjährigen Zahlungsrahmen⁸⁹. Das Gesetz umschreibt die Aufgaben der Sammlungen der zentralen Verwaltung sowie des SNM wie folgt⁹⁰:

- a. Sie pflegen in Zusammenarbeit mit anderen Museen und Sammlungen in der Schweiz das materielle und immaterielle Gedächtnis des Landes.

⁸² Vgl. auch Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundes 2009: 3.

⁸³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes, BBl 2007 6837.

⁸⁴ Vgl. zum historischen Abriss auch Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes, BBl 2007 6829. Zu den Herausforderungen an die betrieblichen und strukturellen Rahmenbedingungen der Museumslandschaft Schweiz, vgl. auch Wenger / Ritz 2008: 7 f..

⁸⁵ Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG, SR 432.30).

⁸⁶ Der Bericht des EDI über die Museumspolitik des Bundes aus dem Jahr 2005 enthält eine übersichtliche Darstellung der heterogenen Museumsaktivitäten des Bundes.

⁸⁷ Sammlung Oskar Reinhart in Winterthur, Museo Vela in Ligornetto, Museum für Musikautomaten in Seewen, Klostermuseum St. Georgen, Gottfried Keller Stiftung. Daneben werden im BAK noch die Bundeskunstsammlung und das Eidgenössische Archiv für Denkmalpflege betrieben. Streng genommen gehört auch die Nationalbibliothek in diesen „Kreis“ der zentralen Sammlungstätigkeit des Bundes.

⁸⁸ Vgl. auch Interview vom 16. August 2011.

⁸⁹ Artikel 17 MSG.

⁹⁰ Artikel 4 MSG.

- b. Sie entwickeln Sammlungskonzepte und stimmen diese untereinander sowie mit anderen Museen und Sammlungen in der Schweiz ab.
- c. Sie betreiben Objektforschung.
- d. Sie vermitteln der Bevölkerung Themen zu Gesellschaft, Kulturen und Identität der Schweiz, insbesondere durch Ausstellungen und Veröffentlichungen.
- e. Sie ermöglichen den Zugang des Publikums zur Kultur.
- f. Sie bieten anderen Museen und Sammlungen in der Schweiz ihre Dienstleistungen an.
- g. Sie fördern die Ausbildung im Bereich der Museologie.

Die Steuerung und Aufsicht des Nationalmuseums durch den Bund erfolgen direkt durch das Organ des Museumsrats und indirekt über die Formulierung von strategischen Zielen durch den Bundesrat⁹¹. Die Geschäftsleitung des SNM führt alle operativen Aufgaben, die keinem anderen Organ zugewiesen sind⁹². Die Organisation und Steuerung des SNM folgen dabei den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts.

4.1.5.5 Fotostiftung

Die Fotostiftung oder „Schweizerische Stiftung für die Photographie“ in Winterthur wurde 1971 als privatrechtliche Stiftung gegründet. Sie ist im Vergleich zur CS und FN die kleinste der vom BAK subventionierten Institutionen im Bereich der Sammlungsaktivität von audiovisuellem Kulturgut.

Sie weist ein Jahresbudget von rund 1.9 Millionen Franken auf und wird vom Bund zu rund 65 Prozent (1.25 Millionen Franken) subventioniert. Weitere Beiträge kommen von der Stadt Winterthur, dem Kanton Zürich sowie weiteren Drittmitteln. Als Kernaufgaben führt sie „die Erhaltung, Erforschung und Vermittlung von fotografischen Werken“ aus. Die Fotostiftung betreut im Auftrag des BAK Archive und Nachlässe von Schweizer Fotografinnen und Fotografen sowie die Fotobestände der Eidgenossenschaft⁹³. Daneben betätigt sich die Stiftung in der Vermittlung der Schweizer Fotografie durch die Organisation von Ausstellungen und Anlässen.

Für die Fotostiftung arbeiten rund 10 bis 13 Personen (vorwiegend im Teilzeitbereich). Der Bund steuert die Fotostiftung zurzeit über eine jährliche Finanzhilfe sowie die Vertretung des BAK im Stiftungsrat⁹⁴. Mit Inkrafttreten des Kulturförderungsgesetzes per 1. Januar 2012 soll die Finanzierung der Fotostiftung mit einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung geregelt werden. Die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Fotostiftung ergibt sich bis zum neuen KFG aus Artikel 6 der Designförderungsverordnung⁹⁵. Ab 2012 stützt sich die Finanzierung der Fotostiftung auf Artikel 10 KFG.

⁹¹ Artikel 11, 13, 21 und 22 MSG.

⁹² Artikel 12 MSG.

⁹³ Die Sammlung der Stiftung umfasst rund 50'000 Ausstellungssprints, 250'000 Archivabzüge und über eine Million Fotonegative mit Schwerpunkt Schweizer Fotografie des 20. Jahrhunderts. Die Fotostiftung führt mit dem Fotomuseum Winterthur eine öffentliche Fachbibliothek mit rund 20'000 Büchern zum Thema Fotografie und beteiligt sich innerhalb von Lehraufträgen am 2007 geschaffenen Studiengang Geschichte und Theorie der Fotografie an der Universität Zürich. Vgl. Angaben dazu auf www.fotostiftung.ch.

⁹⁴ Auf Stufe Sektionsleitung.

⁹⁵ Verordnung vom 7. Dezember 2007 über die Förderung von Design und Fotografie, Designförderungsverordnung, SR 442.21.

4.1.5.6 Bundesarchiv

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) bildet eine Einheit der Zentralverwaltung des Bundes und ist dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angegliedert. Zu den gesetzlichen Hauptaufgaben des BAR gehören die Archivierung und Bewertung der Unterlagen des Bundes (Parlament, Bundesrat und zentrale und dezentrale Verwaltung usw.) sowie die Beratung von allen archivpflichtigen Stellen⁹⁶. Die Hauptfunktion des BAR ist die Sicherstellung einer Dokumentation über die Entstehung und Entwicklung des Rechtsstaates. Die Archivierung leistet so einen Beitrag zur Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns.

Weitere Aufgaben sind die Sicherung von Archiven und Nachlässen wichtiger Personen, die Vermittlung gegenüber der Öffentlichkeit sowie die Kooperation mit nationalen und internationalen Archivorganisationen⁹⁷. Das BAR steht in diesem Zusammenhang in regelmässigem Kontakt mit der CS und der FN. Dadurch wird eine gewisse Koordination der Aktivitäten und Bestände gewährleistet. Das BAR beschäftigt 66 Mitarbeitende (davon rund die Hälfte Teilzeit)⁹⁸.

4.1.5.7 Sammlungen des Bundes

Zu den Sammlungen des Bundes gehören alle Kulturgüter, die entweder im Eigentum des Bundes oder einer Organisation der dezentralen Bundesverwaltung stehen⁹⁹. Dazu gehören einerseits die Bestände des Nationalmuseums (vgl. Ziffer 4.1.5.4) sowie die Museen und Sammlungen, deren Steuerung direkt über das BAK erfolgt. Zu Letzteren gehören zum Beispiel das Museum Vela im Tessin oder das Museum Römerholz in Winterthur (vgl. Fussnote 84). Diese Museen werden über die Zentralverwaltung gesteuert und finanzieren sich aus dem allgemeinen Bundeshaushalt sowie einem speziellen Museumsfonds¹⁰⁰. Dieser Fonds garantiert, dass auch Beiträge der Standortkantone, Einnahmen aus Eintritten und gewerblichen Leistungen zweckgebunden in diese Einheiten zurückfliessen.

Die in der Zentralverwaltung gesteuerten Museen und Sammlungen könnten in Zukunft ausgelagert werden. Das Gesetz sieht vor, dass Sammlungen des Bundes an Dritte veräussert werden können oder die Verwaltung an Dritte übertragen werden kann¹⁰¹. Nach der Gesetzesdefinition gehören rechtlich privat organisierte Institutionen wie die CS oder die FN nicht zu den Museen oder Sammlungen des Bundes¹⁰².

4.1.5.8 MEMORIAV

MEMORIAV nimmt innerhalb der beschriebenen Organisationen eine besondere Rolle und Rechtsform ein. Diese Institution ist seit ihrer Gründung 1995 als Verein mit sieben Grün-

⁹⁶ Vgl. Artikel 1 Bundesgesetz über die Archivierung, BGA, SR 152.1.

⁹⁷ Artikel 17 Absatz 4 BGA.

⁹⁸ Weitere Angaben unter www.bar.admin.ch.

⁹⁹ Artikel 3 lit. b MSG.

¹⁰⁰ Artikel 25 MSG.

¹⁰¹ Artikel 24 MSG.

¹⁰² Definition in Artikel 3 MSG.

dungsmitgliedern konstituiert¹⁰³. Im Jahr 2005 hat die Bundesversammlung ein Gesetz zur Finanzierung des Vereins beschlossen¹⁰⁴. MEMORIAV selbst betreut keine Sammlungen, sondern dient als Netzwerk- und Finanzierungsorganisation für den Erhalt des audiovisuellen Kulturguts der Schweiz. MEMORIAV dient als Schnittstelle zwischen den konservierenden Institutionen innerhalb und ausserhalb des Bundes (vgl. Bericht Memopolitik 2008: 45). Der Verein hat zudem auch eine Anstossfunktion zur Lancierung von Projekten im Bereich der Erhaltung, Erschliessung und Vermittlung audiovisueller Kulturgüter.

Der Bund leistet über das BAK zurzeit eine jährliche Finanzhilfe von 3.2 Millionen Franken an den Verein MEMORIAV. Die restliche Finanzierung erfolgt über Drittmittel sowie Mitgliederbeiträge von über 170 Institutionen und Personen¹⁰⁵. Die Steuerung BAK-MEMORIAV erfolgt über eine Leistungsvereinbarung (LV 2010-2013). Daneben legen die Statuten des Vereins die Organe (Vorstand, Geschäftsleitung und Revisionsstelle) fest. Der Verein umfasst neben den erwähnten Gründerinstitutionen noch weitere private oder kollektive Mitglieder. Die Geschäftsstelle beschäftigt rund 9 Personen¹⁰⁶.

4.1.5.9 Exkurs: Finanzierung gemäss neuem Kulturförderungsgesetz (KFG)¹⁰⁷

Am 1. Januar 2012 tritt das neue Kulturförderungsgesetz des Bundes in Kraft. Artikel 10 des Gesetzes gibt dem Bund die Kompetenz, Museen, Sammlungen sowie Netzwerke Dritter, die zur Bewahrung des kulturellen Erbes beitragen, mit Finanzhilfen an Betrieb- und Projektkosten zu unterstützen. Museen und Sammlungen Dritter (ausserhalb der zentralen oder dezentralen Verwaltung) müssen dabei über ein Sammlungskonzept verfügen. Dank diesem Artikel verfügt der Bund neu über eine generelle Subventionierungsnorm für diesen Bereich. Die Subventionierung der Fotostiftung wird sich beispielsweise auf diese neue Norm abstützen können. In welchem Verhältnis dieser Artikel 10 zu den bestehenden Rechtsgrundlagen wie dem Nationalbibliotheksgesetz oder dem Filmgesetz steht, wird sich in Zukunft zeigen müssen. In Abwesenheit eines generellen Konzepts des Bundes zur Erhaltung des kulturellen Erbes¹⁰⁸ dürfte dieser neue Artikel 10 KFG als Generalklausel dienen.

¹⁰³ Nationalbibliothek, Fonoteca Nazionale, Cinémathèque Suisse, Bundesarchiv, SRG SSR, Bundesamt für Kommunikation sowie das Schweizerische Institut zur Erhaltung der Fotografie.

¹⁰⁴ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausrichtung von Finanzhilfen an den Verein MEMORIAV, SR 432.61.

¹⁰⁵ Zahlreiche Kantone, Bibliotheken bis Einzelmitglieder, vgl. Liste unter <http://de.memoriav.ch/memoriav/association/memberlist.aspx>.

¹⁰⁶ Vgl. www.memoriav.ch.

¹⁰⁷ Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (Kulturförderungsgesetz, KFG), BBl 2009 8759.

¹⁰⁸ Vgl. Botschaft zum Museumsgesetz. Die Botschaft weist darauf hin, dass „bisher keine formulierte Museumspolitik des Bundes“ bestand und „dass der Bund abgesehen von wenigen Ausnahmen bis anhin nicht agiert, sondern bloss auf politische oder private Einzelinitiativen reagiert hat. Entsprechend inkonsistent präsentiert sich das Bild der heutigen Bundesaktivitäten im Museums- und Sammlungsbereich“ (Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes, BBl 2007 6829).

4.1.6 Komparative Übersicht der Institutionen

Die folgende vergleichende Zusammenstellung umfasst die wesentlichen Informationen zu Rechtsform, Rechtsgrundlagen, Grundlagen des Auftrages, Finanzierung und der Steuerungsbeziehung mit dem Bund:

| Institution | Rechtsform / Gesetzliche Grundlage | Definition Auftrag / Aufgaben | Finanzierung | Steuerung durch den Bund |
|--|---|---|--|---|
| Cinémathèque Suisse | Privatrechtliche Stiftung Filmgesetz (FiG) Art. 5 Departementsverordnung über die Filmförderung (FiFV) Art. 6, Art. 11 Nationalbibliotheksgesetz (NBibG) Art. 2 Nationalbibliotheksverordnung (NBibV) Art. 4 | Stiftungszweck (Statuten) Strategie des Stiftungsrates Leistungsvereinbarung mit dem Bund (BAK) Verträge mit weiteren Partnern | Budget: Fr. 6.5 Mio. (2011) Anteil Finanzierung Bund: 64% | Controlling Leistungsvereinbarung durch BAK Vertretung BAK im Stiftungsrat Direkte Absprachen CS mit BAK auf Stufe Einzelgeschäfte |
| Schweizerisches Nationalmuseum - Landesmuseum - Château de Prangins - Forum Schweizer Geschichte Schwyz - Sammlungszentrum Affoltern am Albis - (Zunfthaus zur Meisen Zürich) - (Museo doganale Cantine di Gandria) | Öffentlich-rechtliche Anstalt Museums- und Sammlungsgesetz (MSG) Art. 5 ff. | MSG Art. 4 Bundesrat umschreibt Aufgaben im Einzelnen (strategische Ziele) | Budget: Fr. 31 Mio. Anteil Finanzierung Bund: 87.5% | Wahl des Museumsrates durch den Bundesrat Museumsrat ist verantwortlich für die Umsetzung der strategischen Ziele und überwacht die Geschäftsführung |
| Nationalbibliothek | Zentrale Bundesverwaltung / FLAG-Amt des BAK Nationalbibliotheksgesetz (NBibG) Nationalbibliotheksverordnung (NBibV) | NBibG NBiBV Leistungsauftrag (gemäss FLAG-Prozess) | Globalbudget: Fr. 36 Mio. Anteil Finanzierung Bund: 100% | FLAG-Steuerung Fachliche Begleitung: Kommission der Nationalbibliothek (ausserparlamentarisch) |
| Sammlungen des Bundes¹⁰⁹ - Sammlung Oskar Reinhard - Museo Vela - Museum für Musikautomaten - Klostermuseum St. Georgen - Gottfried-Keller Stiftung | Zentrale Bundesverwaltung / BAK / Museen und Sammlungen Museums- und Sammlungsgesetz (MSG) | MSG Art. 4 BAK umschreibt Aufgaben im Einzelnen | Betriebskosten: Fr. 2.8 Mio. Anteil Finanzierung Bund: 100% | Strategie- und Zielumsetzung im Rahmen der BAK-Führung Fachliche Begleitung: Aufsichts- und Betriebskommissionen einzelner Institutionen |

¹⁰⁹ Finanzrahmen in dieser Tabelle ohne die Bundeskunstsammlung sowie das Eidgenössische Archiv für Denkmalpflege, die ebenfalls zu den Sammlungen des Bundes gehören.

| Institution | Rechtsform / Gesetzliche Grundlage | Definition Auftrag / Aufgaben | Finanzierung | Steuerung durch den Bund |
|------------------------------------|--|--|---|--|
| Fonoteca Nazionale Svizzera | Privatrechtliche Stiftung Nationalbibliotheksgesetz (NBibG) Art. 2 Nationalbibliotheksverordnung (NBibV) Art. 4 | Stiftungszweck (Statuten) Strategie des Stiftungsrates Leistungsvereinbarung mit dem Bund (NB) Verträge mit weiteren Partnern | Budget: Fr. 2.5 Mio. Anteil Finanzierung Bund: 63% | Controlling Leistungsvereinbarung durch NB Vertretung NB im Stiftungsrat (Vize-Präsidium) Vereinbarung Jahresziele mit NB |
| Fotostiftung Schweiz | Privatrechtliche Stiftung | Stiftungszweck (Statuten) Strategie des Stiftungsrates Leistungsvereinbarung mit dem Bund (BAK) | Budget: ca. Fr. 1.9 Mio. Anteil Finanzierung Bund: ca. 65% (1.25 Mio.) | Controlling Leistungsvereinbarung durch BAK Vertretung BAK im Stiftungsrat |
| MEMORIAV | Verein Bundesgesetz über die von Finanzhilfen an den Verein MEMORIAV | Vereinszweck (Statuten) Strategie des Vorstandes Leistungsvereinbarung mit dem Bund (BAK) | Budget: Fr. 3.6 Mio. Anteil Finanzierung Bund/SRG: ca. 100% (3.5 Mio.) | Controlling Leistungsvereinbarung durch BAK Vertretung Bund (Bundesarchiv, SRG, BAKOM im Vorstand) |
| Bundesarchiv | Zentrale Bundesverwaltung (Bundesamt, EDI) Archivierungsgesetz (BGA) Archivierungsverordnung, (VBGA) | BGA VBGA Zielvorgaben des EDI | Budget: Fr. 18.7 Mio. Anteil Finanzierung Bund: 100% | Strategie- und Zielumsetzung im Rahmen der EDI-Führung |

Tabelle 4: Komparative Übersicht der Institutionen

Im Kapitel 4.1.5 kommt die Heterogenität der Institutionen, die sich einer „nationalen Gedächtnisaufgabe“ annehmen, bereits zum Ausdruck. Mit der Gegenüberstellung der oben aufgeführten Aspekte wird dies noch verdeutlicht.

Die Institutionen weisen unterschiedliche Organisationsformen auf. Eine nachvollziehbare Logik bei der Wahl der Organisationsformen ist von aussen nicht erkennbar. Historische Entwicklungen und zum Teil institutionsspezifische Entscheidungen scheinen den Status quo geprägt zu haben. Dies zeigt sich auch in den unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, welche den Auftrag und die Aufgaben mitbestimmen.

Mit allen privatrechtlich organisierten Institutionen wird die Beziehung zum Bund über eine Leistungsvereinbarung definiert. Der Finanzierungsanteil des Bundes ist in jedem Fall für die jeweilige Institution existenziell und beträgt zwischen rund 63 und 65% der laufenden Budgets.

4.2 Organisationsvarianten für die CS

4.2.1 Varianten der Rechtsformen

Als mögliche Organisationsformen der CS kommen nebst der aktuellen Form der privatrechtlichen Stiftung und bei einer „Eingliederung“ in den Bund nur die Formen der öffentlich-rechtlichen Anstalt sowie die Zentralverwaltung (mit FLAG-Option) in Frage. Der Corporate-Governance-Bericht sieht für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, nur die Rechtsform der öffentlichen Anstalt vor¹¹⁰.

4.2.1.1 Privatrechtliche Stiftung

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) regelt die Stiftung in den Artikeln 80 bis 89bis (besondere Bestimmungen) sowie in Artikel 52 bis 59 ZGB (allgemeine Bestimmungen zu den juristischen Personen). Das ZGB definiert die Stiftung als zweckgerichtetes Vermögen¹¹¹. Der Stiftungszweck sowie die organisatorische Ausgestaltung werden in der Stiftungsurkunde festgelegt. Die Stiftungsurkunde ist nicht ohne weiteres abänderbar. Die Detailorganisation wird häufig in einem Stiftungsreglement geregelt. Zur Errichtung einer Stiftung braucht es einen Stiftungswillen, ein bezeichnetes Anfangsvermögen sowie die Umschreibung des Stiftungszwecks. Eine Stiftung kann – aber muss nicht – einen wohltätigen Zweck verfolgen. Die Änderung des Stiftungszwecks ist nicht ohne weiteres möglich. Sie kann von der zuständigen Behörde nur auf Antrag der Aufsichtsbehörde oder des obersten Stiftungsorgans der Stiftung abgeändert werden, wenn der ursprüngliche Zweck eine andere Bedeutung oder Wirkung erhalten hat und dem Willen des Stifters nicht mehr entspricht¹¹². Enthält die Stiftungsurkunde einen Änderungsvorbehalt und sind mindestens zehn Jahre seit der Errichtung der Stiftung oder der letzten Stiftungsänderungen vergangen, so kann ebenfalls eine Zweckänderung beantragt werden. Ist der Stifter eine juristische Person, so erlischt dieses Recht spätestens zwanzig Jahre nach Errichtung der Stiftung¹¹³. Die Aufhebung einer Stiftung erfolgt unter folgenden Voraussetzungen:

- Unerreichbarkeit des Zwecks¹¹⁴
- Eintritt eines Aufhebungsgrundes
- Organisatorische Aufhebung
- Aufhebung durch Fusion
- Behördliche Aufhebung

¹¹⁰ Der Corporate-Governance-Bericht sieht unter bestimmten Voraussetzungen auch privatrechtliche (spezialgesetzlich) Aktiengesellschaften vor, die hier nicht weiter erörtert werden (CG 2006: 8269).

¹¹¹ Artikel 80 ZGB.

¹¹² Artikel 86 ZGB

¹¹³ Artikel 86a ZGB

¹¹⁴ Artikel 88 ZGB

Die Liquidation einer Stiftung steht unter behördlicher Aufsicht und wird mit der Löschung im Handelsregister abgeschlossen. Das Stiftungsvermögen fällt mangels einer Zweckbestimmung in der Stiftungsurkunde an das Gemeinwesen, das dieses Vermögen möglichst zweckentsprechend zu verwenden hat (Madörin 2008: 133 f.).

Der Vorteil der privaten Stiftungsform liegt einerseits in der erheblichen Autonomie und Beständigkeit der Organisation. Andererseits ist sie aufgrund dieser gewissen Starrheit und Unbeweglichkeit für die Erfüllung von Bundesaufgaben nur bedingt geeignet¹¹⁵.

4.2.1.2 Öffentlich-rechtliche Anstalt

Die öffentlich-rechtliche Anstalt lässt sich als Verwaltungseinheit definieren, „zu der ein Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst sind und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltsbenützern zur Verfügung steht“ (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010: 302). Sie ist in dieser Form Teil der dezentralen Bundesverwaltung¹¹⁶. Man unterscheidet generell zwischen selbständigen Anstalten, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und unselbständigen Anstalten ohne Rechtsfähigkeit. Selbständige Anstalten sind juristische Personen nach Artikel 52 Absatz 2 ZGB. Sie verfügen über eigenes Vermögen, führen eine eigene Rechnung und haften aus der Ausübung ihrer Rechte und Pflichten (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010: 303). Unselbständige Anstalten¹¹⁷ können trotz fehlender Rechtspersönlichkeit über eine grosse organisatorische Autonomie verfügen.

Im Gegensatz zum Gesellschaftsrecht gibt es keine generell-abstrakte Definition der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Jede Anstalt wird durch ein eigenes Organisationsrecht geregelt, ihre Grundlage findet sich in einem formellen Gesetz (Hauser 2002: 37). Dies bedeutet allerdings nicht, dass auf Anstalten nur öffentliches Recht anwendbar ist. So untersteht beispielsweise das Benützungsverhältnis bei Aufgaben, die auch von Privatunternehmen erbracht werden, in der Regel dem Privatrecht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010: 306).

Seit dem Corporate-Governance-Bericht bestehen klare Kriterien zur Ausgestaltung der Organisation und Steuerung von ausgelagerten Einheiten des Bundes. Obwohl diese Kriterien keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweisen¹¹⁸, bilden die Leitsätze des CGB eine wichtige Grundlage für die Vereinheitlichung der Anstaltsstruktur auf Bundesebene. Ein gutes Beispiel für die Umsetzung dieser Grundsätze ist das Museumsgesetz (MSG) von 2009¹¹⁹, wel-

¹¹⁵ Vgl. dazu den erläuternden Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006; zu beziehen unter http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik.php

¹¹⁶ Vgl. auch Artikel 2 Absatz 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010).

¹¹⁷ Zum Beispiel Strafanstalten, Mittelschulen, Altersheime (Häfelin/Müller/Uhlmann 2010: 304).

¹¹⁸ Vgl. auch Kritik von Lienhard zur demokratischen Legitimierung des CGB in XXX

¹¹⁹ Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG, SR 432.30).

ches den CGB-Grundsätzen bei den Bestimmungen zur Errichtung des Schweizerischen Nationalmuseums als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit folgt¹²⁰.

Die Vorteile der öffentlich-rechtlichen Anstalt sind in der breiteren Akzeptanz als bei privatrechtlich organisierten Unternehmen zu sehen, da die Anstalt klarer dem Bund als Träger zuzuordnen ist. Diese Akzeptanz kann beispielsweise im internationalen Verkehr im Kontakt mit Behörden als „Türöffner“ funktionieren. Die demokratisch-politische Einflussnahme ist mit einer Anstaltsform besser gewährleistet. Allerdings ist die Reaktionsfähigkeit einer Anstalt auf neue Aufgaben, technische Innovationen usw. im Vergleich zur rein privaten Organisation etwas eingeschränkt¹²¹.

4.2.1.3 Zentralverwaltung und FLAG

Die Zentralverwaltung als Organisationsform untersteht im Gegensatz zu den rein privaten Organisationen hinsichtlich ihrer Aufgaben, ihrer Organisation sowie dem Verfahren (speziell auch die Aufsicht) ganz dem öffentlichen Recht¹²². Die Grundlagen für die streng hierarchisch organisierte Zentralverwaltung werden in der Bundesverfassung (BV) festgelegt¹²³. Die organisatorische Ausgestaltung des Bundesrats und der Verwaltung regelt das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)¹²⁴. Die Bestimmungen zur finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts sowie der finanziellen Führung auf Stufe der Verwaltung finden sich im Finanzhaushaltgesetz (FHG)¹²⁵. Dieses ist im Übrigen auch auf Einheiten der dezentralen Verwaltung anwendbar, sofern der Organisationserlass einer solchen Einheit das Führen einer eigenen Rechnung nicht vorsieht¹²⁶. Das Verhältnis zwischen dem Bundesrat und dem Parlament wird im Parlamentsgesetz festgelegt¹²⁷. Die Zentralverwaltung ist aufgrund ihrer Rahmenbedingungen die betrieblich am stärksten eingeschränkte Organisationsform, insbesondere was die personellen und finanziellen Rahmenbedingungen angeht.

¹²⁰ Vgl. auch Artikel 5 ff. MSG.

¹²¹ Erläuternder Bericht EFV 2006: 15 f.

¹²² Artikel 5 BV definiert den Grundsatz für staatliches Handeln. Staatliches Handeln benötigt eine gesetzliche Grundlage (Legalitätsprinzip), es muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein und richtet sich nach den Grundsätzen von Treu und Glauben.

¹²³ Das fünfte Kapitel der BV regelt die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden. Die oberste Führungsebene der Zentralverwaltung auf Bundesebene ist der Bundesrat (Art. 174 und 178 BV).

¹²⁴ Nach Artikel 2 RVOG untersteht die Bundesverwaltung dem Bundesrat. Sie umfasst dabei die Departemente und die Bundeskanzlei (Art. 2 Abs. 1). Die Departemente verfügen über ein Generalsekretariat und gliedern sich in Ämter oder Gruppen von Ämtern (Art. 2 Abs. 2). Zur Bundesverwaltung werden ebenfalls die dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes nach Massgabe ihrer Organisationserlasse gezählt (Art. 2 Abs. 3). Schliesslich können Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, mit Verwaltungsaufgaben betraut werden (Art. 2 Abs. 4).

¹²⁵ Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611).

¹²⁶ Artikel 2 lit. f. FHG.

¹²⁷ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10). In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Bestimmungen über die Oberaufsicht des Parlaments (Art. 26 ParlG) zu erwähnen.

Um dem Anliegen nach mehr betrieblicher Autonomie innerhalb der Zentralverwaltung Rechnung tragen zu können, wurde nach einer mehrjährigen Pilotphase das Verwaltungsmodell FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) gesetzlich verankert¹²⁸. Das Hauptmerkmal von FLAG ist der Leistungsauftrag, durch den der Bundesrat eine FLAG-Einheit über vier Jahre steuert. Dieser Auftrag definiert die Produktgruppen, die Leistungs- und Wirkungsziele und die dafür vorgesehenen Ressourcen (Globalbudget). Dabei können im Rahmen des Globalbudgets budgetierte Mittel auch für andere Produktgruppen verwendet werden oder überschritten werden, wenn diese intern kompensiert werden können¹²⁹.

Die Departemente führen und steuern die FLAG-Einheit mit einer jährlichen Leistungsvereinbarung und einem strategischen Controlling. Das FLAG-Modell widerspiegelt den Ansatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung. Die Ausgestaltung in eine FLAG-Einheit erfolgt dann, wenn die Aufgabe aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht auslagerungsfähig ist, diese Einheit nicht primär mit Politikvorbereitung zu tun hat und die Steuerung über einen längerfristigen Zyklus erfolgen kann.

Die Umstellung auf FLAG muss einen Mehrwert bringen und dazu führen, die eingesetzten Mittel wirtschaftlicher einsetzen zu können¹³⁰. Seit dem 1.1.2011 können gewisse FLAG-Einheiten unter bestimmten Voraussetzungen auch gewerbliche Leistungen erbringen, sofern dies nicht den Kernaufgaben der Einheit entgegensteht, ein gewisser Zusammenhang zu diesen Aufgaben besteht sowie kein personeller und finanzieller Mehraufwand verursacht wird¹³¹. Das Gesetz zählt diese vier Einheiten abschliessend auf¹³². Der Bundesrat betrachtet FLAG als Alternative zur Aufgabenauslagerung (Sägesser 2010: 407)¹³³.

¹²⁸ Artikel 44 RVOG, vgl. auch Artikel 42 FHG, vgl. Sägesser 2007: 404 ff..

¹²⁹ Artikel 46 FHG.

¹³⁰ Artikel 9 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1)

¹³¹ Artikel 41a FHG. Für die Nationalbibliothek ergibt sich die Kompetenz zur Erfüllung gewerblicher Leistungen analog aus Artikel 8a NBiG.

¹³² Nach Artikel 41 a FHG sind dies die Bundesreisezentrale, das BAKOM, das BIT sowie das Informatik-Service-Center des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements.

¹³³ Vgl. Dokumentation der EFV zum FLAG Programm auf <http://www.flag.admin.ch>.

4.2.2 Organisationsvarianten mit Steuerungsmodellen

4.2.2.1 Übersicht mögliche Organisationsformen

Neben den möglichen Rechtsformen für die CS sind unterschiedliche Steuerungsmodelle denkbar. Durch die Kombination von Rechtsformen und Steuerungsmodellen definieren sich die zu überprüfenden Organisationsvarianten. Die folgende Matrix zeigt die theoretisch möglichen Varianten für die Organisation der CS:

| Rechtsform | Privatrechtliche Stiftung | Öffentlich-rechtliche Anstalt | Zentralverwaltung |
|---|---|---|--|
| Steuerungsmodell | | | |
| Autonome Institution | IST-Zustand (Leistungsvereinbarung / Finanzierung) | | |
| Strategische Steuerung auf Departementsebene (EDI / Bundesrat) | Verstärkung der Einflussnahme über die strategische Steuerung | CS mit eigener Rechtspersönlichkeit (analog SNM) | CS als Bundesamt |
| Strategische Steuerung auf Amtsebene (BAK) | Verstärkung der Einflussnahme über die strategische Steuerung | CS mit eigener Rechtspersönlichkeit | CS Organisationseinheit des BAK |
| Integriert in bestehende Institution (indirekte Steuerung) | | Integration in Schweizerisches Nationalmuseum (SNM) | Integration in Nationalbibliothek (NB) |

Tabelle 5: Übersicht Organisationsvarianten

Einzelne theoretisch mögliche Varianten werden aufgrund der fehlenden Umsetzbarkeit nicht weiterverfolgt.

Variante „Stiftung mit verstärkter Steuerung auf Departementsebene“:

Die Einflussnahme des Bundes über die strategische Steuerung einer privatrechtlichen Stiftung ist aufgrund ihrer relativ starren Struktur schwierig. Die Steuerungsdefizite können über partnerschaftliche Zusammenarbeit auf der Basis von fachlicher Kompetenz kompensiert werden. Im Falle der CS findet diese informelle Steuerung heute statt (siehe Interview CS mit F. Maire). Mit einer Steuerung auf Departementsebene statt auf der Ebene Fachamt würde die Einflussnahme noch weiter erschwert.

Variante „CS als Bundesamt“:

Eine Eingliederung der CS als Bundesamt in die Zentralverwaltung ist weder stufen- noch aufgabengerecht. Aufgrund der zu erfüllenden Aufgaben und der geringen Grösse der Organisation ist der Status als Bundesamt kaum gegeben.

Variante „Öffentlich-rechtliche Anstalt mit strategischer Steuerung auf Amtsebene“:

Die CS mit eigener Rechtsperson in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wäre eine selbstständige Einheit des Bundes. Die Funktion des Eigners obliegt dem Bundesrat. Gemäss

Corporate-Governance-Bericht soll die Kontrolle des Bundesrates in seiner Funktion als Eigner hinsichtlich der Anstalten verstärkt werden (vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht, 2006: 45ff). Die Verantwortung für die strategische Steuerung kann somit nicht auf Amtsebene angesiedelt werden. Entsprechend ist das Schweizerische Nationalmuseum nach der Auslagerung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt organisatorisch dem Departement (EDI) angegliedert und nicht mehr dem eigentlichen Fachamt BAK.

4.2.2.2 Variante 0 – „IST-Zustand“

Im Rahmen der heutigen Organisation und Steuerung durch den Bund (siehe Kap. 4.1) wird lediglich die Leistungsvereinbarung den neuen betrieblichen Rahmenbedingungen nach der Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur ab der Aufnahme des Vollbetriebs 2016 angepasst. Die Eigentumsverhältnisse der Bestände bleiben gleich, das Personalstatut sowie der Pensionskassenanschluss bei der Stadt Lausanne bleiben unverändert. Die neuen Archivrechtsgebäude bleiben im Eigentum des Bundes und werden der CS zur Nutzung übergeben. Die Betriebskosten für die Archivräumlichkeiten werden vom Bund übernommen, der zudem einen jährlichen Betriebsbeitrag beisteuert. Die Stiftung funktioniert weiter unter der privatrechtlichen Rechtsform mit Vertretern der Behörden (Bund, Kanton, Gemeinde). Die Zusammenarbeit zwischen den hauptsächlichen Finanzierern wird in einer neuen Vereinbarung geregelt. Die CS tritt nach wie vor autonom auf. Der Bund will sich nicht stärker engagieren. Er strebt keine Eignerrolle an. Die gesetzlichen Grundlagen bleiben grundsätzlich unverändert.

4.2.2.3 Variante 1 – „IST-Zustand mit verstärkter strategischer Steuerung“

Die Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung wird beibehalten.

Das BAK als Auftraggeber ist nicht mehr im Stiftungsrat vertreten (Vermeidung von Interessenkonflikten). Eine anderweitige Vertretung des Bundes, mit einem fachlichen oder strategischen Mehrwert für die CS, könnte hingegen in Erwägung gezogen werden.

Die interne Organisation und die Prozesse der CS werden den neuen betrieblichen Anforderungen angepasst. Die verstärkte strategische Steuerung bzw. Einflussnahme durch das BAK wird über die Leistungsvereinbarung und das entsprechende Controlling realisiert. Dazu sind strategische Zielvorgaben und detaillierte Steuerungs- und Koordinationsprozesse in der Leistungsvereinbarung zu definieren. Weiter enthält die Leistungsvereinbarung eine klare Umschreibung des Leistungskatalogs, der in verschiedene Produktgruppen aufzuteilen ist. Pro Produktgruppe lassen sich mehrere Leistungs- und Wirkungsziele definieren. Das BAK übernimmt eine aktive Rolle als Auftraggeber, indem es auch als unterstützender Partner in Steuerungs- und Koordinationsprozesse integriert wird (z.B. Reporting, Reviews, Mitarbeit in Projekten, institutionsübergreifende Koordination). Im Gegensatz zur Variante 0 wird hier in erster Linie die Organvertretung Corporate-Governance-gerecht umgesetzt. Die übrigen Punkte wie Eigentum, Nutzung, Kooperation und die Grenzen der Steuerung sind mit der Variante 0 vergleichbar, da in beiden Fällen die gleiche Rechtsform weiter besteht. Der Bund will sich auch hier nicht stärker engagieren und strebt keine Eignerrolle an. Auch hier sind keine Gesetzesänderungen vorgesehen.

4.2.2.4 Variante 2 – „Organisationseinheit des BAK“

Die Stiftung CS wird aufgelöst und die Aufgaben, die Sammlung und die Infrastruktur werden in die Bundesverwaltung überführt.

Die CS wird als Organisationseinheit innerhalb des BAK angesiedelt. Damit hat die CS eine analoge Stellung innerhalb der Bundesverwaltung wie zum Beispiel die Sammlung Oskar Reinhard oder das Museo Vela. Eine organisatorische Eingliederung ist in den Sektionen „Museen und Sammlungen“ oder „Film“ der heutigen BAK-Organisation möglich. Entsprechend ist innerhalb der Verwaltung kompetentes Personal zur Verfügung zu stellen, damit diese Überführung prozessgerecht und finanziell organisiert werden kann. Weiter sind die Personalverhältnisse durch die Unterstellung unter das Bundespersonalgesetz zu klären. Ebenso verfährt es sich mit der Anschlusspflicht an die Pensionskasse des Bundes und der Übernahme der Haftung.

Die neu gebauten Archivreisegebäude bleiben im Eigentum des Bundes. Mit der Stadt Lausanne und dem Kanton Waadt müssen aufgrund der Auflösung der Stiftung und des Wegfalls dieser beiden Organvertreter eine Vereinbarung zur Weiterführung des bestehenden Finanzierungsverhältnisses getroffen werden. Es muss abgesichert sein, dass die Bestände der CS, die zum einem grossen Teil nicht in ihrem Eigentum stehen, auch weiterhin in der CS gelagert und genutzt werden können. Dabei sind entsprechende gesetzliche Anpassungen nötig. Die Finanzierung sowie die Leistungserbringung erfolgen über die verwaltungsspezifischen Prozesse und Geschäftsabläufe. Die Einnahmen dieser Verwaltungseinheit (CS) fliessen ohne weitere entsprechende gesetzliche Regelung (Fondslösung oder ähnliches) in den allgemeinen Bundeshaushalt.

4.2.2.5 Variante 3 – „Integration in Nationalbibliothek“

Die Stiftung CS wird aufgelöst und die Aufgaben, die Sammlung und die Infrastruktur werden in die Bundesverwaltung überführt.

Im Unterschied zur reinen Zentralverwaltung wird die CS als Organisationseinheit in die FLAG-Einheit Nationalbibliothek (NB) des BAK integriert. Damit erhält die CS eine analoge Stellung innerhalb der Bundesverwaltung wie das Centre Dürrenmatt in Neuenburg. Die Ausführungen betreffend Variante 2 gelten auch hier mit einer Ausnahme. Die CS erhält durch den FLAG Status eine grössere Handlungsautonomie gegenüber einer Volleingliederung in die Zentralverwaltung (vgl. auch die Ausführungen unter Ziffer 4.2.1.3).

4.2.2.6 Variante 4 – „Eigene öffentlich-rechtliche Anstalt“

Die Stiftung CS wird in eine öffentlich-rechtliche Anstalt CS im Eigentum des Bundes überführt. Dazu ist die gesetzliche Grundlage zu schaffen. Dabei kommt ein neues Spezialgesetz oder die Anpassung eines bestehenden Gesetzes (MSG oder NBibG), das die CS als eigenständige Anstalt definiert, in Frage.

Der Bund führt die CS in seiner Rolle als Eigner im Rahmen der Grundsätze des Corporate-Governance-Berichtes. Der Bund kann sich bei der Umsetzung dieser Variante auf die Erfahrungen mit der Auslagerung der Nationalmuseen abstützen.

Die Verantwortung für die strategischen Vorgaben und die Kontrolle obliegt dem Bundesrat. Organisatorisch wird die CS dem EDI (Fachdepartment) zugeordnet, analog zur öffentlich-

rechtlichen Anstalt Schweizerisches Nationalmuseum (SNM). Innerhalb des Fachdepartementes nimmt das BAK eine beratende und geschäftsvorbereitende Rolle wahr.

4.2.2.7 Variante 5 – „Integration in öffentlich-rechtliche Anstalt SNM“

Die Stiftung CS wird aufgelöst und die Aufgaben, die Sammlung und die Infrastruktur werden in eine Einheit der öffentlich-rechtlichen Anstalt Schweizerisches Nationalmuseum (SNM) überführt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage (MSG) muss angepasst werden. Innerhalb des SNM hat die CS die analoge Stellung wie z.B. das Château de Prangins. Die Ausführungen zur Variante 4 sind hier anwendbar. Die Stellung der CS innerhalb des SNM muss organisatorisch und hierarchisch geklärt werden.

4.2.2.8 Vergleich bezüglich staatlicher Aufgabenerfüllung und Autonomie

Schematisch lassen sich die Organisationsvarianten für die CS bezüglich dem Grad der Verantwortung des Bundes für die Aufgabenerfüllung und der Autonomie der Institution wie folgt gegenüberstellen:

| Organisationsvariante | Verantwortung des Bundes | | | Autonomie der Institution CS |
|------------------------------------|--------------------------|-----------|--------------|------------------------------|
| | Gewährleistung | Erfüllung | Finanzierung | |
| 0 „IST-Zustand“ | | | | |
| 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | | | | |
| 2 „Org.einheit BAK“ | | | | ? |
| 3 „Integration NB“ | | | | ? |
| 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | | | | |
| 5 „Integration SNM“ | | | | |
| Grad Verantwortung schematisch (%) | 0 100 | 0 100 | 0 100 | 0 100 |

Tabelle 6: Variantenvergleich bezüglich staatlicher Aufgabenerfüllung

Bei den Varianten 0 und 1 übernimmt der Bund weitgehend die Gewährleistungsrolle. Neben der Finanzierung ist diese Rolle durch ein politisches Commitment durch verschiedene Beschlüsse und durch die Leistungsvereinbarung definiert. Diese Verantwortung des Bundes ist aber de facto zeitlich beschränkt bzw. muss laufend wieder bestätigt werden. Die Gewährleistungsrolle des Bundes wird in den Varianten 4 und 5 umfassend und nachhaltig übernommen. Mit der Integration in die zentrale Verwaltung (Varianten 2 und 3) wird der Bund zum „Erfüller“ der Aufgaben.

Für die Verantwortung des Bundes als Leistungsfinanzierer ist bei keiner Variante eine prinzipielle Veränderung vorgesehen. Bei den Varianten 2 und 3 (Integration in die zentrale Verwaltung) besteht aber die Möglichkeit, dass sich Dritte aus der Finanzierungsverantwortung zurückziehen.

4.3 Beurteilung der Organisationsvarianten für die CS

Die Beurteilung der Organisationsvarianten für die Zukunft der Cinémathèque Suisse kann zu diesem Zeitpunkt nur auf der Basis des jeweils gegebenen organisatorischen Rahmens erfolgen. Die künftige Ausgestaltung von Ablauf- und Aufbauorganisation¹³⁴ in den Rahmenbedingungen der jeweiligen Rechts- bzw. Organisationsform kann dabei nur antizipiert werden. Beurteilt wird somit primär die Eignung der jeweiligen Variante für eine optimale organisatorische Ausgestaltung und Einbindung in das relevante Umfeld.

Die systematische Beurteilung wird aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln vorgenommen:

1. Varianten mit dem Charakter einer ausgelagerten Einheit des Bundes werden an den Anforderungen des Corporate-Governance-Berichtes (CGB) gemessen. Dazu werden aus den CGB-Leitsätzen geeignete Beurteilungskriterien abgeleitet. Dabei steht das Steuerungs- und Kontroll-Verhältnis zwischen Bund und der Cinémathèque Suisse im Vordergrund.
2. Beurteilung anhand von theoretischen, generischen Effizienzkriterien (Thom/Wenger 2010: 33 ff.). Dabei geht es um Voraussetzungen zur Optimierung der internen Organisation der CS.
3. Beurteilung anhand von fallspezifischen Kriterien. Diese beziehen sich auf die konkreten Handlungsfelder und das spezifische Umfeld der CS und sind primär aufgrund der Erkenntnisse aus den Interviews definiert.

Die Gesamtbeurteilung erfolgt dann durch eine zusammenfassende Analyse der wesentlichsten Differenzen über sämtlichen Beurteilungskriterien.

4.3.1 Beurteilung anhand von Kriterien abgeleitet aus dem CGB

Im Corporate-Governance-Bericht (CGB) des Bundesrates werden die Anforderungen an die rechtliche und organisatorische Ausgestaltungen sowie die Steuerung und Kontrolle von selbstständigen Einheiten des Bundes in der Form von Leitsätzen stipuliert. Dies aus der Optik des Bundes als Eigner und der damit zusammenhängenden Rollen.

Die Gültigkeit dieser Leitsätze beschränkt sich somit eigentlich auf die Organisationsvarianten „Eigene öffentlich-rechtliche Anstalt“ und „Integration in öffentlich-rechtliche Anstalt SNM“ (Varianten 4 und 5). Bei der Beurteilung dieser Varianten ist die Tauglichkeit zur Einhaltung der Corporate-Governance-Grundsätze im spezifischen Fall der Cinémathèque Suisse ex ante zu prüfen.

¹³⁴ Die Organisationstheorie definiert Ablauforganisation als die Gestaltung von Arbeitsprozessen unter Berücksichtigung von Raum, Zeit, Sachmitteln und Personen. Unter Aufbauorganisation wird die Strukturierung einer Unternehmung in organisatorische Einheiten und Stellen sowie die Gestaltung von Führungsbeziehungen verstanden.

In den Varianten 0 („IST-Zustand“) und 1 („IST-Verstärkte Steuerung“) ist eine „eignerähnliche“ oder „eignernahe“ Rolle des Bundes gegeben. Die Interessen und die Anforderungen an den Bund als Finanzierer und Gewährleister sind mindestens vergleichbar. Eine Beurteilung dieser Varianten anhand von Kriterien, die sich aus den Corporate-Governance-Grundsätzen ableiten lassen, ist daher sinnvoll.

Für die Varianten 2 („Organisationseinheit BAK“) und 3 („Integration NB“) sind die Grundsätze nicht anwendbar. Für Einheiten der Zentralverwaltung gelten die allgemeinen Grundsätze der Verwaltungsführung des Bundes (BV, RVOG, FHG, FLAG-Grundsätze usw.).

Die Analyse der Leitsätze des CGB und des Zusatzberichtes zum CGB im Hinblick auf Beurteilungskriterien für die Organisationsvarianten ergibt folgendes Resultat:

| Thema | Leitsatz | Inhalt (zusammengefasst) | Abgeleitetes Beurteilungskriterium |
|---|----------|--|--|
| Organisation und Rechtsform | 1. | Grundsätzlich öff.-rechtl. Anstalt für verselbständigte Einheiten mit Bundesaufgaben | CGB-Konformität der Rechtsform |
| Struktur und Kompetenzverteilung der Leitungsorgane / Wahl- und Abberufung durch Bund | 2. | Schlanke Strukturen / Klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen | Struktur und Kompetenzabgrenzung (Eignung zur ...) |
| | 6. | Wahrung der Interessen der verselbständigten Einheit durch die Mitglieder des Verwaltungsrat oder Institutsrats | Interessenskonflikte (Vermeidung von ...) |
| Besondere Kompetenzen | 14. | Anstalten gehen nur ausnahmsweise Kooperationen und Beteiligungen ein – in Abstimmung mit den mittelfristigen Zielen des BR | Kooperationsfähigkeit |
| | 15. | Anstalten dürfen kommerzielle Nebenleistungen erbringen - gesetzliche Grundlage – enger Bezug zu Hauptaufgabe ohne Beeinträchtigung – nicht wettbewerbsverzerrend – min. kostendeckend | Erbringen von kommerziellen Leistungen (Möglichkeit zum ...) |
| Steuerung mittels strategischer Ziele | 16. | Steuerung auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielen – aufgabenseitige Steuerung abhängig von Vorgaben aus Gesetz und Markt; Umfang der Finanzierung aus allg. Steuermitteln; Risiken für den Bund | Strategische Steuerung durch den Bund (Eignung zur ...) |
| | 17. | Zuständigkeit des BR für strategische Ziele – zu berücksichtigende Finanzierungsbeschlüsse des Parlamentes (bei finanzieller Abhängigkeit vom Bund) | Zielbildungsprozess (Eignung für den ...) |
| Grundlagen und Massnahmen der bundesrätlichen Kontrolle | 18. | Kontrolle des BR nach Ablauf des Geschäftsjahres anhand: - Bericht VR/IR über strategische Zielerreichung - Geschäftsbericht - Prüfungsbericht externe Revision - Bericht EFK (Delegation BR an Departemente möglich) | Kontrollprozess (Zweckmäßigkeit) |
| Personalpolitische Steuerung | 29. | Vselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, haben ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG | Personalpolitische Umsetzung (Eignung zur ...) |
| Pensionskassenstatut | 30. | Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut - Ausführungsbestimmungen min. mit Grundsätzen und Eckwerten betreffend: - Entlohnung - Nebenleistungen | |

| Thema | Leitsatz | Inhalt (zusammengefasst) | Abgeleitetes Beurteilungskriterium |
|--|----------|--|------------------------------------|
| | 31. | Personalpolitische Vorgaben durch den Bund im Rahmen der strategischen Ziele | |
| | 34. | Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut: Anschlusspflicht PUBLICA | |
| Leitsätze, aus denen keine Beurteilungskriterien abgeleitet werden: Kernforderungen beziehen sich auf die interne Ausgestaltung in der gewählten Rechts- bzw. Organisationsform (wie z.B. personelle Besetzungen, Wahlorgane, prozessuale Vorgaben, Finanzierung) | | | |
| Thema | Leitsatz | Inhalt (zusammengefasst) | |
| Struktur und Kompetenzverteilung der Leitungsorgane / Wahl- und Abberufung durch Bund | 3. | Personelle Unabhängigkeit der Organe | |
| | 4. | Wahl von Verwaltungs- oder Institutsrat und Revisionsstelle durch BR – Vorbehalt der Genehmigung BR bei der Wahl der GL | |
| | 5. | Bund erstellt Anforderungsprofil für VR oder IR (Grundlage Wahl BR) – BR sorgt für angemessene Vertretung des Bundes | |
| | 7. | Möglichkeit der Abberufung Organmitglieder während Amtsdauer aus wichtigen Gründen | |
| | 8. | Sinngemässe Stellung und Zuständigkeit nach dem Aktienrecht | |
| Instruierbare Bundesvertreter | 9. | Instruierbare Vertreter des Bundes nur wenn nötig | |
| Haftung | 10. | Haftung nach privatem Recht bei Tätigkeit am Markt und im Rahmen des Privatrechts | |
| | 11. | Beschränkung der Haftung von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht | |
| | 12. | Haftung des Bundes nur in Ausnahmefällen – mit risikopolitischen Vorgaben | |
| Besondere Kompetenzen | 13. | Beschränkung der Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen (Rechtssetzungskompetenz) | |
| Grundlagen und Massnahmen der bundesrätlichen Kontrolle | 19. | Mindestgehalt des Geschäftsberichtes von Anstalten in Anlehnung an Aktienrecht | |
| | 20. | Publikation Geschäftsbericht Anstalt erst nach Genehmigung BR (bzw. Departement) | |
| | 21. | Entlastung des VR/IR durch BR (bzw. Departement) jährlich | |
| | 22. | Berichterstattung der externen Revisionsstelle bei Anstalten in Anlehnung Aktienrecht | |
| Finanzen / Rechnungslegung / Steuerpflicht / Kapitalausstattung | 23. | Verselbständigte Einheiten führen eine eigene Rechnung | |
| | 24. | Kriterien für die Kapitalausstattung | |
| | 25. | Vorschriften des BR zur Rechnungslegung bei Konsolidierung mit Staatsrechnung | |
| | 26. | Aufgabenspezifischer Organisationserlass bei Finanzierung Anstalt über Preise, Gebühren und Abgeltungen | |
| | 27. | Entscheid BR über Gewinnverwendung bei Anstalten | |
| | 28. | Steuerpflicht der Anstalten abhängig von Tätigkeit – Spartenrechnung bei teilweiser Steuerpflicht | |
| Personalpolitische Steuerung | 31. | Anwendung Kaderlohngesetzgebung bei Einheiten mit privatrechtlichem Personalstatut | |
| Pensionskassenstatut | 33. | Arbeitsrechtliche Mindeststandards und eine Verhandlungspflicht zu Abschluss eines GAV sind im Rahmen der Marktregulierung zu verankern. | |
| | 35. | Pflichten des Arbeitgebers bei Schaffung neuer Einheiten sowie beim Austritt aus der PUBLICA | |
| | 36. | Genehmigung Anschlussverträge PUBLICA durch den BR | |

| Thema | Leitsatz | Inhalt (zusammengefasst) |
|-------|----------|---|
| | 37. | Vorsorgepolitische Vorgaben des BR im Rahmen der strategischen Ziele für verselbständigte Einheiten mit Dienstleistungen am Markt |

Tabelle 7: Analyse Leitsätze CGB – Beurteilungskriterien

Leitsätze, aus denen keine Beurteilungskriterien abgeleitet wurden, müssen bei der Wahl einer Organisation als ausgelagerte Einheit des Bundes auf ihre Relevanz für die Umsetzung überprüft werden.

In der Folge werden die Organisationsvarianten für die CS summarisch bezüglich ihrer Eignung zur Erfüllung der Anforderungen des CGB bewertet (+ = gut / 0 = neutral / - = schlecht) und die Beurteilung stichwortartig kommentiert:

| Beurteilungskriterium (CGB-Kriterium) | Variante 0 „IST-Zustand“ | Variante 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|--|---|--|--|--|
| CGB-Konformität der Rechtsform | - | - | + | + |
| | Für die „eigenerähnliche“ Rolle des Bundes nicht die geforderte Rechtsform | Für die „eigenerähnliche“ Rolle des Bundes nicht die geforderte Rechtsform | Gemäss CGB | Gemäss CGB |
| Struktur und Kompetenzabgrenzung (Eignung zur ..) | + | + | + | 0 |
| | Theoretisch als eigenständige Institution gegeben | Theoretisch als eigenständige Institution gegeben | Voraussetzungen als eigenständige Institution gegeben | Abhängig von der Lösung der Einbindung in die bestehende Org. |
| Interessenskonflikte (Vermeiden von ..) | - | + | + | + |
| | Einsitz des Auftraggebers im strategischen Leitungsorgan | Bereinigung Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt |
| Kooperationsfähigkeit | + | + | 0 | 0 |
| | Theoretisch volle Autonomie – Beschränkung durch finanz. Rahmen | Theoretisch volle Autonomie – Beschränkung durch finanz. Rahmen | Beschränkt durch Zweckbestimmung und strategische Ziele | Beschränkt durch Zweckbestimmung und strategische Ziele |
| Erbringen von kommerziellen Leistungen (Möglichkeit zum ..) | + | +/0 | +/0 | +/0 |
| | Keine Beschränkung | Beschränkung allenfalls durch strategische Vorgaben | Bezug zur Hauptaufgabe, gesetzliche Grundlage, wettbewerbsneutral | Anpassung des MSG auf Spezifitäten der CS |
| Strategische Steuerung durch den Bund (Eignung zur ..) | - | 0/- | + | + |
| | Strategische Steuerung obliegt dem Stiftungsrat – Bund kann nur über Finanzierung steuern | Strat. Steuerung obliegt dem Stiftungsrat – Bund verknüpft Auftrag und Finanzierung mit strategischen Vorgaben | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt |
| Zielbildungsprozess (Eignung für den ..) | - | 0 | + | + |
| | Kein Prozess auf Seite des Leistungsfinanzierers – beeinflusst internen Prozess | Bilateraler Prozess mit dem Leistungsfinanzierer – Abstimmung mit Dritten (Kanton, Stadt) nötig | Gute Voraussetzungen für internen Prozess auf Basis von strategischen Zielvorgaben | Gute Voraussetzungen für internen Prozess auf Basis von strategischen Zielvorgaben |
| Kontrollprozess (Zweckmäßigkeit) | + | + | + | + |
| | Stiftungsaufsicht / jährliche Berichterstattung an BAK | Stiftungsaufsicht / verbessertes Reporting (Evaluationsklausel) | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt | Mit Umsetzung der CGB-Grundsätze geregelt |

| Beurteilungskriterium (CGB-Kriterium) | Variante 0 „IST-Zustand“ | Variante 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|--|--|--|---|---|
| Personalpolitische Umsetzung (Eignung zur ..) | + | + | - | - |
| | Kein Veränderung der relativ kostengünstigen personalpolitischen Rahmenbedingungen | Kein Veränderung der relativ kostengünstigen personalpolitischen Rahmenbedingungen | Kosten (Anpassung Anstellungsbedingungen an BPG, Anschluss PUBLICA) | Kosten (Anpassung Anstellungsbedingungen an BPG, Anschluss PUBLICA) |

Tabelle 8: Beurteilung Varianten anhand der „CGB-Kriterien“

Aus dieser Beurteilung anhand der „CGB-Kriterien“ sind die folgenden Erkenntnisse für die weiterführenden Überlegungen zu berücksichtigen:

- Die heutige Rechtsform der privatrechtlichen Stiftung ist nicht CGB-konform. Dies ist eigentlich nicht relevant, da der Bund ja nicht Eigentümer ist. Die heute wahrgenommene „eignerähnliche“ Rolle, die sich in Zukunft noch akzentuieren wird, und der Aufgabencharakter der CS würden aber gemäss den Folgerungen des CGB die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfordern.
- Potenzielle Interessenskonflikte lassen sich mit der konsequenten Adaption der GGB-Grundsätze weitgehend vermeiden. Mit der Organisationsform als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes wäre der formelle Rahmen dazu geschaffen. Entsprechende Massnahmen lassen sich aber auch bei der Weiterführung des IST-Zustandes umsetzen.
- Die Kooperationsfähigkeit ist für die Zweckerfüllung der CS entscheidend. Im IST-Zustand verfügt sie diesbezüglich prinzipiell über uneingeschränkte Autonomie. Grenzen setzen der finanzielle Rahmen und die informelle Verpflichtung zur Abstimmung mit den Leistungsfinanzierern. Bei einer Transformation in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist bei der Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens und bei der Definition der strategischen Ziele darauf zu achten, dass die zweckmässige Kooperationsfähigkeit gewährleistet ist.
- Das Finanzierungspotenzial durch kommerzielle Leistungen darf für die Zukunft der CS nicht verbaut werden. Bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens für eine neue Organisationsform sind die dazu notwendigen Freiheitsgrade vorzusehen.
- Einem Anspruch des Bundes zur verbindlichen strategischen Steuerung kann der IST-Zustand nicht genügen. Mit der finanziellen Abhängigkeit der CS vom Bund ist eine starke Beeinflussung möglich, aber formell obliegt die strategische Steuerung dem Stiftungsrat. Mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist der Rahmen für eine systematisierte und kohärente strategische Steuerung durch den Bund gegeben.
- Heute besteht kein durchgängiger Prozess der Zielbildung zwischen Bund und CS. Die Leistungsvereinbarung gibt für die Zielbildung der CS einen Rahmen vor. Die darin stipulierten Vorgaben geben kaum Anhaltspunkte für das Setzen von Prioritäten. Innerhalb der Vereinbarungsperiode erfolgt keine systematische Abstimmung der Ziele.

Als öffentlich-rechtliche Anstalt wären für Bund und CS die Voraussetzungen für einen stufengerechten Zielbildungsprozess gegeben.

- Der personalpolitische Handlungsspielraum ist ein wesentlicher Vorteil des IST-Zustandes. Die Flexibilität und die Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten ermöglichen eine effiziente Leistungserbringung. Die Anforderungen an eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes schränken diese Flexibilität massgebend ein (Personalstatut, Anschlusspflicht PUBLICA mit eigenem Vorsorgewerk) und führen zu erheblichen Transaktionskosten und höheren Betriebskosten.

4.3.2 Beurteilung der Voraussetzungen für die organisatorische Optimierung

Die aus den Leitsätzen des CGB abgeleiteten Kriterien dienen der Beurteilung der Konsequenzen der gewählten Organisationsform primär im Hinblick auf das Steuerungs- und Kontroll-Verhältnis zwischen Bund (Eigner oder Auftraggeber/Finanzierer) und der Cinémathèque Suisse.

Die künftige Organisationsform muss aber auch im Hinblick auf die Optimierung und Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit der Institution selber zweckmässig gewählt werden. Die Handlungsfreiheit bezüglich einer optimalen Ausgestaltung der internen Steuerungs- und Leistungsprozesse und der strukturellen Rahmenbedingungen (Aufbauorganisation) ist in den zu beurteilenden Organisationsvarianten teilweise unterschiedlich.

Ob die mögliche interne organisatorische Optimierung in der gewählten Organisationsform dann auch tatsächlich umgesetzt werden kann, ist zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilbar. Die Beurteilung der Voraussetzungen für die künftige Optimierung der Organisation der CS, welche die zu prüfenden Organisationsvarianten beinhalten, ist aber eine wesentliche Entscheidungsgrundlage.

Diese Beurteilung kann nur im Rahmen von generischen Kriterien erfolgen, da eben nur Voraussetzungen für die organisatorische Optimierung betrachtet werden können und nicht die konkreten Elemente der Ablauf- und Aufbauorganisation. Aus der Organisationstheorie wird hier das Effizienzkonzept nach Thom/Wenger mit den daraus hergeleiteten generische Effizienzkriterien verwendet (Thom/Wenger 2010: 33 ff.).

| Kat. | Nr. | Effizienzkriterien | Unterkriterien |
|-------------------------|-----|---|---|
| Ökonomisch-technisch | 1 | Zielorientierung der Organisation | <ul style="list-style-type: none"> - Eindeutiger Zielbezug aller Stellenaufgaben - Einhaltung des Kongruenzprinzips - Aufgabenerfüllung: sach-/problemnah, zielbezogen |
| | 2 | Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes | <ul style="list-style-type: none"> - Aufwandsgünstige Gliederungstiefe und –breite - Optimierte Anzahl, Art und Ebene von Schnittstellen mit Kooperationsnotwendigkeit, angepasste horizontale Koordinationseinrichtungen |
| | 3 | Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse | <ul style="list-style-type: none"> - Für Zeitbedarf und Problemlösungsumsicht gleichermassen günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten - Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung |
| Flexibilitätsorientiert | 4 | Handlungs-, Anpassungs-, und Innovationsfähigkeit der Organisation | <ul style="list-style-type: none"> - Fähigkeit zur anforderungsgerechten, friktionsarmen Aktion und Reaktion auf Änderungen - Optimaler Zentralisationsgrad von Aktions- und Reaktionsentscheidungen - Angemessene Offenheit der Primärstruktur für Sekundär- und temporäre Ergänzungsstrukturen |
| | 5 | Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz) | <ul style="list-style-type: none"> - Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations-, und Kontaktmöglichkeiten - Durchlässigkeit der Strukturen (personelle Mobilität) - Fähigkeit zur Bündelung spezifischer Wissenspotenziale |

| Effizienzkriterium | Variante 0 „IST-Zustand“ | Variante 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | Variante 2 „Org.einheit BAK“ | Variante 3 „Integration NB“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4 Handlungs-, Anpassungs-, und Innovationsfähigkeit der Organisation | + | + | - | - | +/0 | +/0 |
| | Flexible Strukturen / Nähe der Führung zum operativen Geschäft / hohe Identifikationen mit Aufgaben auf allen Stufen | Flexible Strukturen / Nähe der Führung zum operativen Geschäft / hohe Identifikationen mit Aufgaben auf allen Stufen | Beschränkung durch Einbindung in übergeordnete Strukturen | Beschränkung durch Einbindung in übergeordnete Strukturen / gewisse Autonomie durch FLAG | Grundsätzlich gute Voraussetzungen für die Gestaltung der Organisation / Einschränkung durch gesetzl. Rahmen möglich | Grundsätzlich gute Voraussetzungen für die Gestaltung der Organisation / Einschränkung durch gesetzl. Rahmen möglich und durch übergeordnete Strukturen |
| 5 Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit (Kompetenzbündelungseffizienz) | 0/- | 0/- | +/0 | +/0 | 0/- | +/0 |
| | Einfache Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten gegeben / Beschränkung durch Grösse – isolierte Stellen/ Funktionen / Geringe Durchlässigkeit | Einfache Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten gegeben / Beschränkung durch Grösse – isolierte Stellen/ Funktionen / Geringe Durchlässigkeit | Synergien und breitere personelle Abstützung möglich / Führungs- und Supportstrukturen des Bundes | Synergien und breitere personelle Abstützung möglich / Führungs- und Supportstrukturen des Bundes | Einfache Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten gegeben / Beschränkung durch Grösse – isolierte Stellen/ Funktionen / Geringe Durchlässigkeit | Synergien und breitere personelle Abstützung möglich / thematische Nähe zu anderen Bereichen |
| 6 Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Von der grundsätzlichen Organisationsform unabhängig bzw. aus dieser übergeordneten Sicht nicht differenziert beurteilbar. | | | | | |

Tabelle 10: Beurteilung anhand der Effizienzkriterien

Aus der Beurteilung anhand der „Effizienzkriterien“ sind die folgenden Erkenntnisse für die zusammenfassende Gesamtbeurteilung relevant:

- Die heutige Organisationsform fördert die Zielorientierung der Organisation nicht. Abhängigkeiten und wenig systematisierte Entscheidungsprozesse erschweren eine gezielte Ausrichtung der Organisation. In allen anderen Varianten werden die Voraussetzungen dafür verbessert. Am deutlichsten als eigenständige öffentlich-rechtliche Anstalt.
- Aus Sicht der CS werden die Führbarkeit und die Begrenzung des Koordinationsaufwandes bei den Varianten einer Eingliederung in die Zentralverwaltung deutlich verschlechtert. Dies gilt auch für die Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit.
- Mit Ausnahme der möglichen Förderung der organisatorischen Lernfähigkeiten zeigt diese „Effizienzbeurteilung“ keine Vorteile einer Eingliederung in die Bundesverwaltung. Der Aufgabencharakter und die relativ hohe betriebliche Autonomie verlangen aus Effizienzüberlegungen eine Organisationsform mit möglichst hoher operativer Unabhängigkeit.

4.3.3 Beurteilung anhand fallspezifischer Kriterien

Zweck und Aufgaben der CS stellen spezifische Anforderungen an die Organisation. Die Resultate der Erhebungen und Befragungen zur Organisationsform der CS zeigen, dass der Politikbezug und die Beziehungsgestaltung mit dem relevanten thematischen und administrativen Umfeld von besonderer Bedeutung sind. Daneben sind auch die Voraussetzungen für die Umsetzung einer neuen Organisationsform spezifisch auf die konkreten Gegebenheiten hin zu beurteilen.

Folgende fallspezifische Kriterien werden vor diesem Hintergrund für die Beurteilung der Organisationsvarianten verwendet:

| Fallspezifische Kriterien | Erläuterung / Begründung | Referenz in Interview |
|---|---|--|
| Politische Verantwortung für die Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes (öffentlicher Aufgabencharakter) | Die Ausrichtung von Subventionen an private Institutionen, welche die Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes sicherstellen, ist zwar eine politische Anerkennung der „öffentlichen“ Aufgabe. Es bestehen auch gesetzliche Grundlagen, die das (finanzielle) Engagement des Bundes legitimieren. Eine umfassendere und längerfristige Übernahme der Verantwortung durch den Bund wird aber von den betroffenen Institutionen gewünscht. | - CS - Fonoteca - Nationalbibliothek - Nationalmuseum |
| Nähe zu Politikprozessen | Es besteht eine Abhängigkeit der Institution von politischen Entscheiden. Die Nähe zur Politik hat einen Einfluss auf die Qualität und Effizienz der Entscheidungsprozesse. | - CS - Nationalbibliothek - Nationalmuseum |
| Finanzierungssicherheit | Die mittel- und langfristige Sicherung der Finanzierung der Aktivitäten ist ein zentrales Anliegen. Damit ist auch eine angemessene Planungssicherheit für die kostenintensiven Erhaltungsmassnahmen verbunden. | - CS - Fonoteca - Nationalbibliothek - Nationalmuseum |
| Zweckmässige betriebliche Autonomie | Autonomie im Hinblick auf eine effiziente und effektive Zielerreichung. Zweckmässige Handlungsspielräume für die operative Tätigkeit und die Finanzierung (Generieren von Drittmitteln). | - CS - Fonoteca - Nationalbibliothek - Nationalmuseum |
| Wahrnehmung als „Nationale Institution“ | Für die Aussenwirkung, auch im Bezug auf nationale und internationale Kooperationen, ist der Status der Institution wesentlich. | - CS - BAK - Nationalbibliothek |
| Zusammenarbeit und Synergien mit anderen Institutionen (Eignung für die ..) | Möglichkeit und Zweckmässigkeit der Prozesse zur Kooperation und zum Nutzen von Synergien mit anderen Institutionen. | - CS - BAK |
| Umsetzung einer „Memopolitik“ des Bundes (Eignung für die ..) | Die Institution soll künftig so aufgestellt sein, dass sie die Weiterentwicklung einer „nationalen Gedächtnispolitik“ fördert. | - Fonoteca - BAK |
| Kosten und Abhängigkeiten (z.B. Personal, Finanzen, IT, Liegenschaften) | Transaktionskosten und Konsequenzen für die laufenden Kosten der Institution in der Zukunft. Einschränkung des Handlungsspielraums zur finanziellen Optimierung (z.B. Pflichtbezüge). | - Nationalbibliothek - EFV - EPA - Nationalmuseum |

| Fallspezifische Kriterien | Erläuterung / Begründung | Referenz in Interview |
|--|--|---|
| Einbezug weiterer Finanzierer (z.B. Kanton, Stadt Lausanne) (Eignung für den ..) | Die Veränderungen der Organisationsform können Auswirkungen auf das Engagement von bestehenden oder potenziellen Geldgebern der Institution haben. | - Nationalbibliothek - BAK - EFV |
| Eigentumsverhältnisse und Haftung (Auswirkungen auf ..) | Je nach Organisationsform stellen sich Fragen zu den Eigentumsverhältnissen (Stiftungsvermögen, hinterlegte Bestände von Dritten usw.) und zur Haftung (Versicherung, Staatshaftung usw.) | - CS - Nationalmuseum EFV |
| Umsetzungshindernisse und –aufwand | Voraussichtliche Schwierigkeiten und Kostenfolgen der Umwandlung in eine neue Organisationsform bzw. der Veränderung des Verhältnisses zum Bund (z.B. gesetzliche Grundlagen, politische Prozesse, Einbezug Dritter) | - Nationalbibliothek - BAK - EFV - EPA |

Tabelle 11: Fallspezifische Beurteilungskriterien

In der Folge werden die Organisationsvarianten für die CS summarisch im Hinblick auf die fallspezifischen Kriterien bewertet (+ = gut / 0 = neutral / - = schlecht) und die Beurteilung stichwortartig kommentiert:

| Fallspezifische Kriterien | Variante 0 + 1 „IST-Zustand“ | Variante 2 „Org.einheit BAK“ | Variante 3 „Integration NB“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|---|--|---|---|--|---|
| Politische Verantwortung für die Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes (öffentlicher Aufgabencharakter) | 0 | + | + | + | + |
| | Politisches Commitment durch gesetzl. Grundlagen (FiG, NBibG), Finanzierung neues Archiv und mehrjähriger Kreditrahmen / längerfristige Verantwortung des Bundes nicht gesichert | Klares Bekenntnis zu Staatsaufgabe | Klares Bekenntnis zu Staatsaufgabe | Klares Bekenntnis zu Staatsaufgabe | Klares Bekenntnis zu Staatsaufgabe |
| Nähe zu Politikprozessen | - | + | + | 0 | 0/- |
| | Informell über Kontakte zum BAK / indirekt über einzelne Mitglieder des Stiftungsrates | Direkte Einbindung in die politischen Prozesse des Bundes | Direkte Einbindung in die politischen Prozesse des Bundes | Indirekte Einbindung in die politischen Prozesse des Bundes – proaktives Handeln zur Beziehungspflege nötig | Indirekte Einbindung in die politischen Prozesse des Bundes – proaktives Handeln zur Beziehungspflege nötig / Distanz durch die zwischengeschaltete Führungsebene grösser |
| Finanzierungssicherheit | 0/- | + | + | +/0 | +/0 |
| | Beschränkt auf die Kreditperiode / faktische Finanzierungsverpflichtung durch Neubau des Bundes | Finanzierung im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses der BV / massive Kürzungen unwahrscheinlich | Finanzierung im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses der BV / massive Kürzungen unwahrscheinlich | Finanzierung im Rahmen der mehrjährigen Kreditbeschlüsse des Bundes (Kulturbotschaft) / Risiko Budgetkürzung | Finanzierung im Rahmen der mehrjährigen Kreditbeschlüsse des Bundes (Kulturbotschaft) / Risiko Budgetkürzung |

| Fallspezifische Kriterien | Variante 0 + 1 „IST-Zustand“ | Variante 2 „Org.einheit BAK“ | Variante 3 „Integration NB“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|--|---|--|--|---|--|
| | | | | etwas grösser als bei Var. 2 und 3 | etwas grösser als bei Var. 2 und 3 |
| Zweckmässige betriebliche Autonomie | + Im Rahmen des Leistungsauftrages vollumfänglich gegeben | - Eingeschränkt durch Einbettung in Zentralverwaltung | 0/- Geringere Einschränkung durch FLAG-Status | + Im Rahmen des gesetzl. Rahmens und der strategischen Vorgaben weitgehend gegeben | +/0 Im Rahmen des gesetzl. Rahmens und der strategischen Vorgaben weitgehend gegeben / Einschränkung durch übergeordnete Organisationsstruktur |
| Wahrnehmung als „Nationale Institution“ | 0/- Beschränkte formelle Kontakte mit staatlichen Stellen im In- und Ausland / geringerer Status im internationalen Vergleich | + Wahrnehmung und Anerkennung als staatliche Institution / formelle Kontakte „auf Augenhöhe“ möglich | + Wahrnehmung und Anerkennung als staatliche Institution / formelle Kontakte „auf Augenhöhe“ möglich | + Wahrnehmung und Anerkennung als staatsnahe Institution / formelle Kontakte erleichtert | +/0 Wahrnehmung und Anerkennung als staatsnahe Institution / formelle Kontakte erleichtert / Status als Teil einer übergeordneten Institution etwas geringer |
| Zusammenarbeit und Synergien mit anderen Institutionen (Eignung für die..) | 0/- Theoretisch uneingeschränkt / faktisch durch privaten Status bedingt in Einzelfällen behindert | 0 Vereinfacht mit Institutionen des Bundes / Einschränkung bei Privaten durch schwerfälligere Prozesse | +/0 Vereinfacht mit Institutionen des Bundes / Einschränkung bei Privaten durch schwerfälligere Prozesse | + Vereinfacht mit Institutionen des Bundes / weitgehende Autonomie für Zusammenarbeit mit Dritten | + Vereinfacht mit Institutionen des Bundes / weitgehende Autonomie für Zusammenarbeit mit Dritten |
| Umsetzung einer „Memopolitik“ des Bundes (Eignung für die..) | 0/- Einbindung als private Institution nicht per se vorauszusetzen / Verpflichtung über Leistungsvereinbarung möglich | + Als Teil des Bundes zur Umsetzung einer übergeordneten Strategie verpflichtet | + Als Teil des Bundes zur Umsetzung einer übergeordneten Strategie verpflichtet | + Als Teil des Bundes zur Umsetzung einer übergeordneten Strategie verpflichtet | + Als Teil des Bundes zur Umsetzung einer übergeordneten Strategie verpflichtet |
| Kosten und Abhängigkeiten (z.B. Personal, Finanzen, IT, Liegenschaften) | 0/- Scheinautonomie – faktische Abhängigkeiten in den Bereichen IT (BIT) und Liegenschaften (BBL) / gewisser Handlungsspielraum bei der Personalpolitik | - Höhere Kosten in den Bereichen Personal und IT / grosse Einschränkungen bei der finanziellen Autonomie (Drittmittelgenerierung und Verwendung Erträge) | - Höhere Kosten in den Bereichen Personal, Reporting und IT / Einschränkungen bei der finanziellen Autonomie (Drittmittelgenerierung und Verwendung Erträge) | 0/- Höhere Kosten in den Bereichen Personal, Reporting und IT / teilweise Beschränkung der finanziellen Autonomie durch Vorgaben des eidg. Finanzhaushaltes | 0/- Höhere Kosten in den Bereichen Personal, Reporting und IT / teilweise Beschränkung der finanziellen Autonomie durch Vorgaben des eidg. Finanzhaushaltes |
| Einbezug weiterer Finanzierer (z.B. Kanton, Stadt Lausanne) (Eignung für den..) | + Als regionale Institution mit entsprechender Ausstrahlung anerkannt / formelle Voraussetzungen durch das Stiftungsstatut | 0/- Erschwerte Generierung von Drittmitteln als Teil der BV / Risiko der regionalen Identifikation und damit Verlust der Beiträge von | 0/- Erschwerte Generierung von Drittmitteln als Teil der BV / Risiko der regionalen Identifikation und damit Verlust der Beiträge von | +/0 Generieren von Drittmitteln im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben / Regionaler Bezug weiterhin gegeben | +/0 Generieren von Drittmitteln im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben / Regionaler Bezug weiterhin gegeben |

| Fallspezifische Kriterien | Variante 0 + 1 „IST-Zustand“ | Variante 2 „Org.einheit BAK“ | Variante 3 „Integration NB“ | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | Variante 5 „Integration SNM“ |
|---|--|---|---|---|---|
| | einfach | Stadt und Kanton | Stadt und Kanton | | |
| Eigentumsverhältnisse und Haftung (Auswirkung auf ..) | 0 | - | - | +/0 | +/0 |
| | Eigentumsverhältnisse unproblematisch (eigene Bestände und Depots Dritter) / keine Staatshaftung | Fragen der Staatshaftung | Fragen der Staatshaftung | Keine Staatshaftung (vgl. Art. 15 MSG) | Keine Staatshaftung (vgl. Art. 15 MSG) |
| Umsetzungshindernisse und –aufwand | + | - | - | 0/- | 0/- |
| | Weiterführung Status quo | Gesetzliche Anpassungen / personalrechtliche Anpassungen / hoher org. Veränderungsaufwand | Gesetzliche Anpassungen / personalrechtliche Anpassungen / hoher org. Veränderungsaufwand | Gesetzliche Anpassungen / personalrechtliche Anpassungen / teilweise Weiterführung der bestehenden Organisation möglich | Gesetzliche Anpassungen / personalrechtliche Anpassungen / teilweise Weiterführung der bestehenden Organisation möglich |

Tabelle 12: Beurteilung anhand fallspezifischer Kriterien

Aus der Beurteilung anhand der „Fallspezifischen Kriterien“ sind die folgenden Erkenntnisse für die Lösungswahl von Bedeutung:

- Ein klares und verlässliches politisches Bekenntnis zur CS als wichtiges Element für die Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes ist für die Führung der Institution zentral. Mit der Finanzierung des neuen Archivs und den bisher immer gesprochenen Finanzierungsbeiträgen durch den Bund und das Engagement des Kantons Waadt und der Stadt Lausanne ist die Anerkennung faktisch gegeben. Eine Eingliederung als Institution des Bundes würde aber ein langfristiges Commitment bedeuten. Damit ergäben sich für die Zukunft der CS eine deutlich verbesserte Planungssicherheit und zusätzliche Entwicklungsperspektiven.
- Um die Entwicklungen im relevanten Umfeld frühzeitig antizipieren zu können und entsprechend die Führung darauf auszurichten, ist die Nähe zu den entsprechenden politischen Prozessen wichtig. Im IST-Zustand ist dies durch informelle Kontakte möglich, aber stark abhängig von personellen Konstellationen. Diese Nähe ist mit einer Eingliederung in die Bundesverwaltung sehr direkt gegeben. Bei einem Status als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist die Distanz (als ausgegliederten Einheit) grösser. Diese ist überwindbar, erfordert aber proaktive Kontaktpflege zur Bundesverwaltung und zu den politischen Akteuren (vgl. auch Interview SNM).
- Mit der umfangreichen Finanzierung der neuen Archive (rund Fr. 50 Mio.) ist der Bund indirekt eine Verpflichtung eingegangen. Ein gesicherter Betrieb durch die CS ist die Grundvoraussetzung für die Werthaltigkeit dieser Investition. Trotzdem bleibt eine gewisse politische Unberechenbarkeit bezüglich den künftigen Finanzierungsbei-

trägen des Bundes an den Betrieb der CS. Mit den Varianten 2 bis 5 entfällt diese institutionelle Unsicherheit weitgehend.

- Die zweckmässig betriebliche Autonomie wird bei den Varianten mit einer Eingliederung in die Zentralverwaltung teilweise beschränkt. Das effektive Ausmass der Beschränkung ist schwer abschätzbar (siehe auch Beurteilung anhand der „Effizienzkriterien“).
- Für die Aufgabenerfüllung der CS ist die Wahrnehmung als „nationale Institution“ bedeutend. Sie ermöglicht den Austausch und die Zusammenarbeit mit dem relevanten Umfeld im In- und Ausland mit einem ernstzunehmenden Status. Alle Varianten mit einer näheren Anbindung an den Bund stützen diese Wahrnehmung. Der Umstand, dass die CS oft als „Cinémathèque Lausanne“ wahrgenommen wird, ist eine gewisse Hypothek für die künftige Weiterentwicklung.
- Die Varianten mit einem Statut als öffentlich-rechtliche Anstalt erleichtern die Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergien mit Institutionen mit Bezug zum Bund. Zudem bleibt die Autonomie zur Kooperation mit Dritten weitgehend erhalten. Bei einer Integration in die Bundesverwaltung besteht die Gefahr einer Hemmschwelle zur Zusammenarbeit bei Dritten und von schwerfälligeren entsprechenden Entscheidungsprozessen.
- Der Bund ist bestrebt, die Politik zum nationalen Gedächtnis („Memopolitik“) weiter zu entwickeln. Das Einbinden einer privaten Institution wie der CS ist möglich, aber aus Sicht des Bundes mit Risiken verbunden. Als Teil des Bundes, integriert in die BV oder als bundeseigene Anstalt, ist die Einbindung in eine übergeordnete Bundesstrategie einfacher, ja zwingend.
- Bezüglich Kostenfolgen und zusätzlichen Abhängigkeiten der CS unterscheiden sich die Varianten nicht stark. Bereits im IST-Zustand bestehen Abhängigkeiten der CS von infrastrukturellen Leistungen des Bundes mit entsprechenden Kostenfolgen. Vorteile bietet der IST-Zustand durch den Handlungsspielraum bei der Personalpolitik. Am grössten ist die Gefahr bezüglich negativer Auswirkungen auf die CS bei der Integration in die Zentralverwaltung. Hier fallen besonders die Einschränkungen bei der Drittmittelgenerierung und bei der Verwendung von betrieblichen Erträgen ins Gewicht.
- Bei einer näheren Anbindung an den Bund müssen die Konsequenzen auf weitere Finanzierungsquellen berücksichtigt werden. Besonders der Kanton Waadt und die Stadt Lausanne könnten die bisherige Ausrichtung von Finanzierungsbeiträgen hinterfragen, wenn die CS als Bundesaufgabe positioniert wird. In den Varianten mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wird diese Gefahr etwas verringert, da die regionale Positionierung evtl. etwas einfacher beizubehalten ist.
- Die Übertragung des Eigentums beim Wechsel der Organisationsform wird als unproblematisch eingeschätzt. Selbstverständlich bedingt dies den Auflösungsbeschluss der Stiftung. Haftungsfragen, besonders im Zusammenhang mit Depotbeständen, die

nicht im Eigentum der CS sind, müssen noch vertieft abgeklärt werden, sind aber lösbar, da vergleichbar mit der Situation des Nationalmuseums.

- Für die Umsetzung bedingen sämtliche Varianten mit einer neuen Rechts- bzw. Organisationsform umfangreichen Veränderungsbedarf. Es muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen bzw. bestehende Grundlagen angepasst werden. Zudem weisen die notwendigen personalrechtlichen Anpassungen eine gewisse Komplexität auf und führen voraussichtlich zu beträchtlichen Kostenfolgen. Die Varianten mit einer Integration in die Bundesverwaltung verursachen zudem einen höheren organisatorischen Veränderungsaufwand als die Überführung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

4.3.4 Zusammenfassung der summarischen Bewertung

In der Folge sind die summarischen Bewertungen (+ = gut / 0 = neutral / - = schlecht) zusammengestellt, wobei die indifferenten Bewertungen auf- bzw. abgerundet werden (+/0 = + und 0/- = -).

Die Varianten 2 und 3 (Integration in Zentralverwaltung) konnten nicht anhand der aus den CGB-Leitsätzen abgeleiteten Kriterien beurteilt werden. Damit ist die Gesamtsumme der Bewertung nicht über alle Varianten vergleichbar.

| Beurteilungskriterien | Variante 0 „IST-Zustand“ | | | Variante 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | | | Variante 2 „Org.einheit BAK“ | | | Variante 3 „Integration NB“ | | | Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | | | Variante 5 „Integration SNM“ | | |
|--|-----------------------------|---|----|---|---|----|------------------------------------|-----|-----|-----------------------------------|-----|-----|--|---|---|------------------------------------|---|---|
| | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - | + | 0 | - |
| CGB-Kriterien (Total 9) | 5 | - | 4 | 6 | 1 | 2 | - | - | - | - | - | - | 7 | 1 | 1 | 6 | 2 | 1 |
| Effizienzkriterien (Total 6) | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 3 | 4 | 1 | 1 | 5 | 1 | - |
| Fallspezifische Kriterien (Total 11) | 3 | 2 | 6 | 3 | 2 | 6 | 5 | 1 | 5 | 6 | - | 5 | 8 | 1 | 2 | 8 | - | 3 |
| Summe (Total 26 bzw. 17 für Var. 2 und 3) | 11 | 3 | 12 | 12 | 4 | 10 | (7) | (2) | (8) | (8) | (1) | (8) | 19 | 3 | 4 | 19 | 3 | 4 |

Tabelle 13: Zusammenfassung der summarischen Bewertung

Das numerische Resultat dieser Bewertung ist keine taugliche Basis für eine Variantenwahl. Es lässt keine abschliessende Beurteilung der Eignung bzw. der Qualität der Varianten zu, da neben der vorgenommenen Grobbewertung auch keine Gewichtung der einzelnen Kriterien vorgenommen werden konnte. Diese Form der Benotung hilft aber, die Beurteilungsdifferenzen zwischen den Varianten zusammenfassend zu überblicken. Zur Interpretation dieses Ergebnisses ist folgendes zu beachten:

Bewertung anhand der „CGB-Kriterien“:

Die Unterschiede der Varianten sind gering. Vor- und Nachteile halten sich die Waage. Entscheidend ist die Gewichtung der Unterschiede auf der Stufe der Einzelkriterien.

Varianten 4 und 5 sind praktisch gleichwertig. Die leicht höhere Bewertung der Variante 5 ist durch Aufrundung von „+/-0-Noten“ entstanden.

Bewertung anhand der „Fallspezifischen Kriterien“:

Varianten 4 und 5 weisen praktisch dasselbe Ergebnis auf, wobei bei Variante 5 drei Aufrundungen von „+/-0“ bei Kriterien vorkommen, die für Variante 4 mit „+“ bewertet wurden.

4.4 Folgerungen und Vorschlag zur Variantenwahl

4.4.1 Folgerungen aus der systematischen Beurteilung

Beurteilung und Folgerung aufgrund der „CGB-Kriterien“:

In dieser Beurteilung unterscheiden sich die Varianten 4 „Öffentlich-rechtliche Anstalt CS“ und 5 „Integration SNM“ kaum. Einzig bei der Eignung zur Struktur und Kompetenzabgrenzung müssen bei der Umsetzung der Variante 5 die dazu geeigneten Lösungen sorgfältig gewählt werden, da die Strukturen komplexer werden.

Die für eine zweckmässige strategische Steuerung durch den Leistungsfinanzierer relevanten Anforderungen des CGB lassen sich grundsätzlich auch in einem optimierten IST-Zustand (Variante 1) erfüllen. Beim IST-Zustand bestehen Mängel bei der strategischen Steuerung durch den Bund, beim Zielbildungsprozess. Zudem besteht die Gefahr von Interessenskonflikten für die Vertretung des Bundes im Stiftungsrat.

Beurteilung und Folgerung aufgrund der „Effizienzkriterien“:

Die Varianten 2 „Organisationseinheit BAK“ und 3 „Integration NB“, also die Integration der CS in die Bundesverwaltung, weisen bezüglich der Gestaltung einer effizienten Organisation der CS die geringste Eignung auf. Die Chancen im Hinblick auf Zielorientierung, Synergien, breitere personelle Abstützung und die Nutzung von Führungs- und Supportstrukturen des Bundes mögen die potenziellen Nachteile für eine der Aufgaben der CS entsprechend effizienten Organisation kaum aufwiegen.

Die Varianten mit einer grossen betrieblichen Autonomie (IST-Zustand und öffentlich-rechtliche Anstalt) bieten gute Voraussetzungen zur Optimierung der Organisation. Leichte Vorteile weist dabei die Variante 5 „Integration SNM“ auf. Hier werden die Autonomie in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Synergie- und Struktur-Potenzialen einer grösseren Einheit verbunden.

Beurteilung und Folgerung aufgrund der „Fallspezifischen Kriterien“:

Die Varianten mit der Organisationsform als öffentlich-rechtliche Anstalt entsprechen den spezifischen Anforderungen des Bundes und der CS am besten.

Die Eingliederung in die Bundesverwaltung (Varianten 2 und 3) verspricht zwar eine gewisse Verbesserung gegenüber dem IST-Zustand, weist aber auch deutliche Nachteile auf. Die Vorteile aus Sicht der CS (politische Verantwortung, Nähe zu Politikprozessen, Finanzierungssi-

cherheit und Wahrnehmung als nationale Institution) und aus Sicht des Bundes (Nähe zu Politikprozessen und Umsetzung einer „Memopolitik“) sind auch in den Varianten 4 und 5 gegeben. Dem gegenüber stehen die potenziellen Nachteile bei einer Eingliederung in die Bundesverwaltung (Einschränkung der Autonomie, Kosten und Abhängigkeiten, Haftungsfragen und Umsetzungshindernisse).

Der IST-Zustand ist für die künftige Entwicklung der CS wenig geeignet. Die Optimierung im Rahmen der heutigen Organisationsform kann den künftigen Anforderungen teilweise Rechnung tragen. Aus Sicht des Bundes und der CS bleiben aber die unbefriedigenden Rahmenbedingungen für die Zukunftsgestaltung bestehen.

4.4.2 Erkenntnisse aus den Interviews

Die Haltungen der Interviewpartnerinnen und -partner zu den möglichen Organisationsformen der CS lassen sich wie folgt zusammenfassen:

| Interviewpartner aus Organisationseinheit | Haltungen zur Organisationsform der Cinémathèque Suisse |
|---|---|
| Cinémathèque Suisse | <ul style="list-style-type: none"> - Subventionierte Stiftung ist für eine nationale Aufgabe ungeeignet – die Subventionsbeziehung ist weder für den Bund noch die CS zweckmässig - Öffentlich-rechtliche Anstalt wird favorisiert – fraglich ist die kritische Grösse - Einbindung in eine „nationale Gedächtnisinstitution“ - Organisationsform, welche die grössten Synergien mit andern Institutionen ermöglicht - FLAG-Einheit ist nicht adäquat – die Autonomie würde zu stark eingeschränkt |
| Bundesamt für Kultur | <ul style="list-style-type: none"> - Der IST-Zustand ist nicht befriedigend – eine subventionierte Institution darf nicht immer defizitär sein – Führung und Steuerung sind unbefriedigend - Eine einheitliche Steuerung über alle vergleichbaren Institutionen ist anzustreben – das heisst, die Organisationsformen müssen angepasst werden - Öffentlich-rechtliche Anstalt wäre grundsätzlich geeignet - Im Vergleich Nationalbibliothek (FLAG) und Nationalmuseum (öffentlich-rechtliche Anstalt) erscheint FLAG als einfacheres Modell |
| Schweizerische Nationalbibliothek | <ul style="list-style-type: none"> - Wichtig sind sichere und nachhaltige Finanzierung, Autonomie und politischer Rückhalt - Ausländische Modelle, die Filmarchive und Phonotheken in die Nationalbibliotheken integriert haben, müssten genauer geprüft werden |
| Schweizerisches Nationalmuseum | <ul style="list-style-type: none"> - Organisationsformen im 3. Kreis und FLAG sind für nationale Sammlungen adäquat - Bei der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sind die Herausforderungen zu beachten (Distanz zu Politik, Umgang mit Corporate Governance Ansätzen, finanziell-administrative Anpassungen) - Theoretisch wäre eine Eingliederung der CS denkbar – im Rahmen des neuen Museumsgesetzes stellt sich aber diese Frage nicht – das Synergiepotenzial ist nicht sehr gross |
| Fonoteca Nazionale Svizzera | <ul style="list-style-type: none"> - Angliederung an die Nationalbibliothek (analog Literaturarchiv) möglich - Öffentlich-rechtliche Anstalt möglich, aber kritische Grösse nicht gegeben - Eingliederung in eine „nationale Gedächtnisinstitution“ unter Wahrung der betrieblichen Autonomie auch möglich |
| Eidgenössische Finanzverwaltung | <ul style="list-style-type: none"> - Eher eine Optimierung des IST-Zustandes als Eingliederung - Risiken einer Eingliederung sei es öffentlich-rechtliche Anstalt oder in die Zentralverwaltung: Schaffung einer Daueraufgabe (finanzpolitische Sicht, Aufgabenaufblähung, Kostentreiber) |
| Eidgenössisches Personalamt | <ul style="list-style-type: none"> - FLAG heute kaum eine Option, da eher für Ministerialaufgaben vorgesehen - Eigene öffentlich-rechtliche Anstalt beding eigenes Vorsorgewerk in der PUBLICA – dazu ist die kritische Grösse nicht gegeben – Einbindung in eine |

| Interviewpartner aus Organisationseinheit | Haltungen zur Organisationsform der Cinémathèque Suisse |
|---|--|
| | entsprechende bestehende Organisation wäre diesbezüglich einfacher |

Tabelle 14: Haltung Interviewpartnerinnen und -partner zur Organisationsform

Für die Vertreter von Institutionen im thematischen Umfeld der CS ist die Weiterführung des IST-Zustandes nicht die bevorzugte Option. Die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt wird hier mehrheitlich bevorzugt. Vorbehalte bestehen bezüglich der Machbarkeit aufgrund der Grösse der Institution CS und der Kostenfolgen. Es kommt klar zum Ausdruck, dass die künftige Lösung für die CS auch im Kontext mit anderen Institutionen mit Sammlungsaufträgen gesucht werden muss. Die Vertreter der Eidgenössischen Finanzverwaltung stehen einer näheren Anbindung der CS an den Bund eher skeptisch gegenüber, dies primär aus ausgabenpolitischen Überlegungen. Beim Eidgenössischen Personalamt wird auf die personalpolitischen Umsetzungshürden hingewiesen.

4.4.3 Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung

In der systematischen Beurteilung sind vorausschauende Chancen- und Risiken-Überlegungen enthalten. Dabei wurde primär der mit der Lösung angestrebte SOLL-Zustand antizipiert. Die mit der Machbarkeit und den Konsequenzen der Umsetzung verbundenen Aspekte sind bei der Lösungswahl speziell zu berücksichtigen.

| Variante | Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung |
|---|---|
| Variante 0 „IST-Zustand“ | - Mangelhafte Steuerungsmöglichkeiten durch den Bund und das damit verbundene Risiko bezüglich des Finanzierungsbedarfs der CS bleibt bestehen |
| Variante 1 „IST-Verstärkte Steuerung“ | - Leistungsvereinbarung und Prozesse der Steuerung neu definieren und einführen – diesbezügliche Transaktionskosten beim Bund und bei der CS - Personeller Mehraufwand für das Engagement bei der CS auf Seite des Bundes - Führungs- und Reporting-Aufwand seitens der CS |
| Variante 2 „Org.einheit BAK“ | - Auflösung der Stiftung mit entsprechenden Transaktionskosten (inkl. Lösung der Eigentums- und Haftungsfragen) - Anpassung der gesetzlichen Grundlagen: - Nationalbibliotheksgesetz - Nationalbibliotheksverordnung - Filmgesetz - Filmförderungsverordnung (Filmförderungskonzepte) - Hoher organisatorischer Transaktionsaufwand seitens BAK und CS - Integration IT mit entsprechenden Kostenfolgen und personeller Belastung - Erhöhung der laufenden Personalkosten um schätzungsweise 10-20% - Voraussichtlich relativ hohe einmalige Kosten bei der Übernahme der Personalvorsorge in die PUBLICA - Anpassung des finanziellen Rahmens (neue Finanzplanung des BAK) |
| Variante 3 „Integration NB“ | - Analog Variante 2 - Anpassung der gesetzlichen Grundlagen: analog Variante 2 - Zusätzliche Anpassung der FLAG-Steuerung (Leistungsaufträge) - Anpassung des Finanzrahmens der NB mit Einschluss der CS (inkl. Leistungsverrechnung). |
| Variante 4 „Öff.-rechtl. Anstalt CS“ | - Machbarkeit für CS alleine fraglich – Einbezug weiterer Institutionen in die Lösungskonzeption nötig – Komplexität und Zeitbedarf steigt - Analog Variante 2 - Anpassung der gesetzlichen Grundlagen: analog Variante 2 - Evtl. neues Gesetz oder Anpassung Museumsgesetz |
| Variante 5 | - Analog Variante 2 – mit Ausnahme, dass der organisatorische Transaktionsauf- |

| Variante | Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung |
|-------------------|---|
| „Integration SNM“ | wand beim SNM und nicht beim BAK anfällt - Anpassung der gesetzlichen Grundlagen: analog Variante 2 - Evtl. neues Gesetz oder Anpassung Museumsgesetz |

Tabelle 15: Konsequenzen / Risiken bei der Umsetzung

Der Umsetzungsaufwand und die Risiken unterscheiden sich bei den alternativen Organisationsformen zum IST-Zustand nicht wesentlich. Einzig die Gestaltung einer konformen Pensionskassenregelung ist bei den Varianten 2 und 3 (Integration Bundesverwaltung) und bei der Variante 5 (Integration bestehende öffentlich-rechtliche Anstalt SNM) organisatorisch einfacher, aber voraussichtlich mit denselben Kosten verbunden.

Die Überführung der CS in eine neue Organisationsform ist mit einem erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Für die Umsetzung einer solchen Überführung bedeuten nur schon die gesetzgeberischen Schritte einen mehrjährigen Aufwand. Eine seriöse Quantifizierung ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

Der Grundsatzentscheid für eine neue Organisationsform wird nicht in erster Linie von diesen Transaktionskosten abhängig sein, sondern aufgrund von Good-Governance-Überlegungen und einer (kultur-)politischen Abwägung erfolgen. Trotzdem muss Klarheit über die (primär finanziellen) Konsequenzen eines solchen Entscheides geschaffen werden. Vertiefere Machbarkeitsabklärungen und Kostenermittlungen sind nach einem Grundsatzentscheid der nächste Schritt. Dabei sind zum Vergleich auch die (finanziellen) Risiken einer Weiterführung des IST-Zustandes zu bewerten.

4.4.4 Vorschlag zur Variantenwahl

Die Weiterführung des CS als privatrechtliche Stiftung, deren Aufgabenerfüllung hauptsächlich durch Bundessubventionen sichergestellt ist, kann nicht als Zukunftsmodell gesehen werden. Die Beurteilung der Voraussetzungen für die strategische und operative Führung und Steuerung zeigt wesentliche Schwachstellen auf. Auch für die Verantwortlichen bei Bund und CS bedingen die einschneidenden betrieblichen Veränderungen eine Anpassung der Organisations- und Steuerungsform und der Beziehung zum Bund.

Eine Integration der CS in die Bundesverwaltung würde zwar einzelne bestehende oder absehbare Probleme lösen. Die Organisationform ist aber im Hinblick auf den Zweck und die operativen Aufgaben der CS wenig geeignet und schränkt die notwendige betriebliche Autonomie zu stark ein. Für die Weiterentwicklung einer nationalen „Memopolitik“, die eine kohärente Steuerung verschiedener Institutionen voraussetzt, bietet diese Variante eher schlechte Voraussetzungen. Zudem läuft diese Lösungsmöglichkeit gegen den aktuellen politischen Trend zur Auslagerung von Aufgaben ohne direkten Bezug zur Zentralverwaltung.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt bietet die besten Voraussetzungen für eine nachhaltige künftige Organisation der CS, die Steuerung durch den Bund und die Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen und Anspruchsgruppen.

Dieser Vorschlag zur Variantenwahl erfolgt unter dem Vorbehalt von folgenden weitergehenden Überlegungen:

- Die CS weist nicht die genügende Grösse zur Errichtung einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auf.
- Eine Integration des CS in die öffentlich-rechtliche Anstalt des Schweizerischen Nationalmuseums ist aus der Sicht der Wahl der Organisationsform denkbar, aber im Kontext der Aufgaben der CS und weiterer ähnlich gelagerter Institutionen nicht eine abschliessend befriedigende Lösung.
- Vor dem Entscheid zur Überführung der CS in eine öffentlich-rechtliche Anstalt muss die Möglichkeit einer Errichtung einer „Nationalen Gedächtnisinstitution“ geprüft werden, mit der auch die notwendige kritische Grösse für eine eigenständige Anstalt erreicht werden könnte. Dabei sind die Fonoteca Nazionale Svizzera, die Schweizerische Fotostiftung, die Nationalbibliothek und allenfalls weitere Sammlungen des Bundes mit einzubeziehen (siehe Kap. 4.5).

4.5 Empfehlung / Weiteres Vorgehen

4.5.1 Prüfung einer „Nationalen Gedächtnisinstitution“

Diese Arbeit kommt zum Schluss, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt die adäquate Organisationsform für eine bedeutende nationale Sammlung wie diejenige der Cinémathèque Suisse sei, bei der der Bund als hauptsächlicher – aber nicht ausschliesslicher - Leistungsfinanzierer engagiert ist.

Die Realisierung dieser Lösung ist mit einem beträchtlichen Umsetzungsaufwand und mit längerfristigen Gesetzgebungs- bzw. Gesetzesänderungsprozessen verbunden. Zudem weist die CS alleine nicht die genügende Grösse für eine eigenständige öffentlich-rechtliche Anstalt auf. Angesichts dieser Umsetzungshürden drängt sich die Frage auf, ob der Lösungsbereich mit dem anstehenden Veränderungsschritt nicht erweitert werden sollte.

Der Bund ist inhaltlich und finanziell bei verschiedenen Sammlungen von nationaler Bedeutung engagiert. Im Bereich des audiovisuellen Kulturgutes sind dies neben der CS die Fonoteca Nazionale Svizzera und die Schweizerische Fotostiftung. Eine zentrale Rolle in der Kulturgutsammlung nimmt die Nationalbibliothek ein. Das Schweizerische Nationalmuseum gehört ebenfalls in diesen thematischen Kontext, unterscheidet sich aber in der Art der Sammlungstätigkeit, bei der nicht die systematisch-thematische Sammlung im Vordergrund steht. Die Sammlungen des Bundes sind thematisch heterogen und haben eine spezifische Geschichte oder Ausrichtung. Sie weisen dadurch sowohl sammlungsspezifische wie auch museale

Merkmale auf¹³⁵. Wie in den Kapiteln 4.1.5 und 4.1.6 aufgezeigt, sind diese Institutionen in ihrer Organisationsform und in der Beziehung zum Bund sehr heterogen aufgestellt. Sie bilden entweder einen Teil der zentralen oder dezentralen Verwaltung oder sind privatrechtliche Institutionen, die eine Finanzhilfe des Bundes beziehen. Die steuernde Einflussnahme auf die Leistungserbringung und die massgebende oder ausschliessliche Finanzierung durch den Bund ist jedoch bei allen Institutionen ein zentrales Merkmal. Die Art der Aufgaben ist ebenfalls ähnlich und sollte sich in der Organisationsform und Steuerung widerspiegeln.

Die Autoren sind der Meinung, dass vor einer Entscheidung über die künftige Organisationsform der CS die Machbarkeit einer „Nationalen Gedächtnisorganisation“, mit einer organisatorischen Bereinigung der unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungsformen des Bundes für Sammlungen von nationaler Bedeutung, zu prüfen wäre. Folgendes Modell mit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes, in der die Sammlungen von audio-visuellem Kulturgut zusammen mit der Nationalbibliothek zusammengeführt werden, wird zur weiteren Vertiefung empfohlen:

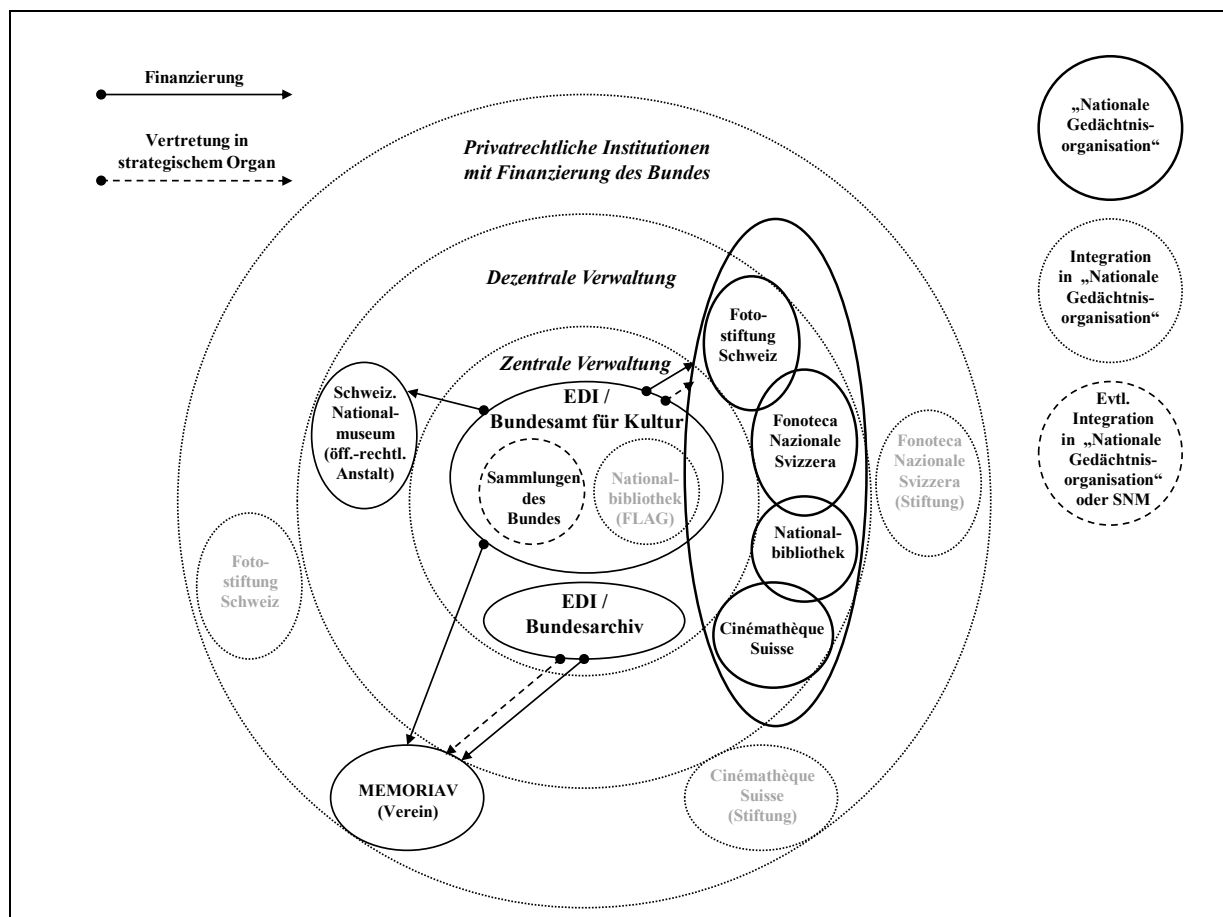


Abbildung 7: Modell „Nationale Gedächtnisinstitution“
(eigene Darstellung)

¹³⁵ „Die Abgrenzung zwischen einem Museum und einer Sammlung ist fließend. Die beiden Begriffe werden mitunter auch ohne inhaltliche Differenzierung verwendet. Im Einzelfall ist die Begriffsverwendung oft historisch bedingt.“ (Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG), 2007).

Mit diesem Modell würde neben dem Schweizerischen Nationalmuseum eine zweite grosse „Sammlungsorganisation“ auf der gleichen organisatorischen Ebene geschaffen. Wie schon erwähnt (vgl. Fussnote 75), ist die Abgrenzung zwischen Museums- und Sammlungs-Aufgaben fließend. Mit der thematischen (Publikationen, audiovisuelle Kulturgüter) und der systematischen (möglichst umfassende Sammlung der entsprechenden Helvetica) Ausrichtung der angestrebten Institution ist, aus Sicht der Verfasser, eine sinnvolle Abgrenzung des Auftrags im Sinne eines „nationalen Gedächtnisses“ möglich.

In dieser Arbeit lag der Fokus auf den Voraussetzungen zur möglichen Eingliederung der CS. Die Schlüsselpersonen der CS sehen im Grundsatz die öffentlich-rechtliche Anstalt als adäquate Organisationsform für die Zukunft der CS und stehen auch einer „grösser gedachten Institution“ offen gegenüber (vgl. Interviews BAK und CS in Anhängen 2-4).

Für die anderen in das vorgeschlagene Modell einbezogenen Institutionen kann aufgrund der in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse folgendes festgehalten werden:

- Fonoteca: Der Stiftungsrat hat im Mai 2011 dem BAK ein Gesuch um Übernahme der Schweizer Nationalphonothek durch die Schweizerische Eidgenossenschaft eingereicht (vgl. Interview NB im Anhang 5). Die Aufgabenausrichtung und die Struktur der Fonoteca sind mit denen der CS vergleichbar¹³⁶.
- Nationalbibliothek: Die NB wird seit ca. vier Jahren als FLAG-Einheit geführt. Aus Sicht der Leitung ist damit eine ausreichende Autonomie gegeben, und es besteht daher kein aktueller Handlungsbedarf für eine organisatorische Veränderung (vgl. Interview NB im Anhang 5). In der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (EFV, 2009) wird Folgendes festgehalten: „Dienstleistungen mit Monopolcharakter finden sich bei der Nationalbibliothek. Diese wird seit zwei Jahren als FLAG-Einheit geführt. Gemäss EDI soll die Umstellung auf FLAG vollständig konsolidiert werden, bevor allenfalls eine rechtliche Verselbständigung der Nationalbibliothek bzw. eine organisatorische Auslagerung ihrer Aufgaben ins Auge gefasst werden kann.“

Die Haltung und die Voraussetzungen bei der Fotostiftung Schweiz wurden im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht. Der Auftrag und der Aufgabencharakter dieser Institution legen aber einen Einbezug in die vorgeschlagenen Überlegungen nahe.

Der Verein MEMORIAV nimmt als Netzwerkorganisation der Gedächtnisinstitutionen eine spezifische Rolle ein. Er handelt im Bereich der Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes auf einer übergeordneten Ebene. Die Organisationsform trägt auch der föderalistischen Struktur in diesem Aufgabenbereich Rechnung. Der Einbezug in das vorgeschlagene Modell ist aus Sicht der Verfasser nicht sinnvoll. Die möglichen Konsequenzen auf die künftige Rolle von MEMORIAV müssen aber bei der Prüfung der „Nationalen Gedächtnisorganisation“ aufgezeigt werden.

¹³⁶ Sammeln, Erschliessen, Restaurieren, Vermitteln.

Bei der Prüfung einer solchen Organisation sind vergleichbare Erfahrungen in anderen Ländern zu analysieren, wie zum Beispiel in Norwegen mit der Zusammenführung der Nationalbibliothek und des Filmarchivs. Bei dieser Analyse ist insbesondere auch die Aufgabenzuweisung (Möglichkeit der Neuverteilung der Sammlung und Trennung der Vermittlung) zu berücksichtigen. Bei der Prüfung der Eingliederung von Aufgaben finden sich auch in der Bundesverwaltung aktuelle Beispiele¹³⁷, die einer näheren Betrachtung bedürfen.

4.5.2 Umsetzungsschritte

Die Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur und die damit verbundenen betrieblichen Anpassungen für die Cinémathèque Suisse sind für das Jahr 2016 geplant. Auf diesen Zeitpunkt sind sinnvollerweise auch die übergeordneten organisatorischen Neuerungen umzusetzen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind die folgenden grundsätzlichen Umsetzungsschritte vorzusehen:

1. Grundsatzentscheide auf Stufe EDI und Bundesrat zu folgenden Punkten:

- Prüfung der Übernahme der Aufgaben der Cinémathèque Suisse und der Fonoteca Nazionale Svizzera durch den Bund
- Vorbereitung Grundsatzentscheid über die künftige Organisationsform
- Lösungsbereich der vertieften Prüfung (Einbezug weiterer Institutionen)

Federführung: GS EDI / Fachamt BAK

Beteiligte: CS / FN

Einbezug: NB / SNM / EFV / EPA / evtl. Kanton Waadt / Stadt Lausanne

Weitere Akteure: Fotostiftung,

Termin: Ende 2011- Anfang 2012

Die folgenden Schritte sind abhängig von den Grundsatzentscheiden. Im Falle einer Zustimmung zum hier vorgeschlagenen Lösungsweg, sehen die nächsten Phasen in etwa wie folgt aus:

2. Vertiefte Prüfung (Machbarkeitsstudie) der Aufgabenübernahme und der Organisationsform mit folgenden zentralen Prüfgegenständen:

- Leistungserbringung und Kooperationen
- Rechtliche Fragen (Personelles, Haftung, Stiftungsauflösung, Gesetzgebungsplanung)
- Organisation (Strukturen und Steuerung)
- Kosten (Transaktion und Betrieb)
- Abklärung Mutation Personalstatut nach BPG, Pensionskassenfragen

¹³⁷ Die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) wird zu einem Teil in die zentrale Bundesverwaltung in der Zollverwaltung „eingelagert“, das Profitcenter „Alcosuisse“ hingegen wird vollständig privatisiert, vgl. Informationen auf www.eav.admin.ch.

Federführung: GS EDI / Fachamt BAK
Beteiligte: CS / FN
Einbezug: NB / SNM / EFV / EPA / evtl. Kanton Waadt / Stadt Lausanne
Termin: Ende September 2012

3. Entscheid auf Stufe Bundesrat

Federführung: GS EDI / Fachamt BAK
Termin: Ende 2012

4. Umsetzung gemäss Entscheiden

- Festlegung des organisatorischen Rahmens (Strukturen und Steuerung)
- Erarbeitung der Gesetzesvorlagen, Botschaften, ordentlicher Gesetzgebungsprozess
- Änderung des Personalstatuts (inkl. allfälliger Pensionskassenüberführung, Einrichtung Vorsorgeeinrichtung)

Federführung: GS EDI / Fachamt BAK
Beteiligte: EFV / EPA / CS / FN
Termin: Anfang 2016

5 Allgemeine Kriterien zur Eingliederung

In dieser Arbeit wurden Fragen zu Voraussetzungen und möglichen Formen der Übernahme von Aufgaben einer subventionierten Institution durch den Bund am Fallbeispiel Cinémathèque Suisse behandelt. Eingliederung wird dabei als Integration der Aufgaben in die zentrale *oder* die dezentrale Bundesverwaltung verstanden, also nicht als Einlagerung einer bisher selbständigen organisatorischen Einheit in die Zentralverwaltung (vgl. Einleitung).

Aus den analysierten rechtlichen, theoretischen und wissenschaftlichen Grundlagen und den konkreten Überlegungen zum Fallbeispiel lassen sich allgemeine Kriterien ableiten, die zur Prüfung vergleichbarer Fragestellungen (Übernahme von Aufgaben subventionierter Institutionen durch den Bund?) im Sinne einer Checkliste eingesetzt werden können.

| Aspekt | Kriterium |
|---|--|
| Grenzen der Steuerung durch Subventionen | Möglichkeit zu einer <i>aufgabenkonformen</i> Steuerungsintensität des Bundes |
| | Aufgabentypologie gemäss Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates |
| | Zielrichtung der Finanzierung durch den Bund – werden Organisation und Strukturen und nicht nur Aufgaben und Projekte finanziert, stösst das Subventionsverhältnis an Grenzen (de facto Eignerrolle) |
| | Ähnliche Aufgaben werden bereits zentral oder dezentral durch den Bund gesteuert. |
| Organisationsform / Strukturelles | Konformität der Rechtsform der zukünftigen Aufgabenerfüllung mit den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichtes des Bundesrates |
| | Eignung zur Ausgestaltung einer schlanken Struktur und zweckmässiger Kompetenzabgrenzungen (Führbarkeit, Koordinationsaufwand, Informations- und Entscheidungsprozesse) |
| | Vermeidung von Interessenskonflikten auf der Ebene der strategischen Führungsorgane |
| | Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation |
| Steuerung | Strategische Steuerungsmöglichkeiten durch den Bund, die der Bedeutung der Aufgabe und dem legitimen Interesse des Bundes entsprechen |
| | Rolle des Bundes im Zielbildungs- und Kontrollprozess, die der Bedeutung der Aufgabe und dem legitimen Interesse des Bundes entsprechen |
| | Zweckmässiger Bezug zu den relevanten Politikprozessen |
| Betrieblich Autonomie (Handlungsfähigkeit) | Handlungsfähigkeit bezüglich Kooperationen |
| | Möglichkeit zum Erbringen von kommerziellen Leistungen im Sinne und zur Unterstützung des Grundauftrages |
| | Sicherstellung weiterer Finanzierungsquellen |
| | Aussenwahrnehmung und Stellung im relevanten Umfeld |
| Personalpolitik | Personalmarktkonforme Rahmenbedingungen (Rekrutierungsfähigkeit) |
| | Kostenfolgen von anzupassenden Personalstatuten |
| | Finanzielle und organisatorische Machbarkeit der Vorsorgelösungen |

Tabelle 16: Allgemeine Kriterien zur Eingliederung

Literaturverzeichnis

Rechtliche Grundlagen

Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101)

Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.1)

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1)

Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, SR 432.30)

Bundesgesetz vom 18. Dezember 1992 über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksgesetz, NbibG, SR 432.21)

Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Schweizerische Nationalbibliothek (Nationalbibliotheksverordnung, NBibV, SR 432.211)

Verordnung über die Förderung von Design und Fotografie vom 17. Dezember 2007 (Designförderungsverordnung, SR 442.21)

Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (Filmgesetz, FiG, SR 443.1)

Verordnung des EDI vom 20. Dezember 2002 über die Filmförderung (FiFV, SR 443.113)

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausrichtung von Finanzhilfen an den Verein MEMORIAV (SR 432.61)

Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, SR 611.0)

Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1)

Literaturverzeichnis

- Biagini, Giovanni (2002): Rechtsstaatliche Anforderung an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in: René Schaffhauser, Thomas Poledna (Hrsg.), *Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen*, St. Gallen 2002, S. 143 ff.
- Bolz, Urs/Reitze, Thomas (1999): *Organisationsformen der zentralen und dezentralen Verwaltung: Stärken, Schwächen, Reformen*, Bern 1999
- Geiser, Thomas/Graber, Urs in Kommentar zu Artikel 71 BV in: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi Philippe u.a. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage, Bern 2008
- Economiesuisse (Hrsg.) (2002): *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*. Zürich 2002
- Eichenberger, Kurt (1980): Der geforderte Staat: zur Problematik von Staatsaufgaben, in: Kurt Eichenberger (Hrsg.), *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt, 1980, S. 114 ff.
- Guggisberg, Dorothee/Maurer, Alexander (2010): *Public Corporate Governance, staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen*, Bern 2010
- Guserl, Richard/Pernsteiner, Helmut (2004): *Die Rolle des Finanzmanagements in der Unternehmensführung*, Wiesbaden 2004
- Häfelin, Jürg/Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2010): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich / St. Gallen 2010
- Höhener, Hans-Jörg/Schmidig, Urs (2009): *Leistungsvereinbarungen des Kantons Zürich mit Privaten*, Bern 2009
- Jaag, Tobias (2000): *Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen*, in: Tobias Jaag (Hrsg.), *Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Zürich 2000, S. 23 ff.
- Jaag, Tobias/Lienhard, Andreas / Tschannen Pierre (2009): *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, Basel 2009
- KPGH, Konferenz der PräsidentInnen grosser Hilfswerke (Hrsg.) (2006). *Swiss NPO-Code. Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz vom 31. März 2006*. o.O.

- Madörin, Bernhard (2008): Vereine und Stiftungen, Bern 2008
- Mastronardi, Philippe (2004): New Public Management in Staat und Recht: ein Diskurs / Philippe Mastronardi, Kuno Schedler, Bern 2004
- Möller, Fabian (2006): Rechtsschutz bei Subventionen, Die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen des nationalen und internationalen Subventions- und Beihilferechts, Basel 2006
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Stämpfli, Bern 2005
- Lienhard, Andreas (2007): Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2006, Bern 2007, s. 3 ff.
- Lienhard, Andreas (2009): Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, S. 43 – 77. Bern 2009
- Poledna, Thomas (2002): Öffentliche Aufgaben und Kriterien für die Wahl der Organisationsform, in: René Schaffhauser, Thomas Poledna (Hrsg.), Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, St. Gallen 2002, S. 9 ff.
- Richli, Paul (2009): Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen, Bern 2009
- Sägesser, Thomas (2007): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, Bern, 2007
- Schaerer, Barbara (1992): Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht. Chur/Zürich, 1992
- Schedler, Kuno/Proeller Isabella (2009): New Public Management. 4. Aufl., Haupt, Bern 2009
- Schedler, Kuno/Müller, Roland/Sonderegger, Roger W. (2011): Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis, Haupt, Bern 2011
- Steiert, Laurent (2010): Die öffentliche Aufgabe am Beispiel des schweizerischen Filmarchivs. Unveröffentlichte Projektarbeit im Rahmen des eMPA, Bern 2010
- Steiner Reto / Andreas Lienhard / Adrian Ritz (2008): Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?, Bern 2008

Thom Norbert / Ritz Adrian (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Auflage, Gabler, Wiesbaden 2008

Thom, Norbert / Wenger, Andreas P. (2010): Die optimale Organisationsform – Grundlagen und Handlungsanleitungen. Gabler, Wiesbaden 2010

Wenger, Andreas / Ritz, Adrian (2008): Museumslandschaft Schweiz im Wandel. Betriebswirtschaftliche Anforderungen und Managementrealität, Bern 2010

Zufferey, Nathalie / Aubry Patrice (2006): Loi sur le cinéma, Loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographiques (loi sur le cinéma, LCin), Bern 2006

Weitere Dokumente

Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht), 13. September 2006, BBl 2006 8233

Bericht des Bundesamtes für Kultur zur Memopolitik – Eine Politik des Bundes zu den Gedenkstätten der Schweiz, Bundesamt für Kultur, 2008, Bern

Bericht des EDI über die Museumspolitik des Bundes, 2005, Bern: <http://www.bak.admin.ch/themen/kulturpolitik/01544/01546/index.html?lang=de>

Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG), BBl 2007 6829

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986 (Subventionsgesetz, SUG), BBl 1987 369

Eidgenössische Finanzverwaltung, Erläuterungen zum Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), Bern, September 2006

Eidgenössische Finanzverwaltung, Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Bern, 2009

Leistungsauftrag Schweizerische Nationalbibliothek 2009-2011 (2009):
http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/3-1-2-1auftrag_aktuell.php

Subventionsbericht des Bundesrates, 30. Mai 2008, BBl 2008 6229

Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht, 25. März 2009, BBl 2009 2659

Anhang

Anhang 1: Interviews – Partnerinnen und Partner / Methodik

Interviewpartnerinnen und -partner

| Organisation | Funktion | Name | Termin |
|--|--|--------------------------------|-----------------|
| Fonoteca Nazionale Svizzera | Direktor | Pio Pellizzari | 9. Juni 2011 |
| Schweizerische Nationalbibliothek | Direktorin | Marie-Christine Doffey | 15. Juni 2011 |
| Cinémathèque Suisse | Präsident Stiftungsrat | Marc Wehrlin | 15. Juni 2011 |
| Eidgenössische Finanzverwaltung / Finanzdienst IV – Bildung, Forschung, Kultur und Internationales | Stv. Leiterin | Cornelia Hofstetter | 21. Juni 2011 |
| Bundesamt für Kultur | Direktor | Jean-Frédéric Jauslin | 22. Juni 2011 |
| Cinémathèque Suisse | Direktor | Frédéric Maire | 24. Juni 2011 |
| Eidgenössisches Personalamt | Stv. Ressortleiterin Rechtsdienst Expertin Grundlagenentwicklung | Anna Künzler Manuela Sommer | 5. Juli 2011 |
| Schweizerisches Nationalmuseum | Direktor | Andreas Spillmann | 16. August 2011 |

Methodik – Fragebogen

Die ein- bis zweistündigen Interviews wurden anhand eines individuell vorbereiteten Fragebogens geführt, der den Interviewpartnerinnen und -partnern vorgängig zugestellt wurde. Der Fragebogen enthielt für die Interviewpartnerinnen und -partner die folgenden einleitenden Informationen als Kontext zu Befragung:

Ausgangslage und Ziel der Projektarbeit

Das Schweizerische Filmarchiv (Cinémathèque Suisse / CS) in Lausanne befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Dem 1948 als Verein gegründeten und 1981 als privatrechtliche Stiftung (Stiftung „Cinémathèque Suisse“) unter Mitwirkung von Bund, Kanton Waadt und Stadt Lausanne zusammengeführten Schweizerischen Filmarchiv stehen nebst dem aktuellen Bauprojekt des neuen Archivs wesentliche strukturelle und finanzielle Herausforderungen bevor. Seit über 60 Jahren gehört die Cinémathèque mit ihrer grossen Sammlung an Helvetica und internationalen Raritäten zu den sechs bedeutendsten Filmarchiven weltweit. Die Sammlung umfasst über sechzigtausend Filme, fast drei Millionen Fotos und mehr als dreihunderttausend historische Filmplakate, die bis 1910 zurückreichen. Die Bibliothek CS umfasst 26'000 Titel, über 720'000 Periodika und mehr als zehntausend Drehbücher.

Der Bund leistet seit den sechziger Jahren Finanzhilfen an die Stiftung Cinémathèque. Seit 2007 wird die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Filmarchiv durch eine Leistungsvereinbarung geregelt. Organisatorisch ist die Steuerung der CS im Bund in der Sektion Film des Bundesamtes für Kultur angesiedelt.

Neben den projektabhängigen Zusatzkosten für den Bau des neuen Filmarchivs leistet der Bund zurzeit (2011) einen jährlichen Grundbeitrag von 2.9 Millionen Franken an den Betrieb der Cinémathèque.

Finanziell steht die Stiftung Cinémathèque Suisse in Schieflage. Das Jahresbudget (Stand 2010) der CS beträgt einschliesslich der zusätzlichen Verpflichtungskredite rund 6.8 Millionen Franken. Das Budget der CS konnte in den vergangenen Jahren nur dank einmaligen Zuwendungen Dritter (Legate) eingehalten werden. Noch im Jahr 2009 resultierte ein Defizit von 300'000 Franken, das durch einen gesonderten Nachtragskredit beim Bund ausgeglichen werden musste. Die weitere Finanzierung des Jahresbudgets erfolgt nebst Eigenmitteln (10-20%) durch grössere Beiträge des Kantons Waadt (500'000 Franken) und der Stadt Lausanne (500'000 Franken).

Die Stiftung kämpft zudem seit Jahren gegen eine Überschuldung, die für 2009 auf rund 680'000 Franken beziffert wird. Eine Sanierung dieser Überschuldung über 5 bis 7 Jahre (rund 140'000 Franken pro Jahr) wurde zwischen dem Bundesamt für Kultur (BAK) und dem Filmarchiv vereinbart. Die Amortisation der Schuld erfolgt über den in der Leistungsvereinbarung zwischen dem BAK und dem Filmarchiv festgelegten Betriebsbeitrag. Dies zwingt das Filmarchiv zu weiteren Einsparungen, die allerdings im Widerspruch zur Neuausrichtung des Archivs ab 2013 stehen.

Der Bund leistete im Jahr 2010 zudem eine einmalige Zahlung von 1.2 Millionen Franken an die Unterdeckung der „Caisse de pension du personnel communal“ der Stadt Lausanne, bei welcher das Personal der Cinémathèque versichert ist.

Der Bundesrat soll sich voraussichtlich bis im Spätherbst 2011 zur Frage der künftigen Finanzierung der CS ab 2016 sowie zur Stossrichtung, welche Organisationsform die CS in Zukunft haben soll, äussern. Je nach Entscheid über die Organisationsform werden in den kommenden zwei Jahren umfangreiche Vorbereitungsarbeiten (Gesetzesvorlagen, Finanzplanungen) getroffen werden müssen.

Für die künftige Organisationsform der CS sollen im Rahmen der Masterarbeit die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Welches ist die optimale Organisationsform zur Steuerung der CS durch den Bund im Hinblick auf eine nachhaltige Ausrichtung?
- Welche Organisationsform bietet die besten Voraussetzungen zur internen Führung und zur Zusammenarbeit / Koordination mit relevanten Organisationen?
- Welche Aspekte sind für die Umsetzung der neuen Organisationsform besonders zu beachten?

Ziel und Umfang der Befragung

Die Befragung soll im Hinblick auf die Lösungskonzeption und –bewertung folgende Grundlagen liefern:

- Zentrale Rahmenbedingungen und Restriktionen im Lösungsbereich
- Umfassender Überblick über die relevanten Aspekte und Gesichtspunkte
- Chancen und Risiken der möglichen Organisationsformen
- Grundlagen zur Definition der Entscheidungs- und Beurteilungskriterien

Interviews werden mit Leitungspersonen aus folgenden Organisationen durchgeführt:

- Stiftung Cinémathèque Suisse
- Nationalbibliothek
- Nationalmuseum
- Stiftung Fonoteca Nazionale Svizzera
- BAK Bundesamt für Kultur
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (Corporate Governance)
- EPA Eidgenössisches Personalamt

Die Befragungen werden aufgrund der unterschiedlichen Rollen thematisch individuell gestaltet.

Methodik – Dokumentation / Auswertung

Die Ergebnisse wurden im Fragebogen protokolliert und von den Befragten gegengelesen und teilweise korrigiert und ergänzt.

Die Auswertung erfolgte nach den folgenden Gesichtspunkten:

- Informationen zum IST-Zustandes und zu absehbaren Entwicklungen in den Institutionen
- Hinweise auf relevante, auszuwertende Grundlagendokumente und Literatur
- Gewichtung der thematischen Schwerpunkte im Hinblick auf die Zielsetzung der Arbeit
- Abgrenzung des Lösungsbereichs im Hinblick auf die Organisationsvarianten
- Grundlagen zur Entwicklung von Beurteilungskriterien für die Organisationsvarianten

Somit sind die Erkenntnisse der Interviews teilweise indirekt in die Arbeit eingeflossen, indem sie die thematischen Schwerpunkte mitbestimmt haben.

Informationen aus den Interviews, die direkt als Zitate oder als Grundlagen für abgeleitete Erkenntnisse in die Arbeit integriert wurden, sind entsprechend referenziert.

Anhang 2 -9: Interviews - Protokolle

Protokolle der Interviews sind aus Gründen der Vertraulichkeit in dieser publizierten Version nicht enthalten.

Selbständigkeitserklärung

Wir erklären hiermit, dass wir diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt haben. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, haben wir als solche kenntlich gemacht. Uns ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

The image shows two handwritten signatures in blue ink. The signature on the left is 'L. Steiert' and the signature on the right is 'K. Weber'. Both are written in a cursive, flowing style.

Bern, 28. September 2011

Laurent Steiert

Kurt Weber

Über die Autoren



Laurent Steiert, geboren am 18. September 1971 in Freiburg. Studium der Politwissenschaften in Lausanne (Lizentiat) und der Rechtswissenschaften in Freiburg (Lizentiat). Stv. Leiter der Sektion Film im Bundesamt für Kultur

Varis 10, 1700 Freiburg



Kurt Weber, geboren am 18. Januar 1963 in Bern. Nach der Berufslehre als Feinmechaniker Studienabschlüsse als dipl. Maschineningenieur HTL und Wirtschaftsingenieur STV. Nach ersten Berufsjahren bei einer Grossbank und als beratender Ingenieur, langjährige Tätigkeit als Projektleiter und Berater in den Bereichen Projektmanagement und Gestaltung von organisatorischen Veränderungen. Seit 1998 Gründungspartner und Mitinhaber der Firma reflecta ag.

Gryphenhübeliweg 29, 3006 Bern