

Kommentar zu einem revidierten Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Pro Helvetia»

Stand: 2003.11.05

Das vorliegende revidierte Pro Helvetia-Gesetz modernisiert die Strukturen der Stiftung Pro Helvetia (Stiftung) und passt sie den heutigen Rahmenbedingungen an: Der Stiftungsrat wird auf eine heute übliche Grösse ausgerichtet; die Direktorin oder der Direktor erhält einen Handlungsspielraum, der vergleichbaren Stellungen auf operativer Ebene entspricht. Die Stiftung kann so rascher und flexibler arbeiten, was ihrem dynamischen Charakter Rechnung trägt.

Gleichzeitig werden die Aufgaben der Stiftung und der Verfahrensablauf ihrer Tätigkeit in den Zusammenhang des Kulturförderungsgesetzes vom ... (KFG) eingebettet. Dieses bestimmt Aufgaben und Zuständigkeit der Bundesstellen und nahestehender Institutionen sowie deren Zusammenarbeit (Bundesamt für Kultur BAK, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Kulturgüterschutz Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS/Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Stiftung) und steuert die Kulturpolitik des Bundes über Vierjahrespläne und Förderkonzepte, in welche die Stiftung integriert wird.

Gliederung

Der Gesetzesentwurf enthält 19 Artikel und ist in acht Abschnitte gegliedert. Der erste beinhaltet die allgemeinen Bestimmungen, nämlich Name, Rechtsform und Zweck der Stiftung. Der zweite Abschnitt beschreibt ihren Tätigkeitsbereich, also die Aufgaben und die Formen der Aufgabenerfüllung. Im dritten Abschnitt wird die Organisation der Stiftung festgelegt. Der vierte Abschnitt regelt Leistungsauftrag und Arbeitsprogramm, der fünfte die Finanzierung der Stiftungstätigkeit. Die Verfahrensbestimmungen werden im sechsten Abschnitt behandelt. Abschnitt sieben befasst sich mit der Aufsicht über die Stiftung. Abschnitt acht schliesslich umfasst die Schlussbestimmungen.

Titel und Ingress

Der Titel des Gesetzes weist auf dessen Gehalt hin, die Regelung der Stiftung Pro Helvetia. Der Ingress nennt Artikel 69 BV als Verfassungsgrundlage.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Name und Rechtsform (Art. 1)

Der erste Artikel legt die Rechtsform der juristischen Person fest (Abs. 1). Bei der Stiftung Pro Helvetia handelt es sich um eine Stiftung des Bundes, die bei einer allfälligen Auflösung mit Einrichtungen, Vermögen und Verbindlichkeiten an ihn zurückfällt. Mit der Festschreibung des Namens «Pro Helvetia» verfügt die Stiftung gleichzeitig über den firmenrechtlichen Kennzeichenschutz.

Die Stiftung untersteht in Bezug auf die Haftung dem Verantwortlichkeitsgesetz¹ des Bundes. Wenn einem Dritten von Angestellten oder Organen in Ausübung von Tätigkeiten im Aufga-

¹ VG; SR 170.32

benbereich der Stiftung widerrechtlich Schaden zugefügt wird, haftet dafür primär die Stiftung. Falls sie eine allfällige Entschädigung nicht aufbringen kann, steht der Bund für den ungedeckten Betrag ein (Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG). Dabei kann er Rückgriff auf das fehlbare Organ oder die angestellte Person nehmen. Wird ein solcher Schaden dem Bund selbst zugefügt, kann er direkt auf das fehlbare Organ oder die angestellte Person Rückgriff nehmen, während die Stiftung subsidiär haftet (Art. 19 Abs. 1 Bst. b VG). Entstehen aus Haftpflichtansprüchen Streitigkeiten zwischen der Stiftung und Dritten oder zwischen der Stiftung und dem Bund, so hat sie das Recht, Verfügungen zu erlassen, die letztinstanzlich beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden können (Art. 19 Abs. 3 VG).

Im vorliegenden Gesetz werden grundsätzlich die vom Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (IGE), dem Schweizerischen Heilmittelinstitut (swissmedic) sowie dem Schweizerischen Landesmuseum (dessen Gesetz sich in parlamentarischer Beratung befindet) vorgezeichneten Regelungen beachtet, um die entsprechenden Steuerungsmodelle beizubehalten und um zusätzliche Spezialbestimmungen zu vermeiden.

Als bundeseigene Institution hat die Stiftung ihren Sitz in Bern (Abs. 3). Dabei geht es allerdings um den Sitz einer juristischen Person und nicht um Gebäude oder Betriebsstätten. Die Verwaltung kann deshalb auch von einem andern Ort geführt werden.

Zweck (Art. 2)

Artikel 2 beschreibt den Zweck der Stiftung. Sie bezweckt die Förderung eines vielfältigen kulturellen Lebens in der Schweiz, des kulturellen Austauschs zwischen den Regionen sowie des kulturellen Austauschs mit dem Ausland.

Der Kulturaustausch im Inland bedeutet für die Kulturschaffenden die Möglichkeit, ihr Wirkungsfeld über den eigenen Sprach- und Kulturraum in andere Landesteile der Schweiz zu erweitern. Es geht nicht nur um Auftritte von Künstlerinnen und Künstlern in den anderen Regionen der Schweiz, sondern auch um vertiefte Auseinandersetzung und Begegnung, um Mentalitätsunterschiede verstehbar zu machen und in einen Dialog zu treten.

Der Kulturaustausch im Inland ermöglicht der Bevölkerung, die Vielfalt des Landes erlebbar zu machen. Er dient dem inneren Zusammenhalt der Eidgenossenschaft. Kulturelle Projekte sind geeignet, den Dialog sowohl zwischen den schweizerischen Sprach- und Kulturgemeinschaften wie auch zwischen diesen und den Angehörigen nichtschweizerischer Kulturen und Sprachen in unserem Land zu fördern.

Für den Kulturaustausch mit dem Ausland sind die Aussenstellen von Pro Helvetia (Kulturzentren, Verbindungsbüros und Antennen) von zentraler Bedeutung, die als kulturelle Drehscheiben funktionieren; sie vermitteln Kulturschaffende der Gastländer in die Schweiz und verhelfen Schweizer Kulturschaffenden zu Begegnungen mit der lokalen Kultur der Gastländer.

Die Kultur der Schweiz bezieht ihren Reichtum aus der Vielfalt des Landes und aus ihrer internationalen Vernetzung und dem Austausch mit Kulturen anderer Länder. Die nationalen Bindungen sind lockerer geworden, so wie sich die ökonomischen Bewegungen globalisiert haben. Das kulturelle Schaffen antwortet weniger denn je auf nationale Belange, sondern auf alle Menschen betreffende Herausforderungen dieser Zeit. Das Bewusstsein, auch politisch und kulturell Bestandteil der Weltgemeinschaft zu sein, hat sich durchgesetzt. Kulturschaffende sind gern gesehene Botschafterinnen und Botschafter, wenn sie in den Dialog mit den anderen Kulturen eintreten. Der Kulturaustausch mit dem Ausland zielt auf den interkulturellen Dialog, der gesellschaftliches, kulturelles und künstlerisches Wissen in beide Richtungen vermittelt.

Die Stiftung orientiert sich an der Vielfalt der Kulturen und an künstlerischer Qualität (Abs. 2). Künstlerische Qualität lässt sich nicht abschliessend beschreiben und unterliegt dem Wandel der Zeit. Der Begriff orientiert sich unter anderem:

- an der Professionalität, der handwerklichen Sorgfalt eines Projekts oder Werks;
- an der Ausbildung und Erfahrung einer Künstlerin oder eines Künstlers – unterstützt werden in der Regel weder Anfängerinnen und Anfänger noch Ausbildungen;
- an der Stringenz eines Gesuchs und dem Verhältnis zwischen Absichtserklärung und Evidenz – ein Werk oder Projekt muss in sich stimmig sein und seinen eigenen Massstäben genügen;
- am Qualitätsindiz «Irritation» – ein Werk oder Projekt muss nicht unbedingt den ästhetischen Vorlieben einer Mehrheit der Entscheidungsinstanz entsprechen.

Der Begriff schliesst jedoch auch die Förderung von professioneller Arbeit von Künstlerinnen und Künstlern mit Laien ein.

Die Stiftung trägt ausserdem zur internationalen Ausstrahlung des Kulturschaffens bei.

2. Abschnitt: Tätigkeitsbereich

Aufgaben (Art. 3)

Dieser Artikel hält die Aufgaben der Stiftung fest. Sie werden im Kulturförderungsgesetz festgelegt (Art. 31 KFG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1, Art. 10, 19 und 20) und die entsprechenden Artikel hier lediglich wiederholt. Sie stellen den gesetzlichen Auftrag dar. Dieser wird im Leistungsauftrag des Bundesrates unter Berücksichtigung der aktuellen Verhältnisse konkretisiert.

Der Bundesrat kann der Stiftung weitere Aufgaben zuteilen (Abs. 2). Damit erhält er grösstmögliche Flexibilität, um die Tätigkeit der Stiftung etwa im Rahmen der im KFG festgelegten Förderkonzepte (vgl. Art. 23 KFG) rasch an sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen.

Absatz 3 unterstreicht die politisch unabhängige Aufgabenerfüllung der Stiftung im Rahmen ihrer Kompetenzen; das ermöglicht insbesondere die selbstständige, politisch unabhängige Behandlung von Gesuchen und Unterstützung von Vorhaben im Rahmen thematischer Programme.

Der Absatz legt ausserdem fest, mit welchen Partnerinnen und Partnern die Stiftung zusammenarbeitet. Die Zusammenarbeit ist im Sinne des Kulturförderungsgesetzes ein Wesensmerkmal der Kulturförderung des Bundes (Art. 5 KFG) und damit auch für die Arbeit der (bundeseigenen) Stiftung von zentraler Bedeutung.

Zuerst genannt sind die anderen kulturellen Akteure auf Bundesebene, mit denen sich die Stiftung die kulturellen Aufgaben des Bundes teilt: das Bundesamt für Kultur und die zuständigen Stellen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Es folgen die Gemeinwesen der beiden anderen föderalistischen Ebenen, die Kantone und Gemeinden. Die explizite Erwähnung der Städte anerkennt die Tatsache, dass diese die Hauptlast der Kulturförderung tragen.

Formen der Aufgabenerfüllung (Art. 4)

Dieser Artikel regelt, welche Möglichkeiten der Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufgaben offenstehen: Sie kann Finanzhilfen an Dritte ausrichten sowie Vorhaben Dritter unterstützen.

Mit Finanzhilfen an Dritte (Bst. a) sind in erster Linie die Unterstützungsgelder gemeint, welche die Stiftung durch die positive Behandlung der Gesuche um Finanzhilfen an Dritte (Gesuche) von Kulturschaffenden für ihre Projekte ausrichtet. Sie stellen die Haupttätigkeit der Stiftung dar.

Daneben kann die Stiftung im Rahmen spartenübergreifender thematischer Programme, welche von ihr angeregt und vorgeschlagen werden, Vorhaben Dritter proaktiv unterstützen (Bst. b). Die Themen werden von der Geschäftsstelle ausgearbeitet und dem Stiftungsrat unterbreitet.

Die Vorhaben Dritter liegen in der Kompetenz der Geschäftsstelle, welche dabei die Fachkommissionen konsultiert. Sie können von aussen, beispielsweise von einer Stadt, an die Stiftung herangetragen oder von der Stiftung selbst (etwa von einer Abteilung der Geschäftsstelle) vorgeschlagen werden. Die Stiftung begleitet die Vorhaben Dritter und unterstützt sie finanziell, organisatorisch oder durch das Weitergeben von Know-how, führt sie jedoch nicht selbst durch. So wird eine mögliche Konkurrenzierung der Kulturschaffenden durch die Stiftung ausgeschlossen. Diese Form der Aufgabenerfüllung soll nur in beschränktem Masse wahrgenommen werden, da die Hauptfunktion der Stiftung in der rein finanziellen Unterstützung künstlerischer Initiativen von Dritten aufgrund von Gesuchen besteht.

Damit die Stiftung ihr Geschäftspotenzial ausnützen und eine unternehmerische Führung, wirtschaftliches Denken und kundenorientiertes Handeln umsetzen und verwirklichen kann, müssen ihr die notwendigen Handlungsmöglichkeiten gegeben werden (Abs. 2). Dazu gehören insbesondere alle Arten und Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Organisationen (Bst. a).

Die Beteiligung an Institutionen und Einrichtungen und deren Führung (Bst. b) betreffen in erster Linie den Betrieb der Aussenstellen im Ausland, wie sie die Stiftung schon heute führt. Eine Beteiligung eingehen bedeutet dabei, dass die Stiftung Anteile von Gesellschaften übernehmen oder sie ganz kaufen kann.

Diese Handlungsmöglichkeiten lehnen sich an die Bestimmungen in der Gesetzgebung über die Post und die Telekommunikationsunternehmung des Bundes an. Rechtsgeschäfte sind allerdings nicht unbegrenzt möglich, sondern werden im Sinne des Grundsatzes der Spezialisierung auf jenen Umfang und jenes Mass eingeschränkt, das zur Erfüllung der Aufgaben der Stiftung notwendig ist. Es dürfen keine Bundesmittel der ursprünglichen Zweckbestimmung entzogen werden. Gestützt auf diese Bestimmung sind zum Schutze der Zweckbestimmung im Arbeitsprogramm allenfalls geeignete Auflagen vorzusehen.

Die Formen der Aufgabenerfüllung gelten für die Erfüllung des Grundauftrags wie des Leistungsauftrags.

3. Abschnitt: Organisation

Organe (Art. 5)

Dieser Artikel legt die Organe der juristischen Person fest. Die Stiftung soll über einen Stiftungsrat, eine von der Direktorin oder dem Direktoren geleitete Geschäftsstelle, Fachkommissionen und eine Revisionsstelle handeln.

Stiftungsrat (Art. 6)

Die Bestellung des obersten Organs der Stiftung wird festgelegt und seine Aufgaben werden in nicht abschliessender Weise aufgezählt. Der Stiftungsrat wird als strategisches Organ ausgestaltet.

Seine Grösse (Abs. 1) wurde mit neun Mitgliedern (nach den Vorgaben der Kommissionsverordnung) bewusst relativ klein gehalten, damit die Handlungsfähigkeit erhalten bleibt und keine Ausschüsse gebildet werden müssen, was bei einer grösseren Zahl von Mitgliedern wohl unabdingbar wäre. Sie ist dennoch gross genug, um eine ausgewogene Zusammensetzung im unten beschriebenen Sinne zu garantieren und genügend fachliche, auch finanztechnische Kenntnisse und Führungswissen zu vereinigen. Erforderlich ist, dass das Schwergewicht der Zusammensetzung des Stiftungsrates auf verwaltungs- und politikunabhängige Fachleute gelegt wird. Die Handlungsfähigkeit muss insbesondere in einer kreativen kulturpolitischen Tätigkeit und einer wirtschaftlich erfolgreichen Geschäftstätigkeit der Stiftung bewiesen werden. Die sorgfältige Zusammensetzung des Stiftungsrates ist entscheidend.

Der Stiftungsrat ist mit Persönlichkeiten des kulturellen Lebens besetzt (Abs. 2). Seine Mitglieder verfügen über Erfahrung im kulturpolitischen Umfeld (etwa als Stiftungsratsmitglied einer kulturpolitischen Stiftung, als Amtsperson in der städtischen oder kantonalen Kulturpolitik, als Lehrbeauftragte oder Lehrbeauftragter einer Universität im Fachbereich Kultur), müssen aber nicht selbst Kunstschaffende sein.

Der Stiftungsrat wird auf Antrag des Eidgenössischen Departements des Innern (Departement) vom Bundesrat gewählt und dessen Präsidentin oder Präsident vom Bundesrat bestimmt (Abs. 3). Er berücksichtigt dabei neben der fachlichen Eignung der Stiftungsratsmitglieder die Vertretung der verschiedenen Kunstsparten und Landesteile. Es gelten ausserdem die Bestimmungen der Kommissionsverordnung² für die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes (Art. 8 bis 10 und Art. 18 bis 20), wonach insbesondere auf eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter, der Sprachen, Regionen und Altersgruppen zu achten ist. Es wird jedoch nicht möglich sein, alle diese Interessen gleichzeitig zu berücksichtigen, sondern nur mittelfristig über mehrere Amtsperioden des Stiftungsrates.

Die Amtsdauer beträgt vier Jahre und kann höchstens um eine Amtsperiode verlängert werden. Dies garantiert eine kontinuierliche Erneuerung des Stiftungsrat und trägt dem dynamischen Charakter der Stiftung Rechnung.

Der Stiftungsrat trifft die grundlegenden und strategischen Entscheide in der Stiftung. So beschliesst er auch über die Schwerpunkte, wie sie die Stiftung im Rahmen des Leistungsauftrags jeweils für vier Jahre vorschlägt (zum Beispiel Schwerpunkt Tanz), und die thematischen Programme (gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b), die ihm von der Geschäftsstelle unterbreitet werden. Dabei lässt er sich von den Fachkommissionen beraten (Abs. 6 Bst. a). Er hat die Aufgabe, die Strategie und Organisation der Stiftung zu genehmigen. Konsequenterweise ist denn auch kein fachliches Weisungsrecht des Stiftungsrats bei der Behandlung einzelner Sachfragen vorgesehen. Für diese operationellen Belange ist die Direktorin oder der Direktor verantwortlich.

Der Stiftungsrat ernennt die Direktorin oder den Direktor und die stellvertretende Direktorin oder den stellvertretenden Direktor unter Genehmigungsvorbehalt des Bundesrats (Bst. b). Der Bundesrat behält sich so einen Spielraum vor, indem er allenfalls eine Ernennung ablehnen kann. Ebenso kann er gegen eine vom Stiftungsrat beschlossene Abwahl intervenieren.

² Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionsverordnung); SR 172.31.

Der Stiftungsrat ernennt ausserdem die Mitglieder der Fachkommissionen.

Geschäftsstelle (Art. 7)

Mit Artikel 7 werden Stellung und Aufgaben der Geschäftsstelle und ihrer Leitung, der Direktorin oder des Direktors, in den Grundzügen im Gesetz festgelegt.

Die Geschäftsstelle ist das ausführende Organ der Stiftung. Ihre Leitung soll auf operativer Ebene flexibel und selbstständig handeln können.

Die Geschäftsstelle hat die Aufgabe, die vom Stiftungsrat beschlossenen Strategien umzusetzen (Abs. 2 Bst. a) sowie über Gesuche zu entscheiden, das heisst, sie – allenfalls gemeinsam mit den Fachkommissionen – zu prüfen und über sie zu beschliessen. Ausserdem unterstützt sie Vorhaben Dritter im Rahmen der vom Stiftungsrat beschlossenen thematischen Programme (im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b).

Dabei ist sie für Gesuche ohne besonderen Charakter selbstständig. Für Gesuche mit besonderem Charakter und die Vorhaben Dritter beruft sie die Fachkommissionen ein.

Der besondere Charakter eines Gesuches ergibt sich insbesondere aus der Einzigartigkeit eines Projekts, aus der Neuartigkeit eines Gesuches, das deswegen zu einem Präzedenzfall werden kann, oder aus dem spartenübergreifenden Charakter eines Projektes in einem neuen Bereich.

Die Geschäftsstelle ist verpflichtet, die Fachkommissionen über den Eingang aller Gesuche zu informieren und die Gesuche mit besonderem Charakter zur Begutachtung an die zuständige Fachkommission weiterzuleiten.

Weicht die Geschäftsstelle in ihrer Entscheid über ein Gesuch oder ein Vorhaben Dritter vom Antrag der zuständigen Fachkommission ab, muss sie dies begründen.

Die zuständige Fachkommission kann von der Geschäftsstelle im Einzelfall verlangen, ihr auch Gesuche zur Begutachtung zu unterbreiten, denen die Geschäftsstelle keinen besonderen Charakter zuspricht.

Die Geschäftsstelle wird von der Direktorin oder dem Direktor geleitet. Der Direktorin oder dem Direktor obliegt gemäss der festgelegten Aufbauorganisation die operative Leitung der Stiftung. Sie oder er führt die Stiftung im Rahmen der internen Organisation nach den Grundsätzen der Delegation und der Zielvereinbarung.

Sie oder er erarbeitet insbesondere die vom Stiftungsrat zu genehmigenden strategischen Konzepte und Erlasse. Dazu gehören auch die thematischen Programme. Sie oder er ist für die Geschäftsführung gegenüber dem Stiftungsrat allein verantwortlich. Insbesondere informiert sie oder er den Stiftungsrat unverzüglich über Personalentscheide, die das Kader betreffen.

Sie oder er erarbeitet ausserdem unter Einbezug der Fachkommissionen die einzelnen Vorhaben Dritter und begleitet sie. Bei Vorhaben, die von aussen an die Stiftung herangetragen werden, betrifft dies lediglich die von der Stiftung zu leistenden Unterstützungsmassnahmen, die in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnern (Dritte) ausgearbeitet werden. Bei Vorhaben, die von der Stiftung selbst vorgeschlagen werden, erarbeitet die Geschäftsstelle auch das Konzept des Vorhabens.

Sie oder er vertritt zudem die Stiftung nach aussen. Die Vertretung der Stiftung im Zusammenhang mit Leistungsauftrag und Arbeitsprogramm ist allerdings dem Stiftungsrat vorbehalten, da dieser auch mit deren strategischer Ausrichtung betraut ist (Art. 6 Abs. 5 Bst. a und d).

Die Direktorin oder der Direktor ist für die Anstellung des übrigen Personals zuständig (Abs. 5). Dies erlaubt ihr oder ihm, alle Belange der operativen Leitung der Stiftung selbstständig wahrzunehmen.

Sie oder er ist auf vier Jahre gewählt. Der Vertrag ist um jeweils zwei Jahre verlängerbar. Die Amtszeit ist auf acht Jahre beschränkt.

Die Arbeitsverhältnisse werden durch den bestehenden Gesamtarbeitsvertrag gemäss OR geregelt.

Fachkommissionen (Art. 8)

Die Fachkommissionen begutachten die Gesuche mit besonderem Charakter sowie die Vorhaben Dritter (im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. b). Sie beraten ausserdem den Stiftungsrat in strategischen Fragen, so auch bei der Festlegung der thematischen Programme (gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 6 Abs. 5 Bst. a). Ihre Meinungsäusserung hat konsultativen Charakter.

Sie werden von der Geschäftsstelle einberufen.

Ihre Mitglieder sind auf zwei Jahre gewählt und können zwei Mal wieder gewählt werden.

Die Fachkommissionen vereinigen eine breit gefächerte Fachkompetenz und übernehmen deshalb in inhaltlichen Fragen eine zentrale Rolle. Bei ihrer Zusammensetzung ist auf eine ausgewogene Vertretung der Regionen und der verschiedenen Kunstsparten zu achten. Weitere Einzelheiten regelt die Stiftung in der Geschäftsordnung.

Revisionsstelle (Art.9)

In diesem Artikel wird das externe Kontrollorgan der Stiftung geschaffen. Die Revisionsstelle berichtet sowohl dem Bundesrat wie dem Stiftungsrat. Dabei geht ihr Prüfungsauftrag über den Bereich der Finanzwirtschaft hinaus und erstreckt sich auch auf Aufgabenerfüllung und Berichterstattung.

4. Abschnitt: Leistungsauftrag und Arbeitsprogramm

Art. 10

Artikel 10 legt die kulturpolitische Steuerung der Stiftung durch den Bund fest, die auf drei Ebenen stattfindet: Der gesetzliche Auftrag erfolgt durch das vorliegende Gesetz. Dieser wird durch einen mehrjährigen Leistungsauftrag des Bundesrates konkretisiert. Er legt in groben Zügen die strategische Ausrichtung der Stiftung fest. Auf dem Leistungsauftrag beruht das alljährliche Arbeitsprogramm, das die Stiftung dem Departement unterbreitet. Das Arbeitsprogramm zeichnet den Weg vor, auf dem die Stiftung ihre Strategie umsetzt.

Die Stiftung ist im Auftrag des Bundes tätig, der ihre Tätigkeit grösstenteils finanziert. Er muss deshalb einen seiner Verantwortung entsprechenden Einfluss auf ihre Führung und ihre Aktivitäten haben.

- **Spezialgesetzlicher Leistungsauftrag:** Der Bundesrat erteilt der Stiftung einen Leistungsauftrag. Er legt insbesondere die durch die Stiftung zu erbringenden kulturpolitischen Leistungen, deren Umfang und Vertiefungsgrad fest. «Mit Leistungsaufträgen werden (mehr oder weniger klar) definierte Leistungsziele vorgegeben, die mit bestimmten sachlichen und finanziellen Mitteln und einem bestimmten Grad an Autonomie zu erfüllen sind. Öffentliche Unternehmen, die mit Leistungsaufträgen geführt werden, verfügen meist über einen erweiterten unternehmerischen Spielraum. Davon erhofft man sich eine gesteigerte Wirtschaftlichkeit bei der Erbringung staatlicher (Dienst-)Leistungen.»³ Die im sogenannten dritten Kreis angesiedelten Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit (beispielhaft das Schweizerische Heilmittelinstitut) werden aufgrund spezialgesetzlicher Leistungsaufträge strategisch geführt und gesteuert. Die Stiftung ist eine «dezentralisierte Verwaltungseinheit» nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsgrundlage für ihren Leistungsauftrag findet sich in Artikel 10 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs. Deshalb ist hier keine Konsultation des Parlaments vorgesehen: «Für Leistungsaufträge an Institute im dritten Kreis ist die parlamentarische Mitwirkung nicht vorgesehen.»⁴
- **Leistungsperiode:** Der Bundesrat gibt der Stiftung periodisch einen Leistungsauftrag. Er wird ihn in Übereinstimmung mit der Legislaturperiode in der Regel alle vier Jahre erteilen. Der Vierjahresrhythmus entspricht gleichzeitig dem System von Art. 23 des KFG, das alle Massnahmen der bundesstaatlichen Kulturförderung als Einheit versteht und der Bundesversammlung im Rahmen einer Gesamtschau alle vier Jahre die Schwerpunkte der kulturellen Massnahmen des Bundes unterbreitet. Deren Kosten werden so einmal pro Legislatur aufgezeigt, was der politischen Transparenz dient. Auf diese Periode ist auch das Finanzierungsinstrument im Sinne von Art. 21 KFG abgestimmt: der Zahlungsrahmen nach Artikel 32 des Finanzhaushaltgesetzes⁵, den die Bundesversammlung jeweils genehmigen muss.
- **Das Arbeitsprogramm** ist die jährliche Konkretisierung des Leistungsauftrags hinsichtlich der auf der Ebene der einzelnen Fördermassnahmen zu erzielenden Ergebnisse. Es präzisiert den Leistungsauftrag und passt ihn den aktuellen Erfordernissen an, konkretisiert und verfeinert die dort vorgegebenen Rahmenbedingungen. Dadurch soll die Stiftung dynamisch geführt werden können. Das Arbeitsprogramm wird von der Stiftung jährlich ausgearbeitet und dem Departement unterbreitet.
- **Abgeltung:** Die von der Bundesversammlung festgelegte Abgeltung wird mit den Arbeitsprogrammen auf Jahresraten umgelegt, welche im Rahmen der Budgetberatung von der Bundesversammlung zur Auszahlung im nächsten Jahr genehmigt werden. Die jährliche Verabschiedung des Budgets bleibt somit dem Parlament vorbehalten. Werden die Beiträge im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 geändert, können Leistungsauftrag und Arbeitsprogramm angepasst werden.
- **Weitere Absicherungen:** Diese Wirkungsvereinbarungen werden mit einem ausgebauten Berichterstattungswesen, einem Controlling und einem Genehmigungsrecht über Voranschlag, Rechnung, Jahresbericht und Leistungsbericht einer begleitenden sowie einer nachträglichen Kontrolle unterstellt (Art. 10 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 5 Bst. e, f, i und Art. 9). Das Departement übt ausserdem eine umfassende Rechtsaufsicht über die Stiftung aus (Art. 16).

³ Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 79, S. 379.

⁴ Botschaft vom 1. März 1999 zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittel-Gesetz; HMG), BBl 1999 3553.

⁵ FHG; SR 611.0.

5. Abschnitt: Finanzierung

Finanzierungsarten (Art. 11)

Der Stiftung wurde bei ihrer Gründung im Jahre 1949 ein unantastbares Stiftungsvermögen von 100 000 Franken zur Verfügung gestellt, über das die Stiftung unverändert verfügt.

Zusätzlich erhält die Stiftung jährliche Beiträge des Bundes, die aus den für die Kulturförderung bereitgestellten Mitteln gespiesen werden. Deren Höhe wird im Rahmen der Schwerpunktprogramme bestimmt, die der Bundesrat gemäss Kulturförderungsgesetz der Bundesversammlung jeweils für vier Jahre unterbreitet (Art. 21 Abs. 1 KFG).

Zuwendungen von dritter Seite, etwa in Form von Spenden, die nicht mit besonderer Zweckbestimmung verbunden sind, werden zum Stiftungsvermögen geschlagen.

Rechnung und Zahlungsverkehr (Art. 12)

In diesem Artikel werden Rechnung und Zahlungsverkehr geregelt. Aus der in Artikel 1 festgeschriebenen Rechtspersönlichkeit folgt die Unabhängigkeit in der Organisation und Betriebsführung. Aufgrund der eigenen Finanzierung muss die Stiftung vom Finanzhaushalt bzw. der Staatsrechnung des Bundes unabhängig sein und eine eigene Rechnung führen (Abs. 1). Damit verbunden ist eine eigene Verwaltung der flüssigen Mittel (Tresorerie, Cash-Management), welche unter anderem mittels eines Kontokorrents bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung abgewickelt werden soll.

Es ist für die Stiftung von Vorteil, ihre Tresorerie vor allem über den Bund abzuwickeln. Die Stiftung soll über ein Kontokorrent beim Bund verfügen.

Es ist ausserdem für beide Parteien von Vorteil, wenn die Stiftung vorübergehend überschüssige Gelder beim Bund anlegt.

Rechnungslegung und Reserven (Art. 13)

Artikel 13 bestimmt, wie die Stiftung ihre Rechnung führen und erstatten soll sowie ob und wie Reserven gebildet werden. Es wird die aktienrechtliche Rechnungslegung sinngemäss vorgeschrieben.

Die Stiftung ist nicht dem Haushaltrecht des Bundes unterstellt, sondern führt eine eigene Rechnung. Erst auf dieser Grundlage erhält sie ihre volle Handlungs- und Geschäftsfähigkeit. Absatz 1 statuiert für die Rechnungslegung der Stiftung die Vorschriften für die Jahresrechnung der Aktiengesellschaft in Artikel 662a OR. Da die Stiftung als Anstaltsform von zahlreichen Merkmalen der Aktiengesellschaft abweicht, sind diese Vorschriften «sinngemäss» anzuwenden. Die Grundsätze der ordnungsmässigen Rechnungslegung für Aktiengesellschaften verlangen, dass die Jahresrechnung eine möglichst zuverlässige Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage erlaubt und dabei auch die Vorjahreszahlen angibt. Es gelten dabei die Erfordernisse und Prinzipien der Vollständigkeit, der Klarheit und der Wesentlichkeit, der Vorsicht und der Fortführung der Unternehmenstätigkeit sowie der Stetigkeit in Darstellung und Bewertung. Die Verrechnung von Aktiven und Passiven ist ebenso unzulässig wie jene von Aufwand und Ertrag. Subsidiär gelten die Bestimmungen über die kaufmännische Buchführung (Art. 957–964 OR).

Für die mittel- und langfristige Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der Stiftung ist es trotz der Finanzierung durch den Bund wichtig, dass Rückstellungen für unvorhergesehene Risiken gebildet werden können.

Steuern (Art. 14)

Mit dieser Bestimmung wird die Steuerpflicht der Stiftung geregelt. Sie wird von sämtlichen direkten Steuern befreit, unterliegt aber gewissen indirekten Steuern und Abgaben.

Die Stiftung hat weiterhin sogenannte Kausalabgaben zu entrichten. Im Bereich der Bundessteuern bleibt das Mehrwertsteuerrecht sowie das Recht der Verrechnungssteuer (einschliesslich kantonaler Vollzugsvorschriften) und der Stempelabgaben anwendbar.

6. Abschnitt: Verfahren

Art. 15

Das Verfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege. Gemäss Artikel 35 Absatz 1 steht den Betroffenen gegen Verfügungen nach diesem Gesetz der Beschwerdeweg offen. Das Rechtsschutzverfahren richtet sich nach den «allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege», wozu auch das Bundesgesetz vom 15. Juni 1934⁶ über die Bundesstrafrechtspflege (BStP) und das Bundesgesetz vom 22. März 1974⁷ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) zählen. Zu beachten ist, dass in Fällen, in denen es um Fragen der Aussenpolitik geht, der Bundesrat die letzte Beschwerdeinstanz ist (Art. 72 VwVG⁸ i.V.m. Art. 100 Bst. a Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943⁹ über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG)).

Bei einer Beschwerde ist die Rüge der Unangemessenheit unzulässig. Die Angemessenheitskontrolle wird in Analogie zum Filmgesetz¹⁰ ausgeschlossen, weil sich die Angemessenheit in diesem Zusammenhang auf ästhetische Urteile erschöpft und sich deshalb einer beschwerdemässigen Kontrolle entzieht.

7. Abschnitt: Aufsicht

Art. 16

In dieser Bestimmung werden die Aufsicht des Bundes und seine damit zusammenhängenden Rechte festgelegt.

«Aus rechtsstaatlich-demokratischen Gründen ist eine wirksame Aufsicht unabdingbares Korrelat zur erhöhten Eigenständigkeit.»¹¹ Als vorwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziertes Institut soll die Stiftung der umfassenden Aufsicht des Bundesrates unterstehen (Abs. 1).

Die Aufsicht des Bundes übernimmt das Departement .

Allerdings handelt es sich hier nicht um Zweckmässigkeitskontrolle im Einzelfall, sondern um eine sogenannte Rechtsaufsicht, in deren Rahmen geprüft wird, ob die Verwendung der Mittel der gesetzlichen Aufgabe und überhaupt den Rechtsgrundlagen der Stiftung entspricht und ob Leistungsauftrag und Arbeitsprogramme eingehalten werden (Abs. 2). Für die Ausübung der Aufsicht kann auch die Revisionsstelle herangezogen werden, die dem Bundesrat als Eigner der Stiftung über die in Artikel 9 vorgesehenen Prüfungen Bericht erstattet. Im

⁶ SR 312.0

⁷ SR 313.0

⁸ SR 172.021

⁹ SR 173.110

¹⁰ SR 443.1

¹¹ Rhinow/Schmied/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, §18, Rz 79 in fine, S. 379

Rahmen dieser Rechtsaufsicht sind als Aufsichtsmittel das Recht zur Einsicht in alle für die Aufsicht relevanten Unterlagen und die Gestaltung von Arbeitsprogramm und Leistungsauftrag gegeben. Unabhängig von dieser Rechtsaufsicht untersteht die Stiftung der Eidgenössischen Finanzkontrolle, dies aufgrund der parlamentarischen Oberaufsicht und der Aufsicht des Bundesrates (Art. 8 Abs. 1, Bst. d FKG).¹² Sie überprüft Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit in der Finanzwirtschaft der Stiftung (Art. 5 FKG).

Als nationale öffentlich-rechtliche Stiftung untersteht die Stiftung nicht der Stiftungsaufsicht des Departements nach Artikel 84 ZGB. Vielmehr ist sie einer engeren und eingehenderen Rechtsaufsicht gemäss dem vorliegenden Spezialgesetz unterworfen.

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Vollzug (Art. 17)

Artikel 17 ermächtigt den Bundesrat zum Erlass der Ausführungsvorschriften. Diese Vollzugskompetenz des Bundesrates ergibt sich direkt aus Artikel 182 Absatz 2 BV. Der Bundesrat ist dabei an die Grundsätze des Legalitätsprinzips gebunden.

Der Bundesrat bestimmt durch Verordnung das, was die Massnahmen dieses Gesetzes an Präzisierung verlangen. Dazu gehören insbesondere eine Geschäftsordnung und das Verfahren zur Beurteilung und Entscheidung von Gesuchen und zur Unterstützung von Vorhaben Dritter.

Betreffend das Verfahren und die Organisation der Fachkommissionen (Art. 8) orientiert er sich dabei an den Bestimmungen von Art. 34/35 des KFG.

Aufhebung bisherigen Rechts (Art. 18)

Dieser Artikel bestimmt, dass die geltenden gesetzlichen Erlasse des Bundes zur Stiftung Pro Helvetia auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes aufgehoben und durch seine Regelungen ersetzt werden.

Dies betrifft das Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» vom 17. Dezember 1965¹³.

Referendum und Inkrafttreten (Art. 19)

Artikel 19 enthält die übliche Bestimmung über Referendum und Inkrafttreten.

¹² Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, FKG; SR 614.0.

¹³ SR 447.1