

02.088

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über die Stiftung  
Schweizerisches Landesmuseum**

vom 29. November 2002

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zum Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum sowie zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum für die Jahre 2005–2008 mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. November 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Das Schweizerische Landesmuseum (SLM) stellt ein wichtiges kulturelles Schaufenster der Schweiz und seiner Bewohnerinnen und Bewohner dar. Es soll seine Aufgabe, kulturell und geschichtlich wichtige Gegenstände zu sammeln und dem Publikum zu vermitteln, auf neue Art erfüllen können. Die Weiterführung der Sammlungen des Bundes, ihre Ausstellung und sonstige Darbietung gegenüber dem in- und ausländischen Publikum, die Bereitstellung von Bildungsangeboten und Beiträge zur Forschung sollen in einer selbständigeren Organisation der dezentralen Bundesverwaltung geleistet werden. Die wichtigsten Ansprechpartner des Museums befinden sich ausserhalb der Verwaltung. Ihre Organisation ist betrieblich ausgerichtet. Mit einer neuen Rechtsform kann der Entwicklung des Landesmuseums zu einer Museumsgruppe mit acht Häusern sowie den heutigen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden.*

*Die neue Rechtsform ermöglicht der Museumsgruppe, sich vermehrt auf ihre Besucherinnen und Besucher auszurichten und schneller auf aktuelle Fragestellungen zu reagieren. Gleichzeitig soll das Landesmuseum sein Geschäftspotential voll ausschöpfen und die Eigenfinanzierung spürbar steigern. Die Form der Stiftung erleichtert die Erwirtschaftung von Drittmitteln und das Erwirken mäzenatischer Zuwendungen.*

*Deshalb wird die organisatorische Verselbständigung des Schweizerischen Landesmuseums in eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgeschlagen. Die Stiftung soll vom Bund gesteuert werden. Der Bundesrat bestellt das strategische Leitungsgremium in Form des höchstens siebenköpfigen Stiftungsrates und wählt die Direktorin oder den Direktor als operativ verantwortliche Person. Er erteilt einen mehrjährigen Leistungsauftrag, welcher durch eine Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Stiftung jährlich konkretisiert wird. Während die Revisionsstelle die Finanzen und die Führungsinstrumente laufend überprüft, untersteht die Stiftung einer umfassenden Rechtsaufsicht des Bundesamtes für Kultur. Die Abgeltung des Leistungsauftrages durch den Bund wird weiterhin die wichtigste Finanzierungsgrundlage darstellen.*

*Die Aufgaben der künftigen Stiftung sind gesetzlich festgehalten. Es sind dies die Sammlung einer möglichst repräsentativen Auswahl von historischen Gegenständen sowie die Vermittlung und Erforschung von geschichtlichen Zusammenhängen. Das Landesmuseum soll die Beschäftigung mit dem Werden der Gegenwart fördern und damit auch Impulse für die Gestaltung der Zukunft setzen. Mit der Thematisierung der Geschichte unseres Landes und der Herkunft seiner Bevölkerung ist auch die persönliche Identität der Einzelnen und die Vielfältigkeit unseres Gemeinwesens angesprochen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, sinnstiftend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu stärken. Mit der Wahl der Themen soll aber nicht nur die nationale Identität, sondern auch der Dialog zwischen den Kulturen und damit die Öffnung nach aussen gefördert werden.*

---

*Betriebsmittel des Landesmuseums sind einerseits die kulturgeschichtlichen Gegenstände und Sammlungen, andererseits die Museumshäuser als besondere architektonische, landschaftliche und städtebauliche Anziehungspunkte. Der Bund behält an ihnen grundsätzlich sein Eigentum, soweit sie ihm gehören. Er räumt der Stiftung an den Sammlungsgegenständen jedoch ein Nutzniessungsrecht ein. Das Rechtsverhältnis an den Liegenschaften und Gebäuden soll mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. Das Personal soll auf der Grundlage des Bundespersonalgesetzes angestellt und versichert bleiben.*

*Das Schweizerische Landesmuseum wurde 1898 in Zürich eröffnet. Die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz nahm ihren Betrieb 1998 auf. Sodann gehören heute sechs Aussenstellen in der ganzen Schweiz zum Landesmuseum. Im Jahr 2001 waren auf seinen rund 120 Etatstellen im Durchschnitt 212 Mitarbeitende tätig, während weitere 226 im Führungs- und Aufsichtsdienst (106) oder als Beauftragte (120) mit unterschiedlichen Pensen eingesetzt waren. Sie betreuten eine Sammlung von rund 800 000 Museumsobjekten und gestalteten acht Dauer- sowie achtzehn Sonderausstellungen. Im gleichen Jahr konnten der Hauptsitz, die Zweigstelle Schloss Prangins und die Aussenstellen 435 609 (Vorjahr: 436 505) Besucherinnen und Besucher empfangen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Gründung in Zürich

Das Schweizerische Landesmuseum wurde 1890 durch Beschluss der Bundesversammlung gegründet.<sup>1</sup> Seine Aufgabe war, «bedeutsame, vaterländische Altertümer geschichtlicher und kunstgewerblicher Natur aufzunehmen und planmässig geordnet aufzubewahren»<sup>2</sup> sowie «in den Räumen des Landesmuseums (aufzustellen)»<sup>3</sup>. Der Gründungsbeschluss legte noch nicht fest, wohin der Sitz bzw. der Standort des Landesmuseums käme. Er formulierte jedoch Bedingungen und Auflagen für den künftigen, von der Bundesversammlung noch zu bestimmenden Ort. Der Kanton bzw. die Stadt hatte «ein zweckmässig gelegenes, für die Aufnahme der Sammlung eingerichtetes, würdiges Gebäude»<sup>4</sup> unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Ausserdem mussten Kanton und Stadt ihre kulturgeschichtlichen Sammlungen mit jenen des Bundes vereinigen, damit sie im Landesmuseum ausgestellt werden konnten. Sie behielten allerdings das Eigentum daran.<sup>5</sup> Mehrere Bewerber richteten gestützt darauf eine Offerte an die Bundesversammlung, in der sie ihre Sammlungen und Sammlungsgegenstände beschrieben, die sie der künftigen Institution zur Verfügung zu stellen und zum Teil sogar zu schenken beabsichtigten.<sup>6</sup> Auch von Privatpersonen, Familien und Organisationen in Zürich erhielt das Landesmuseum namhafte Zuwendungen in Aussicht gestellt, darunter die Schenkung der Sammlung der Antiquarischen Gesellschaft, deren Gegenstände noch heute zu den bedeutendsten gehören<sup>7</sup>.

Als Sitz des Landesmuseums wurde nach heftigen Auseinandersetzungen Zürich bestimmt.<sup>8</sup> Dieser Beschluss fiel nicht zuletzt aufgrund der in Aussicht gestellten Kulturgüter, Sammlungen und anderen Zuwendungen. Die Stadt Zürich errichtete daraufhin den noch heute bestehenden Hauptsitz am Platzspitz. Die versprochenen Sammlungen und Zuwendungen wurden dem Landesmuseum übergeben. Deshalb ist das Landesmuseum sowohl durch seinen Sitz wie auch durch wertvolle Sammlungsobjekte mit dem Kanton Zürich und seinen Bewohnerinnen und Bewohnern verbunden. Schon vorher hatte der Bund Kulturgüter gesammelt, erworben und kantonale Sammlungen unterstützt. Auch diese wurden ab 1898 zu einem grossen Teil dem Landesmuseum übergeben.

<sup>1</sup> Bundesbeschluss vom 27. Juni 1890 betr. die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums (BS 4 226).

<sup>2</sup> Ebenda, Art. 2

<sup>3</sup> Ebenda, Art. 6

<sup>4</sup> Ebenda, Art. 5

<sup>5</sup> Ebenda, Art. 5 f.

<sup>6</sup> Vgl. «Zürich's Bewerbung», Zürich und das Schweizerische Landes-Museum, den hohen eidgenössischen Räten gewidmet, Zürich, Dezember 1890, die sämtlichen damaligen Mitgliedern der Bundesversammlung ausgeteilt wurde.

<sup>7</sup> Vgl. Vertrag und Schenkungsversprechen der Antiquarischen Gesellschaft Zürich vom 21. Dezember 1889 und 18. Juni 1891.

<sup>8</sup> Bundesbeschluss vom 18. Juni 1891 betr. den Sitz des Landesmuseums (BS 4 231).

### 1.1.2 Zweigstelle Schloss Prangins

Seit der Zeit des Zweiten Weltkrieges hatte sich die Eidgenössische Kommission für das Schweizerische Landesmuseum (LMK) intensiv nach einem Sitz des Landesmuseums in der Westschweiz umgesehen. Diese Bemühungen konnten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Waadt und Genf umgesetzt werden. Die beiden Kantone erwarben 1974 die Domäne Prangins. Sie schenkten sie dem Bund mit der Bestimmung und Auflage, hier eine Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums als Sitz in der Westschweiz zu errichten. Es sollte eine Dauerausstellung zur Geschichte und Kultur der Schweiz im 18. und 19. Jahrhundert eingerichtet werden, die mit Wechselausstellungen ergänzt wird. Prangins sollte eine kulturelle Brücke zwischen den Sprachregionen in der Schweiz schlagen.<sup>9</sup> Die Bundesversammlung nahm die Schenkung an und gründete die Zweigstelle Prangins im Jahre 1984.<sup>10</sup>

Die 1983 begonnene Restaurierung des Schlosses Prangins stiess auf unvorhergesehene Schwierigkeiten, welche die Eröffnung der Zweigstelle verzögerten. Diese konnte zum hundertsten Jahrestag der Eröffnung des Schweizerischen Landesmuseums, nämlich am 18. Juni 1998, von Bundesrätin Ruth Dreifuss unter Teilnahme der Kantonsregierungen von Waadt und Genf der Öffentlichkeit übergeben werden. Zusammen mit dem Schloss wurde auch der französische Garten hergestellt und dem Publikum geöffnet.

Der Bundesrat hat der Herrichtung von Schloss Prangins zum Sitz in der Westschweiz Priorität eingeräumt. Die Arbeiten überschritten sich wegen der langen Dauer mit der Errichtung des Forums der Schweizer Geschichte in Schwyz, teilweise auch mit der Übernahme und dem Neubau des Museums für Musikautomaten in Seewen SO und der Erneuerung des Museums Bäregasse in Zürich. Deswegen musste insbesondere die Sanierung des Hauptsitzes in Zürich aufgeschoben werden, obwohl dessen bauliche Mängel so gravierend geworden waren, dass 1994 eine vorgezogene Teilsanierung aus Sicherheitsgründen notwendig wurde.

### 1.1.3 Das Landesmuseum in der Bundesverwaltung

Mit der Verwaltung des Landesmuseums «unter der Oberaufsicht des Bundesrates» wurde bereits ab 1890 die Eidg. Kommission für das Schweizerische Landesmuseum (LMK) beauftragt, die auch die Direktion wählte. Angesichts der dem besonderen Zweck gewidmeten Liegenschaften, Museumsgebäude, Einrichtungen und wertvollen Sammlungsobjekte sowie der Kompetenzen der LMK wurde das Landesmuseum in der Gründungsbotschaft und von einem Teil der Lehre als «unselbständige Anstalt» bezeichnet.<sup>11</sup> In der Folge wurde es wie ein Bundesamt im Departement des Innern behandelt, auch bei der Reorganisation der Bundesverwal-

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft vom 17. August 1983 über die Errichtung einer Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums im Welschland auf Schloss Prangins VD, BBl 1983 III 1002.

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums; AS 1985 152.

<sup>11</sup> Siehe Tomas Poledna, Mitarbeit Matthias Hauser: «Rechtsgutachten betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums», Manuskript Zürich, 6. Januar/ 27. April 1999, S. 28; im Folgenden zitiert: Poledna: *Rechtsgutachten*.

tung von 1979. Im Jahre 1989 wurden die Schweizerische Landesbibliothek, das Bundesamt für Kulturpflege und das Landesmuseum zum Bundesamt für Kultur zusammengelegt. Die Gesetzesgrundlage von 1890 wurde dabei nicht geändert.

### 1.1.4 Die Entwicklung zur Museums-Gruppe

Das Gesetz ist von einer Institution mit einem einzigen Gebäude in Zürich ausgegangen. Das Landesmuseum ist allerdings, wie schon erwähnt, 1984 um die Zweigstelle Schloss Prangins ergänzt worden.<sup>12</sup> Im Laufe der Zeit sind sodann sechs Aussenstellen in der ganzen Schweiz hinzu gekommen. Seit 1998 wird deshalb der Kommunikationsname MUSEE SUISSE Gruppe verwendet. Dabei werden der Hauptsitz in Zürich mit dem Sammlungszentrum Affoltern, die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Romandie und die sechs Aussenstellen unterschieden.

Wir verweisen auf die folgende Übersicht über alle Häuser der Museumsgruppe.

#### Die Museen der MUSEE SUISSE Gruppe

Name	Jahr der Gründung/ Wieder- eröffnung	Ausstellungs- Schwerpunkt	Rechtsgrundlage	Mitarbeitende/ Ausstellungs- fläche	Besuchende 2001 (2000)
<i>Schweiz. Landes- museum Zürich</i>	1898	Kulturgeschichte, Urgeschichte bis Gegenwart	SLMG vom 27.6.1890	163/18 <sup>13</sup>  13 000 m <sup>2</sup>	250 505  264 249
<i>Schloss Prangins, Sitz in der Westschweiz</i>	1998	Kulturgeschichte 1750–1920, Anc. Régime bis ca. 1. Weltkrieg	BG vom 5.10.1984	9/45  3600 m <sup>2</sup>	45 624  30 382
<i>Schloss Wildeg</i>	1912	Kulturlandschaft: Schloss, Gärten und landw. Hof	Testament der Julie von Effinger 1912	14/7  6090 m <sup>2</sup>	37 346  34 063
<i>Schweiz. Zollmuseum Cantine di Gandria/TI</i>	1935 eröffnet, 1978 zum SLM	Geschichte Zollwesen, Lebens- verhältnisse Grenzwach	Vertrag mit Oberzoll- direktion 1978	(Personal Oberzoll- direktion)  320 m <sup>2</sup>	22 406  20 799
<i>Zunftaus zur Meisen Zürich</i>	1956	Schweizer, Zürcher Porzellan und Fayence, 18. Jhdt.	Mietvertrag von 1955	(Personal des Hauptsitzes)  320 m <sup>2</sup>	19 261  19 721

<sup>12</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums; AS 1985 152.

<sup>13</sup> Im Gegensatz zum Stammpersonal: Fachreferenten, Aushilfspersonal, vom Kt. Zürich finanzierte Mitarbeitende, Aufsichten (z.B. Saisonangestellte auf Wildeg).

Name	Jahr der Gründung/ Wieder- eröffnung	Ausstellungs- Schwerpunkt	Rechtsgrundlage	Mitarbeitende/ Ausstellungs- fläche	Besuchende 2001 (2000)
<i>Museum Bären-gasse Zürich</i>	1976/1999	Alltags-, Mentalitäts- geschichte Stadt Zürich, 1730–1800	Vertrag Bund/Stadt Zürich und Stiftungsstatuten 1975	9/8  900 m <sup>2</sup>	8 489  16 123
<i>Forum der Schweizer Geschichte Schwyz</i>	1995	Kultur- und Alltagsgeschichte der Schweiz, 1300–1800	«700 Jahre Eid- genossenschaft» 1991; Vertrag mit Kanton Schwyz 1990	6/11  1660 m <sup>2</sup>	19 500  15 015
<i>Museum für Musik- automaten Seewen/SO; Sammlung Dr. h.c. Heinrich Weiss- Stauffacher</i>	1990/2000	Mechanische Musikinstrumente; Sammlung Dr. h.c. Heinrich Weiss- Stauffacher	Verträge Bund/ Familie Weiss; Vertrag Bund/ Kanton Solothurn; SLMG vom 27.6.1890	11/17  2600 m <sup>2</sup>	32 478  36 153 <sup>14</sup>

### 1.1.5 Sammlungen

Als «Nationalmuseum» hat das Landesmuseum Referenzsammlungen zum künstlerischen und kunsthandwerklichen Schaffen der ganzen Schweiz zusammengetragen, die in ihrer Vielfalt, Breite und Verdichtung einmalig sind. Diese Sammlungen umfassen die Zeitspanne von der Vorgeschichte über das Mittelalter bis in die Gegenwart und sind für bestimmte Bereiche von nationaler und internationaler Bedeutung.<sup>15</sup>

Bereits bei der Gründung konnte das Landesmuseum auf wertvolle Sammlungen von Gemeinwesen und Institutionen, Familien und Einzelpersonen zurückgreifen, da das Sammeln von wertvollen Objekten schon im 19. Jahrhundert als wichtige kultur- und staatspolitische Aufgabe erkannt wurde. Mit dem Sammeln und Aufbewahren von sinnstiftenden Objekten versuchte man früh, die Geschichte der Vorfahren und die eigene Zeit festzuhalten. Deshalb stellen die über Jahrhunderte gewachsenen Sammlungen einen wichtigen Teil der nationalen Identität dar.

In den nächsten 20 bis 30 Jahren werden die Veränderungen beim Zusammenleben und bei den Altersstrukturen die Sammlungspolitik historischer Museen – und ganz besonders jene des Landesmuseums – vor eine grosse Herausforderung stellen. Die Tradition, dass Sammlungen und Gegenstände von einer Generation auf die andere

<sup>14</sup> Das Museum für Musikautomaten wurde nach Teilschliessung am 25. März 2000 neu eröffnet.

<sup>15</sup> Es handelt sich um die Bereiche: Archäologische Bodenfunde, Holzskulptur, Porträtmalerei, Grafik, Photographie, Keramik, Zinn, Edelmetall, Gebäckmodell, Möbel / Interieurs, Numismatik, Glasmalerei, Textil und Bekleidungs-wesen, Waffen, Militaria sowie Fahnen.

weitergegeben werden, ist bereits heute nicht mehr selbstverständlich. Der rasante Wandel in den Lebensgewohnheiten verkürzt die Lebensdauer vieler Sachgegenstände und lässt ganze Kategorien von Alltags- und Gebrauchsgegenständen funktionslos und überflüssig werden. Nur eine gezielte Sammlungsstrategie der historischen Museen kann hier dem Verlust bedeutender Objekte vorbeugen.

### **1.1.6 Erschliessen, Konservieren und Aufbewahren**

Das Sammeln von wichtigem Kulturgut ist eine Tätigkeit des Landesmuseums. Die sich stets wandelnden Techniken zur Erschliessung, Konservierung und Aufbewahrung sind unmittelbar damit verbunden. Das Landesmuseum hat in dieser Beziehung ein grosses Know-how erworben und viel zur Weiterentwicklung der angewandten Forschung in diesem Bereich beigetragen. Davon können heute Wissenschaft, Forschung und Lehre auch über die Landesgrenzen hinaus profitieren. Zum Teil haben sich ehemals direkt mit dem Museum verbundene Zweige zur Erhaltung des kulturellen Erbes zu eigenständigen Institutionen entwickelt, so etwa die Denkmalpflege oder die Archäologie.

### **1.1.7 Vermittlung**

Lange Zeit wurde die Vermittlung als Bestandteil der Sammlung und als von untergeordneter Bedeutung wahrgenommen. Der niedrige Stellenwert zeigte sich insbesondere auch in fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen. Um die Vermittlung des mit den Sammlungen verbundenen Wissens zu stärken, wurde die Aufgabe der Vermittlung gesondert organisiert. Das Ziel der Neuorganisation war die Professionalisierung eines Bereiches, der für den Erfolg der Museumsprodukte (von Ausstellungen etc.) zunehmend Gewicht erhält.

Es hat sich gezeigt, dass Historikerinnen und Historiker in Museen Fachleute für die Bedeutung, Einordnung und Erläuterung von Objekten in ihrem jeweiligen historischen Umfeld sind. Die Vermittlerinnen und Vermittler in Museen schauen aus einer anderen Perspektive auf denselben Gegenstand. Sie gehen von den Bedingungen aus, unter denen ein Produkt von den Besuchenden mit Interesse wahrgenommen wird. In der Verbindung ihrer fachlichen Ansätze machen in Zukunft die historisch Geschulten zusammen mit den Fachleuten der Vermittlung gemeinsam Bildung zum Erlebnis.

Die herkömmliche kunsthistorische Sicht in Museen unterstellt, dass die Objekte – unabhängig von der Betrachtung – eine Aura haben und dass sich diese den Betrachtenden unbedingt vermittelt. Dieser Vorstellung entspringen jene Ausstellungen, bei denen die Gegenstände im Vordergrund stehen und isoliert voneinander historische Einsichten vermitteln sollen. Diese Idee von Ausstellungen wird dann eingelöst, wenn die Objekte aufgrund ihrer Bekanntheit oder optisch-ästhetischen Qualität zu Erkenntnissen und Assoziationen führen. Sie ist jedoch nicht einlösbar, wenn die Gegenstände dem Publikum fremd sind und ihm nicht erschlossen werden können.

Interdisziplinäres Arbeiten von Spezialistinnen und Spezialisten der Sammlung mit solchen der Vermittlung soll neue Besucherorientiertheit bringen. Diese beinhaltet neben Gestaltungsfragen das Wahrnehmen und Erkennen relevanter kollektiver Interessen und Empfindungen, bzw. das Reagieren und Antworten darauf. Das konventionelle kulturhistorische Museum muss auf diesem Weg seine Rolle in der Mediengesellschaft neu finden und definieren.

### **1.1.8 Das Landesmuseum als Produkt seiner Geschichte**

Das Landesmuseum ist stark geprägt von seiner Geschichte. In der Gründungszeit war die Sammlungstätigkeit geleitet von der Suche nach den Wurzeln der Gemeinschaft und ihrer nationalen Identität. Die Sammlungen widerspiegeln den Glauben an den Fortschritt der menschlichen Kultur und präsentieren gleichzeitig die mittelalterlichen Vorfahren und ihre heroische Kriegertradition als leuchtende Vorbilder.

Anfangs des 20. Jahrhunderts entwickelte sich das Landesmuseum immer stärker zu einem Museum für angewandte Kunst, und der Begriff «Kultur» wurde eingeeengt auf individuelles, künstlerisches Schaffen. Das neue Konzept des Landesmuseums setzte auf die zeitlose Dimension der «Hohen Kunst» und konnte deshalb auf den historischen Kontext verzichten. Gleichzeitig galten Alltagsphänomene nicht mehr als geschichtswürdig und verschwanden in den Dreissigerjahren fast ganz aus dem Schweizerischen Landesmuseum.

Besonders seit den Fünfzigerjahren hat sich die schweizerische Museumslandschaft erneut gründlich verändert. Viele Sammlungsgebiete, die bis dahin als nicht «geschichtswürdig» gegolten hatten, erfuhren andernorts erhöhte Aufmerksamkeit und wurden in eigenen Museen ausserhalb der klassischen Geschichtsmuseen gesammelt. Ein Paradebeispiel dieser Entwicklung ist das Verkehrshaus der Schweiz in Luzern, wo Technikgeschichte als tragendes Element schweizerischer Identität gezeigt wird.

Als Folge dieser Entwicklung sind die Sammlungen des Landesmuseums im Bereich der Geschichte der angewandten Kunst noch heute sehr bedeutend, während die Alltags- und Technikgeschichte einige Lücken aufweisen. Solche Lücken im Sammlungsbestand des Museums können nicht ohne weiteres gefüllt werden. Die bisherigen Sammlungsschwerpunkte dürfen deswegen nicht vernachlässigt werden, da sie die Einzigartigkeit des Museums ausmachen. Heute ist das Ziel klar formuliert: Das Landesmuseum erfüllt auf der Basis seiner enzyklopädischen Sammlungen eine Funktion als nationales Museum für Kultur und Geschichte im weiteren Sinne, von den Anfängen bis zur Gegenwart.

Es steht vor einer doppelten Herausforderung. Es muss ein Bild der Geschichte vermitteln, welches die aktuellen Erwartungen durch allgemein verständliche und attraktive Darbietungen anspricht, und es muss sich in einer vielfältigen und reichhaltigen Museums- und Sammlungslandschaft positionieren. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, drängt sich eine Zusammenarbeit mit anderen Museen von nationaler Bedeutung in der Schweiz und mit den anderen bundeseigenen Sammlungen geradezu auf. Dadurch können Synergieeffekte entstehen.

## **1.2                    Gesellschaftlicher Wandel                           und Entwicklungstendenzen im Museum**

### **1.2.1                Geschichte im 21. Jahrhundert**

Die Geschichte hat als Orientierungshilfe in Welt und Gemeinschaft an Gewicht verloren. Nach der Heilsgeschichte verblasst auch der Glaube an den steten moralischen Fortschritt der Menschheit, beides mächtige und bis in den Alltag hinein wirkende Motoren des Geschichtsbewusstseins. Es ist zwar kein «Ende der Geschichte» abzusehen, doch die Kraft der Geschichte als Mittel der Sinnggebung scheint abzunehmen.

Allerdings lassen sich auch gegenläufige Tendenzen feststellen: Der rasante Wandel, dem der heutige Alltag unterworfen ist, fördert – wie vor hundert Jahren – die Suche nach den eigenen Wurzeln. Hier wird Geschichte wieder zum identitätsstiftenden Element. Allerdings sind nicht mehr die grossen Institutionen wie Kirche und Staat die Kristallisationspunkte dieser Identitäten, sondern eine Vielzahl sich ergänzender, überschaubarer Bezugsgruppen wie zum Beispiel die Familie, der Arbeitsplatz oder die Lieblingsmusik. Es wird auch in allen Medien eine Darstellung der Geschichte erwartet, die Betroffenheit und Authentizität vermittelt.

Hier liegt eine der grossen Chancen der Geschichtsmuseen und ihrer Ausstellungen: Mit der Ausbreitung virtueller Welten wird die Verfügbarkeit eines historischen Gegenstandes immer seltener. Die Aura des Gegenstandes, «der dabei gewesen ist», kann nur das Museum bieten. Hier muss der Sinnggebungsprozess im Museum einsetzen und dabei auf die aktuellen Fragen an die Geschichte eingehen. Das Landesmuseum muss Geschichte so vermitteln, dass ein breites Publikum einen Bezug zu seinem Alltag herstellen kann. Emotionen und Abenteuer müssen in der schweizerischen Museumslandschaft des 21. Jahrhunderts vermehrt Platz gewinnen.

### **1.2.2                Geschichte als Erlebnis**

Die Anforderungen an die Vermittlung von Geschichte haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Zur Gründungszeit des Landesmuseums wurde unter Vermittlung von Information, Bildung und Unterhaltung hauptsächlich das Ausstellen von historischen Objekten verstanden. So schrieb das Gesetz zur Errichtung des Landesmuseums 1890 lediglich vor, dass die Sammlungen in den Räumen des Landesmuseums «aufgestellt» werden sollten.<sup>16</sup>

Mit den modernen audiovisuellen Massenmedien wie Film, Radio, Fernsehen und Audiovision sind die Ansprüche der Betrachtenden ständig gestiegen und sind im Zeitalter des Internet weiterhin in Bewegung. Die Objekte und Sammlungen haben als Medien ihre Bedeutung zwar nicht verloren, aber sie müssen mehr denn je inszeniert und in einen vom Publikum nachvollziehbaren Kontext eingebettet werden. Das blosses Ausstellen von wertvollen oder geschichtsträchtigen Objekten übt heute auf die durchschnittlichen Museumsbesuchenden immer weniger Faszination aus.

<sup>16</sup> Bundesbeschluss vom 27. Juni 1890 betr. die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums, Art. 6, BS 4 228.

Deshalb muss das Museum auch Erlebnisse ermöglichen. Dazu gehören aktuelle Ausstellungen, die neben audiovisuellen Darbietungen auch Orte zum Verweilen anbieten. Zusatzdienstleistungen wie Führungen, Begleitveranstaltungen, Publikationen sowie Restaurants und Shops sind wichtig. Sie sollen auf die Ausstellungen abgestimmt werden und dem Besucher die Möglichkeit geben, den Museumsbesuch als ganzheitliches Erlebnis wahrzunehmen, das in positiver Erinnerung bleibt.

Die wachsende Spanne an Dienstleistungen, die vom Landesmuseum damit erbracht werden muss, fordert eine vermehrte Zusammenarbeit mit weiteren Branchen, insbesondere im Marketing. Gleichzeitig wachsen die Anforderungen an die Museumsarchitektur bezüglich Flexibilität und Raum. Überhaupt kommt der Museumsarchitektur und ihrer Symbolwirkung eine überragende Bedeutung zu.<sup>17</sup>

### 1.2.3 Geschichte mit Gegenwartsbezug

Die Bedeutung der Geschichte für die Gesellschaft muss immer wieder aufs Neue erklärt und geklärt werden. Es ist wichtig, dass das Museum den Zugang zur Vergangenheit erleichtert und seine Bedeutung für die Gegenwart aufzeigt. Geschichte wird bei einem breiten Publikum dann als interessant und anregend empfunden, wenn eine Brücke zur Gegenwart geschlagen werden kann. Wenn die Besucher emotional angesprochen und herausgefordert werden, sind sie persönlich in die Geschichte involviert.

Deshalb muss das Museum auch Forum aktueller Auseinandersetzungen sein. Es soll sich an aktuellen gesellschaftlichen Fragen beteiligen können, ohne einseitig Partei zu ergreifen. Als kulturhistorische Institution kann das Museum so einen einzigartigen Blick sowohl auf die Vergangenheit als auch auf die Gegenwart bieten. Damit dient es der Identitätsfindung im Dialog der Kulturen und trägt zu Sinnstiftung bei.

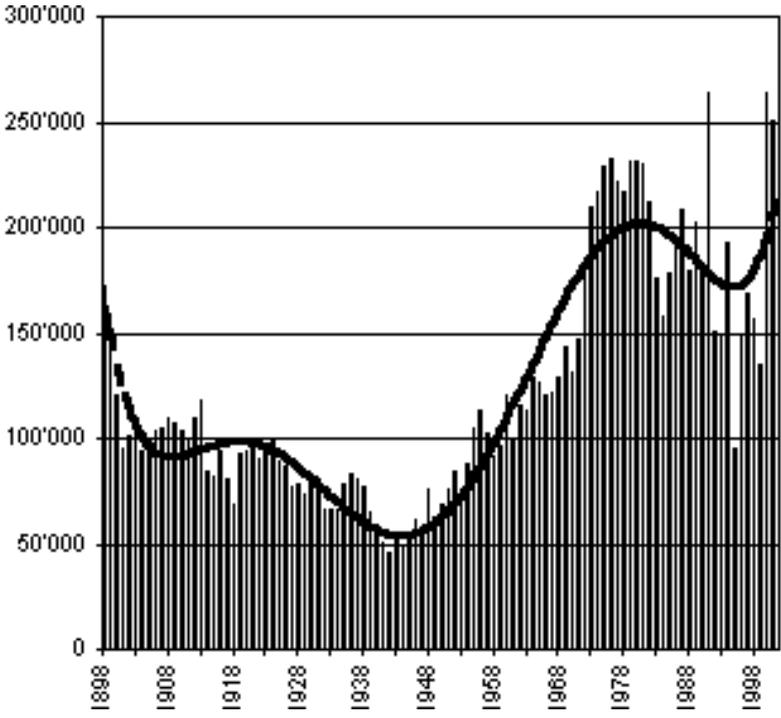
### 1.2.4 Museum als Bühne

Zu Sinnstiftung und Identität kann das Museum umso mehr beitragen, weil es von der Öffentlichkeit als ein verlässliches Medium wahrgenommen wird, das in einer flüchtigen Welt Kontinuität und Authentizität garantiert. Das Interesse der Öffentlichkeit an der Institution Museum nimmt deshalb nicht ab. Allerdings verlagert es sich. Fast drei Viertel der Schweizerinnen und Schweizer haben bei einer Befragung<sup>18</sup> erklärt, dass sie hauptsächlich dann ins Museum gehen, wenn dort eine Sonderausstellung stattfindet.

<sup>17</sup> Vgl. Hans Joachim Klein unter Mitarbeit von Jennifer Stiebel und Monica Trinca: *«Im Meinungsspiegel – Wie das Schweizerische Landesmuseum von Bevölkerung und Touristen wahrgenommen wird»*, in *Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte*, Band 57, 2000/Heft 1, Zürich 2000, S. 50; in der Folge zitiert: Klein: *Meinungsspiegel Landesmuseum*; Matthias Frehner: *«Wie Mr. Krens die Museumswelt auf den Kopf stellt»*, NZZ FOLIO, Oktober 2000, S. 20 ff., insbesondere S.29:  
«Die spektakuläre Hülle ist das Hauptereignis.»

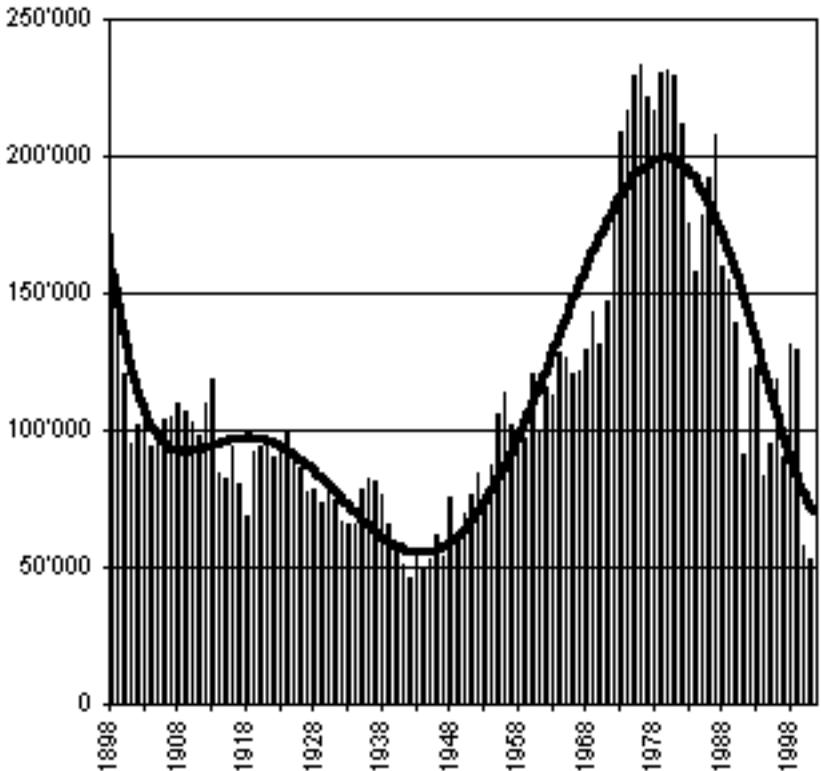
<sup>18</sup> Klein, *Meinungsspiegel Landesmuseum*, S. 39.

Dieses ungebrochene Interesse an den Ausstellungsangeboten lässt sich am Verlauf der Zahl der Besucherinnen und Besucher in Dauer- und Wechselausstellungen zeigen, deren Trend Ende des Jahres 2000 ins Positive zeigte:



*Zahl der Besucherinnen und Besucher in Dauer- und Wechselausstellungen 1898–2000*

Beschränkt man die Kurve auf die Zahl der Besucherinnen und Besucher allein der Dauerausstellung, so ergibt sich ein gänzlich anderer Trend:



*Zahl der Besucherinnen und Besucher der Dauerausstellungen von 1898–2000*

Die Anziehungskraft der Dauerausstellungen nimmt langfristig ab. Das Landesmuseum kann sich in seinen Häusern nicht mehr mit für längere Zeiträume konzipierten Dauerausstellungen oder einem kulturgeschichtlichen Rundgang als Hauptattraktion begnügen. Es muss sich mit wechselnden Sonderausstellungen profilieren. Diese sind jedoch in ein tieferes Konzept einzubetten: Die Sammlungsgegenstände und Informationen müssen auch mit unterschiedlichen emotionalen Qualitäten versehen werden.<sup>19</sup> Die Museen des Schweizerischen Landesmuseums sollen eine oder mehrere Bühnen aufweisen, auf denen eines oder mehrere Erlebnisse (events) für die Besucherinnen und Besucher inszeniert werden. Soll das Landesmuseum nicht zur

<sup>19</sup> Konzeptstudie IV: Konzeptstudie für das Neue Landesmuseum unter spezieller Berücksichtigung des Aufgabenbereichs «Wissenschaft», verfasst von Philippe della Casa, Christine Keller, Christof Kübler, Thomas Lörtscher et alii, Vervielfältigung, Zürich, 28. Mai 2002, S. 9.

verstaubten, kulturellen Institution verkommen, hat es mit beweglichen, immer wieder neu präsentierten Inhalten relevante Beiträge zu aktuellen gesellschaftlichen Diskussionen beizusteuern.<sup>20</sup>

### **1.2.5 Museum und Internet**

Die Verbreitung des Internet hat die Information in der Gesellschaft in besonderem Mass verändert. Dem Internet kann und darf sich auch eine Bildungs-, Informations- und Unterhaltungsinstitution wie das Landesmuseum nicht entziehen. Das Museum muss «im Ozean des Internet» so auftreten, dass es eine möglichst grosse Chance hat, wahrgenommen zu werden. Es soll diesen Auftritt ständig aktualisieren, denn die Erwartungen des Publikums steigen laufend. Das Landesmuseum steht auch hier in einem weltweiten Wettbewerb. Aber natürlich kann der beste Internetauftritt die Authentizität des Museums und seiner Sammlungsgegenstände als Ort der besonderen und vielfältigen Kommunikation nicht ersetzen.

### **1.2.6 Strukturwandel der Öffentlichkeit und Sammlungen**

Die gesellschaftliche Entwicklung wirkt sich nicht nur bei der Vermittlung von Geschichte aus, sondern tangiert auch die Sammeltätigkeit des Landesmuseums. Viele Institutionen und Sammlungen sind gefährdet, denn gesamtgesellschaftliche Trends erschweren die Weitergabe an neue Generationen. Das gilt besonders für die Vereine und Verbände, die oft auch als Träger von Sammlungen und Museen hervorgetreten sind. Selbst für so bedeutende Museen, wie dem vom Schweizerischen Alpenklub (SAC) initiierten Alpinen Museum wird die Sicherung der Zukunft eine grosse Herausforderung. Hier muss eine schweizerische Museumspolitik ansetzen, die klare Absichten verfolgt und Schwerpunkte setzt.

Das Schweizerische Landesmuseum kann dafür strategische Vorarbeit leisten.

### **1.2.7 Kulturförderung unter neuen Vorzeichen**

Die Rezession der Neunzigerjahre hat die Bereitschaft gefördert, in der Wirtschaft erprobte Führungsmodelle auch für die staatliche Verwaltung und ihre Dienststellen zu prüfen. Dazu gehören die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Globalbudgets und Leistungsauftrag. Gerade im Bereich Kultur haben diese neuen Führungsmodelle Vorteile, da sie für die Erfüllung der Aufgaben grössere Freiräume zulassen.

Ein Landesmuseum, das den dargelegten, hohen Erwartungen entspricht, wird in Zukunft mehr Mittel benötigen. Da die staatlichen Mittel kaum zunehmen werden, müssen hier neue Wege der Zusatzfinanzierung beschritten werden. Dank seiner vielseitigen Aufgaben und Tätigkeiten kann sich das Landesmuseum als attraktiver

<sup>20</sup> Zitiert nach «Hängen am Museum» Gutachten des Gottlieb Duttweiler-Institutes, verfasst von Kathrin Oester und Basil Rogger, Rüschiikon / Zürich, 2001, S. 22 und Konzeptstudie IV, S. 3 und 14 ff.

Partner für Sponsoring und andere Formen der Zusammenarbeit mit Privaten erweisen. Es muss diese Möglichkeiten für die Erwirtschaftung zusätzlicher Mittel ausbauen. Je mehr das Landesmuseum attraktiv auftreten und seine Reputation stärken kann, desto grösser wird der Gewinn aus dem Imagetransfer ausfallen.

Der Bund kann sich jedoch nicht aus der finanziellen Verantwortung für das Landesmuseum zurückziehen und wird wie bisher die Grundfinanzierung sicherstellen. Die Bindung an den Bund garantiert zudem, dass das Landesmuseum auch in Zusammenarbeit mit Privaten seinen kulturpolitischen Auftrag voll erfüllt.

### **1.3 Das Landesmuseum in seinem Umfeld**

#### **1.3.1 Schweizerische Museen und ihre Koordination**

Die Schweiz zählt in Europa am meisten Museen pro Kopf der Bevölkerung und stellt auch im internationalen Museumsrat ICOM (International Council of Museums) nach Frankreich und Deutschland die drittgrösste Sektion dar. Damit liegt die Schweiz noch vor den USA. Obwohl das Schweizerische Landesmuseum zu den grössten Museen der Schweiz gehört, kommt ihm wegen des Föderalismus und der spezifischen Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen in der schweizerischen Kulturpolitik keine besondere hierarchische Stellung oder Sonderrolle zu. Die schweizerischen Museen werden auch nicht durch eine staatliche Stelle koordiniert, sondern sind durch den privaten «Verband der Museen der Schweiz (VMS)» auf freiwilliger und selbst gewählter Basis miteinander verbunden. Der VMS zählte im Jahr 2000 über 900 Museen; jährlich kommen 15 bis 20 neue dazu.

#### **1.3.2 Die schweizerische Museumslandschaft**

In der Schweiz gibt es Museen verschiedenster Grösse und Organisationsform. Will man die Museen kategorisieren, kann man dies sowohl inhaltlich als auch organisatorisch tun.

Eine Kategorisierung auf organisatorischer Ebene muss zuerst zwischen staatlichen und privaten Museen unterscheiden. Zu den *staatlichen Museen* zählen die Museen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, aber auch der Bezirke und Gemeindezweckverbände. Neben dem Landesmuseum gehören kantonale Institutionen zu den grössten Museen der Schweiz. Die Sammlungen der Kantonsmuseen decken das Kantonsgebiet in der Regel zu Themen wie Kunst, Geschichte, Archäologie, Naturgeschichte und Militär ab. Die grösste Zahl der Museen findet sich auf lokaler Ebene. Diese Museen sind oft zu klein und können aus finanziellen Gründen nicht immer professionell geführt werden.

Die jüngste Ausgabe des schweizerischen Museumsführers von 1998 unterscheidet inhaltlich zehn Kategorien von Museen, wobei eine eindeutige Zuordnung nicht immer leicht fällt.

Themen	Westschweiz	Italienische Schweiz	Deutsche und rätoromanische Schweiz	Total
<i>Kunstmuseen</i>	30	15	69	114
<i>Museen für angewandte Kunst</i>	8	0	8	16
<i>Naturwissenschaftliche Häuser</i>	15	3	36	54
<i>Geschichtliche Museen</i>	14	4	70	88
<i>Archäologische Museen</i>	10	4	8	22
<i>Völkerkundliche Museen</i>	4	4	7	15
<i>Militärmuseen</i>	6	2	7	15
<i>Museen für Ortsgeschichte</i>	46	16	220	282
<i>Museen der Technik</i>	20	0	33	53
<i>Handwerkliche Museen</i>	10	0	76	86
<i>Thematische Museen</i>	28	17	73	118
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>65</b>	<b>607</b>	<b>863</b>

Wichtige Akteure in der Museumsszene stellen die *Privatmuseen* dar. Unter diesen lassen sich drei Grundtypen unterscheiden: Firmenmuseen, mit Persönlichkeiten verbundene Museen und internationale Museumsketten.

Oft treffen Privatmuseen aktuelle Trends, indem sie auf erfolgserprobte Gestalter und Themen setzen und in einer zeitgemässen Architektur auftreten. Die Neueröffnungen und Pläne für Privatmuseen erregen dementsprechend oft grosses Aufsehen und können beim Publikum und in den Medien Erfolge verzeichnen. Für die staatlichen Museen entsteht dadurch ein Wettbewerb, der zu begrüssen ist. Es darf dabei die Unterstützung der öffentlichen Gemeinwesen für die Privatmuseen nicht übersehen werden, die später oftmals auch die gesamte Verantwortung für solche Gründungen übernehmen müssen.

### 1.3.3 Die wichtigsten anderen Sammlungen und Museen des Bundes

Im noch jungen Bundesstaat wurden Ende 19. Jahrhundert für die Bewahrung des kulturellen Erbes das Bundesarchiv, die Schweizerische Landesbibliothek und das Schweizerische Landesmuseum gegründet. Dabei hat sich im Museumsbereich eine Aufteilung ergeben. Insbesondere wurden Schenkungen oder Zuwendungen von Sammlungen an den Bundesrat verschiedenen Stellen zugewiesen. Sodann haben die Erwerbungen der Gottfried Keller-Stiftung und der Aufbau einer Bundeskunstsammlung aufgrund der Kunstförderung des Bundes verschiedenartige kulturgeschichtliche Sammlungen und Häuser des Bundes entstehen lassen. Die wichtigsten davon sind:

## Die wichtigsten anderen Sammlungen und Museen des Bundes:

Name	Rechtsgrundlage	Bedeutung; Äufnung, Herkunft	Verwaltung
<i>Bundeskunstsammlung</i>	Bundesbeschluss vom 2.12.1887 betreffend die Förderung und Hebung der schweizerischen Kunst <sup>21</sup> , Bundesbeschluss vom 18.12.1917 betreffend der Förderung und Hebung der angewandten Kunst <sup>22</sup>	Ca. 16 200 Objekte aus: – Förderung der Kunst – div. gestalterische Wettbewerbe (z.B. Kunst am Bau) – Schenkungen Eine der grössten und wichtigsten Sammlungen neuerer schw. Kunst und Gestaltung seit 1874	Sektion Kunst und Design des Bundesamtes für Kultur – Ausstattung wichtiger Gebäude der Bundesverwaltung und Vertretungen im Ausland – Dauerleihgaben an Schweizer Kunstmuseen – Befristete Ausleihe für Ausstellungen
<i>Sammlung der Eidg. Gottfried-Keller-Stiftung</i>	Schenkungsvertrag von 1890 über die Schenkung des Vermögens von Lydia Welti-Escher an den Bund. Stiftung für den Erwerb wichtiger Kunstgegenstände aus allen Epochen: Verhinderung der Abwanderung ins Ausland	Ca. 5000 Objekte sowie Kloster St. Georgen in Stein a. Rhein Wichtigste und wertvollste Sammlung im Eigentum des Bundes.	Kommission der Eidg. Gottfried Keller-Stiftung entscheidet über Erwerb der Objekte und ihre Verwaltung Die Kunstwerke sind i.d. Regel als Dauerleihgaben in Museen der ganzen Schweiz ausgestellt.
<i>Museo Vela in Ligornetto</i>	Testament von Spartaco Vela von 1891	– Werke der Künstler Vincenzo, Lorenzo und Spartaco Vela – Lombardische Malerei und Grafik, Fotografien des 19. Jhdt – «Künstlerhaus» als Gesamtkunstwerk	Sektion Kunst und Design des Bundesamtes für Kultur Nebst Museums- und Ausstellungsbetrieb auch Atelier und Wohnhaus für Künstlerinnen und Künstler
<i>Sammlung Oskar Reinhart «am Römerholz» in Winterthur</i>	Erbschenkungsvertrag von 1958	Rund 200 Werke Europäische Kunst von der Spätgotik bis zur klassischen Moderne («Schule des Sehens»)	Sektion Kunst und Design des Bundesamtes für Kultur

Zu erwähnen sind weiter die verschiedenen Sammlungen vorwiegend schriftstellerischer Nachlässe im Schweizerischen Literaturarchiv und künstlerischer Konvolute in der Graphischen Sammlung der Schweizerischen Landesbibliothek. Das Bundesarchiv sammelt nebst seiner Hauptaufgabe Nachlässe und Dokumentationen bedeutender Personen der Zeitgeschichte.

<sup>21</sup> SR 442.1

<sup>22</sup> SR 442.21

### 1.3.4 Unterstützung von Museen durch den Bund

Der Bund zeigte sich bisher bei der Unterstützung von Museen zurückhaltend. Erklären lässt sich dies mit der grossen Zahl von Museen in der Schweiz, mit der Zuständigkeit der Kantone und wegen der auch in der neuen Bundesverfassung föderalistisch geprägten Kulturkompetenz. Unter dem Titel Kulturpolitik oder Museumspolitik gewährte der Bund einigen wenigen Museen finanzielle Unterstützung für Investitionen, nicht aber für den Betrieb. Das Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum in Genf wird aus aussenpolitischen Gründen von der Eidgenossenschaft mitgetragen, und verschiedene Departemente finanzieren aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen das Verkehrshaus der Schweiz in Luzern sowie das Freilichtmuseum Ballenberg bei Brienz. Ausserdem erhielten verschiedene Vorhaben teils namhafte, aus dem Prägegewinn stammende Beiträge, die jedoch auf bestimmte Projekte beschränkt waren. Ein spezielles Armeemuseum ist trotz grosser Bestände aus vorwiegend finanzpolitischen Gründen vom Bund bisher nicht unterstützt bzw. nicht geschaffen worden.

Die Frage nach der finanziellen Unterstützung stellt sich speziell bei Museen, die zwar nicht im Bundesbesitz, aber von nationaler Bedeutung sind und Aufgaben übernehmen, die der Bund nicht erfüllt. Aus kulturpolitischer Sicht ist es wichtig, die Aufgabenerfüllung und finanzielle Sicherung der entsprechenden Museen, mit-samt einer genau definierten subsidiären Mitfinanzierung durch den Bund in einer nationalen Perspektive zu betrachten. Dies ist allerdings nur sinnvoll, wenn die Bereitschaft besteht, die finanziellen Folgekosten zu übernehmen. Trotz der nach wie vor angespannten Finanzlage ist dies bei überzeugender Begründung im Rahmen eines lose verstandenen nationalen Museumskonzeptes nicht ausgeschlossen. Ein solches ist deshalb im Rahmen der Umsetzung des neuen Kulturartikels (Art. 69 BV) geplant. Es soll vom Bundesamt für Kultur gemeinsam mit den Städten, Kantonen und Kulturorganisationen erarbeitet werden.

### 1.3.5 Zusammenarbeit fördern

Innerhalb der vielseitigen schweizerischen Museumslandschaft sind bisher wichtige Möglichkeiten der Zusammenarbeit noch nicht umgesetzt. Einerseits mangelt es oft an finanziellen und personellen Ressourcen. Andererseits hemmen traditionelles Konkurrenzdenken oder bestimmte Werthaltungen eine weitergehende Kooperation. In Zukunft sollte jedoch intensiver zusammengearbeitet werden, wobei vor allem Objekte ausgeliehen und Ausstellungen ausgetauscht werden sollten. Dazu kommt die Vermittlung von Know-how bei der Aufbewahrung und Restauration und dem Führen von Sammlungen. Gleichzeitig sollten parallele Sammlungen wenn möglich vermieden werden.

In diesem Zusammenhang kommt dem Landesmuseum eine bedeutende Stellung zu. Als nationales Museum soll es einen angemessenen Überblick über die Sammlungstätigkeit in den anderen kulturgeschichtlichen Museen des Landes gewinnen und dokumentieren, jedoch ohne die Stellung und Zuständigkeiten der Kantone zu beeinträchtigen. Es kommt damit dem Auftrag nach, eine möglichst repräsentative Auswahl von Zeugnissen der materiellen Kultur der Schweiz, *gemeinsam* mit anderen vergleichbar tätigen Institutionen, zu sichern. Es ist für das Landesmuseum nicht

möglich, eigenständig das kulturgeschichtliche Spektrum und das kulturelle Erbe des ganzen Landes vollständig und lückenlos abzudecken. Um so wichtiger ist die oben angesprochene Dokumentations- und Vermittlungstätigkeit. Dabei sind das Potential und die geographische Streuung von Hauptsitz, Zweigstelle und Aussenstellen zu nutzen. Zudem kann das Landesmuseum dank seiner Grösse, Erfahrung und Infrastruktur anderen Museen wertvolle Dienstleistungen anbieten. Die geplante intensivere Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit anderen Museen ermöglicht dem Landesmuseum eine gezieltere Sammlungstätigkeit und Objektauswahl.

### **1.3.6 Brückenschlag zu Bildung und Wissenschaft**

In Zukunft wird das Landesmuseum die Zusammenarbeit nicht allein mit ähnlichen Institutionen und Museen suchen. Um den gesellschaftlichen Diskurs mitzugestalten, wird es neben eigenen Kolloquien und Veranstaltungen auch die Brücke zu Bildung und Wissenschaft und ihren Institutionen stärken. Deshalb hat es nach der Durchführung des «Festivals des Wissens» im Mai 2001 mit der Stiftung Science et Cité, der Schulleitung der ETH Zürich und dem Collegium Helveticum eine Vereinbarung abgeschlossen. Im neuen Landesmuseum soll ein Zentrum mit dem Namen «Science et Cité» für den Dialog zwischen Wissenschaft, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik geschaffen werden. Damit wird Bildung an einem abwechslungsreichen Lernort in einem anregenden Klima ermöglicht. Es sollen anspruchsvolle, komplexe Sachverhalte aus der Forschung begrifflich dargestellt werden. Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit soll auch mit der Pädagogischen Hochschule Zürich (Vermittlung von Geschichte) und mit der Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich (Gestaltung und Erprobung neuer Wege der Informations- und Wissensvermittlung) geführt werden. Damit wird eine der Aufgaben des Landesmuseums, die Erarbeitung und Vermittlung von Wissen, auf den Bereich exakter Wissenschaften, auf die Bildung sowie auf die angewandte Forschung und Entwicklung ausgeweitet.

## **1.4 Das Schweizerische Landesmuseum und sein internationales Umfeld**

### **1.4.1 Konkurrenz und Zusammenarbeit**

Als Nationalmuseum misst sich das Schweizerische Landesmuseum nicht nur mit anderen Schweizer Museen, sondern vor allem auch international. Die derzeitige Führung der Sammlungen entspricht dem Niveau der internationalen Museologie und geniesst hohes Renommee. Was die Vermittlung betrifft, muss das Landesmuseum sich vermehrt anstrengen, um internationalen Standards zu entsprechen. Das Schweizerische Landesmuseum pflegte in den letzten Jahren vermehrt die Zusammenarbeit mit Museen der Nachbarländer. Diese Zusammenarbeit äusserte sich in gemeinsamen Ausstellungen («Späte Freiheiten», «Die Alamannen», «Leonardo da Vinci»), aber auch in der intensiven Mitarbeit in internationalen Museumsorganisationen. Das Landesmuseum spielte auch bei Hilfs- oder Unterstützungsprojekten eine aktive Rolle, so etwa im Hilfsprojekt der Schweizer Museen für die Weiterexistenz des Nationalmuseums in Sarajevo. Auch in Zukunft wird es mit den Nachbar-

staaten, den angrenzenden Regionen und ihren grossen Städten zusammenarbeiten. Im Vordergrund stehen Regionen wie Bayern, Vorarlberg, Lombardei oder Bassin Lémanique. Dass die Schweiz an den Museumsprogrammen der EU nicht teilnehmen kann, erweist sich als Nachteil.

## 1.4.2 Die Museumsreform in ausgewählten europäischen Staaten

Die hier beantragte Museumsreform ist nicht ein isolierter Prozess, sondern findet Vorläufer und Parallelen in anderen europäischen Staaten. Bereits in den Achtziger Jahren begann *Grossbritannien* seine staatlichen Museen in unabhängige Anstalten öffentlichen oder privaten Rechts umzuwandeln. Das Reformbeispiel Grossbritannien fand bald seine Nachahmer, wenn auch der Weg zur Verselbständigung der Nationalmuseen nicht überall gleich verlief. Mangelnde Wirtschaftlichkeit und Flexibilität waren jeweils ausschlaggebend für die Reformen; durchwegs wurde das Management und sein spezifisches Know-how ausgebaut. Bezüglich Tempo und Rechtsform sind jedoch Unterschiede festzustellen.

Im Folgenden werden die Reformen in den Niederlanden und Österreich erläutert. Das Vorgehen in den Niederlanden hat für den vorliegenden Gesetzesentwurf in weiten Teilen Vorbildcharakter. Das Beispiel Österreich soll einen anderen Weg zur Verselbständigung der Bundesmuseen veranschaulichen.

In den *Niederlanden* wurden die Rahmenbedingungen in jahrelangen Diskussionen sowohl in der Legislative, den Ministerien wie in den Museen ausgehandelt. Als Resultat der seit Ende der Achtziger Jahre herrschenden Tendenz zur Dezentralisierung staatlicher Leistungen wurden die Museen aus dem Kulturministerium herausgelöst und in selbständige Stiftungen umgewandelt. Sie erhielten die Sammlungsgegenstände für 30 Jahre in Dauerleihe. Der Staat vermietet den Stiftungen die Museumsgebäude und stellt ihnen den Mietbetrag als Subvention zur Verfügung. Sowohl Sammlungsgegenstände wie Liegenschaften wurden vor der Verselbständigung auf einen guten Stand gebracht. Das Kulturministerium legt in einer Art Leistungsauftrag die inhaltlichen und finanziellen Ziele mit dem Museum fest. Ein vom Ministerium gewählter Stiftungsrat wählt die Museumsdirektion, befasst sich aber nicht mit den operativen Aufgaben. Eine staatliche Qualitätsinspektion wacht über die Sammlungsverwaltung.

Die Auswirkungen dieser Museumsreform können noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die Niederländischen Museen orientieren sich allerdings vermehrt nach den Besucherbedürfnissen und sind heute stärker sensibilisiert für die Kosten-Nutzen-Beziehung von Projekten.

In *Österreich* beschloss die Regierung im Spätherbst 1998, die Museen des Bundes nacheinander in die Selbständigkeit zu entlassen und setzte diesen Entscheid rasch um. Die Reorganisation war geprägt von Sparvorgaben. Das Museumspersonal und die Museumsverbände wurden nicht in das Projekt involviert. Als Rechtsform wurde die Wissenschaftliche Anstalt gewählt. Sie stellt Museen etwa den Universitäten gleich. Die Reform wurde in zwei Schritten vollzogen. Zuerst wurden Globalbudgets ermittelt, erst danach erfolgte die Überführung in Wissenschaftliche Anstalten. Sparvorgaben und Berechnungsschwierigkeiten der bisherigen Aufwendungen lies-

sen die Globalbudgets knapp ausfallen und scheinen einzelne Museen in teilweise grosse finanzielle Bedrängnis geführt zu haben. Einige Museen mussten aus Finanzmangel zeitweise schliessen.

Die Beurteilung kann im Fall Österreich weder bezüglich Inhalt noch Finanzen abschliessend ausfallen. Ob eine Effizienzsteigerung eingetreten ist, ist kaum zu beurteilen, weil Pläne laufend durch neue Vorgaben ersetzt werden. Die inhaltlichen Vorgaben sind weder mit den Ministerien ausgehandelt, noch präzise genug, um Schwerpunkte zu setzen. In der politischen Diskussion geforderte Kontrollmechanismen scheinen ihre Wirkung bis jetzt nicht entfaltet zu haben.

Aufgrund der Kulturhoheit der *deutschen Länder* drängt sich ein Vergleich mit den deutschen Landesmuseen und nicht mit den Bundesmuseen auf, da letztere in ihrer Anbindung an den Staat nicht mit den Nationalmuseen anderer europäischer Staaten vergleichbar sind. Auf Länderebene ist ebenfalls einiges in Bewegung, namentlich in *Hamburg*, wo die Museen 1999 nach niederländischem Vorbild in selbständige Stiftungen öffentlichen Rechts überführt wurden. Berichte über erste Erfahrungen zeigen, dass sich die Museen nach der Loslösung aus der kameralistischen Rechnung wohl fühlen. Es wird ein zunehmender Konkurrenzdruck unter den Museen festgestellt, welcher sich im Wettbewerb um Publikum, Sponsoren und Mäzene niederschlägt. Die Museen richten sich heute vermehrt auf die Publikumsbedürfnisse aus und zeigen ein wachsendes Bewusstsein als Dienstleistungsbetriebe.

In zentralistischen Ländern wie *Frankreich* sind Reformmodelle wie diejenigen aus den Niederlanden oder aus dem Vereinigten Königreich ungeeignet. Auch hier wächst aber der Druck auf die staatlichen Museen, mit gleichem Personal und Finanzen mehr eigene Mittel zu erwirtschaften. Die Änderung der Rechtsperson oder gar die Verselbständigung der inhaltlichen Entscheide ist nicht denkbar. Vereinzelt und zunehmend wird aber der Betrieb von Museen oder zumindest des publikumsrelevanten Teils an private Firmen vergeben. Der Anteil von Managerinnen und Managern am Personal der staatlichen Museen steigt.

Ähnliches ist aus *Portugal* oder *Spanien* zu berichten, während in *Skandinavien* die Museen ihre Reformmodelle auf die Föderalisierung der Länder ausrichten.

## **1.5 Erwägungen zur Verselbständigung**

Das Landesmuseum benötigt mehr Spielraum und Handlungsfreiheit, um sich auf die in den vorhergehenden Kapiteln geschilderten Anforderungen ausrichten zu können. Die Gesetzesvorlage schlägt deshalb die Umwandlung in eine juristische Person vor, die ihren Betrieb unabhängig von der Verwaltung organisieren kann. Im Folgenden wird unter verschiedenen Aspekten näher betrachtet, wie sich diese Verselbständigung auswirken könnte.

### **1.5.1 Finanzierung**

Der Vorteil der in die zentrale Bundesverwaltung eingebetteten Betriebseinheit «Landesmuseum» ist eine voraussehbare Finanzierung im Rahmen des Bundesbudgets und des Finanzplans. Die Dienstabteilung Landesmuseum erhält von Stabs- und Ressourcenämtern zusätzlich zu den im Budget ausgewiesenen Mitteln teilweise beträchtliche Leistungen im Immobilienbereich (Unterhalt, Werterhaltung, Bauten), für das Personal, die Publikationen und die Informatik. Die Grundsätze des Finanzhaushaltsrechts und die vorgesetzten Behörden und Kontrollinstanzen garantieren eine gesetzeskonforme Mittelverwendung.

Die Verwaltungseinbettung hat den Nachteil, dass betriebliche Handlungsmöglichkeiten wie Beschaffung und Einsatz von Drittmitteln, Äufnen und Nutzen von Betriebskapital und Reserven, rasches Reagieren auf unerwartete Ereignisse oder Marktschwankungen nur beschränkt bestehen. Allerdings wurde schon 1903 ein Museumsfonds eingerichtet, um das Jährlichkeits- und das Spezifikationsprinzip aufzuweichen. Der Fonds erlaubt, bestimmte vom Museum erarbeitete Mittel wieder in den Betrieb zurück fliessen zu lassen. Sodann wurde mit der Nutzungsverordnung von 1997<sup>23</sup> die Möglichkeit zur Kommerzialisierung von Verwaltungsvermögen geschaffen. Dennoch fehlt es an genügend Reserven für kurzfristige Engagements im Bereich der Sonderausstellungen und Events sowie um aktuelle Produkte entwickeln zu können. Plötzlich auftauchende Angebote für Sammlungsgegenstände können nicht angenommen werden. Eine rasche Umdisposition von Mitteln zwischen Budgetrubriken ist nur schwer möglich. Dem Museum, auch den vorgesetzten Stellen ist die Übersicht über die wirklich aufgewendeten Mittel oft entzogen. Ein selbständiges Museum würde Kosten- und Ausgabentransparenz bringen. Es könnte unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen selbst bestimmen, wie es seine Mittel am besten einsetzt.

### **1.5.2 Personalwesen**

Das Personalwesen der Bundesverwaltung bietet den Vorteil breit abgestützter Lösungen. Insbesondere Einreihungen und Lohnklassen sind aufgrund einer langen Praxis und reichen Rechtsprechung festgelegt. Damit entfällt für einen Betrieb beträchtlicher Aufwand für ein eigenes Personal- und Besoldungswesen und die Einrichtung eigener Versicherungen. Dem Personal wird grosse Sicherheit in Bezug auf den Arbeitsplatz und die Lohn- und Nebenleistungen geboten.

Durch die mehrstufige Anwendung und teilweise zu schematische Ausgestaltung der Personalregelung können Schwierigkeiten entstehen. Die Rekrutierung neuer Mitarbeitender muss von zahlreichen Instanzen genehmigt werden. Nicht immer ist schnelles Handeln möglich und teilweise müssen marktkonforme Löhne und Anstellungsbedingungen auf mehreren Stufen ausgehandelt werden und sind teilweise nur schwer zu erwirken. Bei spezifischen Museumsberufen haben sich Berufsbild und Ausbildungsstand in den letzten Jahren grundlegend geändert. Diesen Wandel kann eine kleine Verwaltungseinheit beim Bund nur mit grossem Aufwand durchsetzen. Ein eigener Rechtsträger kann hier direkter wirken.

<sup>23</sup> Verordnung vom 1. Mai 1997 über die befristete Übertragung von Nutzungsrechten des Schweizerischen Landesmuseums (Nutzungsverordnung SLM); SR 432.37.

### **1.5.3 Führung**

Vorteile der Einbindung in eine Verwaltungshierarchie für die Führung sind die vorgegebenen Verantwortungsbereiche zwischen den Stufen von vorgesetzten Behörden und den Funktionen der Landesmuseumskommission. Verantwortungen für Budget und Rechenschaftsablegung werden von verschiedenen Führungsstufen getragen. Die abschliessende politische Verantwortung liegt beim Departement oder beim Bundesrat.

Die Schaffung eines eigenständigen Rechtsträgers mit eigenen Organen und persönlicher Handlungsfähigkeit strafft die Strukturen und klärt die Verantwortlichkeit. So wird das Landesmuseum besser führbar.

### **1.5.4 Handlungsfähigkeit**

Das Statut als Dienststelle der Bundesverwaltung hat den Vorteil, dass die Rechtsverhältnisse zu Dritten eine öffentlich-rechtliche Grundlage haben. Die Zahlung von Eintritts- oder Verkaufspreisen wird durch die Gebührenordnung durchgesetzt, die Hausordnung über die Anstaltsgewalt. Ein eng an die Bundesverwaltung gebundenes Institut kann auf bestimmte Donatoren von Gegenständen vertrauenswürdiger wirken, als eine selbständige juristische Person. Der Rechtszug über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in der Regel einfacher.

Andererseits erweist sich das Fehlen der Rechtspersönlichkeit und der eigenständigen Handlungsfähigkeit als Hindernis, da nicht direkt Rechte und Pflichten begründet werden können. Auch die Zusammenarbeit mit kantonalen oder kommunalen Institutionen, mit grossen Donatoren oder anderen Partnern ist erschwert, weil Zuständigkeiten in vielen Fällen nicht abschliessend gegeben sind. Die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit fördert die Handlungsfähigkeit und betriebliche Autonomie des Museumsbetriebs.

### **1.5.5 Risiken einer Verselbständigung**

Viele Gründe sprechen für eine Verselbständigung des Museumsbetriebs, für die Ausscheidung aus der zentralen Bundesverwaltung und für die Bildung einer selbständigen juristischen Person. Indessen dürfen dabei Risiken nicht übersehen werden: Der Stiftungsrat kann zu stark ins Operative eingreifen oder seine Aufsicht zu zögerlich wahrnehmen. Die Stiftung kann ihre Tätigkeit zu kurzfristig ausrichten. Es wird im Rahmen der Aufsicht zu kontrollieren sein, ob Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung eingehalten werden.

## 1.5.6

### Die Verwaltungsreform der Neunzigerjahre

Der Bundesrat hat im Zuge der Regierungs- und Verwaltungsreform in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung beschlossen. Sie beinhaltet insbesondere, dass die Aufgaben bzw. die Verwaltungseinheiten im sogenannten Vier-Kreise-Modell angeordnet werden können. Dabei erkennt der Bundesrat einen Trend zur Auslagerung in Richtung zweiten und dritten Kreis, wo Aufgaben angesiedelt werden, die teilweise im marktwirtschaftlichen Wettbewerb erfüllt werden.

Die Tätigkeiten des Landesmuseums gehören nicht zum politisch und hoheitlich bestimmten ersten Kreis. Sie sind aber auch nicht wie die im vierten Kreis angesiedelten Bundesaufgaben allein auf dem Markt und im Wettbewerb zu erbringen und zu finanzieren. Die Allgemeinheit muss auch in Zukunft für den grössten Teil des Sammlungs- und Erhaltungsauftrags des Landesmuseums aufkommen. Andererseits muss das Landesmuseum jedoch mit seiner Vermittlungsarbeit in hochkompetitive Dienstleistungs-, Bildungs- und Freizeitmärkte eintreten. Dort kann es Einnahmen erwirtschaften, in Partnerschaften Mittel generieren oder mäzenatische, also voraussetzungslose, Zuwendungen erreichen. Angesichts der eigenständigen und abgrenzbaren Aufgabe sowie der schwergewichtig betrieblichen und wettbewerbsrelevanten Tätigkeiten, ist eine Zuweisung in den dritten Kreis die sachdienliche Lösung. Bereits im dritten Kreis angesiedelt sind das Institut für geistiges Eigentum (IGE) und das Schweizerische Heilmittel-Institut (swissmedic). RUAG, SBB AG und Swisscom stellen demgegenüber Organisationen des vierten Kreises dar. Zum zweiten Kreis werden die verschiedenen FLAG-Ämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget nach Artikel 44 RVOG<sup>24</sup> wie Landestopographie, BAKOM, Meteo Schweiz und andere gezählt; als unselbständigen Ämtern kommt ihnen keine Rechtspersönlichkeit zu.

Das Vier-Kreise-Modell stellt eine praktische Vorstellungshilfe und ein didaktisches Anschauungsmodell für die Zwecke der Verwaltungsreform dar. Es beruht nicht auf einer rechtlichen Grundlage und wurde auch nicht gesetzgeberisch umgesetzt. Das RVOG geht von einem anderen Ansatz aus und trifft drei Unterscheidungen:

- zentrale Bundesverwaltung aus Departementen und Bundeskanzlei (Art. 2 Abs. 1 und 2 RVOG; Art. 6 Abs. 1 Bst. a–d und 4 und Art. 7 RVOV);
- dezentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 RVOG; Art. 6 Abs. 1 Bst. e und f und 4 sowie Art. 8 RVOV);
- ausserhalb der Bundesverwaltung tätige Träger von Bundesaufgaben (Art. 2 Abs. 4 RVOG).

Während die FLAG-Ämter zur «zentralen Bundesverwaltung» (Art. 2 Abs. 2 RVOG<sup>25</sup>, Art. 7 Abs. 3 RVOV)<sup>26</sup> gehören, werden «die selbständigen Anstalten und Betriebe» zur dezentralen Bundesverwaltung (Art. 8 RVOV) gezählt. Ihre Merkmale sind neben der eigenen Rechtspersönlichkeit insbesondere die eigenen Organe, die eigene Rechnung und der eigene Finanzhaushalt.

<sup>24</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, SR 172.010.1.

## 1.6 Zukunft als öffentlich-rechtliche Stiftung

### 1.6.1 Die Evaluation der geeigneten Rechtsform

Das Landesmuseum, seine Kommission (LMK) und das Bundesamt für Kultur haben anfangs der Neunzigerjahre aufgrund der Museumsreform in den Niederlanden neue Organisations- und Betriebsformen für das Schweizerische Landesmuseum untersucht und zur Diskussion gestellt. Zudem haben sie bei Prof. Dr. Tomas Poledna zur möglichen neuen Organisation und ihrer juristischen Form ein Rechtsgutachten eingeholt, welches 1999 erstattet worden ist.<sup>27</sup> Das Rechtsgutachten erörtert die möglichen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Institutionsformen mit ihren Vor- und Nachteilen für die Erfüllung der Museumsaufgaben. Es stellt schliesslich die öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit als sachgerechteste Lösung für die MUSEE SUISSE Gruppe in den Vordergrund.

Folgende Überlegungen führen zu diesem Vorschlag: Beim Landesmuseum sind schon heute Vermögenswerte und Sachmittel aus dem Bundesvermögen ausgeschieden und der Museumsaufgabe als besonderem Zweck gewidmet. Für solche «Zweckvermögen» steht die Form der Anstalt im Vordergrund, welche die eigentlichen Anstalten und die Stiftungen umfasst. Im Gegensatz dazu stehen im schweizerischen Recht die Körperschaften (z.B. Verein, Genossenschaft, Aktiengesellschaft), welche auf einer Vereinigung von Personen basieren.<sup>28</sup> Wesentlich ist für Körperschaften, dass diese Vereinigung von Personen den jeweiligen Willen der juristischen Person bilden, während bei den Anstalten der Wille des Errichtenden für die Tätigkeiten massgebend ist. Stiftungen haben ausserdem keine Mitglieder, sondern bloss sogenannte Destinatäre, welche in den Genuss der Stiftungsleistungen kommen. Im Kulturbereich hat sich die Form der selbständigen Stiftung, d.h. der Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit seit langem bewährt, und sie geniesst auch für Mäzene und Stifter hohes Ansehen.

Bei den Stiftungen ist die privatrechtliche Stiftung nach den Artikeln 80ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) von der sogenannten öffentlich-rechtlichen Stiftung, die in einem besonderen Gesetz geschaffen wird, zu unterscheiden. Weil der Stifterwille nur beschränkt abgeändert und nur schwerlich aufgehoben werden kann, kommt eine privatrechtliche Stiftung für das Landesmuseum nicht in Frage. Hingegen kann die öffentlich-rechtliche Stiftung durch den gesetzlichen Erlass, der zu ihrer Gründung erforderlich ist, auf den Zweck ihrer Tätigkeit zugeschnitten werden. Bei Bedarf ist eine Anpassung auf dem Weg der Gesetzesrevision möglich. So kann ihr grosse operative und wirtschaftliche Freiheit eingeräumt werden. Andererseits erlauben staatliche Ernennungsrechte, Genehmigungsvorbehalte hinsichtlich Budget, Rechnung, Finanz- und Aufgabenplanung sowie eine ausgebaute Aufsicht eine enge Begleitung durch die für die Kulturpolitik zuständigen Bundesstellen. Gestützt auf das Rechtsgutachten und einen darin enthaltenen Gesetzesvorentwurf hat eine Steuergruppe unter dem Vorsitz von Dr. Hans Wehrli, alt Stadtrat und Präsident der LMK, im Auftrag des Eidgenössischen Departements

<sup>27</sup> Poledna, *Rechtsgutachten* (Vgl. Fussnote 11).

<sup>28</sup> Berner Kommentar, Prof. Dr. Hans Michael Riemer, *Die Stiftungen*, Bern 1981 N. 16, S. 35; im Folgenden zitiert: Riemer, *Stiftungen*.

des Innern eine Vorlage für eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums ausgearbeitet. Ihr liegt inhaltlich ein Strategiepapier des Direktors des Landesmuseums zugrunde.<sup>29</sup>

## **1.6.2                    Durch drei Reformprozesse zum «Neuen Landesmuseum»**

Die Umwandlung des Landesmuseums in eine Stiftung wird begleitet von einer tiefgreifenden Unternehmensentwicklung, die insbesondere Personal-, Support- und Organisationsentwicklung beinhaltet. Sodann werden zwei weitere Reformprozesse durchgeführt, nämlich das Teilprojekt Bau (Erarbeiten der museumsspezifischen Anforderungen für den Hauptsitz; Sammlungszentrum Affoltern und Temporär-museum) und das Teilprojekt Museum 21 (zukunftsgerichtete Nutzung des Neubaus; Vermittlung und Neudefinition). Alle drei Projekte sind eng miteinander verbunden.

Das Teilprojekt «Unternehmensentwicklung», als Teil der Stiftungsgründung, arbeitet an einer *neuen inneren Organisation und Struktur*, die zur Rechtsform der Stiftung passen. Leitgedanke ist dabei die Kundennähe. Dementsprechend soll die Organisation von unten nach oben aufgebaut werden. Der derzeitige Zeitplan erlaubt es, zuerst die neue Organisation zu entwickeln, diese zu implementieren und anschliessend zu erproben. Zu diesem Zweck wird versucht, das Landesmuseum mit genügend betriebswirtschaftlich orientierten Führungs-, Planungs- und Umsetzungskapazitäten, vorab in den Bereichen Personalmanagement sowie Finanz- und Rechnungswesen, auszustatten. Die neuen Denkhaltungen werden in den verschiedenen Bereichen des Museums verankert: Leistungsziele sind konkretisiert und im Betrieb zum Wirken gebracht worden. Die Wirkungsindikatoren, Standards und finanziellen Eckwerte wurden in einem ersten Schritt auf der Stufe Produktgruppen und Produkte erarbeitet und mit der ersten Finanzperspektive zu einer Finanzplanung weiterentwickelt. Erst auf dieser Grundlage kann die Stiftung ihren Betrieb aufnehmen und ihre Ziele mit Aussicht auf Erfolg anstreben.

All das sind Voraussetzungen für das grösste Projekt, die Sanierung und Erweiterung des Hauptsitzes in Zürich. Von Anfang an hat das Landesmuseum in seinem Hauptsitz in Zürich unter Platznot gelitten. Schon 1906 wurden erste Diskussionen über eine bauliche Erweiterung geführt. Erst die Notschliessung aufgrund 1994 entdeckter, gravierender Baumängel und der dadurch ausgelösten Gefährdung gab den Anstoss zu konkreten Schritten: Es wurde eine Sanierung des bestehenden Gebäudes von 1898 und eine bauliche Erweiterung in Angriff genommen. Ein Betrag für die Aufwendungen wurde in den Finanzplan eingestellt.

Als weiterer Schritt wurde im April 2000 ein Ideenwettbewerb in einem offenen und breiten Verfahren ausgeschrieben. Er sollte architektonische und städtebauliche Lösungen innerhalb des vorgegebenen Raumprogramms erbringen. Gestützt auf den Ideenwettbewerb wurde 2001 ein Projektwettbewerb durchgeführt. Eine internationale Jury hat im Juni 2002 aus den Eingaben von 29 teilnehmenden Teams dem

<sup>29</sup> Andres Furger: Das Schweizerische Landesmuseum auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Zeitschrift für Schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte, Band 57, 2000 /Heft 1, Zürich, 2000, S. 95; im Folgenden zitiert: Furger, *Weg ins 21. Jahrhundert*.

Projekt des Zürcher Architekturbüros Christ&Gantenbein den ersten Rang zugesprochen. Dieses Projekt lässt mit seiner flügelartigen Erweiterung im Bereich der Limmat und des Platzspitzes ein neues Ganzes entstehen, das den eigentlichen Museumsbau respektiert. Mit den neuen Flügeln werden weitere Zugangsmöglichkeiten zum Landesmuseum angeboten. Dies erlaubt die Realisierung der bereits entwickelten neuen Museumskonzeption.

Die Sanierung und Erweiterung hat zum Ziel, einen architektonischen Anziehungspunkt und einen attraktiven Kommunikationsraum hervorzubringen. Damit sollen die Grundlagen für das künftige Museumsmarketing geschaffen werden. Die Ausrichtung auf aktuelle Fragestellungen, das Sammeln in die Gegenwart und die Erneuerung aller Dauerausstellungen tragen dazu bei, die Attraktivität zu steigern. Das Landesmuseum in Zürich ist der Hauptträger für die Einnahmen und Erträge der Museumsgruppe. Ohne neue Architektur mit zeitgemässer betrieblicher und museologischer Ausstattung können die Sammlungs-, Vermittlungs- und Eigenfinanzierungsziele nicht erreicht werden.

Die Sanierung und Erweiterung des Hauptsitzes stellt ein Projekt mit einer Plansumme von über 100 Millionen Franken dar. Es braucht auch hier rasche, fachlich und hierarchisch kompetente Entscheide aus der Perspektive der künftigen Stiftung, des entwickelten Unternehmens und des Museums der Zukunft (Teilprojekt Museum 21). Die Museumsentwicklung ist damit die Voraussetzung für eine fachgerechte Projektführung. Die Stiftungsform gibt dazu die Handlungskompetenz und schafft die schnellen Abläufe. Es gilt, die oftmals bei baulichen Grossprojekten des Bundes auftauchenden Schwierigkeiten durch eine adäquate Organisation zu vermeiden und durch genügend inhaltliche Vorarbeiten abzustützen

Neue Rechtsform, Museum 21, Sanierung und Erweiterung in Zürich sind damit eng ineinander verschränkte Projekte und Prozesse, bei denen der Erfolg des einen vom Gelingen der andern abhängt.

### **1.6.3 Perspektiven der Stiftung**

Die Möglichkeiten und Chancen einer Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum lauten zusammengefasst:

- Die Grundfinanzierung der Museumsgruppe muss nach wie vor durch den Bund gesichert werden. Die Gestaltung unternehmerisch-betrieblicher Rahmenbedingungen ausserhalb der politisch bestimmten Bundesverwaltung erlaubt jedoch einen effizienteren Einsatz dieser Bundesmittel.
- Der administrative Aufwand kann vereinfacht, die Kontrollen zum Teil durch Wettbewerbselemente und Marktmechanismen ersetzt werden. Damit geht es um die Weiterentwicklung einer Institution des «Service Public».
- Die Bedürfnisse der Besuchenden und anderer Anspruchsgruppen sollen die Tätigkeit bestimmen. Die Sicherung der zum kulturellen Erbe gehörenden materiellen Sachkultur des Landes und ihre Vermittlung soll vermehrt fachlichen, dienstleistungsorientierten, unternehmerischen und betrieblichen Erfordernissen folgen können. Dem dient auch die Trennung der strategischen von der operativen Führungsebene in Stiftungsrat und Direktion.

- Neben der Grundfinanzierung des Bundes sollen vermehrt eigene Einnahmen aus Eintritten, dem Verkauf von Bildern, Rechten, Lizenzen und dem Erbringen von Dienstleistungen erwirtschaftet werden. Verschiedenartige Zusammenarbeitsformen, u.a. Sponsoring im Rahmen des staatspolitischen Auftrags, und andere Zuwendungen werden ausgeschöpft. Die Stiftung wird sich weiterhin um freie Zuwendungen bemühen. Mittelfristiges Ziel ist es, die Einnahmen aus Sponsoring und anderen Zuwendungen zu verdoppeln.

Das Landesmuseum wird durch die neue Struktur befähigt, sein grösstes Projekt seit der Gründung vor über 100 Jahren, die Sanierung und Erweiterung des Hauptsitzes in Zürich erfolgreich realisieren zu können.

## **1.7 Ergebnisse der Konsultation der Standortkantone**

### **1.7.1 Anlage der Konsultation**

Wegen des Schwerpunktes der Vorlage auf einer Reorganisation, die zu einer anderen Form der Erfüllung einer Bundesaufgabe führen soll, wurde von einem ordentlichen Vernehmlassungsverfahren abgesehen. Es sollten jedoch die Standortkantone von Museen des Schweizerischen Landesmuseums sowie die Stadt Zürich in die Vorbereitung der Rechtsetzung einbezogen werden. Wegen der kulturpolitischen Bedeutung der Reorganisation wurden auch kulturelle Organisationen zur informellen Konsultation eingeladen, welche mit Museumsaufgaben in Verbindung stehen.

Von den zur Konsultation Eingeladenen haben Zürich, Waadt und Genf sowie Schwyz, Solothurn, Aargau und Tessin, ausserdem die Stadt Zürich (StZH) Stellung genommen. Von den kulturellen Organisationen antworteten VMS und ICOM Schweiz in einer gemeinsamen Stellungnahme (ICOM/VMS) neben der Schweizerischen Gesellschaft für Volkskunde (SGV).

Ausserdem hat sich der Kanton Luzern zu Wort gemeldet und dabei eine Stellungnahme zum Verkehrshaus der Schweiz in Luzern eingereicht. Die Eingabe wird von der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) nachdrücklich unterstützt. Weitere Stellungnahmen sind von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Archäologie des Mittelalters und der Neuzeit (SAM), dem Schweizerischen Burgenverein, der Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD), der Antiquarischen Gesellschaft Zürich (AGZ) und einer interessierten Einzelperson (Einzelstgn) eingetroffen. Insgesamt sind 19 Stellungnahmen eingegangen.

### **1.7.2 Beurteilung des Vorhabens und der Hauptfragen**

Das Vorhaben und die gesamte Vorlage wird von zehn Stellungnehmenden, insbesondere fünf Kantonen (ZH, SZ, SO, GE, TI sowie StZH, ICOM/VMS, SGV, GSK), begrüsst, während sich zwei Kantone (AG, VD) und eine Einzelstellungnahme dazu negativ äussern. Die befürwortenden Stimmen bezeichnen die Verselbständigung als innovativen Prozess zur Anpassung an die gestiegenen Publikumsansprüche, zur Verstärkung der internationalen Ausstrahlung und zur Sicherung des staatspolitisch wichtigen Sammlungsauftrages (ZH). Die Vorlage entspreche wirkungsorientierter Verwaltungsphilosophie, für die sich Kulturinstitutionen bestens eignen (SO). Sie

ebene einer verstärkten Zusammenarbeit mit kantonalen Museumsbestrebungen den Weg (TI). Jene Stimmen, welche die Vorlage insgesamt ablehnen, sehen Trägerschaft und Rechtsform nicht als massgebend für die Effizienz und Attraktivität eines Museums an. Vielmehr müsse sich diese auf die Bedeutung und Ausstrahlung von Sammlung und Ausstellung sowie auf das Vertrauen in die Museumsführung abstützen. Es würden Mehrkosten entstehen (AG). Die Vorlage übergehe mit ihrem zentralistischen Konzept einer allmächtigen Führung einerseits die Verschiedenheit, die Funktion und die staatspolitische Bedeutung der einzelnen Museen und unterlasse es, eine Leitung mit den gleichberechtigten Direktionen von Zürich und Prangins einzusetzen (VD). Die Nennung von Prangins im Gesetz fehle (VD, GE). Die vorgeschlagene Rechtsform wird von neun Stellungnehmenden begrüsst, darunter fünf Kantone (ZH, SZ, SO, AG, TI sowie StZH, ICOM/VMS, SGV), während vier Stellungnahmen, darunter zwei Kantone negativ Stellung nehmen (VD, GE, EKD, Einzelstgn). Der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Zweck, die Aufgaben und die kulturpolitischen Rahmenbedingungen werden von neun Stellungnehmenden, darunter allen sieben Kantonen und der Stadt Zürich (ZH, SZ, SO, AG, VD, GE, TI, StZH, SGV) begrüsst, während sich drei Stellungnahmen (ICOM/VMS, EKD) dagegen wenden. Die Organisation, der Betrieb und die Finanzierung der Stiftung werden von sechs Stellungnehmenden, zum Teil mit Einschränkungen in Bezug auf die Finanzierung, gutgeheissen, darunter vier Kantone (ZH, SZ, SO, TI sowie StZH, SGV), während sich sechs Stimmen kritisch bis negativ dazu vernehmen lassen (AG, VD, GE, ICOM/VMS, GSK). Die kulturpolitische Steuerung und Aufsicht der künftigen Stiftung durch den Bund werden von acht Stellungnehmenden begrüsst, darunter fünf Kantone (ZH, SO, AG, GE, TI sowie StZH, SGV), während drei sich kritisch zu ihrer Ausgestaltung äussern, darunter ein Kanton (VD sowie ICOM/VMS).

### 1.7.3 Weitere Bemerkungen

Als wichtigste weitere Bemerkungen werden eine angemessenere Würdigung der Verdienste von Kanton und Stadt Zürich sowie ihrer Bevölkerung und ihres materiellen Engagements für das Landesmuseum verlangt (ZH). Bei der Zusammenarbeit der künftigen Stiftung mit anderen Institutionen sei auf die Gleichberechtigung der Partner, vor allem wenn es sich um kleinere Institutionen handle, zu achten (SZ). Es solle die Schaffung eines Fonds für Ankäufe geprüft werden, damit auf überraschende Angebote rasch reagiert werden könne. Statt mit einer neuen Rechtsform, lasse sich Beweglichkeit und Flexibilität auch mit Globalkrediten erreichen (AG). Die Organisationsstruktur der künftigen Stiftung deute auf eine Machtkonzentration in Zürich hin, eine gleichberechtigte Direktion Prangins/Zürich sei aber vorzuziehen (VD). Die Autonomie der Zweigstelle Prangins sei im Gesetz zu verankern. Um das Landesmuseum für Mäzene aus der ganzen Schweiz attraktiv zu erhalten, sei eine dezentrale Organisation wichtig. Im zu klein angelegten Stiftungsrat drohe die Romandie unterrepräsentiert zu werden (GE). Das Landesmuseum müsse mit einem angemessenen Dotationskapital bzw. einer regelmässigen Zuwendung ausgestattet werden. Es müsse seine Erfolge und Reserven für die eigene Stärkung verwenden können. Eine eigentliche Umschreibung der Mission des Landesmuseums fehle, der Sammlungsauftrag könne vom Landesmuseum nur teilweise erfüllt werden, während andere Institutionen Teile davon wahrnähmen. Gegenüber diesen anderen Institu-

tionen sei die Verantwortung der Öffentlichkeit und des Bundes im gesamtschweizerischen Interesse abzuklären und festzulegen (VMS/ICOM). Die Verpflichtung gegenüber der Wissenschaft dürfe nicht vergessen gehen. Ohne grosse Freiheiten im Bereich der Reservebildung (Art. 21) sei unternehmerisches, selbstverantwortliches Handeln nicht denkbar. Artikel 13 Absatz 5, welcher die Veräusserung von Museumsobjekten durch den Bund vorsehe, sei zu streichen, da Modeströmungen und wechselnde Prioritäten zu Fehlverkäufen und zu unersetzlichen kulturellen Verlusten führten (SAM, Burgenverein, AGZ). Der Gesetzesentwurf sei stark von marktwirtschaftlichen Überlegungen geprägt und die Erfüllung des kulturpolitischen Auftrags rücke in den Hintergrund. Der Kommerzialisierung müssten klare Grenzen gesetzt werden. Die Sammlungen dürften nicht an schnell vorübergehende Modeströmungen und politische Einflüsse ausgerichtet werden (EKD).

#### 1.7.4 Berücksichtigung in der Vorlage

Diesen Äusserungen und Anliegen zur Konsultationsvorlage wurde in der vorliegenden Botschaft und im Gesetzesentwurf grösstenteils Rechnung getragen.

- Zürichs Rolle und Bedeutung für die Museumsgründung und die Wahl des Standortes wurde durch eine Neufassung des ersten Abschnittes und Ergänzungen anderer Texte vertieft.
- Es ist schon heute ein Anliegen des Landesmuseums, die verschiedenen Institutionen als gleichberechtigte Partner zu behandeln. In Schwyz werden den anderen Museen laufend Angebote unterbreitet. Die Stiftung wird schon allein aus geschäftspolitischen Gründen nicht davon abweichen können.
- Ein Fonds für Ankäufe stellt ein altes Anliegen des Landesmuseums dar; er kann aus finanzpolitischen Erwägungen im Moment nicht verwirklicht werden.
- Mit der Einrichtung eines Globalkredits allein lassen sich ein betriebliches Rechnungswesen, die Handlungsfreiheit, operative Beweglichkeit und rasche Abläufe im Personalwesen nicht erreichen. Die neue Rechtsform zielt auf einen grösseren Reformschritt.
- Dadurch, dass der Sitz der neu zu gründenden juristischen Person in Zürich angesiedelt wird, werden die Führung und wichtige Impulse von dort ausgehen. Von der juristischen Person zu unterscheiden sind die einzelnen Museumshäuser, wie der Hauptsitz, «das Landesmuseum» in Zürich und die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz. Daneben führt die MUSEE SUISSE Gruppe sechs weitere Häuser als Aussenstellen. Gegenstand des vorliegenden Gesetzes sind indessen nicht die Häuser, sondern die Begründung, Organisation und die Abläufe der künftigen Stiftung. Um die Gleichberechtigung von Prangins und Zürich zu betonen, werden beide als Museen der Stiftung im Gesetz aufgeführt.<sup>30</sup> Auf tieferer Stufe folgen die sechs Aussenstellen. Um der Stiftung grossen Gestaltungsraum zu belassen und das Gesetz möglichst knapp zu halten, wurde auf die Fixierung der Autonomie eines Hauses verzichtet. Je mehr Handlungsspielraum die Stif-

<sup>30</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1

tung als Museumsgruppe erhält, desto mehr Autonomie kann sie an die einzelnen Häuser und an Schloss Prangins weitergeben. Dies wird schon heute so praktiziert. Damit und mit den jeweiligen Unterstützungsorganisationen für Schloss Prangins wird eine dezentrale Organisation schon heute weitgehend erreicht. Sie wird weiter zu entwickeln sein.

- Die Vertretung der Romandie im künftigen Stiftungsrat ist dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen. Die Landesmuseumskommission zählt heute ebenfalls sieben Mitglieder, wovon je eines aus den Kantonen Waadt, Genf und Zürich, eines aus der Stadt Zürich und weitere Mitglieder aus den Kantonen Tessin und Schwyz. In Artikel 10 sind die Interessen der Kantone Waadt und Genf ausdrücklich erwähnt, die bei der Zusammensetzung des Stiftungsrats berücksichtigt werden müssen.<sup>31</sup> Damit ist den Anliegen der Kantone Waadt und Genf als Donatoren von Schloss Prangins weitmöglichst Rechnung getragen.
- Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit von kommerziellen Nebentätigkeiten der Stiftung und eine angemessene Reservebildung vor. Dabei wird sich zeigen, in welchem Umfang Risikokapital für unternehmerische Tätigkeiten der Stiftung freigemacht werden kann.
- Die Mission und der Sammlungsauftrag für die Stiftung sind im Gesetz umfassend umschrieben. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Stiftung den umfassenden Sammlungsauftrag nicht allein wahrnimmt. Indessen soll der Stiftung eine Koordinations- und Entwicklungsaufgabe im Museumswesen obliegen. In diesem Rahmen ist auch ihre Rolle gegenüber den anderen Institutionen und ihren Sammlungen zu klären.
- Das Gesetz ist darauf angelegt, dass die Stiftung einerseits selber Forschung betreibt,<sup>32</sup> ihre Sammlungen unter anderem für die Wissenschaft zugänglich hält,<sup>33</sup> andererseits aber auch aktiv Brücken zu Wissenschaft und Forschung schlägt. Die Funktion als service public muss sie auch bei Dienstleistungen für Dritte<sup>34</sup> oder bei ihren Finanzierungsbemühungen beachten<sup>35</sup>.
- Die Bestimmung über die Veräusserung von Gegenständen durch den Bund, welche die Stiftung nicht mehr benötigen würde, wurde gestrichen.
- Der Gesetzesentwurf verpflichtet die Stiftung zu einem wichtigen Beitrag zur Sammlung und Vermittlung des kulturgeschichtlichen Erbes. Er legt also fest, was ihr Auftrag ist. Mehr als früher sagt die Rechtsgrundlage jedoch auch, wie dieser Auftrag wahrgenommen werden soll. Nicht nur wissenschaftliche und museale Anliegen sollen sich Geltung verschaffen. In ihrem Betrieb sollen mehr als bisher wirtschaftliche Gesichtspunkte beachtet werden. Die Vermittlung soll auch Anliegen, Wünsche und Bedürfnisse des Publikums berücksichtigen und für marktfähige Dienstleistungen ein Entgelt verlangen.

31 Vgl. Art. 10 Abs. 2, Satz 2

32 Art. 2 Abs. 2 Bst. c

33 Art. 2 Abs. 2 Bst. a, erster Satz

34 Art. 5 Abs. 1, zweiter Satzteil

35 Art. 17 Abs. 2, zweiter Satzteil

- Die Sammlungen werden auch von der Stiftung aufgrund der im Leistungsauftrag und in der Leistungsvereinbarung vereinbarten Konzepte geführt und von den verschiedenen kulturpolitischen Instanzen des Bundes begleitet und kontrolliert.
- Gerade die selbständige juristische Persönlichkeit wird die Tätigkeit der Stiftung von Modeströmungen und politischen Einflüssen eher abschirmen.

## **1.8 Vorgehen beim Verkehrshaus der Schweiz in Luzern**

Der Kanton Luzern nahm die Konsultation als Gelegenheit wahr, eine Eingabe des Verkehrshauses der Schweiz (VHS) einzureichen und zu unterstützen. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz (Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern und Zug; ZRK) unterstützt die Stellungnahme Luzerns und die darin enthaltene Eingabe des Verkehrshauses.

Das Verkehrshaus stellt in seiner Eingabe seine Bedeutung als Verkehrssammlung und Dokumentationsstelle dar. Es bezeichnet sich als besucherstärkstes Museum der Schweiz, welches von grossem persönlichem und emotionalem Engagement der Bevölkerung und Politik aller Sprachregionen der Schweiz getragen werde. Wegen der tiefgreifenden Änderungen des letzten Jahrzehnts, habe sich die finanzielle und ideelle Unterstützung durch die Verkehrs- und Kommunikationsunternehmen Post (PTT), Swisscom, SBB und Swissair verlagert oder bleibe aus. Trotz hoher Eigenfinanzierung und neuer Attraktionen (IMAX-Kino) könne sich das Verkehrshaus nicht mehr auf die bisherige Weise finanzieren und seinen Betrieb gestützt auf die verbliebene Trägerschaft weiterführen. Das Verkehrshaus, der Kanton Luzern und die Zentralschweizer Regierungskonferenz stellen den Antrag, das Verkehrshaus der Schweiz sei im Rahmen einer gesamtschweizerischen Museumspolitik in die laufende Projektierung des Schweizerischen Landesmuseums einzubeziehen; ihm sei ein Leistungsauftrag mit Abgeltung zu erteilen. Die gleichen Anliegen wurden von der am 18. März 2002 im Nationalrat eingereichten Motion Widmer: «Schweizerisches Landesmuseum. Leistungsauftrag an das Verkehrshaus der Schweiz», aufgenommen.

Das Landesmuseum hat grosse Erfahrung in der Übernahme, Integration und Neuausrichtung von Museen. Für die kommenden Jahre stehen der Abschluss dieser Entwicklung, die Bildung der Stiftung, die Konsolidierung der Organisation sowie der Um- und Neubau des Hauptsitzes in Zürich im Vordergrund seiner Aktivitäten. Mit den heute zur Verfügung stehenden Ressourcen kann das Landesmuseum keine weiteren operativen Aufgaben übernehmen. Die Eingliederung des Verkehrshauses der Schweiz in seiner Grösse und unbewältigten Problematik übersteigt seine vorhandenen Kapazitäten als Kompetenzzentrum Museen des Bundes.

Sodann zeigt sich, dass die bisherigen Bemühungen zur Sanierung des Verkehrshauses nicht gefruchtet haben. Nötig sind in den nächsten Jahren eine Bestandsaufnahme und Analyse der Immobilien, der Sammlungen, der Kompetenzen des Museumsteams, der Stellung im Markt unter Berücksichtigung des nationalen und internationalen Umfelds und der Entwicklung vergleichbarer Museen im Ausland. Aufgrund der Abklärungen muss die Neuausrichtung des Verkehrshauses bestimmt werden. Erst danach kann die Frage nach dem Grundsatz und der Art einer möglichen Angliederung an das Landesmuseum geprüft und beantwortet werden.



## 2.1.2 Allgemeine Bestimmungen (1. Abschnitt)

### Art. 1 Zweck

Im ersten Artikel wird das Ziel des Gesetzes verankert und eine Zusammenfassung des Erlasses gegeben. Das kulturelle Erbe unseres Landes soll gewahrt und vermittelt werden.

Der Internationale Museumsrat (ICOM) definiert das Museum in Artikel 2 Absatz 1 seiner Statuten vom 14. Juni 1974 als eine «nicht gewinnorientierte ständige Einrichtung, die der Gesellschaft und ihrer Entwicklung dient, der Öffentlichkeit zugänglich ist und materielle Zeugnisse des Menschen und seiner Umwelt für Studien-, Bildungs- und Unterhaltungszwecke sammelt, bewahrt, erforscht, vermittelt und ausstellt.»<sup>38</sup> Die Museumsaufgaben, nämlich Sammeln und Vermitteln, sollen in die Zukunft gesichert werden.

### Art. 2 Rechtsform und Sitz

Der Artikel legt die Rechtsform und den Sitz der juristischen Person fest.

Mit Artikel 2 Absatz 1 wird die öffentlich-rechtliche Stiftung gegründet. Ihre Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit beginnt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 28 Abs. 1). Bei der Stiftung Schweizerisches Landesmuseum handelt es sich um eine Stiftung des Bundes, die bei einer allfälligen Auflösung mit Einrichtungen, Vermögen und Verbindlichkeiten an ihn zurückfallen würde.

Aus der 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. 2). 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 (vgl. auch Art. 18). Das Finanzhaushaltsgesetz gilt für selbständige Stiftungen des Bundes nicht (Umkehrschluss aus Art. 1 FHG). Die Stiftung kann damit und mit einem an die aktienrechtliche Rechnungslegung angelehnten Rechnungswesen (vgl. Art. 20) auch die betrieblichen Ergebnisse sicherstellen. Um Schwierigkeiten mit einem gesetzlich vorgegebenen Namen zu vermeiden, wird ein solcher nicht festgelegt. Sie muss ausserdem von der privatrechtlichen «Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum» unterschieden werden, welche von der Gesellschaft für das Schweizerische Landesmuseum (GLM) zur Unterstützung des Nationalmuseums gegründet worden ist. Aufgrund der vom Bundesgericht begründeten Praxis ist die teilweise unternehmerisch tätige Stiftung ins Handelsregister einzutragen.<sup>39</sup> Wünschenswert ist eine in allen Landessprachen verwendbare Bezeichnung, die an den bisherigen Namen anschliesst. Die Stiftung erhält ihren Sitz in Zürich. Damit soll die enge Zusammenarbeit mit diesem Kanton und der Stadt Zürich sowie das beson-

<sup>38</sup> Zitiert nach *ICOM-Kodex* der Berufsethik vom 4. November 1986 (in International Council of Museums(Hrsg.): *ICOM-Statutes – ICOM-Code of Professional Ethics*, Paris, 1996, S.22 ff.: in deutscher Fassung von ICOM-Deutschland und ICOM-Österreich (Übersetzung von F. Joseph und H.A. Treff): <http://www.icom-deutschland.de/kodex.htm>).

<sup>39</sup> Vgl. auch Riemer, *Stiftungen*, N 494, S. 310.

dere Verhältnis zu ihnen aufgrund der Gründungsleistungen und der gemeinsamen Wahrung des kulturellen Erbes sowohl des Bundes wie des Kantons unterstrichen werden (Abs. 1). Indessen ist diese Sitzbestimmung nicht mit einem oder mehreren Gebäuden gleichzusetzen. Dies war 1890 (Hauptsitz Zürich) und 1984 (Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz) wichtig, weil es um die Festlegung von Standorten ging. Im vorliegenden Gesetz geht es um den Sitz einer juristischen Person und nicht um Gebäude, Sammlungen oder Betriebsstätten.

Die Stiftung untersteht in Bezug auf die Haftung dem Verantwortlichkeitsgesetz<sup>40</sup> des Bundes. Wenn einem Dritten von Angestellten oder Organen in Ausübung von Tätigkeiten im Aufgabenbereich 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 von IGE und Schweizerischem Heilmittel-Institut (swissmedic) vorgezeichneten Regelungen beachtet, um die entsprechenden Steuerungsmodelle beizubehalten und um zusätzliche Spezialbestimmungen zu vermeiden.

### **2.1.3                    Tätigkeitsbereich (2. Abschnitt)**

#### *Art. 3                    Aufgaben*

Dieser Artikel hält die Aufgaben der Stiftung fest. Die Stiftung soll die kulturgeschichtlichen Sammlungen des Bundes weiterführen und gestützt darauf geschichtliche Zusammenhänge vermitteln. Sie hat die museale Zusammenarbeit im Land zu fördern und zum Zusammenhalt, zur Identität und zum Austausch beizutragen.

- Das Museum als Institution: Als Aufgabe der Stiftung wird zuerst der Betrieb ihrer Museen vorgegeben (Abs. 1). Nicht alle Häuser des Schweizerischen Landesmuseums haben rechtlich die gleiche Bedeutung. Der Sitz und der Ort des Hauptsitzes in Zürich wurde gesetzlich verankert. Ebenso ist die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz und als «kultureller Brückenschlag» durch eine Gesetzesrevision geschaffen worden. Eine Änderung im Bestand oder in den Aufgaben dieser Sitze könnte wiederum nur durch eine Gesetzesänderung, also durch die Bundesversammlung vorgenommen werden.

<sup>40</sup> VG; SR 170.32

- Die sechs weiteren Häuser der Museumsgruppe stellen sogenannte Ausstellungen dar. Neue Ausstellungen können von der Bundesversammlung geschaffen werden. Bestehende Ausstellungen können aufgrund von Artikel 16 vom Bundesrat aufgehoben werden, wobei der Stiftungsrat ein Antragsrecht besitzt.
- Hauptfunktionen: Es gibt nicht viele Organisationen, welche eine so grosse Spannweite von Produkten, Dienstleistungen und Tätigkeiten aufweisen wie ein Museum.<sup>41</sup> Diese zahlreichen Tätigkeiten werden denn auch ganz verschieden aufgeteilt und systematisiert: Ein häufiger Ansatz unterscheidet vier Hauptfunktionen des Museums, nämlich Sammlung, Bewahrung (konservieren), Forschung (erschliessen, dokumentieren) und Vermitteln (ausstellen, veranstalten, publizieren, Funktion als Gesprächsforum). Die ICOM-Definition des Museums geht ebenfalls von diesen vier Funktionen aus und fügt «ausstellen» als fünfte hinzu.<sup>42</sup> Der vorliegende Gesetzesentwurf geht wie schon jener von 1890 von den zwei Hauptfunktionen Sammlung (Abs. 2 Bst. a) und Vermittlung (Abs. 2 Bst. b) aus und fügt Forschen als dritte hinzu (Abs. 2 Bst. c).
- Kulturgeschichtlicher Sammlungsauftrag: Angesichts des grossen und fast nicht überblickbaren Umfangs der Sammlungen des Landesmuseums können niemals alle Gegenstände oder Zeugnisse zur gleichen Zeit genutzt und zur Geltung gebracht werden. Vielmehr stellt jede Generation und jede Epoche wieder neue Fragen an die Sammlungen oder den einzelnen Gegenstand. Welche Sammlungen und welche Gegenstände in Zukunft neue Bedeutung und Wichtigkeit bekommen werden, kann von der Gegenwart aus nicht gesagt werden. Die Sammlungen müssen daher breiter angelegt werden, als es heute und mittelfristig im Hinblick auf die Vermittlung oder Erforschung unmittelbar notwendig oder absehbar ist. Sie müssen insbesondere bis in die Gegenwart weitergeführt werden.<sup>43</sup> Als Ziel der Sammlungstätigkeit wird ein «repräsentativer Sammlungsbestand» bezeichnet (Abs. 2 Bst. a zweiter Satz), weil die gegenständlichen Kulturgüter nicht vollständig erfasst werden können<sup>44</sup>. Dieser repräsentative Sammlungsbestand für das Land muss vom Landesmuseum nicht allein erbracht werden. Vielmehr soll es als Nationalmuseum im Sinne des Entwicklungs- und Koordinationsauftrages von Buchstabe d für eine Dokumentation und Übersicht über die Sammeltätigkeit mit kulturgeschichtlich wertvollen Gegenständen in Bezug auf unser Land aufbauen und führen und für eine Arbeitsteilung sorgen. Mehrfache Aufwendungen für das Gleiche können so vermieden werden und Ressourcen geschont werden. Bei der Ausführung dieser Tätigkeiten müssen wichtige Qualitätsstandards befolgt werden, nämlich insbesondere Vollständigkeit, Aktualität, Ausrichtung auf Zielgruppen und Professionalität, Innovation, föderalistische Anliegen, ethische Sorgfaltspflichten<sup>45</sup> und transparente Gestaltung der Aussagen.

<sup>41</sup> Vgl. für Kunstmuseen: Vera Lückcrath, *Angebotsgestaltung bei Kunstmuseen im Spannungsfeld zwischen Bildungsauftrag und Markterfolg*, Bamberg, 1993, S.111ff.

<sup>42</sup> *ICOM-Kodex* der Berufsethik vom 4. November 1986.

<sup>43</sup> Siehe insbesondere Furger, *Weg ins 21. Jahrhundert*, S. 96.

<sup>44</sup> Vgl. Künzle, *Bibliotheksrecht*, § 14, Rz 4, S. 311.

<sup>45</sup> Siehe insbesondere *ICOM-Kodex* der Berufsethik vom 4. November 1986.

- Bewahren: Eng mit dem Sammeln hängen die Museumstätigkeiten konservieren, restaurieren, erschliessen, dokumentieren und (auf-)bewahren zusammen Abs. 2 Bst. a drittes Verb). Es ist die verwaltende und eine treuhänderische Funktion ausübende Stellung der Kuratorin und des Kurators im Museum, welche über die Bewahrung der Objekte zusammen mit Restauratorinnen und Restauratoren bestimmt. Breite und umfassende geschichtliche und kulturelle Kenntnisse müssen mit handwerklichen, technologischen Kenntnissen und Materialwissen verbunden werden und stellen hohe Ansprüche an die Beteiligten.
- Vermittlung: Die Vermittlung muss heute umfassender als früher verstanden werden. Sie muss insbesondere auf Sammlungsgegenstände anderer Museen zurückgreifen und das Mittel der Inszenierung anwenden können. Schliesslich wird die Sammlungstätigkeit jeweils auch durch die Vermittlung legitimiert. Es muss damit der Gefahr und dem Vorwurf der «musealen Erstarrung» der Sammlungsobjekte in den Regalen und Depots entgegengetreten werden. Immer mehr Bedeutung erlangen für die Vermittlung schliesslich neben der Publikation von Druckerzeugnissen die audiovisuellen Mittel und Medien, einerseits zur Verbreitung der Inhalte des Museums und seiner Ausstellungen, andererseits als eigenständige Darbietung in Form des «virtuellen Museums» (siehe Ziff. 1.2.5).
- Staatspolitische Funktion des Museums: Auch der vorliegende Gesetzesentwurf geht davon aus, dass Sammeln und Vermitteln von Zusammenhängen anhand kulturgeschichtlicher Gegenstände und Zeugnisse staatspolitische Funktionen darstellen. Die Erklärung der Gegenwart unseres Landes aus der Vergangenheit kann eine Basis von Verständnis und Identität schaffen und den Zusammenhalt fördern. Dies kann unter anderem durch den Austausch von Sammelobjekten und Vermittlungsleistungen zwischen den Kultur- und Sprachregionen der Schweiz verstärkt werden (Abs. 3). Dieser Austausch war nebst anderen ein Ziel der Schaffung der Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz. Auch im Tessin sollte die Präsenz des Landesmuseums verstärkt werden (Abs. 4). Stärkere Identität und Zusammenhalt ermöglichen vermehrt die Auseinandersetzung mit den Fragen um die europäische Integration, aber auch den Anforderungen der wachsenden Abhängigkeiten und Bezüge auf weltweiter Ebene. Das Museum kann sodann zur Sinnstiftung beitragen und den Dialog der Kulturen fördern (Abs. 3).

Für die Tätigkeiten der Institution Museum ist die Verbindung von Gegenstand, Inszenierung und Architektur charakteristisch. Der Vermittlung dienen vor allem auch die speziellen Gebäude in besonderer Umgebung, etwa der Hauptsitz in Zürich am Platzspitz, die Zweigstelle im Schloss Prangins oder die Schlossdomäne Wildeggen mit grossem Bauernhof. Die Häuser, Sammlungen, Ausstellungen und die dort Arbeitenden ergeben und schaffen im Zusammenspiel einen ganz besonderen Raum vielfältiger Kommunikation und Experimente. Der Museumsberater Dieter Bogner weist darauf hin, dass die Aufgabe des Museums neben Forschen und Sammeln immer noch ist, die Lebensverhältnisse des Landes zu verbessern.<sup>46</sup> Auch die ICOM-

<sup>46</sup> «Museum der Zukunft. Konrad Tobler will vom Museums-Berater Dieter Bogner wissen, wie Museen Publikum anlocken.» Interview, Berner Zeitung vom 19. Februar 2000.

Definition sieht das Museum «im Dienste der Gesellschaft und ihrer Entwicklung».<sup>47</sup> Museumsgründungen des 19. Jahrhunderts beruhen auf der Idee, einem Land durch Anschauung, Erproben und Vermittlung ideelle Impulse zu geben. Wichtig ist, dass das Museum seine Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Gegenwart ausrichtet, ihre Wurzeln in der Vergangenheit aufzeigt und den Blick in die Zukunft wagt.

- Sammlungsgegenstände als «Kulturgüter»: Träger der Kommunikation und Information ist im Museum nicht in erster Linie Sprache und Theorie, sondern das Medium Museumsobjekt. Die Museumsobjekte werden in Absatz 2 Buchstabe a als «kulturell und geschichtlich bedeutsame Gegenstände» bzw. «Sammlungsgegenstände», definiert. Bei diesen «Sammlungsgegenständen» handelt es sich um «Kulturgüter» im Sinne von Artikel 1 der UNESCO-Konvention.<sup>48</sup> Gegenstände sind vorab «bewegliche» Kulturgüter. Hiermit wird der Auftrag von der Denkmalpflege abgegrenzt, deren Arbeitsgebiet vor allem Immobilien darstellen. Obwohl das Museumsobjekt immer dasselbe bleibt, kann es jederzeit neu «befragt» und können neue Zusammenhänge erkannt werden. Es erlaubt auch die Nachprüfung früherer Aussagen und vorher erkannter Zusammenhänge. In dieser Authentizität, im Zeugnischarakter und in der Unverbrauchtheit seiner Sammelgegenstände liegt die Einzigartigkeit und besondere Stärke des «Mediums Museum». Das heutige vorherrschende Erleben aus zweiter Hand und das Reisen in alle Welt bringen als gegenläufige Bewegung das Bedürfnis nach authentischen Erlebnissen und nach Verankerung im lokalen Raum hervor. Beiden Bedürfnissen kann das Museum entgegenkommen.

In Bezug auf die Sammlungsgegenstände des kulturgeschichtlich ausgerichteten Landesmuseums gilt ebenso, was für Kunstwerke in Kunstmuseen gesagt wird: «Die historischen Kunstwerke befinden sich im Museum, weil sie ihrer ursprünglichen Heimat verlustig gegangen sind, der Kirche, des Schlosses, der Kaufmannsvilla. Auch haben sie in aller Regel den alten Zweck verloren. In ihrer neuen Umgebung, dem Museum, mussten sie einen wiederum eigenen, möglichst unverwechselbaren Ort finden. Dessen Begründung war die Chronologie, die historische Abfolge nach Ländern oder Stilen oder Bewegungen. Auf diese Weise entwarfen die Museen – jedes für sich und alle zusammen – ein (sich ständig wandelndes) Bild von der Geschichte der Kunst an den alten Objekten selbst. Daraus beziehen die Museen ihre Autorität. Sie sind die Instanz, in der unabhängig von wirtschaftlichen Interessen das Echte vom Falschen, das Bessere vom Minderen unterschieden wird: der Ort der anschaulichen (also überprüfbaren) Authentizität und Qualität. ... dem Museum obliegt auch weiterhin die Verantwortung für Massstäbe, Qualität und Authentizität der Kunst über alle Einzelergebnisse hinaus. Es bleibt ihm ebenfalls die Verantwortung für den Entwurf eines Bildes von den Entwicklungen der Kunst. Das aber geht nicht

<sup>47</sup> *ICOM-Kodex* der Berufsethik vom 4. November 1986.

<sup>48</sup> Text siehe BBl 2002 636 f.; Botschaft vom 21. November 2001 über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG); BBl 2002 535 ff. Die Schweiz hat die UNESCO-Konvention 1970 noch nicht ratifiziert. Sie gilt damit für unser Land noch nicht.

ohne Geschichte. Und weil das Museum zur Bildung der Menschen da ist, geht es auch nicht ohne Vermittlung, also nicht ohne Sprache und Begriff. Denn seinen Auftrag hat das Museum aus der Aufklärung. ...»<sup>49</sup>

- Bewahrung wichtiger Kulturgüter für das Land: Ein wichtiger Anstoss zur Gründung des Landesmuseums im ausklingenden 19. Jahrhundert war der Verkauf schweizerischer Kulturgüter ins Ausland gewesen. Auch der Stiftung Schweizerisches Landesmuseum wird zur Aufgabe gestellt, der Abwanderung wichtiger Kulturgüter faktisch entgegenzuwirken (Abs. 2 Bst. e). Ein umfassender rechtlicher Schutz der schweizerischen Kulturgüter und der Kulturgüter anderer Staaten wird durch das in der Bundesversammlung in Beratung befindliche Bundesgesetz über den internationalen Kulturgüter-Transfer (KGTG) geschaffen.<sup>50</sup>
- Museum als Wirtschaftsfaktor: Die Kultur als Wirtschaftsfaktor und die Bedeutung der Museen ist auch im Zeichen der Umwegrentabilität breiter erforscht und ihr bedeutender Einfluss belegt worden.<sup>51</sup> Sie ist wichtiger Standortfaktor und kreiert touristisches Potenzial. Immer mehr enthüllt sich auch die Bedeutung der Museumsobjekte, ihrer Abbildungen und ihrer Zusammenhänge mit Geschichte und Geschichten (Erzählungen) als Rohstoff für die aufkommenden wissensbasierten Industrien und die Informationsgesellschaft. Museen, ihre Sammlungen und Archive erhalten einen früher nicht voraussehbaren wirtschaftlichen und finanziellen Wert. Es darf jedoch nicht nur die Kultur als Wirtschaftsfaktor betrachtet werden. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in gesättigten Märkten zählt immer mehr der «Kulturfaktor der Wirtschaft».<sup>52</sup>

Mit dieser Umschreibung der Aufgaben des Museums werden die Aufgaben der Stiftung abgegrenzt und eingegrenzt, wie es der Grundsatz der Spezialität erfordert.<sup>53</sup>

#### Art. 4 Formen der Auftrags Erfüllung

Dieser Artikel regelt das «Wie» der Stiftungstätigkeiten.

Damit die Stiftung ihr Geschäftspotential ausnützen und eine unternehmerische Führung, wirtschaftliches Denken und kundenorientiertes Handeln umsetzen und verwirklichen kann, müssen ihr die notwendigen Handlungsmöglichkeiten gegeben werden. Dazu gehören insbesondere alle Arten und Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Organisationen (Bst. a). Sie umfassen in erster Linie die Zusammenarbeit mit anderen Museen über den Austausch von Ausstellungen, Spezialistinnen und Spezialisten oder Dienstleistungen und bezieht auch den Imagetransfer beim

<sup>49</sup> Uwe M. Schneede, Direktor der Kunsthalle Hamburg, «*Besinnungslose Experimente*» in DIE ZEIT Nr. 51 vom 13. Dezember 2001, S. 48.

<sup>50</sup> Vgl. Botschaft vom 21. November 2001 über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG); BBl 2002 535.

<sup>51</sup> Vgl. Die Volkswirtschaft, Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Hrsg.), Bern, November 1993, 11/90, S. 18ff.

<sup>52</sup> Vgl. Martin Roth in Martin Roth, Tom Stromberg, Spiegel der Gesellschaft, Streitgespräch, Die Kultur AG, Andreas Grosz, Daniel Delhaes (Hrsg.), Hanser, München; Wien 1999, S. 87; vgl. auch Ziffer 1.2.11 vorne.

<sup>53</sup> Vgl. Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 104, S. 387; Knapp, *SBVR*, § 1, Rz 32, S. 12.

Sponsoring ein. Die Zusammenarbeit mit anderen musealen Einrichtungen kann aber auch die Gründung gemeinsamer Serviceorganisationen über das einzelne Museum hinaus bedeuten, z. B. um selten benötigtes Spezialwissen besser auszunutzen. Die Stiftung muss sich dann an solchen gemeinsamen Einrichtungen beteiligen können (Bst. b). Eine Beteiligung eingehen bedeutet dabei, dass die Stiftung Anteile von Gesellschaften übernehmen oder sie ganz kaufen kann. Es muss der Stiftung aber auch, wie schon heute dem Landesmuseum, möglich sein, Dritten gegen Entgelt Rechte zur ideellen oder kommerziellen Auswertung zu übertragen. Kommt eine Zusammenarbeit und eine gemeinsame Gründung nicht zustande, hat die Stiftung von sich aus die Möglichkeit, z.B. eine Service-Gesellschaft zu gründen und deren Dienste anderen Museen anzubieten (Bst. c). In diesem Fall muss die Stiftung auch Grundstücke erwerben können (Bst. d).

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 Spezialität auf jenen Umfang und jenes Mass eingeschränkt, das zur «Erfüllung der Aufgaben» der Stiftung notwendig ist (Art. 4 Einleitungssatz). Es dürfen keine Bundesmittel der ursprünglichen Zweckbestimmung entzogen werden. Gestützt auf diese Bestimmung sind zum Schutze der musealen Zweckbestimmung allenfalls geeignete Auflagen vorzusehen. Die Formen der Aufgabenerfüllung gelten sowohl für die Erfüllung von Grundauftrag, Leistungsauftrag als auch für die kommerziellen Tätigkeiten.

#### Art. 5 Kommerzielle Nebentätigkeiten

Dieser Artikel regelt die unternehmerischen Tätigkeiten der Stiftung. Er schafft eine Rechtsgrundlage, aufgrund derer die Stiftung in eng begrenztem Rahmen einen Teil ihrer Sachmittel und ihres Know-hows auch Dritten zur Verfügung stellen darf, falls die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht beeinträchtigt und der Wettbewerb nicht verzerrt wird. Diese Möglichkeit entspricht dem, was aus verfassungsrechtlicher Sicht als tragbares Mass an unternehmerischer Nebentätigkeit für dezentralisierte Verwaltungseinheiten als zulässig angesehen wird.

Die Stiftung hat im Rahmen des gesetzlichen Auftrags und daraus abgeleitet, aufgrund von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen, Dienstleistungen für den Bund, das Publikum, die Fachöffentlichkeit und weitere Dritte zu erbringen. Über diese Dienstleistungen hinaus verfügt das Museum jedoch über ein beträchtliches Geschäftspotenzial z.B. in Form von Rechten an seinen Sammlungsgegenständen und deren Abbildungen, den Möglichkeiten zur Vergabe von Lizenzen an Shop oder Verpflegungseinrichtungen oder seinem wertvollen und vielfältigen technologischen oder Prozess-Know-How. – Eine «unternehmerische Tätigkeit» des Staates darf nicht mit dem Begriff des «öffentlichen Unternehmens» gleichgesetzt werden<sup>54</sup>. «In der Tat spielt sich der grösste Teil der unternehmerischen Tätigkeit der öffentlichen Hand in der Form öffentlicher Unternehmen ab. Daneben entfalten aber auch einzelne Verwaltungseinheiten der Zentralverwaltung unternehmerische Nebentätigkeiten».<sup>55</sup> «Bestehende Verwaltungsressourcen werden für wirtschaftliche Zwecke nutzbar gemacht, ohne dass die ursprüngliche Verwaltungsaufgabe als

<sup>54</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 10, S. 361.

<sup>55</sup> Ebenda, § 18 Rz 12, S. 361.

solche tangiert wird. Es wird ein Wirtschaftspotential in der Verwaltung genutzt, welches ansonsten brach liegen würde. Man spricht auch von «Randnutzung von Verwaltungsvermögen».<sup>56</sup> Wann darf eine kommerzielle Nebentätigkeit entfaltet werden? «Ob das primär finanzielle Interesse an einer optimalen Ausnutzung der staatlichen Infrastruktur eine Entfaltung kommerzieller Nebentätigkeiten alleine zu rechtfertigen vermag, ist fraglich. Gewöhnlich wird man verlangen müssen, dass die kommerzielle Nebentätigkeit einen Beitrag zur Erfüllung der eigentlichen (Verwaltungs-)Hauptaufgabe erbringt – was beispielsweise bejaht werden darf, wenn ein staatliches Museum Reproduktionen seiner Kunstwerke vermarktet (kulturpolitischer Auftrag) oder wenn die Eidgenössische Landestopographie Reproduktionsrechte an Landeskarten zu Marktpreisen veräussert (...)».<sup>57</sup> «Unter dem Blickwinkel des Gesetzmässigkeitsprinzips ist im übrigen zu fordern, dass sich die Entfaltung einer kommerziellen (Neben-)Tätigkeit auf eine hinreichend klare, wenn auch nicht unbedingt ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz stützen kann»<sup>58</sup>. Im vorliegenden Gesetzesentwurf geht es im Sinne des Legalitätsprinzips<sup>59</sup> um die Schaffung einer klaren gesetzlichen Basis für eng begrenzte kommerzielle Nebentätigkeiten der Stiftung. Soweit sich nicht schon aus dem Prinzip der Spezialität eine allgemeine Begrenzung auf die Museumsaufgaben ergibt, sind folgende weitere Begrenzungen gezogen:

- Enger Zusammenhang mit den Aufgaben der Stiftung: Es dürfen von der Stiftung nur kommerzielle Nebentätigkeiten in Aussicht genommen werden, die einen engen Bezug zu ihrem Zweck und ihrem kulturpolitischen Auftrag haben. Möglichkeiten der Stiftung liegen z.B. in der wissenschaftlichen Grundlagenarbeit, der Bereitstellung von Datenbanken, in Spezialitäten der Konservierung und im Prozesswissen.
- Ausschluss der Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung: Eine andere Schranke ist zu setzen, indem sich die Stiftung nicht zu Lasten der Hauptaufgaben zu stark auf die Nebentätigkeiten konzentrieren darf. Bestünde diese Gefahr, läge eine Verletzung des vorliegenden Gesetzes vor. Die Aufsichtsbehörde hätte aufsichtsrechtlich einzugreifen. Eine analoge Bestimmung findet sich in Bezug auf die erweiterten Dienstleistungen der Meteorologischen Anstalt (Art. 4 Abs. 2 MetG<sup>60</sup>).
- Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze: Die Stiftung soll die Möglichkeit zum Marktkontakt erhalten, begrenzte unternehmerische Risiken eingehen können und damit zum Teil auch Leistungsansporn, Kenntnisse der Kundenwünsche und damit Know-how erwerben.

<sup>56</sup> Ebenda, § 18 Rz 17, S. 362.

<sup>57</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 83, S. 381; vgl. auch Sidler, Lisbeth, Aspekte einer gewinnstrebigen Staatstätigkeit, Gesetzgebung heute 1994/3, S. 11ff.

<sup>58</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 84, S. 381.

<sup>59</sup> Ebenda, § 18 Rz 102ff., S. 386f; Knapp, *SBVR*, VII § 2 Rz 106.

<sup>60</sup> Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Meteorologie und Klimatologie (MetG; SR 429.1).

- Mögliche Nebentätigkeiten: Beispielhaft sind in Absatz 2 Nebentätigkeiten aufgezählt. Der Hauptfall werden Dienstleistungen für die zahlreichen kleineren und mittleren Museen in der Schweiz sein, für deren punktuelle Bedürfnisse im Bereich des Sammlungsaufbaus und -unterhalts, aber auch bestimmter Vermittlungsaspekte kein Angebot existiert (Bst. a). Sodann müssen die Museen heute um attraktiv zu sein, ein ganzes Bündel von Dienstleistungen wie Kauf- und Konsumgelegenheiten über verschiedene Verpflegungs- und Restaurationsstätten, zu Shops und zu Sponsoringprodukten bieten. Gemeinsame Bemühungen mit anderen Museen drängen sich in diesen Bereichen auf. Andererseits hat die Stiftung auch die Möglichkeit, solche Angebote nicht selbst herzustellen, sondern von Dritten führen zu lassen (Bst. b). Sodann verfügt die Stiftung über attraktive, alte Gebäude und Räume, deren Ambiance sich für vielfältige Veranstaltungen (Konzerte, Filmaufnahmen, Geschäftsessen) eignen. Auch spezielle Gärten wie in Prangins oder Wildeggen finden grossen Publikumsanklang, insbesondere wenn Spezialisten Führungen anbieten. Solche Veranstaltungen und Darbietungen sollen auf geeignete Weise verwertet werden (Bst. c).
- Gebot der Wettbewerbsgerechtigkeit: Die Einräumung solcher Bewirtschaftungsrechte verlangt auf der andern Seite aus dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität, dass die Stiftung grundsätzlich den gleichen Wettbewerbsbedingungen unterworfen wird, wie allfällige private Unternehmen, mit denen sie in Konkurrenz treten könnte. Dabei sind auch faktische Vorzugsstellungen wie die kostengünstig verfügbare Infrastruktur, Investitionen aus Mitteln der Abgeltung sowie Möglichkeiten der Quersubventionierung in Betracht zu ziehen bzw. auszuschliessen. Der Gesetzesentwurf verbietet die Quersubventionierung nicht nur, sondern setzt ein Instrument zur Kontrolle der Kostentrennung in Form eines betrieblichen Rechnungswesens ein. Damit lassen sich die Kosten und Erträge der einzelnen Dienstleistungen nachweisen und allfällige Verbilligungen durch Mittel aus der Abgeltung entdecken (Abs. 3).

Zusätzlich wird die Stiftung bei der Erbringung kommerzieller Nebentätigkeiten den selben Regeln wie Private unterstellt (Abs. 4). Während Absatz 3 die Wettbewerbsneutralität von Innen, vom Museumsbetrieb her durch den Ausschluss der Quersubventionierung und durch Transparenzvorschriften durchsetzen will, setzt Absatz 4 von Aussen her, aus dem Gesichtspunkt allfälliger Marktmitbewerber an. Ihnen gegenüber darf der Stiftung beim Ausüben kommerzieller Nebentätigkeiten keine Vorzugsstellung zukommen. Eine analoge Bestimmung findet sich im Postgesetz, indem die Post bei den sogenannten Wettbewerbsdiensten den selben Regeln wie die privaten Anbieter unterstellt ist (Art. 9 Abs. 3 PG<sup>61</sup>).

<sup>61</sup> Postgesetz vom 30. April 1997; SR 783.0.

- Begrenztes Anwendungsfeld: Alle diese strengen Vorkehrungen dürfen nicht über die begrenzten Möglichkeiten hinwegtäuschen, welche einem Museumsbetrieb für erwerbsgerichtete Geschäftstätigkeit überhaupt offen stehen. Diese Vorkehrungen sollen jedoch verhindern, dass gerade aus dieser engen Begrenzung heraus eine aufgabenfremde Betätigung eingegangen wird. Es ist heute auch schwer abschätzbar, welchen Stellenwert die kommerziellen Nebentätigkeiten für die Stiftung erhalten werden. Der Markt für diese Tätigkeiten ist, wie schon gesagt, begrenzt und bisher nicht durch Privatinitiativen angegangen worden, was seinerseits auf begrenzte Ertragsmöglichkeiten schliessen lässt. Umso mehr ist die Ausstattung der Stiftung mit der Möglichkeit zu diesen Nebentätigkeiten aus der Sicht der Wettbewerbsgerechtigkeit und der allgemeinen Voraussetzungen für unternehmerische Tätigkeiten einer Bundesinstitution vertretbar.

#### Art. 6 Zusammenarbeit mit dem Bund

Dieser Artikel regelt die künftige Zusammenarbeit der Stiftung mit dem Bund und die Benützung ihrer Museen durch Bundesrat und Bundesversammlung.

- Beratung: Der Bund bzw. die kulturpolitische Aufsichtsbehörde, nämlich das Bundesamt für Kultur, soll die Stiftung bei der Sicherung wichtiger Kulturgüter oder bei der Abklärung geschichtlicher Fragen zuziehen oder konsultieren können. Er kann somit Kernkompetenzen des Landesmuseums in Anspruch nehmen, die es sich bei der Veranstaltung wichtiger Ausstellungen<sup>62</sup> in den letzten Jahren, bei der erfolgreichen Erweiterung von Wildegg und bei der Neueröffnung des Museums für Musikautomaten angeeignet hat (Bst. a). Sodann kann der Bundesrat die Stiftung bei der Vorbereitung der Rechtsetzung beiziehen, die ihr Tätigkeitsgebiet berührt.
- Verwaltung von Schenkungen an den Bund: Immer wieder erhält der Bund Schenkungen und andere Zuwendungen von Kulturgütern oder Sammlungen – teilweise sogar verbunden mit Liegenschaften. Der Bundesrat soll die Stiftung mit deren Verwaltung betrauen können, insbesondere wenn es um dreidimensionale Kulturgüter, also Sammlungsgegenstände und ganze Museen geht (Bst. c). Es ist nicht sinnvoll, neben der Stiftung und der von ihr geführten Museumsgruppe noch weitere Klein- und Kleinstmuseen im Schosse der Bundesverwaltung zu führen.
- Repräsentationsstätten: Die Stiftung hat ihre Häuser mit den kostbaren Sammlungsgegenständen insbesondere Bundesrat und Bundesversammlung als Stätten der Repräsentation zur Verfügung zu stellen. Damit werden die Kulturstätten nicht nur einem weiteren Verwendungszweck geöffnet; es wird auch eine Erweiterung der Kontakte zum Bund ermöglicht (Abs. 2).

<sup>62</sup> Z.B. «Gold der Helvetier» 1991, «Manessische Liederhandschrift» 1991, «Himmel, Hölle, Fegefeuer» 1994, «Die Alamannen» 1997, «Leonardo da Vinci» 2000 und «Die Erde von oben» 2001.

## Art. 7 Internationale Zusammenarbeit

Dieser Artikel regelt die internationalen Tätigkeiten der Stiftung und des Bundesrates im Museumswesen. Die Stiftung erhält einen ausdrücklichen und umfassenden Auftrag zur internationalen Zusammenarbeit. Die internationale Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates auf diesem Gebiet wird umschrieben.

Die internationale Zusammenarbeit des Schweizerischen Landesmuseums soll in den nächsten Jahren nicht nur auf der Ebene der Nationalmuseen weitergeführt werden. Sie soll auch mit den Häusern in den benachbarten Regionen, wie der Lombardei, Süddeutschland, Vorarlberg oder dem Bassin Lémanique verstärkt werden (Abs. 1). Dabei hat sich vor allem der Austausch von Sammlungsobjekten und von Ausstellungen, die teilweise auch gemeinsam hergestellt werden, in der letzten Zeit als immer wichtiger erwiesen. Formen und Inhalte der Zusammenarbeit und des Austausches werden bewusst nicht festgelegt, um künftige Entwicklungen uneingeschränkt zu ermöglichen.

Der Bundesrat soll bei Bedarf internationale Vereinbarungen über museologische Fragen und den damit verbundenen Kulturaustausch in eigener Zuständigkeit, d.h. ohne parlamentarische Genehmigung, abschliessen können (Art. 166 Abs. 2 BV). In Absatz 2 wird die entsprechende Vertragsschlusskompetenz für den museologischen Austausch und die internationale Koordination im Museumsbereich verankert.

### 2.1.4 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung (3. Abschnitt)

Artikel 8 legt die kulturpolitische Steuerung der Stiftung durch den Bund fest. Sie soll durch mehrjährige Leistungsaufträge des Bundesrates und durch darauf beruhende alljährliche Leistungsvereinbarungen des Departements sichergestellt werden.

Die Stiftung für das Landesmuseum wird im Auftrag des Bundes tätig sein. Dieser wird ihre Tätigkeit grösstenteils finanzieren. Er muss deshalb einen seiner Verantwortung entsprechenden Einfluss auf ihre Führung und ihre Aktivitäten haben.

- Spezialgesetzlicher Leistungsauftrag: «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.»<sup>63</sup> Die im sogenannten dritten Kreis angesiedelten Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit (beispielhaft das Schweizerische Heilmittel-Institut) werden aufgrund spezialgesetzlicher Leistungsaufträge strategisch geführt und gesteuert. Diese Leistungsaufträge unterscheiden sich von den Vorgaben des «Führens mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)». Die FLAG-Einheiten erhalten ihre Leistungsaufträge aufgrund von Artikel 44 RVOG. Leistungsaufträge, die auf diesem Artikel beruhen, können nur an «bestimmte Gruppen und Ämter» nach Artikel 2 Absatz 2 RVOG erteilt werden. Die Stiftung ist aber

<sup>63</sup> Rhinow/Schmid/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, § 18 Rz 79, S. 379.

kein Amt und keine Gruppe, sondern eine «dezentralisierte Verwaltungseinheit» nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsgrundlage für ihren Leistungsauftrag findet sich in Artikel 8 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.»<sup>64</sup>

- Leistungsperiode: Der Bundesrat gibt der Museumsstiftung periodisch einen Leistungsauftrag. Er wird ihn in Übereinstimmung mit der Legislaturperiode in der Regel alle vier Jahre erteilen. Auf diese Periode ist auch das Finanzierungsinstrument, – der Zahlungsrahmen (Art. 17 Abs. 3 des Entwurfs) nach Artikel 32 des Finanzhaushaltgesetzes<sup>65</sup> – abgestimmt, den die Bundesversammlung jeweils genehmigen muss. Um den Bundesrat nicht unnötig zu binden, wird – in gleicher Weise wie im RVOG – auf eine gesetzliche Verankerung einer solchen Vierjahresperiode verzichtet. Gestützt auf den Leistungsauftrag des Bundesrates schliessen Departement des Innern (EDI) und Stiftung jedes Jahr eine Leistungsvereinbarung ab.
- Abgeltung: Die von der Bundesversammlung festgelegte Abgeltung wird mit den Leistungsvereinbarungen auf Jahresraten umgelegt, welche wiederum im Rahmen der Budgetberatung von der Bundesversammlung zur Auszahlung im nächsten Jahr genehmigt 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. 8 in Verbindung mit Art. 10 Bst. d, e, h und Art. 12). Das Bundesamt für Kultur übt ausserdem eine umfassende Rechtsaufsicht über die Stiftung aus (Art. 27). Zum Führungsmodell gehört sodann die Kompetenz des Bundesrates, den Stiftungsrat, sein Präsidium (Art. 10) sowie auf Antrag des Stiftungsrats die Direktorin oder den Direktor zu wählen (Art. 11).

<sup>64</sup> Botschaft vom 1. März 1999 zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittel-Gesetz; HMG), BBl 1999 3553.  
<sup>65</sup> FHG; SR 611.0.

**Schematisch kann das Steuerungsmodell folgendermassen dargestellt werden:**

Periode	alle 4 Jahre			jährlich	
Stufe	Vorgabe		Bericht	Vorgabe	Bericht
Bundesversammlung	A. Bundesbeschluss mit Zahlungsrahmen (Herbstsession)  ↓				
Bundesrat		B. Leistungsauftrag (November)  ↓	C. Leistungsbericht (November)  ↑		
Eidg. Departement des Innern				D. Leistungsvereinbarung (Dezember)  ↓	E. Jahresbericht (Mitte April)  ↑
Bundesamt für Kultur					
STIFTUNG	Stiftungsrat				

**Erläuterung des Steuerungsmodells:**

*A. Bundesbeschluss mit Zahlungsrahmen*

Die Bundesversammlung nimmt aufgrund einer Botschaft des Bundesrates und des Leistungsauftrages Kenntnis von den Aufgabenschwerpunkten der Stiftung Schweizerisches Landesmuseum und legt den maximalen Bundesbeitrag in einem Zahlungsrahmen fest.

*B. Leistungsauftrag*

Der Bundesrat erteilt der Stiftung Schweizerisches Landesmuseum einen Leistungsauftrag. Er legt insbesondere die durch die Stiftung zu erbringenden kulturpolitischen Leistungen, deren Umfang und Vertiefungsgrad fest. Er wird insbesondere die Produkte der Hauptbereiche Sammlung und Vermittlung und Führung enthalten.

### *C. Leistungsbericht*

Zeitgleich mit dem Antrag für einen neuen Leistungsauftrag erstattet die Stiftung dem Eidg. Departement des Innern (EDI) Bericht über die Auftragsbefreiung der noch laufenden Leistungsauftragsperiode. Der Leistungsbericht kann auf Antrag des EDI durch einen technischen Expertenbericht für die beiden Produktgruppen «Sammlungen» und «Vermittlung» ergänzt werden.

### *D. Leistungsvereinbarung*

Die Leistungsvereinbarung ist die jährliche Konkretisierung des Leistungsauftrags hinsichtlich der auf der Ebene der einzelnen Produkte zu erzielenden materiellen und finanziellen Ergebnisse. Darüber hinaus regelt sie operative Rahmenbedingungen wie z.B. Verrechnungspreise und Zahlungsmodalitäten. Sie wird zwischen dem EDI und der Stiftung abgeschlossen. Sie stellt damit das Führungsinstrument des EDI gegenüber der Stiftung dar.

### *E. Jahresbericht*

Mit dem Jahresbericht orientiert die Stiftung über die erzielten Jahresergebnisse je Produkt und Produktgruppe und vergleicht diese mit den Soll-Werten der Leistungsvereinbarung. Darüber hinaus wird eine strategische Standortbestimmung im Vergleich mit den im Leistungsauftrag formulierten Zielvorgaben auf Produktgruppenebene vorgenommen. Integraler Bestandteil des Jahresberichts bilden der eigentliche Tätigkeitsbericht, die Jahresrechnung und der Bericht der Revisionsstelle der Stiftung Schweizerisches Landesmuseum.

Wesentliche Vorkommnisse, welche die Erfüllung des Leistungsauftrags oder der Leistungsvereinbarung in Frage stellen, hat die Stiftung dem Eidgenössischen Departement des Innern und dem Bundesamt für Kultur jederzeit unaufgefordert zu melden.

Der Finanzkontrolle des Bundes obliegt gegenüber der Stiftung die Rechtmässigkeitsprüfung gemäss ihren speziellen Rechtsgrundlagen (Art. 8 Abs. 1 Bst. d Finanzkontrollgesetz)<sup>66</sup>.

Absatz 3 von Artikel 8 hält eine wichtige Regelung fest: Die der Stiftung erteilten Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen können abgeändert werden, allerdings – soweit notwendig – nur unter gleichzeitiger Anpassung der Abgeltung nach unten oder nach oben.

## **2.1.5 Organisation (4. Abschnitt)**

### *Art. 9 Organe*

Dieser Artikel legt die Organe der juristischen Person fest. Die Stiftung soll über einen Stiftungsrat, eine Direktorin oder einen Direktor und eine Revisionsstelle rechtlich handeln.

<sup>66</sup> FKG; SR 614.0.

Die Bestimmungen zur Organisation sind bewusst knapp gehalten. Es soll dem Stiftungsrat ein grosser Freiraum für die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation und ihre Änderungen offen stehen.

#### *Art. 10*            Stiftungsrat

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.

Der Stiftungsrat und dessen Präsidium werden vom Bundesrat gewählt (Abs. 2). Es gelten die Bestimmungen der Kommissionsverordnung<sup>67</sup> für die Leitungsorgane von Betrieben und Anstalten des Bundes (Art. 18 ff.). Insbesondere ist auf eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter zu achten. Neben den Landesteilen ist die besondere Stellung von Kanton und Stadt Zürich hinsichtlich des Landesmuseums zu berücksichtigen. Besonderes Gewicht haben auch Vertretungsansprüche der beiden Donatorenkantone Waadt und Genf sowie der Standortkantone von Aussenstellen. Es wird jedoch nicht möglich sein, alle diese Interessen gleichzeitig zu berücksichtigen, sondern nur mittelfristig über mehrere Amtsperioden des Stiftungsrates. Seine Grösse wurde mit maximal sieben Mitgliedern bewusst nach den Vorgaben der Kommissionsverordnung gehalten. Einerseits können so genügend fachliche, auch finanztechnische Kenntnisse und Führungswissen vereinigt werden, andererseits ist die Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt und die Bildung von Ausschüssen ist nicht zwingend, was bei einer grösseren Zahl von Mitgliedern wohl unabdingbar wäre. Erforderlich ist, dass das Schwergewicht der Zusammensetzung des Stiftungsrates auf verwaltungs- und politikunabhängige Fachleute gelegt wird. Die mit der Umwandlung in eine eigenständige juristische Person erlangte Handlungsfähigkeit kann damit voll zur Wirkung gebracht werden. Sie muss insbesondere in einer kreativen kulturpolitischen Tätigkeit und andererseits in einer wirtschaftlich erfolgreichen Geschäftstätigkeit der Stiftung bewiesen werden. In der Konsultation wird die sorgfältige Zusammensetzung des Stiftungsrates als entscheidend bezeichnet. Es wird befürchtet, ein eidgenössischer Kommissionskompromiss führe zur Handlungsunfähigkeit der Stiftung insgesamt. Unabhängigkeit, Geschäftssinn und Wirtschaftserfahrung sollen als Wahlvoraussetzungen für die Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte hochgehalten werden.

Der Stiftungsrat trifft die grundlegenden und strategischen Entscheide in der Stiftung (Abs. 3 Bst. a). Insbesondere schlägt er dem Bundesrat die Kandidatin oder den Kandidaten für die Wahl zur Direktorin oder zum Direktor vor (Abs. 3 Bst. b in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1). Da die Stiftung als Einheit der dezentralen Bundesverwaltung Arbeitgeberstatus erhalten soll, hat der Stiftungsrat die vom Bundesrat zu genehmigende Personalverordnung zu erlassen (vgl. auch Kommentar zu Art. 24) (Bst. j). Schliesslich trifft er die Arbeitgeberentscheide nach dem PKB-Gesetz (Bst. k).

Der Stiftungsrat 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.

<sup>67</sup> Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionsverordnung); SR 172.31.

#### *Art. 11* Direktorin oder Direktor

Die Aufgaben und die Stellung der Direktorin oder des Direktors werden in den Grundzügen im Gesetz festgelegt. Der Direktorin oder dem Direktor kommt die operative Führung der Stiftung und ihre Vertretung nach Aussen zu. Sie bzw. er allein ist für die laufenden Geschäfte dem Stiftungsrat gegenüber verantwortlich.

Gemäss der festgelegten Aufbauorganisation obliegt der Direktorin oder dem Direktor die operative Leitung und die umfassende Vertretung der Stiftung. Eine Vertretung nach Aussen kommt dem Stiftungsrat beim Erlass von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung zu und sie ist deshalb vorbehalten (Art. 10 Bst. c). Die starke Stellung wird durch die Wahl durch den Bundesrat unterstrichen. Die Auswahl von einem oder mehreren Kandidatinnen oder Kandidaten wird vom Stiftungsrat getroffen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b und Art. 11 Abs. 1). Wie in anderen Fällen behält sich der Bundesrat auch hier einen Spielraum vor, indem er allenfalls eine Wahl ablehnen oder eine andere Auswahl verlangen kann.

Die Direktorin oder der Direktor steht hierarchisch den übrigen Direktionsmitgliedern vor und führt gemeinsam mit der Direktion im Rahmen der internen Organisation die Stiftung nach den Grundsätzen der Delegation und der Zielvereinbarung. Die Direktion erarbeitet insbesondere die vom Stiftungsrat zu genehmigenden strategischen Konzepte und Erlasse. Die Direktorin oder der Direktor ist für die Geschäftsführung gegenüber dem Stiftungsrat verantwortlich und hat ein Vorschlagsrecht für die Wahl der übrigen Mitglieder der Direktion.

Die einzelnen Fachbereiche und Museumshäuser können eigenen Direktionen bzw. Leitungen unterstellt werden. Es kann damit auf die föderalistischen Erfordernisse sowie auf die Sprach- und Kulturregionen besser Rücksicht genommen werden. Der Stiftungsrat verfügt in dieser Hinsicht über die erforderlichen Organisationskompetenzen, die er in der Regel aufgrund der von der Direktion vorbereiteten Konzepte ausüben wird (Art. 10 Bst. g).

#### *Art. 12* Revisionsstelle

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.

### **2.1.6 Sammlungsgegenstände und Museen (5. Abschnitt)**

Dieser Abschnitt ist den wichtigsten Betriebsmitteln der Stiftung, nämlich den Sammlungsgegenständen, Museen und Liegenschaften gewidmet. Mit ihnen erfüllt sie ihre Aufgaben.

#### *Art. 13* Sammlungsgegenstände des Bundes

Dieser Artikel regelt Eigentum und Besitz von Bund und Stiftung an den Sammlungsobjekten des Bundes. Die Stiftung erwirbt lediglich ein Nutzniessungsrecht an den Museumsobjekten und Sammlungen. Der Bund bleibt Eigentümer.

Das Eigentum an den dem Bund gehörenden Sammlungsgegenständen soll nicht auf die Stiftung übertragen werden. Diese Lösung entspricht dem holländischen Modell, dem z.B. auch Hamburg gefolgt ist (vgl. Ziff. 1.4.2). Massgebend dafür ist auch, dass der Bund weiterhin das Risiko für die Museumsobjekte (Art. 21 Abs. 2) trägt. Die Stiftung soll jedoch ein umfassendes Nutzungsrecht im Sinne des staats- und kulturpolitischen Auftrags von Artikel 3 erhalten. Sie hat damit kein Verfügungsrecht über die Nutzniessungsgegenstände, dieses bleibt beim Eigentümer.

Die Museumsgegenstände des Bundes sollen der Stiftung zur dauernden Nutzniessung auf die Maximalfrist von 100 Jahren übertragen werden. Wir gehen davon aus, dass vor Ablauf dieser Frist Gesetzesrevisionen stattfinden und die Rechtsgrundlage geändert oder verlängert wird. Auch der dadurch geschaffene Zwang einer grundsätzlichen Überprüfung in diesem Zeitraum ist ohnehin sinnvoll.

Bei den Sammlungsobjekten des Landesmuseums handelt es sich – wie schon weiter vorne erwähnt<sup>68</sup> – um Kulturgüter. Für diese wurden im internationalen Recht insbesondere durch die UNESCO-Konvention 1970 und die Unidroit-Konvention 1995 neue Formen des rechtlichen Schutzes entwickelt. Die Schweiz ist diesen beiden Konventionen bisher nicht beigetreten. Die Botschaft zur Ratifikation der UNESCO-Konvention 1970 liegt, verbunden mit einem Kulturgütertransfer-Gesetz, der Bundesversammlung vor.<sup>69</sup> In diesem Gesetzesentwurf ist auch der Schutz der dem Bund gehörenden Sammlungsgegenstände vorgesehen. Kulturgut im Eigentum des Bundes, welches für das kulturelle Erbe des Landes von wesentlicher Bedeutung ist, kann demnach weder ersessen noch gutgläubig erworben werden und der Herausgabeanspruch verjährt nicht (Art. 3 KGTG). Die definitive Ausfuhr dieser Kulturgegenstände aus der Schweiz ist denn auch verboten, während jedoch eine vorübergehende Ausfuhr zu wissenschaftlichen oder restauratorischen Zwecken erlaubt ist, wie weiterhin die Ausleihe für eine Ausstellung. Damit wird der für die Unterlagen des Bundesarchivs im Archivierungsgesetz<sup>70</sup> verankerte Schutz auch für die Museumsgegenstände des Bundes umgesetzt. Um diesen Schutz für die Gegenstände und Zeugnisse des Landesmuseums zu verwirklichen, sind Vorkehren wie Inventarisierung und Veröffentlichung der Listen durch die Stiftung gemäss den Regelungen des KGTG Voraussetzung.

#### *Kommentar zu den einzelnen Absätzen:*

*Absatz 1* legt das Nutzniessungsrecht der Stiftung fest. Es gilt für die dem Bund gehörenden Sammlungen und Sammlungsgegenstände. Die Gegenstände Dritter besitzt die Stiftung gemäss den jeweils vereinbarten Rechtsverhältnissen (vgl. Art. 15 Abs. 2). Das Nutzniessungsrecht entsteht bei beweglichen Sachen mit der Übertragung (Art. 746 Abs. 1 ZGB). Da die Stiftung beim Inkrafttreten des Gesetzes an die Stelle des Landesmuseums tritt und die Gegenstände in ihrem Gewahrsam sind, wird die Nutzniessung in diesem Moment beginnen (Art. 28 Abs. 1).

Die Nutzniessung ist die einzige persönliche Dienstbarkeit, das einzige beschränkte dingliche Recht, das nicht nur an Grundstücken, sondern auch an beweglichen

<sup>68</sup> Vgl. Ziffer 2.2.3

<sup>69</sup> BBl 2002 535

<sup>70</sup> Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung, BGA; SR 152.1

Sachen, Rechten und an einem Vermögen bestellt werden kann.<sup>71</sup> Weitergehend als im Miet- oder Leihverhältnis «verleiht (die Nutzniessung) den Berechtigten ... den vollen Genuss des Gegenstandes» (Art. 745 Abs. 2 ZGB), also auch der Rechte und überhaupt aller möglichen Geldwerte oder sonst nutzbaren Eigenschaften an körperlichen Gegenständen. Die Nutzniessung wird «bei beweglichen Sachen durch die (körperliche) Übertragung auf den Erwerber» bestellt (Art. 746 ZGB). Wegen der starken Stellung des Nutzniessers bei gleichzeitiger Sicherung des Eigentümers erweist sie sich als geeignetste Regelung für die Sammlungsobjekte.

Da bei der Nutzniessung Eigentum und Besitz getrennt sind, tendiert das Zivilgesetzbuch dazu, die Nutzniessung nicht ewig andauern zu lassen und umfassendes Nutzungsrecht und absolutes Eigentumsrecht wiederzuvereinigen. Die Nutzniessung wird zeitlich begrenzt auf den Tod der berechtigten Person oder die Auflösung der juristischen Person (Art. 749 Abs. 1 ZGB). Auch für eine beständige juristische Person wird die Nutzniessung jedoch auf «höchstens 100 Jahre» begrenzt (Art. 749 Abs. 2 ZGB). Sie kann dann allerdings erneuert oder verlängert werden.

*Absatz 2* regelt die Eigentums- und Besitzverhältnisse an neu erworbenen Gegenständen. Mit dem Erwerbskredit (Art. 17 Abs. 1 Bst. b) sowie aus Tresoreriedarlehen wird die Stiftung zur Weiterführung der Sammlung weiterhin laufend museale Gegenstände erwerben. Diese gehen ins Eigentum des Bundes, bleiben jedoch aufgrund des gleichzeitig entstehenden Nutzniessungsrechts im Besitz der Stiftung. Im Umkehrschluss lässt sich aus Absatz 2 folgern, dass Sammlungsgegenstände, welche die Stiftung nicht mit Bundesmitteln erwirbt, in ihr Eigentum übergehen. Dies dürfte insbesondere für Gegenstände der Fall sein, die ausdrücklich der Stiftung geschenkt oder vererbt werden.

Das Nutzniessungsrecht wird in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Bundesrat und Stiftung geregelt (Abs. 3). Obwohl nach einem privatrechtlichen Rechtsinstitut geregelt, unterliegt das Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht und insbesondere dem einfacheren Verwaltungsrechtszug<sup>72</sup>. Es stellt eine der Ausnahmen von Artikel 25 dar, welcher die Rechtsverhältnisse der Stiftung grundsätzlich dem Privatrecht unterstellt.

*Absatz 4* legt als Dauer des Nutzniessungsrechts die Höchstdauer von hundert Jahren nach Artikel 749 Absatz 2 des ZGB fest, die aber durch die Geltungsdauer des Gesetzes relativiert wird. Gleichzeitig wird auf die Verlängerungsmöglichkeit hingewiesen.

*Absatz 5* regelt einen Spezialfall: Die allfällige Rückgabe von dem Bund gehörenden Sammlungsobjekten. Die Stiftung hat einem breiten Sammlungsauftrag gerecht zu werden. Die Direktion wird dafür ein vom Stiftungsrat zu genehmigendes Sammlungs- und Erwerbskonzept zu erarbeiten haben. Zu jedem musealen Erwerbskonzept gehört auch ein Ausscheidungskonzept. Es ist auch daran zu denken, dass die Museumssammlung schon allein wegen der Kapazitäten und Kosten nicht grenzen-

<sup>71</sup> Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hrsg.: Heinrich Honsell, Basel; Frankfurt a. M., 1998; ZGB – Müller, Art. 745 N 1 und 8.

<sup>72</sup> Knapp, *SBVR*, § 3, Rz 68, S. 25: «Ce renvoi (au CO ou au CC) a pour effet de transformer les règles du CO ou du CC en règles de droit public ...»; Riemer, *Stiftungen*, Rz 495, S. 310f.

los wird wachsen können. Dafür müssen allgemeine Regeln mit Kriterien, Verfahren und Zustimmungserfordernissen vorgesehen werden. Dabei wirkt der Bund, als Eigentümer der meisten Objekte, vertreten durch das EDI bzw. das Bundesamt für Kultur, mit und er wird allenfalls über das Schicksal entwidmeter Gegenstände entscheiden, welche die Stiftung nicht mehr weiter bewirtschaften will. Geschenkte Gegenstände oder Gegenstände mit Auflagen und Bedingungen und überhaupt besonderen Rechtsverhältnissen können nicht veräussert werden.

Das Landesmuseum war und ist immer wieder mit Herausgabeforderungen gegenüber Gegenständen konfrontiert, die es rechtmässig und transparent erworben hat oder die ihm sonst von den rechtmässigen Eigentümern anvertraut sind. Diese Rückgabeforderungen sind oft nicht rechtlich, sondern politisch fundiert – sie müssen deshalb auch politisch entschieden werden. Da die Stiftung lediglich Nutzniesserin ist und der Bund Eigentümer der Sammlungsgegenstände bleibt, wird der Bundesrat zu entscheiden haben. Diese Herausgabeforderungen sind zu unterscheiden von solchen im Rahmen des internationalen Kulturgütertransfers.<sup>73</sup>

*Absatz 6:* Die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum soll die einzige Organisation des Bundes bleiben, welche eine umfassende kulturgeschichtliche Sammlung betreibt und vermittelt. Neu an den Bund gelangende Gegenstände oder Sammlungen sollen deshalb ebenfalls der Stiftung übergeben werden. Da damit bedeutende Tätigkeiten und Aufwendungen verbunden sein können, müssen gegebenenfalls Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung aber auch Abgeltung angepasst werden. Davon werden die Kompetenzen des Bundesarchivs und der Sammlungs- und Vermittlungsauftrag der Schweizerischen Landesbibliothek nicht berührt.

#### *Art. 14* Sammlungsgegenstände aus der Erfüllung von Bundesaufgaben

Diese Bestimmung regelt die Sammlungen bei anderen Bundesstellen. Das Gesetz statuiert die Pflicht von Bundesstellen, besonders wertvolle Gegenstände aus ihrem Aufgabengebiet selbständig zu erhalten und auf Gesuch hin der Stiftung vorübergehend auszuleihen.

Zahlreiche Bundesstellen erbringen ihre Dienstleistungen mit Gegenständen, Apparaten, Maschinen, Fahrzeugen, Ausrüstungen und überhaupt «Gegenständen der materiellen Sachkultur». So verfügt z.B. die Logistik BBL (ehemals EDMZ) über eine Sammlung von Schreibmaschinen und Diktiergeräten seit dem Anfang der technischen Entwicklung, das BBL über eine Möbelsammlung, der Zoll über sein besonderes Museum und die Münzstätte über eine Kollektion aller Münzen und Banknoten des Bundes. Solche Sammlungen, aber auch einzelne Gegenstände müssen erhalten bleiben. Allerdings ist die Erhaltung auf «besonders wertvolle oder kulturgeschichtlich bedeutsame Gegenstände und Zeugnisse» beschränkt, die nicht vollständig, sondern «exemplarisch» gesammelt werden müssen (Abs. 1). Ihre vollständige Übernahme und Weiterführung durch die Stiftung ist aus Gründen der Infrastruktur und der damit verbundenen Kosten nicht möglich. Es soll der Stiftung jedoch frei stehen, solche Gegenstände und Sammlungen für Ihre Tätigkeit vorübergehend in Anspruch zu nehmen und unentgeltlich auszuleihen (Abs. 2). Damit wird

<sup>73</sup> Vgl. Botschaft vom 21. November 2001 über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG); BBl 2002 535, insbesondere 565.

auch der verfassungsrechtliche Auftrag an den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die kulturelle Vielfalt des Landes Rücksicht zu nehmen (Art. 69 Abs. 3 BV), erfüllt.

#### Art. 15 Sammlungsgegenstände Dritter

Dieser Artikel spricht sich zum Rechtsverhältnis an Sammlungsgegenständen aus, die nicht dem Bund gehören. Dazu gehört namentlich der Grundstock an Sammlungsgegenständen aus dem Kanton Zürich. An die Stelle der bisherigen gesetzlichen Dauerleihe sollen Vertragsverhältnisse treten. Sie sollen grundsätzlich eine Abgeltung für Stiftungsleistungen vorsehen.

Zahlreiche Gegenstände und Sammlungen des Landesmuseums stehen im Eigentum des Kantons Zürich, der Stadt Zürich, der Zentralbibliothek oder anderer Organisationen im Sitzkanton. Sie wurden ab 1890 als Gründungsgut dem Schweizerischen Landesmuseum für den Beginn seiner Tätigkeit zur Verfügung gestellt.<sup>74</sup> Die Antiquarische Gesellschaft Zürich hat bereits 1889 ihre Sammlungen dem künftigen Landesmuseum mit Bedingungen und Auflagen geschenkt, um die Bundesversammlung zu bewegen, dessen Sitz in Zürich zu beschliessen. In dieser Schenkung waren Sammlungsgegenstände enthalten, die auch heute noch zu den Spitzenstücken der Dauerausstellung zählen. Die Rechte und Pflichten zwischen Kanton und Stadt Zürich sowie den zürcherischen Organisationen und der Stiftung müssen den heutigen Verhältnissen angepasst werden. Insbesondere sind spezielle Leistungen der Stiftung, bzw. indirekt des Bundes mindestens zu den Selbstkosten abzugelten. Zu den Selbstkosten gehört ein Anteil an den Gemeinkosten. Mit dem Stiftungsgesetz werden im Gegenzug die besonderen Gründungspflichten von Kanton und Stadt Zürich sowie den Organisationen mit kulturgeschichtlichen Sammlungen aufgehoben.

Solche Neuregelungen müssen auch mit Dritten getroffen werden, welche ihre Objekte dem Landesmuseum geliehen oder anderswie anvertraut haben (Abs. 2). Die Stiftung wird die Rechtsverhältnisse zeitlich gestaffelt der neuen Rechtsgrundlage anpassen. Sie wird aufgrund der Übergangsbestimmungen von Gesetzes wegen in die bisher mit der Eidgenossenschaft abgeschlossenen Rechtsverhältnisse eingesetzt (Art. 28 Abs. 1). Wenn die Vertragspartner mit der Übertragung des Rechtsverhältnisses auf die Stiftung nicht einverstanden sind, steht es ihnen frei, die Vereinbarung aufzulösen und ihren Gegenstand oder ihre Sammlung im Landesmuseum zurückzuziehen und anderswie darüber zu verfügen. Dies ergibt sich aus den allgemeinen Eigentums- und Rechtsregeln und muss im Gesetz nicht speziell abgehandelt werden.

Aus der Rechts- und Handlungsfähigkeit der Stiftung ergibt sich auch ihr Recht, von Dritten kulturgeschichtlich interessante Gegenstände in Dauerleihe, als Depositum, zur blossen Nutzung der Rechte oder in einem anderen Rechtsverhältnis zu übernehmen. Sie kann auch ohne Eigentumsrechte an sämtlichen Museumsobjekten ihren Sammlungsauftrag erfüllen.

<sup>74</sup> Bundesbeschluss vom 27. Juni 1890 betr. die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums, BS 4 226, Art. 5.

## 2.1.7

### Liegenschaften und Museen (Art. 16)

Hier werden die Aufteilung von Eigentum und Besitz an den Museen und den anderen betriebsnotwendigen Liegenschaften zwischen Bund und Stiftung festgelegt. Sie sollen im Eigentum des Bundes bleiben, der Stiftung jedoch dauerhaft und umfassend zur Verfügung gestellt werden. Das Rechtsverhältnis wird durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag gestaltet.

Für Museen sind ihre architektonisch besonders gestalteten oder historisch bedeutenden Gebäude charakteristisch. Oft liegen diese an landschaftlichen oder städtebaulichen Anziehungspunkten und an attraktiven Lagen. Wegen ihrer baulichen Besonderheiten, wegen der häufig überdurchschnittlichen Nutzung und deren Dauer und wegen ihrer Eigenschaft als Denkmäler erfordern sie einen ausserordentlich aufwändigen Unterhalt. Ihre bauliche Erneuerung ist in der Regel erschwert. Indessen kommt den Gebäuden, ihrer äusseren und inneren Gestaltung und Einrichtung für den Betrieb und den wirtschaftlichen Erfolg der Stiftung entscheidende Bedeutung zu. Sie muss darüber betrieblich vollständig verfügen können.

Diesen Rahmenbedingungen ist im Vertrag zwischen dem Bund als Eigentümer, handelnd durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), welches als Bau- und Liegenschaftsorgan für das Immobilienmanagement der zivilen Immobilien des Bundes zuständig ist<sup>75</sup>, und der Stiftung ausreichend Rechnung zu tragen: Die Liegenschaften werden der Stiftung in der Weise zur Verfügung gestellt, dass sie einen erheblichen Freiraum erhält, um auch künftig den Erfordernissen eines leistungsfähigen Ausstellungsbetriebes gewachsen zu sein und ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Diese umfassende Freiheit findet ihre Schranke insbesondere darin, dass Veränderungen der Liegenschaften weder das äussere Erscheinungsbild berühren, noch Eingriffe in die Statik der Liegenschaften darstellen dürfen, ausser die erforderlichen Bewilligungen, Sicherheitsstandards und Verfahren werden eingehalten. Je nach Bedarf muss bezüglich den Immobilien ein Leistungscontrolling stattfinden und eine Leistungskontrolle in den Leistungsauftrag einfließen. Insgesamt soll das Vertragsverhältnis durch gegenseitige Rücksichtnahme und Information geprägt sein.

Eine solche massgeschneiderte Regelung des Immobilienbesitzes gibt der Stiftung Handlungsfreiheit und eine möglichst grosse betriebliche und operative Beweglichkeit (Art. 16).

#### *Kommentar zu den einzelnen Absätzen:*

Zuerst wird festgehalten, dass der künftigen Stiftung die bisher durch das Schweizerische Landesmuseum genutzten Museen und Liegenschaften für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Museumsgruppe setzt sich heute einerseits aus dem Hauptsitz in Zürich und aus dem Sitz in der Westschweiz, nämlich der Zweigstelle Schloss Prangins, zusammen. Andererseits gehören sechs Aussenstellen dazu, nämlich Schloss Wildegg, das Zunfthaus zur Meisen in Zürich, das Museum Bären-gasse in Zürich, das Zollmuseum in Cantine di Gandria (im Verwaltungsbesitz der Oberzolldirektion), das Forum der Schweizer Geschichte in Schwyz und das Museum für Musikautomaten; Sammlung Dr. h.c. Heinrich Weiss-Stauffacher in

<sup>75</sup> Vgl. Verordnung vom 14. Dezember 1998 und 14. Juni 2002 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21).

Seewen SO. Insbesondere zum Mutterhaus in Zürich gehören weitere Hilfsliegenschaften, in denen die Archäologie, die Forschungslabors und Restaurationsateliers untergebracht sind. Die bedeutendste davon ist das Sammlungszentrum in Affoltern a.A. Beim Gestalten des Rechtsverhältnisses sind die besonderen Rechtsgrundlagen beim Forum der Schweizer Geschichte in Schwyz und beim Museum Bären-gasse zu beachten. Eigentümerin und Unterhaltsverpflichtete der Bären-gasse ist die Stadt Zürich. Am alten Zeughaus in Schwyz besitzt der Bund lediglich ein Nutzniessungsrecht.

Sodann wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag für das Rechtsverhältnis zwischen Bund, handelnd durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und Stiftung vorgegeben. Wesentlich für die Eigenschaften der Immobilien wird sein, dass sie «im zum vorausgesetzten Gebrauch tauglichen Zustand zu erhalten» sind; dies unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden und bewilligten finanziellen Mittel für diese Liegenschaften.

Weiter wird die Festlegung einer Abgeltung vorgesehen. Die Bezahlung der Abgeltung kann verrechnet oder erlassen werden.

Alle Liegenschaften, welche bereits heute vom Schweizerischen Landesmuseum genutzt und der künftigen Stiftung weiterhin zur Verfügung gestellt werden, sind vor der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Stiftung durch den Bund zu bewerten. Diese Schätzung hat indessen die Herkunft, den öffentlichen Charakter und die Zweckbindung der Immobilien zu berücksichtigen. Sie kann somit nicht von einem Marktwert und von üblichen Bewertungsmethoden ausgehen.

Damit soll auch im Immobilienbereich der Stiftung Kostentransparenz geschaffen und die wirklichen Aufwendungen des Bundes ausgewiesen werden. Sowohl die Liegenschaftsaufwendungen wie aber auch die -investitionen müssen bei der Stiftung und beim Bund in den entsprechenden Steuerungsmitteln und in den Finanzpositionen ausgewiesen werden.

Schliesslich wird die Zuständigkeit zur Änderung des dem Bund gehörenden Liegenschaftenbestands bzw. von sogenannten Aussenstellen geregelt. Nicht erfasst von dieser Bestimmung, weil nicht Aussenstellen, sind die von der Bundesversammlung beschlossenen Häuser, d.h. der Hauptsitz in Zürich und die Zweigstelle Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz. Eine allfällige Änderung ihres Bestands erforderte wiederum einen Entscheid der Bundesversammlung. In Zukunft werden aufgrund dieses Gesetzes auch neue Aussenstellen nur noch von der Bundesversammlung begründet. Der Bundesrat kann jedoch auf Antrag des Stiftungsrates bestehende Aussenstellen aufheben. Denkbar sind auch Fusionen oder Unterstellungen anderer Museen unter die Stiftung. Diese ist im Sinne des Holding-Prinzips als «Museums-Dach» des Bundes und als seine zentrale Fachinstitution für Museumsfragen konzipiert. Zusammen mit der Zuweisung von weiteren Museen hat die Bundesversammlung die für eine Übernahme der Liegenschaften in das Immobilien-Portfolio des Bundes allenfalls notwendigen finanziellen Mittel, aber auch die finanzielle Sicherstellung der Werterhaltung dieser Liegenschaften zu gewährleisten. In Anbetracht der drei vom Landesmuseum vorbereiteten Grossprojekte können wegen der voll beanspruchten Kapazitäten, aber auch aus finanziellen Gründen in den nächsten Jahren grundsätzlich keine neuen Angliederungen mehr in Aussicht genommen werden.

## 2.1.8

## Finanzierung (6. Abschnitt)

### Art. 17 Finanzierungsorten

Dieser Artikel legt fest, wie die Stiftung und ihr Betrieb finanziert werden sollen. Neben der Abgeltung und dem Erwerbskredit des Bundes hat die Stiftung auch selbst Einnahmen zu erwirtschaften und sich um Drittmittel zu kümmern. Der Zahlungsrahmen der Bundesversammlung und die Kriterien für die Festsetzung der Abgeltung werden gesetzlich verankert.

Die Umwandlung des Landesmuseums in die öffentlich-rechtliche Stiftung hat auch zum Zweck, dass sich die Museumsgruppe zusätzliche Mittel beschaffen kann. Einerseits sollen dies Einnahmen aus Eintritten, Honorare aus Dienstleistungen, Rechten und anderen Produkten sowie aus Lizenzen für Shop- und Restaurantverpachtungen sein. Andererseits sollen die schon bisher gepflegten Zusammenarbeitsformen, auch Sponsoring im Rahmen der kulturpolitischen Möglichkeiten, weiter verfolgt werden. Schliesslich soll sich die Stiftung um mäzenatische Zuwendungen bemühen.

Die Basisfinanzierung des kulturpolitischen Auftrags stellt weiterhin der Bund sicher (Art. 8 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1 Bst. a). Am Hauptsitz und bei den Aussenstellen müssen mindestens nach Massgabe der bisherigen Vereinbarungen die Sitzkante an den Betriebskosten mittragen. Es darf nicht übersehen werden, dass im Kulturbereich oft Einrichtungen vom Staat übernommen, die Folgekosten solcher Übernahmen und Geschenke aber nicht geregelt, sondern ohne Kompensation zur Grundlast aufgebürdet werden. Dem Landesmuseum sind die Zweigstelle Schloss Prangins, das Forum der Schweizer Geschichte in Schwyz als Geschenk des Bundes an das Schweizervolk<sup>76</sup> und das Museum für Musikautomaten zum Betrieb übertragen worden. Das Landesmuseum will diesen neuen Aufgaben und dem damit verbundenen Mehraufwand mit einer Verbesserung seiner Eigenwirtschaftlichkeit begegnen. Es will unternehmerische und betriebliche Freiräume erhalten und durch die Übernahme der Verantwortung jene Mittel realisieren, die heute schon möglich wären und absehbar sind. Ausserdem sollen konsequent Schwerpunkte gesetzt, die Arbeitsteilung mit anderen Museen vorangetrieben, durch überdachtere Konzepte rationeller und wirtschaftlich gehandelt und das Kundinnen- und Kundendenken noch mehr entwickelt werden. Durch die Drittmittel wird das Landesmuseum insbesondere einen Zusatz zur Qualitätssteigerung erreichen. Die Qualität selbst muss durch die Abteilungen des Bundes für die Erfüllung des Leistungsauftrages gesichert werden.

Absatz 1 umschreibt die wichtigsten Finanzierungsarten der Stiftung: In Buchstabe a wird die Abgeltung durch den Bund als weiterhin bedeutendste Finanzierungsart der Stiftung aufgezählt. Bst. b: Sodann wird mit der Abgeltung auch ein Erwerbskredit zu sprechen sein. Der Erwerbskredit tritt an die Stelle der Mittel, welche aufgrund des Bundesbeschlusses vom 5. März 1970 über den Kredit für die Erwerbung vaterländischer Altertümer<sup>77</sup> jedes Jahr ins Budget des Landesmuseums eingesetzt worden sind.

<sup>76</sup> Siehe BBl 1989 III 858

<sup>77</sup> SR 432.313

Absatz 2 statuiert die Pflicht der Stiftung, sich um Einnahmen und Drittmittel zu bemühen. Bei den Drittmitteln handelt es sich einerseits insbesondere um die schon erwähnten Entgelte für Sponsoring-Zusammenarbeit. Andererseits sind darunter auch mäzenatische, also voraussetzungslose Zuwendungen zu verstehen, um die sich die Stiftung ebenso bemühen muss, weil sie im Wettbewerb zu zahlreichen anderen und ähnlichen Institutionen im Rahmen des modernen Fundraising steht. Im Rahmen von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden diesbezüglich konkrete Vorgaben festzulegen sein. Dabei darf die Stiftung von sich aus nie soweit gehen, dass die Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigt würde, etwa durch übergrösse Auflagen oder Exklusivrechte eines Sponsors, oder durch eine Zusammenarbeit mit problematischen Geldgebern durch die sie ihre Glaubwürdigkeit als Institution des Bundes aufs Spiel setzen würde.

Absatz 3 ist – nebst Artikel 167 der Bundesverfassung – die Rechtsgrundlage für die Finanzierungsbeschlüsse zur Abgeltung der Leistungsaufträge nach Artikel 8. Es wird auf das Instrument des Zahlungsrahmens nach Artikel 32 des Finanzhaushaltsgesetzes zurückgegriffen, weil er einen Kreditrahmen über mehrere Jahre vorgeben kann. In der Regel werden dies die vier Jahre der Legislaturperiode sein. Dies entspricht dem Bedürfnis der Stiftung nach einer mehrjährigen Aktivitäten- und Finanzplanung. Grosse Ausstellungen müssen sogar mehr als vier Jahre zum Voraus vorbereitet und mit entsprechenden Investitionen geplant werden. Absatz 4 schreibt das Verhältnis von Leistungsauftrag zu Abgeltung vor: Sie muss die Erfüllung des Leistungsauftrags ermöglichen. Bei der Ansetzung der Abgeltung können indessen die Möglichkeiten der Stiftung zur Eigenfinanzierung, z.B. aufgrund des Geschäftsplans für die erste Leistungsperiode oder später des Finanzplans berücksichtigt werden.

Der im separaten Bundesbeschluss beantragte Zahlungsrahmen für die Jahre 2005–2008 musste lange im Voraus berechnet und geschätzt werden. Grundlagen sind der Geschäftsplan und der zugehörige Finanzplan. Der Bundesrat hat deshalb – auch in Anbetracht der derzeitigen Lage des Bundeshaushalts – den Betrag der Abgeltung zurückhaltend angesetzt. Sollte sich ergeben, dass sie nicht den wirklichen Möglichkeiten der zu gründenden Stiftung entspricht, müssten die Jahrestanchen aufgrund der jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Stiftung angepasst werden. Der Bundesrat würde dann der Bundesversammlung im Rahmen der jährlichen Budgetberatung die wirklich erforderliche Summe beantragen.

#### *Art. 18*                    Zahlungsverkehr und Darlehen

In diesem Artikel wird der Zahlungsverkehr zwischen Bund und künftiger Stiftung geregelt und die Möglichkeit zu Darlehen des Bundes vorgesehen.

Es ist für die Stiftung von Vorteil, ihre Tresorerie vor allem über den Bund abzuwickeln. Die Stiftung soll über ein Kontokorrent beim Bund verfügen, über dessen Bedingungen ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen wird (Abs. 4). Es kann für beide Parteien ausserdem von Vorteil sein, wenn die Stiftung vorübergehend überschüssige Gelder beim Bund anlegen kann.

Die Finanzverwaltung kann im Rahmen der Tresorerie Vorschüsse und Darlehen an die Dienststellen, Betriebe und Anstalten des Bundes gewähren. Grundsätzlich sichert sie ohnehin die ständige Zahlungsbereitschaft der Stiftung.<sup>78</sup> Diese ist dabei selbst für ihren Finanzhaushalt verantwortlich. Darlehen soll die Stiftung nur bei ausserordentlichen Gelegenheiten aufnehmen können, z.B. zum Erwerb von Sammlungsgegenständen, die in Gefahr sind, ins Ausland abzuwandern (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 Bst. e). Ebenso könnten mit den rasch erhältlichen Tresoreriedarlehen der Erwerb von Ausstellungen gesichert werden, die oft nur für kurze Zeit zur Disposition für einen Abschluss stehen. Das Gesetz sieht sie weiter für Grossprojekte vor (Abs. 3). Investitionen, vor allem auch Grundstückerwerbe können nicht durch solche Darlehen finanziert werden. Tresoreriedarlehen sind in den Organisationsgesetzen von SBB, Post und RUAG vorgesehen. Es muss ein rasches Verfahren für ihre Gewährung und Auszahlung eingerichtet werden.

#### *Art. 19* Einnahmen

Diese Bestimmung regelt die Einnahmen der Stiftung. Sie soll marktübliche Entgelte verlangen, sie aber nach den Erfordernissen ihres Auftrages gestalten. Insbesondere muss sie ihre Tarife öffentlich bekannt geben.

Die Stiftung wird in der Regel privatrechtlich auftreten und zu Dritten in einem privatrechtlichen Verhältnis stehen (vgl. Art. 25).<sup>79</sup> Sie wird deshalb ihre Einnahmen nicht im Rahmen einer Gebührenordnung öffentlich-rechtlich begründen müssen. Vielmehr kann sie marktübliche Entgelte verlangen und die Tarife von sich aus festsetzen. Indessen hat die Stiftung dabei ihren Auftrag im Interesse der Öffentlichkeit zu beachten, z.B. ihren Bildungsauftrag gegenüber Kindern und Jugendlichen, für die sie unentgeltliche oder jedenfalls deren Kaufkraft angemessene Angebote gestalten muss. Auch kantonalen Fachstellen oder der Lehre und Forschung im In- und Ausland gegenüber soll sie Entgelte erlassen oder auf die Selbstkosten reduzieren können, um ihrem service public-Auftrag nachzukommen. Deshalb wird «der Rahmen des Stiftungsauftrags» vorbehalten. Die Stiftung muss ihre Tarife öffentlich bekannt geben und darüber Transparenz schaffen. Sie sollen nachvollziehbar sein.

#### *Art. 20* Rechnungslegung und Reserven

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

Eine der wichtigsten Folgen der Umwandlung des Landesmuseums in eine Stiftung ist die Führung einer eigenen Rechnung (Art. 2 Abs. 2). Die Stiftung ist nicht mehr dem Haushaltrecht des Bundes unterstellt. Erst auf dieser Grundlage erhält sie ihre volle Handlungs- und Geschäftsfähigkeit. Ein anderer, nicht minder wichtiger Aspekt ist die Funktion der Rechnungsführung und Rechnungslegung für die laufende Kontrolle des finanziellen Gleichgewichts und überhaupt der finanziellen Führung eines Unternehmens. Absatz 1 statuiert für die Rechnungslegung der Stiftung die Vorschriften für die Jahresrechnung der Aktiengesellschaft in Artikel 662a

<sup>78</sup> Vgl. Art. 35 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 (FHG; SR 611.0).

<sup>79</sup> Vgl. Künzle, *Bibliotheksrecht*, §2 Rz 43 und 46, S. 24f.; Riemer, *Stiftungen*, Rz 494, S.310.

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).

Mit den Vorschriften des OR sind jedoch erst grobe Eckpunkte und Anhaltspunkte gegeben. Um die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen, ihren Informationsgehalt und damit ihre Transparenz zu fördern, wurden in der (Privat-)Wirtschaft Normen der Rechnungslegung in komplexen und abschliessenden Regelwerken entwickelt. In der Schweiz sind folgende drei Rechnungslegungsstandards anerkannt:

- FER Fachempfehlungen zur Rechnungslegung der Stiftung bzw. der Fachkommission FER in der Schweiz<sup>80</sup>
- IAS International Accounting Standards der International Federation of Accountants (IFAC) und
- US GAAP US Generally Accepted Accounting Standards (Grundsätze allgemein anerkannter Abschlussprinzipien der USA).

Diese Regelwerke haben zum Ziel, dass die interessierte Öffentlichkeit, insbesondere auch Aktionäre, Mitarbeitende und andere «stake-holders» ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild, der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (true and fair view-Darstellung) eines Unternehmens erhalten. Die Wahl eines dieser Standards entscheidet über die Gestaltung z.B. der Eröffnungsbilanz und in einer gewissen Streubreite über die Berechnung und Ansetzung der darin eingetragenen Werte. Es kann heute noch nicht gesagt werden, welches dieser Regelwerke durch die Stiftung angewendet werden soll. Die Fachkommission Empfehlungen zur Rechnungslegung FER hat die Vernehmlassung zum Standard FER 21: «Rechnungslegung für Non-Profit-Organisationen» abgeschlossen, welcher auch Besonderheiten von öffentlich getragenen und mit Spenden finanzierten und nur teilweise am Markt tätigen Unternehmen berücksichtigt. Die Mehrzahl der Unternehmen des Bundes im dritten und vierten Kreis wendet FER an, während sich das IGE für IAS entschieden hat und von guten Erfahrungen damit berichtet.<sup>81</sup> Die Wahl wird insbesondere von den Erfordernissen der Transparenz, der Vergleichbarkeit und des Controlling für die mitschreitende Begleitung durch die beaufsichtigenden Bundesstellen bestimmt sein. Angewendet werden könnte auch die Praxis, die Abschlüsse in verschiedenen Standards anzufertigen. Jedenfalls vereinfacht ein allgemein bekannter und verbreiteter Standard die Rekrutierung von Mitarbeitenden der Finanzdienste und erleichtert die Arbeit der Revisionsstelle und der Finanzkontrolle.

<sup>80</sup> <http://www.fer.ch>

<sup>81</sup> Vgl. Christian Bock, Die Bedeutung von Rechnungslegungsstandards für öffentliche Unternehmen: das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum als Beispiel», Der Schweizer Treuhänder 75 (2001), 3/01, S. 225–230; Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 6. Februar 1998 über ihre Tätigkeit im Jahre 1997 an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und den Bundesrat, BBl 1998 3181.

Der Rechnungslegung kommt eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit den kommerziellen Nebentätigkeiten zu. Das betriebliche Rechnungswesen muss über die Kosten jeder Dienstleistung Auskunft geben. Es würden also Quersubventionen und andere Wettbewerbsverzerrungen aufgezeigt (vgl. Kommentar zu Art. 5).

Mit der Regelung der Rechnungslegung und ihrer Abstützung auf die Vorschriften des Aktienrechts ist keine Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass der Bund den Wechsel zu einer anderen Pensionskasse oder den Wechsel zu einem anderen Rechnungslegungsstandard ausfinanzieren müsste, falls der Stiftungsrat einen solchen beschliessen müsste.

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 und Einnahmenschwankungen, aber auch für geplante Investitionen gebildet werden können. Auch hier kann das Aktienrecht Anhaltspunkte geben. Sollten Rückstellungen zu hoch ausfallen oder ihr Zweck nicht genügend oder nicht mehr begründet werden können, kann sie der Bund bei der Ansetzung der Abgeltung in Betracht ziehen und berücksichtigen, d.h. die Abgeltung um einen Anteil der Rückstellungen kürzen. In Betracht gezogen werden können Reserven bei der Festsetzung der Abgeltung auch dann, wenn sie eine angemessene Höhe übersteigen, die in keinem branchenüblichen Verhältnis mehr zur Jahresbilanz der Stiftung steht.

#### *Art. 21*      Versicherung

Dieser Artikel regelt die Versicherung der mit den Sammlungsgegenständen und mit dem Stiftungsbetrieb verbundenen Risiken. Für diese Versicherung ist grundsätzlich die Stiftung – bei den Sammlungsobjekten als Nutznießungsberechtigte – verantwortlich. Subsidiär kann der Bund die Risiken versichern (Abs. 2).

Bisher hat der Bund die Risiken für die Aufbewahrung und insbesondere den Transport eigener und fremder Sammlungsgegenstände im Rahmen des Kulturaustauschs selbst getragen. Die Versicherung von Museumsgegenständen wirft zahlreiche Fragen auf: Wie können und sollen die einzigartigen und unersetzlichen, oft nur als Unikat existierenden Kulturgüter versichert und im Schadenfall abgegolten werden? Wenn eine einmalige Kunstsammlung durch einen Brand vernichtet wird, kann sie in Geld gar nicht ersetzt oder aufgewogen werden. In solchen Fällen wird oft ein Wiederaufbauwert geschätzt, nämlich jener Geldaufwand, mit dem eine vergleichbare Sammlung über einen längeren Zeitraum wieder aufgebaut und auf dem Markt aufgekauft werden könnte. Würde ein bestimmtes Sammlungsobjekt beschädigt, dann würde das Landesmuseum es durch seine Spezialistinnen und Spezialisten reparieren lassen – es würden dann lediglich diese Restaurations- und Reparaturkosten anfallen. Diese und andere Fragen müssen bei der Risikodeckung durch einen Privatversicherer beantwortet werden. Die Bundesverwaltung hat den Auftrag erhalten, eine umfassende Risikoanalyse vorzunehmen und die Frage einer allfälligen Drittversicherung zur Entscheidung zu bringen. Diese Abklärungen werden auch Folgen für das Vorgehen bei der künftigen Museumsstiftung haben. Es wird subsidiär die Möglichkeit offen gehalten, dass der heutige Zustand, nämlich die Versicherung durch den Bund, beibehalten werden kann (Abs. 2). Allerdings entspricht die Eigenversicherung des Bundes einem internationalen Trend. Neu muss grundsätzlich die Stiftung für eine angemessene Versicherung aller ihr anvertrauter

Werte und Betriebsrisiken sorgen. Dazu gehören Betriebshaftpflicht-Versicherungen für die Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber dem Bund. Dies ist deswegen sinnvoll, weil die Stiftung als Fachstelle die einzelnen Risiken besser beurteilen und für die angemessene Versicherung die Verantwortung übernehmen kann. Diese Versicherungsprämien werden als neue, früher nicht vorhandene Aufwandsposten im Stiftungsbudget auftauchen.

#### *Art. 22*            *Steuern*

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

Eine wichtige indirekte finanzielle Unterstützungsmassnahme ist die Befreiung der Stiftung von direkten Steuern aller Gemeinwesen. Dazu gehören auch Billettsteuern in Gemeinden. Damit wird nicht ein vollständiger Ausschluss der Stiftung von allen Steuern gemacht, was verglichen mit anderen öffentlichen Instituten nicht sachgerecht wäre. Die Stiftung hat weiterhin sogenannte Kausalabgaben, Liegenschaftssteuern und Handänderungssteuern zu entrichten. Im Bereich der Bundessteuern bleibt das Mehrwertsteuerrecht sowie das Recht der Verrechnungssteuer (einschliesslich kantonaler Vollzugsvorschriften) und der Stempelabgaben anwendbar.

### **2.1.9**                            **Arbeitsverhältnisse (7. Abschnitt)**

#### *Art. 23*            *Personalrecht*

Dieser Artikel regelt das Arbeitsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung. Die Stiftung wird den Regelungen über die Vertragsbedingungen der obersten Führungskräfte des Bundes unterstellt.

Die künftige Stiftung wird als eine «dezentrale Verwaltungseinheit» nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG bzw. als eine «selbständige Anstalt und Betrieb» nach Artikel 8 Absatz 3 RVOV konzipiert. Dezentrale Verwaltungseinheiten sind dem Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes unterstellt, «sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen» (Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG). Ein solcher spezialgesetzlicher Vorbehalt wird nicht vorgesehen. Infolgedessen stellen das Bundespersonalgesetz (BPG), die Bundespersonalverordnung (BPV)<sup>82</sup> und die Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (VBPV)<sup>83</sup> die Grundlagen des Personalrechts für die Stiftung dar.

Gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 BPG soll der Bundesrat der Stiftung die Arbeitgeberfunktion zuweisen. Diese Zuweisung soll auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes durch eine Ergänzung von Artikel 2 der Rahmenverordnung BPG<sup>84</sup> vorgenommen werden. Während die Direktion der Stiftung die Arbeitgeberent-

<sup>82</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

<sup>83</sup> Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (VBPV; SR 172.220.111.31).

<sup>84</sup> Rahmenverordnung vom 20. Dezember 2000 zum Bundespersonalgesetz; SR 172.220.11

scheide für das »übrige Personal«<sup>85</sup> trifft, soll es dem Stiftungsrat obliegen, «die Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses»<sup>86</sup> für die Mitglieder der Direktion zu treffen. Diese Kompetenzverteilung ist in einer Verordnung des Stiftungsrates festzulegen, welche vom Bundesrat zu genehmigen ist (Art. 10 Abs. 3 Bst. j des Gesetzesentwurfs). Die Verordnung wird auch die Anstellungsbedingungen für die Direktionsmitglieder enthalten und wenige, eng begrenzte Ausnahmen von der sonst auch für die Arbeitsverhältnisse der Stiftung gültigen Bundespersonalverordnung (BPV) festhalten. Damit ist den Bestrebungen nach mehr operativer Handlungsfreiheit der Stiftung Rechnung getragen.

Der Bundesrat hat die Diskussion in der Öffentlichkeit und in parlamentarischen Gremien über die Kaderlöhne und überhaupt über die Vertragsbedingungen für die obersten Führungskräfte in bundesnahen Unternehmungen und Institutionen aufgenommen und am 21. Juni 2001 einen Bericht veröffentlicht. Demnach soll die Berichterstattung über die Anstellungs-, Lohn- und Entschädigungspraxis zu Handen des Bundesrates und der Finanzdelegation der eidg. Räte standardisiert werden. Ausserdem beschloss er, Grundsätze über die Entschädigung, Entlohnung, Boni, berufliche Vorsorge sowie allfällige weitere Leistungen für solche Führungsfunktionen festzulegen. Diese Berichterstattungsregeln und diese Grundsätze sollen auch für die Stiftungsräte, die Mitglieder der Direktion und vergleichbar entlohnte Mitarbeitende der künftigen Institution gelten. Es soll auch hier die Regelung des Bundespersonalgesetzes gelten, auf welche in Absatz 2 verwiesen wird.

#### Art. 24 Berufliche Vorsorge

Hier wird festgehalten, dass die Mitarbeitenden der Stiftung für ihre berufliche Vorsorge bei der Pensionskasse des Bundes versichert sind.

Die Mitarbeitenden der Stiftung bleiben in der 2. Säule weiterhin bei der Pensionskasse des Bundes versichert. Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 8 des PKB-Gesetzes<sup>87</sup> obliegt die berufliche Vorsorge bei den «dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG» der Pensionskasse des Bundes, «sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen». Das Landesmuseumsgesetz sieht keine Spezialregelung vor.

Verschiedene Entscheide über die Gestaltung der beruflichen Vorsorge der Mitarbeitenden, z.B. die Festlegung der versicherbaren Lohnanteile im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 PKB-Gesetz oder die Versicherung der Berufsinvalidität (Art. 5 Abs. 4 PKB-G) werden vom Arbeitgeber getroffen. Für diese Entscheide kommt der Stiftung Arbeitgeberstellung zu. Denn Artikel 3 Buchstabe c PKB-G bestimmt, dass die dezentralisierten Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit Arbeitgeber nach diesem Gesetz sind.

Artikel 24 stellt keine Rechtsgrundlage für die Ausfinanzierung eines späteren Wechsels der Stiftung zu einer anderen Pensionskasse oder zu einem anderen Rechnungslegungsstandard durch den Bund dar.

<sup>85</sup> Art. 2 Abs. 4 BPV unterscheidet die Amtsdirektorinnen und -direktoren sowie deren Stellvertretungen vom «übrigen Personal».

<sup>86</sup> Definition der «Arbeitgeberentscheide» in Art. 2 Abs. 1 BPV.

<sup>87</sup> Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz; SR 172.222.0).

## 2.1.10 Rechtsverhältnisse (8. Abschnitt)

### Art. 25

Dieser Artikel legt fest, dass die Stiftung gegenüber ihren Vertragspartnern und Kundinnen grundsätzlich privatrechtlich (auf gleicher Stufe) handelt.

Das bedeutet aber nicht, dass die künftige Stiftung der Grundrechtsbindung, dem Gleichbehandlungsgebot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsagen könnte. Sie alle gelten weiterhin. Allerdings hat sich das Landesmuseum wie auch die meisten anderen Dienststellen des Bundes schon bisher privatrechtlicher Formen bei Beziehungen mit Dritten bedient, z.B. wenn es einem Kunsthändler einen Sammlungsgegenstand abkaufte. Neu werden alle Rechtsbeziehungen der Stiftung dem Privatrecht unterstellt, ausser jene, für die im vorliegenden Gesetz ausdrücklich das öffentliche Recht vorgesehen wird, so die Beziehungen mit dem Bund oder dem Kanton und der Stadt Zürich. Es versteht sich aus der Natur des Rechtsaktes, dass Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen wie auch in der Regel die personalrechtlichen Beziehungen öffentlich-rechtlichen Charakter haben.

## 2.1.11 Aufsicht (9. Abschnitt)

### Art. 26

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.»<sup>88</sup> Als vorwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziertes Institut soll die Stiftung der umfassenden Aufsicht des Bundesrates unterstehen (Abs. 1). 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 Leistungsvereinbarungen 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 12 vorgesehenen Prüfungen Bericht erstattet. Im Rahmen dieser Rechtsaufsicht sind als Aufsichtsmittel das Recht zur Einsicht in alle für die Aufsicht relevanten Unterlagen und die Gestaltung von Leistungsvereinbarung 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).<sup>89</sup> Sie überprüft Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit in der Finanzwirtschaft der Stiftung (Art. 5 FKG).

<sup>88</sup> Rhinow/Schmied/Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, §18, Rz 79 in fine, S. 379

<sup>89</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, FKG; SR 614.0.

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

## **2.1.12 Schlussbestimmungen (10. Abschnitt)**

### *Art. 27*      Aufhebung bisherigen Rechts

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

Die Gesetzesgrundlage des Landesmuseums findet sich in erster Linie im allgemeinen Gründungsbeschluss vom 27. Juni 1890. Sodann gilt immer noch ein Bundesbeschluss zu einer Teilrevision von 1902: Ersparnisse auf Extrakrediten für den Erwerb von Sammlungsgegenständen fallen in die Bundeskasse zurück und nicht in den Museumsfonds. Da die Stiftung nicht mehr der zentralen Bundesverwaltung angehören wird und eine eigene Rechtspersönlichkeit haben soll, ist eine solche Regelung obsolet. Im Bundesbudget wurde sodann für das Landesmuseum jedes Jahr eine Rubrik für den Erwerb von Sammlungsgegenständen durch das Landesmuseum alimentiert. Diese Rubrik stützte sich nicht auf den schon erwähnten Gründungsbeschluss von 1890 ab, sondern in den Anfangszeiten auf den Bundesbeschluss für die Erhaltung vaterländischer Altertümer und seit 1959 auf den Bundesbeschluss über den Kredit für die Erwerbung vaterländischer Altertümer zugunsten des Schweizerischen Landesmuseums. Diese Rechtsgrundlage wird im vorliegenden Gesetz in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b aufgenommen und weitergeführt. Die Ausführungsbestimmungen zum Gründungsbeschluss von 1890, namentlich die Gebührenverordnung und die Verordnung über die Kompetenzen der Landesmuseumskommission werden mit dem Inkrafttretensbeschluss des Bundesrates aufgehoben werden.

### *Art. 28*      Errichtung und Übergang

Dieser Artikel regelt den Übergang der Rechte und Pflichten vom Schweizerischen Landesmuseum zur neuen juristischen Person und deren Errichtung. Die Rechtspersönlichkeit der Stiftung beginnt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes. Der Bundesrat kann die erforderlichen Massnahmen in verschiedenen Schritten nach dem Fortschritt der Vorbereitungsarbeiten treffen.

Es werden verschiedene, voneinander unabhängige Schritte für den Übergang zur Stiftung und ihren Beginn vorgesehen, die der Bundesrat jeweils einzeln oder zusammen nach dem Fortgang der Vorbereitungen beschliessen wird:

- Der Bundesrat setzt in einem ersten Schritt das Gesetz in Kraft (Art. 30 Abs. 2). Damit beginnt auch die Rechtspersönlichkeit der Stiftung (Art. 28 Abs. 1), die an die Stelle des Schweizerischen Landesmuseums tritt (Abs. 1 zweiter Satz).

- Mit dem Inkraftsetzen des Gesetzes verbunden ist die Wahl des Stiftungsrates. Dieser wird aufgrund der in der Übergangsordnung vorbehaltenen Kompetenzordnung bei der Ernennung der operativen Leitung in Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe b bzw. in Artikel 11 Absatz 1 in einem ersten Schritt die Wahl der Direktion beantragen. Mit vorgenommener Wahl der Direktion ist die Stiftung vollständig handlungsfähig.
- Mit mehreren Kantonen sowie dem Kanton und der Stadt Zürich und mit Privatpersonen hat der Bund Vereinbarungen abgeschlossen. Soweit die Stiftung als neue Rechtsträgerin auf der Seite des Bundes auftritt, müssen diese Verhältnisse überprüft und nötigenfalls neu abgeschlossen werden. Es hat sich in den Stellungnahmen zur Konsultation gezeigt, dass die betreffenden Kantone grundsätzlich bereit sind, die bisherigen Aufgaben auch mit der Stiftung weiterzuführen, indem sie die bisherigen Verträge mit dem Bund als auch mit der Stiftung gültig ansehen (Abs. 1).
- Der Bundesrat hat sodann für den Übergang der Werte, Rechte und Pflichten des Landesmuseums auf die Stiftung zu sorgen und den Zeitpunkt des Übergangs zu bestimmen (Abs. 2).

Es müssen deshalb verschiedene Inventare erstellt werden, soweit sie nicht schon heute bestehen. Es ist vorgesehen, den öffentlich-rechtlichen Vertrag über das Rechtsverhältnis an den Liegenschaften ins Grundbuch einzutragen (Art. 28 Abs. 2 Bst. a).

Über die Sammlungsgegenstände und Sammlungen sind die erforderlichen Inventare vorhanden. Der Bundesrat soll sie genehmigen (Art. 28 Abs. 2 Bst. b). Aufgrund von Artikel 13 wird die Nutzniessung an die Stiftung übertragen. An beweglichen Sachen entsteht die Nutzniessung mit ihrer Übergabe an die Berechtigten (Art. 746 Abs. 1 ZGB). Da die Stiftung beim Inkrafttreten des Gesetzes an die Stelle des Landesmuseums tritt (Art. 28 Abs. 1) und alle Liegenschaften und Gebäude, auch jene mit Sammlungsgegenständen und Sammlungen übernimmt, erhält sie sogleich den Besitz und damit die Nutzniessung an den Museumsgegenständen. Im Sinne einer Aufgabebestimmung soll der Bundesrat den Zeitpunkt der Rechtswirkung für weitere Rechte und Pflichten der Stiftung in Ablösung des Landesmuseums bestimmen (Art. 28 Abs. 3 Bst. c).

- Da die Stiftung eine neue juristische Person darstellt, muss gesetzlich festgelegt werden, dass ihr der Saldo des Museumsfonds übertragen wird (Art. 28 Abs. 3 Bst. a). Der Fonds wird anschliessend aufgehoben.
- Der Bundesrat hat sodann dafür zu sorgen, dass eine Eröffnungsbilanz für die Stiftung erstellt wird, auf die sich die Rechnungslegung abstützen kann.
- Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Stiftung ist der Beginn der ersten Leistungsperiode. Sie wird voraussichtlich am 1. Januar 2005 beginnen können. Da sich somit für einen Teil des Jahres 2004 eine Übergangsperiode ergeben kann, in der die Stiftung noch über keine Abgeltung verfügt, muss sie sich auf die für das Schweizerische Landesmuseum eingestellten Kredite abstützen und solange auch die Dienste der Querschnitt- und Dienstleistungsamter wie eine Dienststelle der zentralen Bundesverwaltung in Anspruch nehmen können (Art. 28 Abs. 4).

## Art. 29 Übergang der Arbeitsverhältnisse

Dieser Artikel legt fest, was für einen Einfluss das Ende der Dienstabteilung Landesmuseum und der Beginn der juristischen Person auf die Arbeitsverhältnisse hat. Die Arbeitsverhältnisse werden nicht beendet und wieder neu begründet, sondern weitergeführt und übertragen. An das Dienstalter anknüpfende Rechtsvorteile gehen nicht verloren. Die Kompetenzordnung für die Ernennung der Direktorin oder des Direktors, welche ein Vorschlagsrecht des Stiftungsrats (Art. 10 Abs. 3 Bst. b) und das Ernennungsrecht des Bundesrats (Art. 11 Abs. 1) vorsieht, wird auch beim Übergang vom Landesmuseum auf die Stiftung angewendet (Art. 29 *in fine*).

Was die berufliche Vorsorge betrifft, so ist im Landesmuseumsgesetz für den Übergang vom alten zum neuen Arbeitgeber keine besondere Regelung zu treffen. Nach Artikel 1 des PKB-Gesetzes sind sowohl die zentrale Bundesverwaltung wie auch die dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Pensionskasse des Bundes versichert. Eine solche Änderung wird wie ein Dienststellenwechsel innerhalb der zentralen Bundesverwaltung beurteilt. Durch den Wechsel zu einem anderen «Arbeitgeber»<sup>90</sup> werden deshalb keine Freizügigkeitsleistungen ausgelöst.

## 2.2 Erläuterung des Bundesbeschlusses über einen Zahlungsrahmen für die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum für die Jahre 2005–2008

Die Stiftung soll sobald als möglich nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes nach ihrem Geschäftsplan arbeiten können. Aufgrund der bisherigen Vorarbeiten kann die Abgeltungssumme für die erste Periode des Leistungsauftrags von vier Jahren berechnet werden. Deshalb wird gleichzeitig mit der Rechtsgrundlage der Bundesversammlung auch der erste Zahlungsrahmen beantragt.

### *Ingress*

Der Bundesbeschluss stützt sich einerseits auf Artikel 167 der Bundesverfassung ab, wonach die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes beschliesst. Andererseits ermächtigt Artikel 17 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum die Bundesversammlung, die Finanzierung der Abgeltung mit einem einfachen Bundesbeschluss zu beschliessen.

### *Art. 1*

Hier wird der Betrag des Zahlungsrahmens und die Anzahl Jahre, für die er gilt, festgelegt. Der Betrag wird für die Jahre 2005 bis 2008 beantragt.

Wie schon im Kommentar zu Artikel 17 erwähnt wurde, musste die Abgeltung lange im Voraus berechnet und geschätzt werden. Der Bundesrat hat sie deshalb zurückhaltend angesetzt. Er wird die jährlichen Betreffnisse der Bundesversammlung folglich entsprechend den sich zeigenden Bedürfnissen der Stiftungstätigkeit beantragen. Der erste Leistungsauftrag der Stiftung über vier Jahre würde nach den Schätzungen,

<sup>90</sup> Arbeitgeberbegriff nach PKB-Gesetz, der nicht identisch ist mit jenem des Bundespersonalgesetzes.



### 3.1.1.2 Planerfolgsrechnung

Ausgangspunkt für den Finanzplan sind die Ressourcen, welche dem Landesmuseum heute vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Diese sind im Voranschlag des Bundesamts für Kultur, zu dem das Landesmuseum gehört, nicht vollständig ersichtlich. Das Landesmuseum wird auch mit zahlreichen Dienst- und Sachleistungen der Unterstützungs- und Querschnittämter der Bundesverwaltung alimentiert. Das künftige Stiftungsbudget wird deshalb zahlenmässig einen höheren Bundesbeitrag aufweisen, als die Summe der Beträge ausmacht, welche heute im Bundesbudget offen ersichtlich für das Schweizerische Landesmuseum eingestellt sind.

Das folgende Schema zeigt aufgrund des Budgets 2002 die effektive Planerfolgsrechnung des Schweizerischen Landesmuseums mit den Positionen, die einerseits in der Rechnung bzw. dem Voranschlag des Bundes (explizit) unter dem Titel Landesmuseum ausgewiesen sind (direkte Aufwendungen). Sie sind mit für die Stiftungsgründung zu ergänzendem Nachholbedarf dargestellt. Daraus ergibt sich der jährliche «Plan-Aufwand» von Fr. 21,887 Millionen. Dieser Planwert ist gegenüber den realen Budgetgrössen des Jahres 2003 um einen kleinen Korrekturfaktor ergänzt (Unterdeckung der Kosten, z. B. im Bereich der Sicherheit). Andererseits weist die Planerfolgsrechnung die Leistungen der übrigen Bundesämter (teilweise geschätzte Werte) sowie die Beiträge von Kantonen und von Dritten aus (Zusatzaufwendungen SLM).

## Planerfolgsrechnung 2003 Schweizerisches Landesmuseum

Aufwand (in 1000 CHF)		Ertrag/Finanzierung (in 1000 CHF)	
<b>A. Direkte Aufwendungen</b>		<b>A'. Budget Bundesamt für Kultur, Anteil SLM</b>	
1. Personalaufwand	14 531	1'. Personalaufwand	14 531
2. Sachaufwand	7 356	2'. Sachaufwand	7 356
3. = Direkter (Stiftungs-)Aufwand	21 887	3'. = Direkte Bundesabteilung	21 887
<b>B. Zusatzaufwendungen SLM</b>		<b>B'. Zusatzleistungen Bundesämter für SLM</b>	
1. Entgelt für Immobiliennutzung	unentgeltlich	1'. BBL (da in Bundeseigentum)	
2. Kleiner Unterhalt	1 300	2'. BBL	3 321
3. Service-/Unterhaltsverträge	875	3'. BBL	
4. Drucksachen	1 146	4'. BBL	
5. Telefon, Porti, Bankspesen	750	5'. EFV	750
6. Unterhalt Fahrzeug	40	6'. VBS	40
7. Mobiliar	80	7'. BAK	80
8. Personaladministration	384	8'. EPA	384
9. Administration PUBLICA	60	9'. EVK	60
10. Revisionsstelle	50	10'. EFK	50
11. Betrieb CCSAP	200	11'. BIT/CCSAP	250
12. Betrieb Netz (BIT)	50	12'. BIT	
13. Informatikkosten IDZ EDI	320	13'. GS EDI	320
14. Objektversicherung	800	14'. Eigenversicherung Bund	800
15. Diverser Aufwand (inkl. Aufwand für Stiftungsrat und Publikumsforschung)	270	15'. Diverse	270
16. = Gesamter (Stiftungs-)Aufwand	28 212	16'. = Indirekte Bundesabteilung	28 212
<b>C. Übrige Aufwendungen SLM</b>		<b>C'. Selbst erwirtschaftete Mittel SLM</b>	
1. Individuelle Anschaffungen	1 000	1'. Einnahmen, Verkäufe	1 455
2. Übrige Aufwendungen	1 500	2'. Beiträge von Kantonen	345
		3'. Legate/Schenkungen	700
4. = Übriger (Stiftungs-)Aufwand	2 500	4'. = Einnahmen, Zuwendungen	2 500
<b>D. = Total (Stiftungs-)Aufwand</b>	<b>30 712</b>	<b>D'. = Total (Stiftungs-)Ertrag</b>	<b>30 712</b>

### **Kommentar zur Planerfolgsrechnung:**

Die Gruppe A enthält die heute im Bundesbudget aufgeführten Personal- und Sachaufwendungen, die mit kleinen Korrekturfaktoren ergänzt sind.

*Die Gruppe B führt verschiedene Aufwendungen und Leistungen auf:*

1. Die Immobilienkosten des Bundes werden heute in einem Globalkredit des BBL gesamthaft verwaltet und sind daher für die Liegenschaften des Landesmuseums nicht separat ausgewiesen. Da es in Zukunft dem Bundesrat obliegen wird, diese Kosten anzusetzen und zu entscheiden, ob sie überhaupt in die Abgeltung einbezogen werden, wurde hier kein Betrag eingesetzt.
- 2.–4. Der kleine Unterhalt wird in Zukunft Sache der Stiftung sein, auch wenn er durch das BBL besorgt werden soll. Er ist daher im Stiftungsbudget zu berücksichtigen. Ebenso wird die Stiftung selbst für ihre Service- und Unterhaltsverträge aufkommen, die heute vom BBL getragen werden. Die Aufwendungen des BBL werden sich um diese Beträge verringern.
5. Die Aufwendungen für Telefon, Porti und Unkosten der Banken werden heute zentral durch die Eidg. Finanzverwaltung gedeckt.
6. Die heutigen Dienstfahrzeuge werden vom VBS angeschafft und unterhalten.
7. Das Budget für Mobiliar des Landesmuseums wird vom Bundesamt für Kultur verwaltet.
8. Die Personaladministration lässt Aufwendungen beim Eidg. Personalamt entstehen. Sie wird neu durch die Stiftung besorgt werden. Die geschätzten Aufwendungen basieren auf einer Kostenschätzung für das Outsourcing der Personaladministration. Dieser Aufwand kann beim EPA nicht eingespart werden.
9. Desgleichen sind die Aufwendungen der Eidg. Versicherungskasse (in Zukunft: Publica) für das Landesmuseum in Rechnung zu stellen.
10. Die Eidg. Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit aufgrund eines eigenen Budgets aus. In Zukunft müssen die Aufwendungen für die zusätzlich erforderliche, gesetzliche Kontrollstelle von der Stiftung getragen werden. Es handelt sich um einen neuen Aufwand, der bisher nicht im Bundesbudget eingestellt war.
- 11.–13. Die vom BIT und vom Informatik-Dienstleistungszentrum des EDI erbrachten Informatik-Leistungen müssen – ob weiterhin beim BIT und IDZ oder in Outsourcing – künftig von der Stiftung aufgewendet werden.
14. In konstanter Praxis hat der Bund seine Risiken grundsätzlich grösstenteils eigenversichert. Falls einer der seltenen Grossschäden eintrat, musste er ihn durch Nachtragskredite decken. Nur für den Fall, dass die Stiftung die Eigenversicherung des Bundes nicht mehr in Anspruch nehmen kann, werden neue Aufwendungen entstehen. Denn bisher hat der Bund keine Rubrik Versicherungsprämien in seinem Budget.

15. Der Stiftungsrat tritt an die Stelle der Landesmuseumskommission und anstelle deren Aufwendungen. Eine neue Aufwendung wird die Publikumsforschung darstellen, welche u. a. im Sinne von Artikel 170 BV über die Wirksamkeit der Tätigkeit des Landesmuseums Auskunft geben soll. Diese Aufwendungen sind im Bundesbudget bisher nicht vorgesehen.

Es zeigt sich aus dieser Aufstellung der Planerfolgsrechnung, dass nicht alle Leistungen bestimmten Ämtern und ihren Positionen im Bundesbudget zugewiesen werden können, weil es sie teilweise bisher gar nicht gab (z. B. Objektversicherung). Damit entstehende Mehrausgaben halten sich indessen in Grenzen. Einzelne Beträge, die hier ausgewiesen sind, stellen Bestandteile von Pauschalen wie z.B. die Aufwendungen für Telefon, Porti und Bankspesen oder das Budget für den Unterhalt der Immobilien dar, die aufgrund der Stiftungsgründung nicht gekürzt werden sollen.

Die Gruppe C weist jene Aufwendungen aus, die das Landesmuseum aus selbst erwirtschafteten Mitteln, Beiträgen von Kantonen sowie aus voraussetzungslosen Zuwendungen Dritter (mäzenatische Vergabungen, testamentarische Verfügungen) bestritten hat.

### 3.1.1.3 Schätzung der Einnahmen

Im Jahr 2000 verlangte das SLM erstmals Eintrittsgebühren. Aufgrund der Einnahmen 2000 und 2001 wurden die möglichen künftigen Einnahmen geschätzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass während der Schliessung des Hauptsitzes in Zürich, der rund zwei Drittel der Einnahmen erzielt, infolge Sanierung und Umbau in den Jahren 2005–2008 ein deutlicher Einnahmerückgang erwartet wird. Nach der Wiedereröffnung kann mit einer wesentlichen Steigerung der Einnahmen gerechnet werden. Eine Verdoppelung innerhalb von zwei Jahren gegenüber der Zeit vor der Schliessung wird als anzustrebendes und realistisches Ziel gesetzt. Entsprechend ergibt sich folgender Finanzplan für 2005–2008:

### 3.1.1.4 Finanzplan 2005–2008

Werte in Mio. Fr.	Ordentliches Budget			Abgeltungsperiode				Total 4 Jahre
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Direkte Aufwendungen	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	87.6
Zusatzaufwendungen	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	25.2
Übrige Aufwendungen	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	10.0
Total Stiftungsaufwand	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	30.7	122.8
Einnahmen	-2.2	-2.5	-2.7	-2.7	-2.8	-2.9	-3.0	-11.4
Abgeltung Bund	28.5	28.2	28.0	28.0	27.9	27.8	27.7	111.4
Kostendeckungsgrad in %	7.2	8.1	8.8	8.8	9.1	9.4	9.8	9.3

Es ist bereits gesagt worden, dass die ausgewiesene Abgeltung lange im Voraus berechnet und geschätzt wurde. Der Bundesrat hat sie deshalb – auch in Anbetracht der derzeitigen sehr angespannten Lage des Finanzhaushalts des Bundes – zurückhaltend angesetzt. Sie müsste, falls sie zu stark von den wirklichen Erfordernissen abweicht, vom Bundesrat im Rahmen der jährlichen Budgetberatung durch die Bundesversammlung im erforderlichen Masse beantragt werden. Die Informationen über die Aufwendungen für die Erfüllung des Leistungsauftrags ersieht die Aufsichtsbehörde aus dem Finanzreporting der Stiftung.

### **3.1.1.5                    Aufwendungen für Immobilien**

Mit der Umwandlung des Schweizerischen Landesmuseums werden die Immobilien im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Verfügung gestellt, wobei dem BBL ein fiktives Entgelt geschuldet wäre. Es ist auf jährlich 14,2 Mio. Fr.<sup>91</sup> geschätzt worden. Der Verkehrswert der zur Nutzniessung überlassenen Immobilien wird auf ca. 400 Mio. Fr. geschätzt.

### **3.1.2                        Auf die Kantone**

Diese Vorlage führt zu keiner Mehrbelastung der Kantone. Auch für die Standortkantone ergeben sich von heute aus gesehen keine wesentlichen Änderungen.

### **3.1.3                        Auf andere Museumspartner**

Die Umwandlung des Schweizerischen Landesmuseums in eine Stiftung hat für die anderen Museen keine direkten Folgen. Es ist zwar ein verstärkter Wettbewerb in einigen Segmenten denkbar. Andererseits ist die Stiftung in ihrer Funktion als Nationalmuseum zu Zusammenarbeit und Koordination verpflichtet. Sie wird in dieser Funktion ideelle Unterstützung leisten können. Sie kann den Kantonen und den kleineren Museen von Gemeinden oder Regionen voraussichtlich aber auch günstige Dienstleistungen und Prozesswissen anbieten. Wir beurteilen die Folgen der Stiftungsform für die anderen Museen für überwiegend günstig.

## **3.2                            Auswirkungen auf die Informatik**

Die Informatik im administrativen Bereich ist auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Anwendungen BVPlus und damit verbunden REFICO können nicht mehr genutzt werden. Das Verhältnis zum Informatikdienst des EDI (IDZ EDI) ist zu überprüfen. Im Rahmen der Arbeiten für die Stiftungsgründung soll ein Konzept für den Betrieb der Informatik erstellt werden. Das Outsourcing der Informatik stellt dabei eine ernsthaft zu prüfende Variante dar. Die Informatikkosten sind in der Planerfolgsrechnung (Ziff. 3.1.1.2) und im Finanzplan (Ziff. 3.1.1.4) enthalten.

<sup>91</sup> Liegenschaftsbewertung BBL vom 10. April 2002.

### **3.3 Auswirkungen auf die Mitarbeitenden**

Das Landesmuseum kennt die entscheidende Bedeutung der Mitarbeitenden für seinen Erfolg. Die Mitarbeitenden sind deshalb in die Projektarbeiten eng einbezogen. Die Stiftung übernimmt die Mitarbeitenden im Rahmen der geltenden Arbeitsverträge. Um sie für die Erneuerung des Museumsbetriebs noch besser zu befähigen, wird die Aus- und Weiterbildung verstärkt.

### **3.4 Gleichstellung von Frau und Mann**

Durch den Übergang zur Stiftung wird in den Bemühungen um Gleichstellung und Förderung nicht nachgelassen. Diese Bestrebungen schlagen sich in einem wachsenden Anteil der Frauen unter den Beschäftigten und in den Kaderstellen nieder.

### **3.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Ein attraktiveres Landesmuseum mit Zweigstelle Schloss Prangins und Aussenstellen hat in vielerlei Hinsicht positive Auswirkungen auf Standortmarketing, Schaffung touristischer Angebote und die Einrichtung qualifizierter Arbeitsplätze sowie Möglichkeiten zum Angebot weiterer Dienstleistungen durch Private. Auch die Beherbergung von Kongressen in Prangins, in Zürich oder in Aussenstellen muss vermehrt geprüft werden. Ganz generell werden die Investitionen des Bundes vermehrt genutzt und besser vermarktet. Museen mit ihren Sammlungen und Objekten, Abbildungen und Rechten stellen wichtige Grundlagen und Rohstoffe für die sogenannte Informations- und Wissensgesellschaft dar. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Vorlage sind deshalb positiv.

### **3.6 Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zwecke der Ausgabenbegrenzung vor, dass Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als zwanzig Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Finanzrechtlich gesehen stellt die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie der Entscheid über die Abgeltung ihrer Tätigkeiten eine neue Ausgabe dar<sup>92</sup>. Die wiederkehrenden Ausgaben für die Stiftung liegen über dem Schwellenwert von Artikel 159 der Bundesverfassung. Die Vorlage fällt daher unter die Ausgabenbremse.

<sup>92</sup> Rhinow/Schmid /Biaggini: *Wirtschaftsrecht*, §18 Rz 64 in fine, S.375.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>536</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>538</b>
1.1 Ausgangslage	538
1.1.1 Gründung in Zürich	538
1.1.2 Zweigstelle Schloss Prangins	539
1.1.3 Das Landesmuseum in der Bundesverwaltung	539
1.1.4 Die Entwicklung zur Museums-Gruppe	540
1.1.5 Sammlung	541
1.1.6 Erschliessen, Konservieren und Aufbewahren	542
1.1.7 Vermittlung	542
1.1.8 Das Landesmuseum als Produkt seiner Geschichte	543
1.2 Gesellschaftlicher Wandel und Entwicklungstendenzen im Museum	544
1.2.1 Geschichte im 21. Jahrhundert	544
1.2.2 Geschichte als Erlebnis	544
1.2.3 Geschichte mit Gegenwartsbezug	545
1.2.4 Museum als Bühne	545
1.2.5 Museum und Internet	548
1.2.6 Strukturwandel der Öffentlichkeit und Sammlungen	548
1.2.7 Kulturförderung unter neuen Vorzeichen	548
1.3 Das Landesmuseum in seinem Umfeld	549
1.3.1 Schweizerische Museen und ihre Koordination	549
1.3.2 Die schweizerische Museumslandschaft	549
1.3.3 Die wichtigsten anderen Sammlungen und Museen des Bundes	550
1.3.4 Unterstützung von Museen durch den Bund	552
1.3.5 Zusammenarbeit fördern	552
1.3.6 Brückenschlag zu Bildung und Wissenschaft	553
1.4 Das Schweizerische Landesmuseum und sein internationales Umfeld	553
1.4.1 Konkurrenz und Zusammenarbeit	553
1.4.2 Die Museumsreform in ausgewählten europäischen Staaten	554
1.5 Erwägungen zur Verselbständigung	555
1.5.1 Finanzierung	556
1.5.2 Personalwesen	556
1.5.3 Führung	557
1.5.4 Handlungsfähigkeit	557
1.5.5 Risiken einer Verselbständigung	557
1.5.6 Die Verwaltungsreform der Neunzigerjahre	558
1.6 Zukunft als öffentlich-rechtliche Stiftung	559
1.6.1 Die Evaluation der geeigneten Rechtsform	559
1.6.2 Durch drei Reformprozesse zum «Neuen Landesmuseum»	560
1.6.3 Perspektiven der Stiftung	561
1.7 Ergebnisse der Konsultation der Standortkantone	562
1.7.1 Anlage der Konsultation	562
1.7.2 Beurteilung des Vorhabens und der Hauptfragen	562

1.7.3 Weitere Bemerkungen	563
1.7.4 Berücksichtigung in der Vorlage	564
1.8 Vorgehen beim Verkehrshaus der Schweiz in Luzern	566
<b>2 Besonderer Teil: Kommentar zum Gesetzesentwurf</b>	<b>567</b>
2.1 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln	567
2.1.1 Titel und Ingress	567
2.1.2 Allgemeine Bestimmungen (1. Abschnitt)	568
2.1.3 Tätigkeitsbereich (2. Abschnitt)	569
2.1.4 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung (3. Abschnitt)	578
2.1.5 Organisation (4. Abschnitt)	581
2.1.6 Sammlungsgegenstände und Museen (5. Abschnitt)	583
2.1.7 Liegenschaften und Museen (Art. 16)	588
2.1.8 Finanzierung (6. Abschnitt)	590
2.1.9 Arbeitsverhältnisse (7. Abschnitt)	595
2.1.10 Rechtsverhältnisse (8. Abschnitt)	597
2.1.11 Aufsicht (9. Abschnitt)	597
2.1.12 Schlussbestimmungen (10. Abschnitt)	598
2.2 Erläuterung des Bundesbeschlusses über einen Zahlungsrahmen für die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum für die Jahre 2005–2008	600
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>601</b>
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	601
3.1.1 Auf den Bund	601
3.1.2 Auf die Kantone	606
3.1.3 Auf andere Museumspartner	606
3.2 Auswirkungen auf die Informatik	606
3.3 Auswirkungen auf die Mitarbeitenden	607
3.4 Gleichstellung von Frau und Mann	607
3.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	607
3.6 Ausgabenbremse	607
<b>4 Legislaturplanung</b>	<b>608</b>
<b>5 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>608</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit	608
5.2 Erlassform	608
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	608
5.4 Verhältnis zum europäischen Recht	608
<b>Bundesgesetz über eine Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum (Landesmuseumsgesetz, MuG) (Entwurf)</b>	<b>611</b>
<b>Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum für die Jahre 2005–2008 (Entwurf)</b>	<b>621</b>