

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerische Archäologie und Kunstgeschichte = Revue suisse d'art et d'archéologie = Rivista svizzera d'arte e d'archeologia = Journal of Swiss archeology and art history
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerisches Nationalmuseum
<b>Band:</b>	63 (2006)
<b>Heft:</b>	1
<b>Artikel:</b>	Das institutionelle Kleid des Landesmuseums von 1890 bis heute
<b>Autor:</b>	Allemann-Cafisch, Urs
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-169747">https://doi.org/10.5169/seals-169747</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 08.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Das institutionelle Kleid des Landesmuseums von 1890 bis heute

von URS ALLEMANN-CAFLISCH

## *1. Das Landesmuseum, eine Bundesanstalt*

Das Schweizerische Landesmuseum wurde 1890 vom schweizerischen Parlament, der Bundesversammlung, als «Anstalt»<sup>1</sup> des Bundes gegründet. Im schweizerischen Recht ist eine Anstalt die Zusammenfassung von Infrastrukturen und anderen sachlichen Mitteln wie Vermögen und Gebäuden mit Mitarbeitenden und ihre Ausgliederung aus der Zentralverwaltung zur Erfüllung eines besonderen öffentlichen Zweckes oder einer Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit.

Der Betrieb eines Museums stellt eine kulturelle Sonderaufgabe dar, die mit den Mitteln und Methoden der unmittelbaren Verwaltung nicht erfüllt werden kann.<sup>2</sup> Diese Bundesanstalt ‚Schweizerisches Landesmuseum‘ weist in Organisation, Führung und Aufgabe mehrere Besonderheiten auf, die sich aus der damaligen Staats- und Verwaltungslere, der Kulturpolitik, der Zusammenarbeit mit dem Sitzkanton Zürich und der betrieblichen Natur der Institution Museum ergeben.

## *2. Unselbständige Anstalt*

Das Recht unterscheidet selbständige und unselbständige Anstalten. Das Landesmuseum wurde wie praktisch alle Anstalten des Bundes im 19. Jahrhundert als «unselbständige Anstalt» gegründet. Aus der damaligen Betrachtung des Staates als ein monolithisches Gebilde, das mit einem einheitlichen Willen einer einzigen, zentralen Stelle, nämlich des Bundesrates, geführt wurde, waren keine anderen staatlichen Gebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit denkbar. Post, Schweizerische Bundesbahnen (SBB), Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und Meteorologische Zentralanstalt waren wie das Landesmuseum im Statut einer unselbständigen Bundesanstalt gegründet worden. Mit Ausnahme von «Meteo Schweiz» erhielten diese Anstalten ihre Selbständigkeit und juristische Persönlichkeit erst in den Neunzigerjahren des vorigen Jahrhunderts im Zuge der Verwaltungsreform «Nove».<sup>3</sup> Die unselbständige Anstalt besitzt – wie schon angedeutet – keine Rechtspersönlichkeit und sie ist damit nicht in der Lage, Rechte und Pflichten für sich zu begründen. Sie kann kein eigenes Vermögen oder Grundeigentum erwerben. Das Museum erwirbt seine Sammlungen somit für den Bund und nicht auf eigenen Namen. So vererbte Julie von Effin-

ger Schloss und Domäne Wildegg 1912 zwar dem Schweizerischen Landesmuseum, die Erbschaft musste aber vom Bundesrat angenommen werden und ging ins Eigentum des Bundes über.<sup>4</sup> Das Statut der unselbständigen Anstalt hindert indessen nicht von vornehmerein daran, in einem gewissen Spielraum und einer angemessenen Autonomie ausserhalb der Hierarchie der Zentralverwaltung die Museumsgeschäfte fach- und sachgerecht zu führen. Ganz allgemein gesehen ist dem Museum ein besonderer Zweck aufgegeben, der auf Dauer angelegt ist. Auch die Anstalt erfüllt dauerhaft ihren besonderen Zweck. Museum und Anstalt erweisen sich damit als gleichgerichtete Institutionen mit grundlegenden Ähnlichkeiten.

## *3. Grundrechte für die Institution Museum*

Eine Institution wie das Museum mit den Aufgaben Sammeln, Konservieren, Erschliessen, Aufbewahren und Vermitteln ist der Prototyp einer in sich abgeschlossenen Sonderaufgabe. Sie hat wenig Kontakte mit der Zentralverwaltung und verkehrt vor allem mit dem Publikum sowie anderen Museen und Institutionen der Wissenschaft, Lehre, Forschung und Bildung. Das Museum kann auch nicht hoheitlich handeln, das heisst den Einwohnerinnen und Einwohnern mit Verfügungen Pflichten und Rechte auferlegen oder sie an einen Schalter zitieren. Die Begründung und Weiterführung einer Sammlung materieller Zeugnisse der schweizerischen Kulturgeschichte erfordert Entscheide aus einer differenzierten Fach- und Sachkompetenz, die nicht hierarchisch befohlen werden können. Sie sind von der Forschungs- und Lehrfreiheit, teilweise auch von der Kunstdfreiheit geschützt. Dies gilt in ähnlicher Weise für den Bildungs- und Vermittlungsauftrag der Museen. Die Vermittlung bedeutet heute eine umfassende Kommunikation, bei der aber immer noch die Darbietung von Ausstellungen unter Verwendung von Sammlungsstücken im Vordergrund steht. Die Inszenierung von Objekten und geschichtlichen Zeugnissen ist – wie schon das Sammeln – mit künstlerischen Leistungen verbunden und geniesst ebenso den Schutz der Kunstdfreiheit.<sup>5</sup> Damit ist bei der Organisation der Museen auch eine gewisse Staatsferne und Staatsunabhängigkeit – wie sie bei der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) oder bei der ETH Selbstverständlichkeit ist – zu beachten. Das beinhaltet auch eine angemessene Autonomie und

einen kulturell-fachlichen Handlungsspielraum. Diese Autonomie umfasst idealerweise auch ein möglichst grosses und selbständiges Verfügungsrecht über die betrieblichen und unternehmerischen Ressourcen, das heisst Finanzen, Personal, elektronische Datenverarbeitung und Immobilien, damit sie unternehmerisch eingesetzt und das Potential optimal ausgenutzt werden kann.

#### *4. Eine Kommission des Bundes und der Kantone als Verwaltungsrat*

Der Bundesanstalt Landesmuseum wurde auch eine von der Bundesverwaltung unabhängige Leitung, ein «Anstaltsrat», in Form der «Eidgenössischen Kommission für das Schweizerische Landesmuseum» (LMK) beigegeben. Heute hiesse dieses Gremium «Verwaltungsrat» und wäre mit strategischen Führungsbefugnissen betraut. Das Landesmuseumgesetz von 1890 bestimmt, dass die Landesmuseumskommission «unter Oberaufsicht des Bundesrates» die «Verwaltung des Landesmuseums» besorgt. Während eidgenössische Kommissionen in der Regel vom Bundesrat eingesetzt und gewählt werden, werden von den sieben Mitgliedern je eines vom Kanton Zürich und eines von der Stadt Zürich gewählt.<sup>6</sup> In dieser gemeinsamen Wahl der Anstaltsleitung zeigt sich die Anerkennung der kantonalen und städtischen Leistung beim Aufbau und Betrieb des Landesmuseums. Der Sitz des Landesmuseums wurde jenem Ort unter den konkurrierenden Städten gegeben, der ein Baugrundstück zur Verfügung stellte, ein würdiges Gebäude auf seine Kosten errichtete und für dessen Unterhalt sorgte. Ausserdem mussten Stadt und Sitzkanton ihre kulturgeschichtlichen Gegenstände und Sammlungen mit jenen des Bundes vereinigen und im Landesmuseum einheitlich geordnet aufstellen.<sup>7</sup> Diese Verpflichtungen hatten Kanton und Stadt Zürich auf sich genommen und erfüllt. Sie wurden nun mit den Co-Leitungsrechten abgegolten. Obwohl das Landesmuseum also eine Bundesanstalt ist, sind mit ihm auch kantonale und kommunale Mitbestimmungsrechte verbunden, die über die Landesmuseumskommission ausgeübt werden.

Der Bund hat aus dem Mangel einer ausreichenden Bundessammlung für ein nationales Museum eine Tugend gemacht und ein reiches kantonal-städtisches Patrimonium als Gründungssammlung für das Landesmuseum am Platzspitz in Zürich angenommen. Dieses Modell der kulturellen Zusammenarbeit mit den Kantonen hat der Bund später weitergeführt. Insbesondere bei der Annahme der Schenkung von Schloss Prangins als künftigen Sitz des Landesmuseums in der Westschweiz hat der Bund den Donatorenkantonen Waadt und Genf als Anerkennung das Nominationsrecht für je einen Sitz in der Landesmuseumskommission vertraglich eingeräumt. Bei der Gründung des Forums der Schweizer Geschichte in Schwyz und bei der Übernahme des Museums für Musikautomaten in Seewen, hat der Bund zusammen mit den Kantonen Schwyz und Solothurn Be-

triebskommissionen eingesetzt, in denen sie mitarbeiten, weil sie diese Museumhäuser auch finanziell mittragen. Die Zusammenarbeits- und Mitwirkungsrechte der Kantone können in der mit gewisser Autonomie ausgestatteten Anstalt besser ausgeübt werden, als in einer Dienstabteilung der Zentralverwaltung ausgeübt werden. Diese Kooperation drückt sich auch in den Sitzbestimmungen für Zürich und Prangins aus.

#### *5. Das Landesmuseum als Institution des Bundesstaates*

Der gesetzliche Name «Schweizerisches Landesmuseum» (französisch: Musée national suisse; italienisch: Museo nazionale svizzero) umschreibt schliesslich die Aufgabe und Tätigkeit in Abgrenzung gegenüber anderen, insbesondere kantonalen oder kommunalen Museen. Das Landesmuseum ist beauftragt, für die ganze Schweiz, für die Belange der die 26 Kantone umfassenden Eidgenossenschaft, aktiv zu sein. Ein kantonales Museum kann solche nationalen Belange nicht in der Weise erfüllen, wie ein Museum des Bundes. Das Nationalmuseum kann dazu beitragen, dem staatlichen Gemeinwesen Eidgenossenschaft auch eine physische und sinnlich wahrnehmbare Gestalt zu geben, wie das Bundeshaus, das Bundesgericht oder die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Mit der Repräsentation trägt es zum Zusammenhalt und zur Identität unseres Landes und damit zur Sinnstiftung bei, indem es die aktuelle Beschäftigung mit Fragen des Zusammenlebens fördert. Schon das Landesmuseumgesetz von 1890 schreibt dabei dem Landesmuseum vor, bei seiner Aktivität nicht in Konkurrenz mit den kantonalen Sammlungen zu treten, was bisher immer eingehalten und nur in Ausnahmefällen nicht zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelöst werden konnte.

#### *6. Wirkungsorientierte finanzielle Führung*

Auch als unselbständige Anstalt verfügte das Landesmuseum über eine gewisse Autonomie,<sup>8</sup> was sich besonders im Bereich des Finanzhaushalts zeigt. Mit Bundesbeschluss vom 21. Juni 1902 wurde für das Landesmuseum ein Museumsfonds geschaffen, mit dem das Jährlichkeitsprinzip sowie das Spezifikationsprinzip des Finanzhaushaltrechts des Bundes gelockert wurde. Das Landesmuseum konnte nicht aufgebrauchte Kredite und Einnahmen, zum Beispiel aus Eintritten und Schenkungen, dem Museumsfonds zuweisen. Es konnte daraus laufende Betriebskosten und Projekte finanzieren, aber auch bei plötzlichen Angeboten von Museumsstücken Erwerbungen tätigen. «Damit wurde für das Landesmuseum bereits damals ein Postulat der heutigen wirkungsorientierten Verwaltungsführung verwirklicht, das ihm in einem beschränkten Bereich und Ausmass ein unternehmerisches Handeln gestattete und ihm eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit gewährte.»<sup>9</sup>

## *7. Die Verwaltungsreform von 1979*

Diese nun über hundertjährigen Regelungen haben sich in Vielem bewährt. Das Gesetz von bloss elf Artikeln stellt einen vorbildlichen Erlass dar, dessen wenige, aber offen gehaltene Normen sich immer wieder auf neue Sachverhalte haben anwenden lassen, welche mit gesellschaftlichem Wandel und geschichtlicher Entwicklung auftauchten. Reformbestrebungen gegenüber diesem Gesetz oder dem Landesmuseum blieben deshalb verhältnismässig lange aus. Bei der Verwaltungsreform von 1979 wurde im Bericht Huber<sup>10</sup> eine Gruppe «Kultur» im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) unter Einbezug des Landesmuseums vorgeschlagen, die dann aber nicht verwirklicht wurde. Hingegen erhielt das Landesmuseum in der daraufhin erlassenen Aufgabenverordnung<sup>11</sup> erstmals einen konkreten Auftrag des Bundesrates für seine umfassende Tätigkeit, der auch auf die Zeitumstände am Ende des 20. Jahrhunderts abgestimmt war. Neben dem Sammeln, Bewahren und Sichern der Objekte von kulturgeschichtlichem Wert, wurde auch die Vermittlungsfunktion unterstrichen, indem Präsentationen in einer zeitgemässen Gesamtschau sowie in Teildarstellungen von den Anfängen bis zur Gegenwart aufgegeben wurden. Die Museumsbestände sollten außerdem für die Öffentlichkeitsarbeit über die Zusammenhänge schweizerischer Kultur genutzt werden.

## *8. Die Zusammenlegung zum Bundesamt für Kultur 1989*

Bedeutende Folgen hatte die 1989 im Zuge der Effi-Querschnittsaufgaben-Reorganisation vorgenommene Zusammenlegung des damaligen Bundesamtes für Kulturpflege mit der Schweizerischen Landesbibliothek (SLB) und dem Schweizerischen Landesmuseum. Damit sollte die über grosse Führungsspanne des Departementsvorstehers des EDI verringert werden. Sie verband die Kulturpflege als Subventions- und Grundsatzamt mit den zwei Anstaltsbetrieben Landesbibliothek und Landesmuseum.

Schon die Verwaltungsreorganisation von 1979 hatte eine Entlastung des Bundesrates angestrebt und dabei die Departemente und noch mehr die Bundesämter gestärkt. Im Jahre 1890 konnte die Landesmuseumskommission das Landesmuseum noch unter der Oberaufsicht des Bundesrates verwalten. Und in den ersten Jahrzehnten präsidierte auch der Vorsteher des EDI die Kommission. Aufgrund der seither stark gewachsenen Bundeskompetenzen und der vermehrten Regierungsaufgaben wurden schon mit der Reform Huber das Kollegium und die einzelnen Bundesräte von möglichst vielen Aufgaben entlastet und die Erfüllung der Aufgaben möglichst an die Bundesämter delegiert.

In noch stärkerem Masse als vorher wurde die Stellung der Bundesämter und damit des neu geschaffenen Bundesamts für Kultur (BAK) durch das 1997 in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verstärkt und verankert. Die Ämter wurden zu den «tragenden Ver-

waltungseinheiten» erklärt, welche «die Verwaltungs geschäfte besorgen».<sup>12</sup> Das Landesmuseum war bis 1989 in der Stellung eines Bundesamtes dem EDI zugeteilt gewesen. Ab der Ämterzusammenlegung wurde es als Abteilung des neuen BAK geführt. Das Landesmuseumsgesetz wurde in der neuen Situation keiner Änderung unterzogen. Auch die Führungsinstrumente und Führungsprozesse des neuen Amtes wurden nicht auf eine betrieblich-unternehmerische Organisation beziehungsweise auf den Charakter einer Anstalt von Bund und Kantonen ausgerichtet.

Indessen wurden die Kompetenzen der Kommission 1993 in einer neuen Verordnung über die Landesmuseumskommission (LMK-V) geregelt.<sup>13</sup> Sie sieht eine Beratungsfunktion der Kommission vor und hält in Bezug auf langfristige Ausleihfragen und bezüglich der Zürcher Objekte Bestimmungsrechte aufrecht. Zur Direktorenwahl ist ein Äusserungsrecht vorgesehen. Diese Kompetenzen sind nicht mehr kongruent mit der höherwertigen Gesetzesbestimmung, dass die Kommission das Landesmuseum unter der Oberaufsicht des Bundesrates verwalten solle. Die gesetzliche Funktion als Anstaltsrat, das heisst als eine Art Verwaltungsrat und als strategisches Führungsorgan des Landesmuseums ist hier nicht (mehr) enthalten. Die Verordnung von 1993 hat zwischen Gesetz und Verordnung Widersprüche geschaffen, die der Harmonisierung harren. Im Kommissionenverzeichnis des Bundes wird die Landesmuseumskommission als Behördenkommission verzeichnet, also als Kommission mit Entscheidungsbefugnis, im Gegensatz zu den Verwaltungskommissionen mit blosser Beratungsfunktion. Ob die neue Kompetenzregelung auch darauf zurückgeht, dass der Bund 1972 das Gebäude des Landesmuseums von der Stadt Zürich erworben und ab diesem Zeitpunkt den Unterhalt getragen hat, ist nicht zu rekonstruieren.

Die Unterstellung der Betriebsanstalt Landesmuseum unter das BAK hatte eine Verstärkung der hierarchischen Führung zur Folge. Jeder Entscheid einer dem Amt untergeordneten Behörde kann durch das uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbststeintrittsrecht<sup>14</sup> der nächsthöheren Hierarchiestufe relativiert oder aufgehoben werden. Es dauert jeweils eine gewisse Zeit, bis Entscheide und verbindliche Verträge über alle Hierarchiestufen abgesprochen sind und ein Konsens eingeholt ist. Im Verhältnis zwischen Verwaltungsvorgesetzten und Betriebskadern treffen unterschiedliche Handlungsweisen, Sichtweisen und Verantwortlichkeiten aufeinander.

## *9. Entwicklung zur Museumsgruppe*

In den vergangenen Neunzigerjahren ergaben sich unter Bundesrat Flavio Cotti als Vorsteher des EDI und unter der BAK-Direktion von Alfred Defago neue Entwicklungen. Im Zuge der 700-Jahrfeier wurde von der Bundesversammlung in Schwyz das Forum der Schweizer Geschichte errichtet und dem Landesmuseum zum Betrieb zugewiesen. Es sollte schwerpunktmässig das Alltagsleben im Mit-

telalter im alpinen Raum darstellen. Sodann nahm der Bundesrat die Schenkung des Museums für Musikautomaten, Sammlung Dr. h.c. Heinrich Weiss-Stauffacher, in Seewen Solothurn an. Im Schenkungsvertrag mit der Familie und im Zusammenarbeitsvertrag mit dem Kanton Solothurn wurde es auch im Namen als Aussenstelle des Schweizerischen Landesmuseums verankert. Für beide neuen Museen bewilligte die Bundesversammlung grosszügige Baukredite, die eine moderne Herrichtung und zeitgemäss Vermittlung erlaubten. Auch das Museum Bärenrasse in Zürich und Schloss Wildegg wurden baulich und inhaltlich neu ausgerichtet. Zur Hundertjahrfeier des Landesmuseums in Zürich konnte im Juni 1998 glanzvoll die Eröffnung von Schloss Prangins als Sitz in der Westschweiz mit seiner neuen Ausstellung gefeiert werden. Diese Eröffnung stellte den Abschluss eines unglücklich verlaufenen Bauprojektes dar, welches jahrzehntelang Politik und Verwaltung beschäftigt hatte. Da neben den zwei Sitzen nun in sechs weiteren Museen die Kulturgeschichte der Schweiz in verschiedenen Facetten dem Publikum dargeboten werden konnte, wurde als Dachmarke und Kommunikationsname die Bezeichnung «MUSEE SUISSE Gruppe» im Bundesamt für Kultur angenommen und verwendet.

#### *10. Antwort auf gesellschaftlichen Wandel*

Die Entwicklung zur Museumsgruppe mit neuen Aufgaben, Museumsflächen und Sammlungen konnte nicht mit der Zuteilung von proportional mehr Bundesmitteln verbunden werden. Auch forderte der gesellschaftliche Wandel höhere Standards in Sammlung und Vermittlung. Die tägliche Überflutung mit Informationen und Darbietungen stellten das Museum ebenfalls vermehrt in den Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Publikums. Es konnte auch nicht mehr einfach am Interesse für die Vergangenheit angeknüpft werden, da in der Schule das Fach Geschichte in anderen Fächern aufgegangen war. Es musste vielmehr am Alltag der Besuchenden angeknüpft werden. Daraus konnten die Wurzeln der Gegenwart in der Vergangenheit anhand der Museumssammlungen gezeigt werden. Dies bedingte jedoch, möglichst bis in die jüngste Vergangenheit zu sammeln, um entsprechende Ausstellungen gestalten zu können. Der Wettbewerb mit den Medien verlangte aber auch attraktivere Aufbereitung der Museumsangebote, ein frühes Erfassen von Trends und Themen und schnelleres Handeln wegen des rascheren Wandels im Markt. Auch konnte nun an eine bauliche Sanierung des Landesmuseums in Zürich gedacht werden, wo bauliche Mängel zeitweise zu Sicherheitsschliessungen gezwungen hatten. Daneben muss der Altbau auch für eine rationellere und kostengünstigere Betriebsführung bereit gemacht werden. Ein Erweiterungsbau sollte endlich die Platznot des alten Gebäudes lindern und eine moderne Ausstellungsgestaltung und Wahlmöglichkeiten für die Rundgänge der Besuchenden schaffen. Er sollte aber auch ein architektonischer Anziehungspunkt werden. Die Besuchenden aus

dem In- und Ausland sollten die Möglichkeit haben, mit dem Museumsbesuch ein Gesamterlebnis aus Belehrung, aus Bildung, Unterhaltung und Kultur mit Einkaufen und Einkehren an einem städtischen Anziehungspunkt zu gestalten.

Dabei kommt dem Landesmuseum in Zürich in der Gruppe die Funktion der Lokomotive für die Generierung von Einnahmen für die ganze Museumsgruppe zu.

#### *11. Projekt Neues Landesmuseum*

Eine Steuergruppe unter dem Präsidium von Hans Wehrli, Präsident der Landesmuseumskommission, David Streiff, dem damaligen Direktor des Bundesamtes für Kultur und Andres Furger, Direktor des Schweizerischen Landesmuseums, initiierte deshalb vor diesem Hintergrund 1999 ein Projekt «Neues Landesmuseum», welches vier grosse Teilprojekte umfasst:

- die Sanierung und Erweiterung des Landesmuseums in Zürich,
- die Errichtung des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis im neuen Zeughaus an diesem Ort,
- die Erarbeitung einer neuen Rechtsform, das heisst einer Vorlage des Bundesrates für eine öffentlich-rechtliche Stiftung Schweizerisches Landesmuseum mit eigener Rechtspersönlichkeit und
- eine tief greifende Unternehmensentwicklung, welche die Mitarbeitenden, die Führung und die Organisation der MUSEE SUISSE Gruppe auf die selbständige Unternehmensführung und die Eigenverantwortung für das finanzielle Gleichgewicht in der neuen Rechtsform vorbereiten sollte.

Ziel war, dass der Institution innewohnende Geschäftspotential vermehrt auszunützen, die vom Bund zugewendeten Mittel effizienter einzusetzen und höhere Drittmittel zu akquirieren. Damit sollten, wie schon erwähnt, die durch die neuen Häuser und neuen Aufgaben entstandenen Mehrkosten gedeckt und die Attraktivität der Museumsgruppe des Bundes erhöht werden. Der Verbund der acht Museen in einer Gruppe verlieh dem Unternehmen die kritische Grösse, um genügend Skalenerträge, Austauschmöglichkeiten und Synergien erzielen zu können. Das Schweizerische Landesmuseum/MUSEE SUISSE Gruppe begab sich nach der Eröffnung von Schloss Prangins und der Konsolidierung der anderen Häuser in einen neuen Entwicklungsprozess für die jahrzehntelang immer wieder zurückgestellte Sanierung und Erweiterung in Zürich.

Die entsprechenden Aufträge von Bundesrätin Ruth Dreifuss, Vorsteherin des EDI, von 1999 wurden vom Bundesrat aufgrund eines Aussprachepapiers 2002 genehmigt, und ein Umstrukturierungskredit wurde bereitgestellt. Im November 2002 bestätigte der Bundesrat seine Entscheide mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung Schweizerisches Landesmuseum.<sup>15</sup> Ab 2001 war – aufgrund eines Geschäftsplans mit Strategie und Produktbildung –

eine Finanzplanung bis 2008 erarbeitet worden. Die Sanierung und Erweiterung in Zürich war durch einen zweistufigen Wettbewerb vorangetrieben worden, aus dem Ende 2002 das Siegerprojekt gekürt wurde. 2003 bewilligten die eidgenössischen Räte mit der Baubotschaft die Errichtung des Sammlungszentrums Affoltern am Albis sowie die erste Etappe der Sanierung des Altbau in Zürich. Die entsprechenden Bau- und Sanierungsarbeiten haben 2005 begonnen, während die Mittel für den aufwendigen Erweiterungsbau noch nicht gesprochen sind, weil sie erst nach 2007 für eine Baubotschaft vorgesehen sind. Da mit einem jahrelangen Verfahren für den Erweiterungsbau zu rechnen ist, wurde das Baubewilligungsverfahren aufgrund des Siegerprojekts der Architekten Christ & Gantenbein, Basel, vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) vorangetrieben.

## *12. Stiftungsbotschaft von 2002: Neue Rechtsform im 3. Kreis*

In der Botschaft von 2002<sup>16</sup> schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit als neue Rechtsform für das Schweizerische Landesmuseum/MUSEE SUISSE Gruppe vor. Die Stiftung ist unter den juristischen Personen eine Form der Anstalt und umfasst statt Infrastrukturen, Sachen und Einrichtungen in der Regel ein Vermögen, welches für die Verfolgung eines bestimmten Zweckes oder Ziels verwendet werden muss. Die neue Rechtsform nimmt damit die Grundform der unselbständigen Anstalt von 1890 auf und entwickelte sie einerseits anhand der Erfahrungen und Entwicklungen im Ausland und andererseits aufgrund der Vorgehen in der Reform der Bundesverwaltung «Nove» im letzten Jahrzehnt. Dieser Verwaltungsreform wurde das so genannte Vierkreismodell zugrunde gelegt. In diesem Modell werden die Bundesämter in vier verschiedenen Kategorien (Kreisen) angeordnet, die in einem Kreis angeordnet gesehen werden. Je mehr politischen Charakter die Aufgabe eines Amts hat und je mehr es mit Machtfragen verknüpft ist, desto eher gehört es in einen innern Kreis. Je technischer oder unabhängiger von politischen Gesichtspunkten eine Aufgabe ist, wenn Marktgeschehen geordnet werden soll oder sich ein Bundesunternehmen im Markt bewegen soll, desto mehr gehört sie beziehungsweise das entsprechende Bundesamt in einen äusseren Kreis. Die Kreise lassen sich folgendermassen charakterisieren:

### *1. Kreis*

Ministerialverwaltung. Sie umfasst Verwaltungsstellen, die primär politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen (Bundeskanzlei, Generalsekretariate, Bundesanwalt).

### *2. Kreis*

Verwaltungsstellen, die nach dem FLAG-Modell (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) geführt werden. Erhöhte betriebliche Autonomie und Möglichkeit zu er-

gänzenden kommerziellen Dienstleistungen. Die Organisationen bleiben in die Departementsstrukturen und die Verwaltungsrechnung integriert. Die finanzielle Steuerung erfolgt über den «Finanzierungsbeitrag» im Rahmen des Globalbudgets (Swiss Topo; Bundesamt für Kommunikation [BAKOM], SLB).

### *3. Kreis*

Anstalten der dezentralen Verwaltung mit öffentlich-rechtlichem Auftrag, spezifischer rechtlicher Grundlage und eigener Rechnung und Rechtspersönlichkeit (Institut für geistiges Eigentum, ETH, swissmedic).

### *4. Kreis*

Gemischtirtschaftliche und private Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und im Allein- oder Mehrbesitz des Bundes sind. Grosser betrieblicher Handlungs- und Entscheidspielraum (swisscom, SBB, Post).

Das Schweizerische Landesmuseum / MUSEE SUISSE Gruppe sollte nach den Vorstellungen des Bundesrats vom 1. Kreis in den 3. Kreis überführt werden, mithin von der zentralen in die dezentrale Bundesverwaltung.<sup>17</sup> Die Unterschiede zwischen dem 2. und 3. Kreis, also der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung, sind grundsätzlicher Natur. Sie liegen insbesondere bei der administrativen Autonomie, der eigenständigen Rechtspersönlichkeit und der Handlungsfähigkeit der im 3. Kreis angesiedelten Verwaltungseinheiten.

Das Landesmuseum könnte damit den gleichen Entwicklungsweg gehen, wie die anderen um 1890 unselbständig verfassten Anstalten. Die Vorlage 2002 geht dabei vom unterdessen entwickelten Steuerungsmodell des Bundesrates für Einheiten des 3. Kreises aus, das nun standardisiert worden ist.

Der politische Grundauftrag wird von der Bundesversammlung im Bundesgesetz erteilt.<sup>18</sup> Gestützt darauf formuliert der Bundesrat einen Leistungsauftrag über vier Jahre. Die Bundesversammlung berät und genehmigt gestützt darauf eine Abgeltung über vier Jahre in Form eines Zahlungsrahmens. Das EDI erlässt beziehungsweise vereinbart mit der Organisation jedes Jahr eine Leistungsvereinbarung. Die Bundesversammlung berät wiederum im Rahmen des Bundesbudgets den Jahresbetrag der Abgeltung und entscheidet darüber. Während Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung die kulturpolitische Strategie und die finanziellen Eckwerte vorgeben, hat der Stiftungsrat gestützt darauf die unternehmerische Strategie für die Stiftung zu entwickeln und der operativ verantwortlichen Direktion vorzugeben. Damit kann insbesondere die strategische von der operativen Führung getrennt werden.

In diesem Modell ist es die Rolle des politisch für die Kulturpolitik zuständigen Fachamtes, des Bundesamtes für Kultur, die Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen sowie die Berichte an Bundesrat und Bundesversammlung aufgrund des Reportings der Stiftung vorzubereiten. Seine wichtigste Rolle ist dabei die ständige Begleitung der

Stiftung durch ein politisch-strategisches Controlling. Diese Rolle wird im Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für dessen grosse Bundesanstalten durch ein im Generalsekretariat angesiedeltes Controllingorgan wahrgenommen. Mit diesem politischen Führungszyklus und diesen Instrumenten soll einerseits den Anforderungen der Good Governance von Bundesversammlung und Bundesrat Rechnung getragen werden, anderseits wäre auch der Cultural Governance und den Bedürfnissen des Landesmuseums / MUSEE SUISSE Gruppe nach einem kulturellen und wirtschaftlichen Freiraum und mehr Eigenverantwortung Genüge getan. Dem Landesmuseum würde – wie schon erwähnt – der gleiche Entwicklungsprozess geöffnet, den die anderen unselbständigen Bundesanstalten im letzten Jahrzehnt gehen konnten.

### 13. Behandlung im Erstrat

Die Vorlage des Bundesrates für die Gründung einer Stiftung Schweizerisches Landesmuseum ist 2003 dem Ständerat als Erstrat beziehungsweise dessen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK S) unterbreitet worden. Die WBK S ist gegenüber der Vorlage skeptisch geblieben und hat zu ihrer näheren Behandlung eine Subkommission eingesetzt, die verschiedene Abklärungen und Berichte veranlasst hat. Ein Antrag der WBK S an den Ständerat, auf die Vorlage einzutreten und sie gleichzeitig an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, eine neue Botschaft bis Mitte 2007 vorzulegen, wurde am 15. Dezember 2005 vom Ständerat angenommen.

Zuvor hatte die Bundesversammlung bei der ETH-Gesetzesrevision die Befugnis an sich gezogen, den vierjährigen Leistungsauftrag zu genehmigen. Ausserdem wurde der Bundesrat zur Erarbeitung einer Eignerstrategie als Grundlage für die Leistungsaufträge verpflichtet. Diese Erfordernisse wurden bei der Stiftungsvorlage für das Landesmuseum nicht erfüllt, weil sie vor der Beratung des ETH-Gesetzes verabschiedet worden war. Ausserdem begleitet der Name Stiftung einiger Skepsis, weil darin eine Schwächung der Aufsichtsrechte der Bundesversammlung gesehen wird, welche bei Organisationen des 3. Kreises ohnehin von vorneherein empfunden wird. Auch die in den Vorjahren durchgeföhrten Abklärungen der GPK des Nationalrats im Landesmuseum und andere Gründe führten offenbar zu einer Skepsis gegenüber der Stiftungsvorlage.

Es wird nun der Nationalrat über die Vorlage beraten und das weitere Vorgehen wird sich danach ergeben.

### 14. Neue Museumspolitik des Bundes 2005

Am 1. Januar 2004 übernahm Bundesrat Pascal Couchepin die Führung des EDI. In der Folge trat auch bei der Direktion des Bundesamtes für Kultur ein Wechsel ein. Am 1. April 2005 löste Jean-Frédéric Jauslin den seit 1995 amtierenden David Streiff ab. Jauslin war als Direktor

der Schweizerischen Landesbibliothek seit 1992 Mitglied der Geschäftsleitung des BAK gewesen, welche die Prozesse und Projekte des Landesmuseums / MUSEE SUISSE Gruppe begleitete. Von ihm erwartete sowohl die WBK des Ständerates wie auch der Departementsvorsteher eine formulierte und umfassende Museumspolitik für den Bund. Sie sollte sowohl die Bundesmuseen wie auch die Subventionsvergabe an Dritte einbeziehen und sodann eine Strategie für die Zukunft der MUSEE SUISSE Gruppe und Massnahmen in Bezug auf aktuelle Probleme, die beim Landesmuseum gesehen wurden, enthalten.

Der neue BAK-Direktor erarbeitete innert kurzer Zeit eine Unterlage, die am 2. November 2005 als «Bericht des EDI zur Museumspolitik des Bundes»<sup>19</sup> vom Bundesrat genehmigt wurde. Er enthält insbesondere sechs Ziele, auf welche die künftige Museumspolitik des Bundes ausgerichtet sein soll, nämlich:

1. Das Engagement des Bundes beschränkt sich auf Aktivitäten, Organisationen und Institutionen von *gesamt-schweizerischem Interesse*.
2. Das primäre Augenmerk der Bundesaktivitäten liegt bei der Sicherung des *kulturellen Erbes von gesamtschweizerischem Interesse*.
3. Der Bund trägt mit gezielten Aktivitäten zu einer *zeitgerechten Vermittlung* von aktuellen Themen und für die Schweiz bedeutsamen Werken bei und legt ein besonderes Gewicht auf die *Förderung des Zugangs zur Kultur*.
4. Der Bund strebt mit seinen Aktivitäten eine Stärkung der *Synergien in der Museumslandschaft Schweiz* an.
5. Die Bundesaktivitäten sind in den *Landesregionen verankert* und der Bund ist bestrebt, der Bevölkerung aller Landesregionen und Sprachgemeinschaften einen raschen örtlichen Zugang zu einem Bundesmuseum zu ermöglichen.
6. Die Bundesaktivitäten im Allgemeinen sind *koordiniert* und die Bundesmuseen im Speziellen folgen einer *homogenen Strategie* und sind mit einer möglichst *hohen betrieblichen Autonomie* ausgestattet (Stiftung oder vergleichbare Organisation im 3. Kreis der Bundesverwaltung).

In einem Massnahmepaket wird von einem Klärungs- und Verbesserungsbedarf bei der Organisation, der Unternehmenskultur und der Führung des Landesmuseums ausgegangen, der im Sinne von Sofortmassnahmen im Laufe des Jahres 2006 behoben werden soll. Im Museumsbericht steht, dass die Stiftungsbotschaft von 2002 partiell im Widerspruch zu dieser neuen Museumspolitik stehe und deshalb nicht mehr unterstützt werde. Indessen wird die Stossrichtung einer Stiftungerrichtung oder einer Organisation von Bundesmuseen im 3. Kreis als für richtig empfunden, soll aber zuerst neu studiert und abgeklärt werden und erst auf das Jahr 2010 hin umgesetzt werden. Im Bericht sind sodann verschiedene Massnahmen angetönt, die in einem weiteren Bericht im ersten Semester 2007 unterbreitet werden sollen.

## 16. Abschliessende Bemerkungen

Die Stiftungsvorlage von 2002 entspricht den sechs Zielen der neuen Museums politik des Bundes. Der Gesetzesentwurf von 2002 ist mit den vorgegebenen Aufgaben offen gehalten für jede künftige Museums politik und den allenfalls erforderlichen Beschränkungen auf Kernaufgaben von gesamtschweizerischem Interesse. Neue Strategien können über Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen eingeführt werden. Die Zahl der Museen in der Gruppe kann erweitert oder vermindert werden. Die nächste Zeit wird zeigen, ob eine neue Rechtsform am Ende des Jahrzehnts oder schon früher verwirklicht wird oder vorläufig gar nicht kommt.

Der Institution Museum ist die Erklärung der Gegenwart aus ihren Wurzeln in der Vergangenheit aufgegeben, aus der die Zukunft gestaltet werden kann. Das Interesse an der Museums politik, die Diskussionen in der Bundesversammlung<sup>20</sup> und die vermehrte Aufmerksamkeit für die kulturgeschichtlichen Sammlungen des Landesmuseums und ihre Vermittlung sind für eine Institution ein gutes Zeichen. Das Schweizerische Landesmuseum hat nun die Chance, zu beweisen, dass es eine lernfähige und lernende Organisation geworden ist und auch zur Ausrichtung auf den gesellschaftlichen Wandel und die Erfordernisse der Zukunft beitragen kann.

## ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> «Bund, Kantone und Gemeinden können zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Arbeitskräfte und sachliche Mittel zu einer aus der Verwaltungshierarchie ausgegliederten, relativ selbstständigen Verwaltungseinheit zusammenfassen, auf die sie dauernd einen mehr oder weniger grossen, vielfältig einstellbaren Einfluss ausüben.» (HANS-RUDOLF SCHWARZENBACH-HANHART, *Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 11. Aufl., Bern 1997, S. 260) «Allgemein anerkannt ist jedoch, dass auch die «Anstalten» kurz als Zweckvermögen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu definieren sind» (HANS MICHAEL RIEMER, *Die Stiftungen, Berner Kommentar*, Bern 1981, n 13, S. 33). «Anstalt» hat hier nichts mit Strafanstalt, Bedürfnisanstalt, und anderen Anstaltsbezeichnungen zu tun: Der Begriff wird für eine abstrakte juristische Institution verwendet.

<sup>2</sup> HANS-RUDOLF SCHWARZENBACH-HANHART (vgl. Anm. 1), S. 261.

<sup>3</sup> In den Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts begannen Bundesversammlung und Bundesrat mehrere Reformvorhaben, um den Budgetdefiziten und der Verschuldung des Bundes Einhalt zu gebieten. Neben der neuen Bundesverfassung und dem Neuen Finanzausgleich wurden auch eine Staatsleitungsreform und Deregulierungen bei Post, SBB und Rüstungsunternehmen umgesetzt. Neben diesen Projekten begann der Bundesrat auch eine Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) um der Bundesverwaltung die notwendige Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu verleihen. Diese Regierungs- und Verwaltungsreform trug den Projektnamen «Nove» und wurde im Jahre 2000 abgeschlossen. Mit den Entwicklungsprojekten des Schweizerischen Landesmuseums / MUSEE SUISSE Gruppe haben das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) und das Bundesamt für Kultur (BAK) die Bemühungen der Regierungs- und Verwaltungsreform auch auf den Museumbereich übertragen. Die Museen des Bundes sollen mit einer neuen Rechts- und Unternehmensform in die Lage versetzt werden, im schwierigeren Wettbewerb neue Aufgaben zu bewältigen und sie ohne die Zuteilung zusätzlicher Geldmittel zu finanzieren.

<sup>4</sup> Aufgrund der vom Bundesrat akzeptierten Testamentsauflagen und des öffentlichen Sachenrechts des Bundes muss die Schlossdomäne Wildegg indessen dem Zwecke des Landesmu-

seums «gewidmet» bleiben und als kulturelles Erbe integral erhalten werden.

<sup>5</sup> Vgl. BRUNO GLAUS / PETER STUDER, *Kunstrecht*, Zürich 2003, S. 51.

<sup>6</sup> *Bundesgesetz vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums (SLMG; SR 432.32)*, Art. 8. SLMG (vgl. Anm. 6), Art. 6.

<sup>7</sup> Vgl. THOMAS POLEDNA, *Rechtsgutachten betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums, vom 6. Januar/7. April 1999* unter Mitarbeit von MATTHIAS HAUSER, N 100, S. 53.

<sup>8</sup> THOMAS POLEDNA (vgl. Anm.8), N 14, S. 26.

<sup>9</sup> 10 Verwaltungsreform und Verwaltungsorganisationsgesetz von 1979 das aufgrund des Expertenberichts Huber umgesetzt wurde. Die Expertenkommission war unter der Leitung des verdienten und grossen Bundeskanzlers Dr. Karl Huber gestanden.

<sup>11</sup> Art. 5 Ziff. 2 der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (Bundesamt für Kultur; AS 1989 2119).

<sup>12</sup> Art. 43 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>13</sup> Verordnung vom 7. April 1993 über die Landesmuseumskommission (LMK-V; SR 432.32).

<sup>14</sup> Vgl. Art. 38 RVOG für die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher.

<sup>15</sup> BBI 2003, 535ff.

<sup>16</sup> BBI 2003, 535ff.

<sup>17</sup> «Zentrale» und «dezentrale» Verwaltung sind rechtliche Unterscheidungen beziehungsweise Organisationskategorien nach dem RVOG; Art. 2 Abs. 3. Das Vierkreismodell ist demgegenüber eine idealtypische Hilfsvorstellung ohne rechtliche oder dogmatische Verankerung.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 3 Entwurf zu einem Landesmuseumsgesetz; MuG; BBI 2003 611f.

<sup>19</sup> <http://www.parlament.ch/ed-pa-wbk-edi-museums politik-bund.pdf>

<sup>20</sup> Fragestunde im Nationalrat vom 26. September 2005; Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK S) 3. Februar 2005; Ständerat am 15. Dezember 2005.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Strategie der Museumsgruppe, die neue Organisationsform und die Planung für das «Neue Landesmuseum» am Hauptsitz Zürich lassen sich unter dem Leitsatz «Weitsichtig planen, etappiert handeln» zusammenfassen. Damit werden die musealen, wissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen gebündelt für die Gruppe und das neue Stammhaus eingesetzt. Das neue Landesmuseum setzt sich mit unserer Nation, Geschichte und Kultur auseinander und reflektiert diese im Spiegel unserer Zeit – für heutige und künftige Generationen. Es leistet damit einen einzigartigen Beitrag zur selbst-bewussten Bildung von Identität(en) und zu einer laufend aktualisierten Darstellung von Geschichte. Damit postuliert und übernimmt das neue Museum selbst eine aktive Rolle in der Gesellschaft.

## RIASSUNTO

La strategia del gruppo di musei, la nuova forma d'organizzazione e la pianificazione del «Nuovo Museo Nazionale» presso la sede principale di Zurigo possono essere riassunte all'insegna del motto «pianificare con previdenza, agire per tappe». Le competenze museografiche, scientifiche e aziendali vengono quindi utilizzate in maniera concentrata in funzione del gruppo e della nuova sede principale. Il Nuovo Museo si occupa della nostra nazione, della storia e della cultura del nostro Paese riflettendole nello specchio dei tempi moderni a beneficio delle generazioni presenti e future. Fornisce in tal modo un contributo unico alla formazione consapevole di una o più identità come pure all'aggiornamento continuo della rappresentazione della storia. In tal modo, il nuovo museo propone e si fa carico di un ruolo attivo nella società.

## RÉSUMÉ

La stratégie du groupe de musées, la nouvelle forme organisationnelle et la planification du «Nouveau Musée national» au siège principal de Zurich peuvent se résumer en un principe directeur: «Planifier avec clairvoyance, agir par étapes». Ainsi, les compétences relevant des domaines muséographique, scientifique et administratif forment un noyau unique pour le groupe et la maison mère. Confronté avec notre pays, notre histoire et notre culture, le nouveau Musée national traduit l'esprit de notre époque – pour les générations présentes et futures. Il offre ainsi une contribution exceptionnelle à la construction consciente d'une ou plusieurs identités, ainsi qu'à l'actualisation permanente des événements historiques. Par conséquent, le nouveau musée postule et assume lui-même un rôle actif au sein de la société.

## SUMMARY

The strategy of the museum group, the new form of organisation and the planning for the New National Museum with headquarters in Zurich can be summarised as follows: “long-term planning, step-by-step implementation”. In this way, the museological, scholarly and administrative management will be bundled and focused within the group and the new museum headquarters. The New National Museum is devoted to the study of our nation, history and culture as mirrored in contemporary times – for present and future generations. It makes a unique contribution to the formation of identity/identities and to a continually updated record of ongoing history. Hence, the new museum postulates and assumes an active role in society.