

2007.15 (S. 279–321)

Zur Rechtsstellung des Schweizerischen Landesmuseums und zu den Kompetenzen seiner Organe

Jaag Tobias, Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor an der Universität Zürich
Hauser Matthias, lic. iur., Rechtsanwalt, Zürich

Gutachten vom 4. Juli 2006

Stichwörter: *Verwaltungsorganisation des Bundes; dezentrale Bundesverwaltung; unselbständige Anstalt; Schweizerisches Landesmuseum; Landesmuseumskommission.*

Mots-clés: *Organisation du gouvernement; unités administratives décentralisées; autonomie technique; Musée national suisse; Commission du Musée national.*

Termini chiave: *Organizzazione del Governo; unità amministrativa decentralizzata; istituto non autonomo; Museo nazionale svizzero; Commissione del Museo nazionale.*

Regeste:

Das Schweizerische Landesmuseum ist als unselbständige Anstalt mit einem erheblichen Autonomiebereich zu qualifizieren. Das SLM ist nach der Terminologie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) und der dazugehörigen Verordnung der dezentralen Bundesverwaltung als Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit zu qualifizieren. Art. 8 SLMG räumt der Landesmuseumskommission die Kompetenz zur Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums ein. Dementsprechend hat der Bundesrat nur die Oberaufsicht über die LMK und muss ihre Autonomie respektieren. Die Direktion ist der LMK unterstellt.

Die Autonomie des SLM ist im fachlichen Bereich, umfassend. Im Bereich des Personals und der Finanzen ist sie hingegen beschränkt.

Die 1989 erfolgte Ämterzusammenlegung erfolgte auf Verordnungsstufe. Da der Bundesrat nicht die Kompetenz hat, die gesetzlich geregelten Befugnisse der LMK und damit die Autonomie des SLM aufzuheben oder entscheidend einzuschränken, kann die Ämterzusammenlegung von 1989 unter Beachtung des übergeordneten Rechts nur die Wirkung entfalten, dass das SLM eine dem Bundesamt für Kultur zugewiesene dezentrale Verwaltungseinheit ist, wobei seine Autonomie und die Befugnisse der LMK gewahrt werden

Regeste:

Le Musée national suisse (MNS) doit être qualifié d'établissement non indépendant bénéficiant d'une large autonomie. L'art. 8 de la loi précitée charge la Commission du Musée national (CMN) d'administrer le MNS. Le Conseil fédéral exerce donc uniquement la haute surveillance sur la CMN et doit respecter son autonomie. La direction du MNS est pour sa part subordonnée à la CMN.

Le MNS bénéficie d'une autonomie pleine et entière sur le plan technique, mais d'une autonomie limitée dans le domaine du personnel et des finances.

Le rattachement du MNS à l'Office fédéral de la culture (OFC) en 1989 résulte d'une simple ordon-

nance. Comme le Conseil fédéral n'a pas le pouvoir de supprimer ou de restreindre fortement les compétences dévolues par une loi, cette réorganisation a pour seule conséquence de transformer le MNS en une unité administrative décentralisée de l'OFC sans toucher à son autonomie, qui découle des compétences de la CMN.

Regesto:

Il Museo nazionale svizzero deve essere considerato come un istituto non autonomo che gode di un considerevole margine di manovra. L'art. 8 LMNS sancisce che l'amministrazione del Museo nazionale svizzero è affidata alla Commissione del Museo nazionale. Il Consiglio federale ha solo l'alta vigilanza su questa Commissione e deve pertanto rispettarne l'autonomia. La direzione è assunta dalla Commissione.

L'autonomia del Museo nazionale è ampia nell'ambito specialistico, ma è limitata nel settore del personale e delle finanze.

Nel 1989 è avvenuto un accorpamento di tre enti a livello di ordinanza. Poiché il Consiglio federale non ha la competenza di togliere o limitare drasticamente i poteri della Commissione disciplinati dalla legge, e quindi l'autonomia del Museo nazionale, questo accorpamento può solo avere l'effetto, nel rispetto del diritto di rango superiore, di integrare il Museo nazionale all'Ufficio federale della cultura in qualità di unità amministrativa decentralizzata, mantenendo così l'autonomia e i poteri della Commissione del Museo nazionale.

Rechtliche Grundlagen:

Art. 164 Abs. 1 Bst. g, Art. 178 und 179 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101);

Art. 2, 8, 38, 43 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010);

Art. 6 Abs. 1 Bst. e, Art. 6 Abs. 2 Bst. e und f, Abs. 3 und 4, Art. 8 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1);

Art. 8 Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995 (IGEG; SR 172.010.31);

Art. 18 Abs. 3 Bst. e Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3);

Art. 5 Abs. 2 Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996 (Kommissionenverordnung; SR 172.31);

Art. 5 (gestrichen), Art. 1-3, Art. 6-9 Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 27. Juni 1890 (Landesmuseumsgesetz, SLMG; SR 432.31; A.S. n.F. Bd. XI, S. 690);

Art. 1 Abs. 3 Bundesbeschluss betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890, über die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums vom 21. Juni 1902 (SR 432.311; A.S. n.F. Bd. 19, S. 246 ff.);

Art. 6 Abs. 4 Verordnung über die Landesmuseumskommission vom 7. April 1993 (LMK-V; SR 432.32);

Art. 3 und 4 Verordnung über den Museumsfonds des Schweizerischen Landesmuseums vom 3. April 1996 (SR 432.35);

Art. 13 Abs. 1 Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» vom 17. Dezember 1965 (SR 447.1);

Art. 2 Bst. f, Art. 39 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz; SR 611.0)

Base juridique:

*Art. 164 al. 1 let. g, art. 178 et 179 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101 ;
art. 2, 8, 38 et 43 al. 2 Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010);
art. 6 al. 1 let. e, art. 6 al. 2 let. e et f, al. 3-4, art. 8 al. 2 Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1) ;
art. 8 Loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI ; RS 172.010.31);
art. 18 al. 3 let. e Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3);
art. 5 al. 2 Ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extraparlamentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (Ordonnance sur les commissions ; RS 172.31);
art. 5 (abrogé), art. 1-3, art. 6-9 Loi fédérale du 27 juin 1890 concernant la création d'un musée national suisse (RS 432.31);
art. 1 al. 3 Arrêté fédéral du 21 juin 1902 qui complète l'arrêté du 27 juin 1890 créant un musée national (RS 432.311);
art. 6 al. 4 Ordonnance du 7 avril 1993 concernant la Commission du Musée national (O-CM ; RS 432.32);
art. 3 al. 4 Ordonnance du 3 avril 1996 concernant le fonds du Musée national suisse (RS 432.35);
art. 13 al. 1 Loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1);
art. 2 let. f, art. 39 Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC ; RS 611.0).*

Basi legali:

*art. 164 cpv. a let. g, art. 178 e 179 Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101);
art. 2, 8, 38 et 43 cpv. 4 Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010);
art. 6 cpv. 1 let. e, art. 6 cpv. 2 let. g e f, cpv. 3-4, art. 8 cpv. 2 Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1);
art. 8 Legge federale del 24 marzo 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPI; RS 172.010.31);
art. 18. cpv. 3 let. e Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3);
art. 5 cpv. 2 Ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni; RS 172.31);
art. 5 (abrogato), art. 1-3, art. 6-9 Legge federale del 27 giugno 1890 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero (RS 432.31);
art. 1 cpv. 3 Decreto federale del 21 giugno 1902 a compimento di quello del 27 giugno 1890 sulla istituzione di un Museo nazionale svizzero (RS 432.311);
art. 6 cpv. 4 Ordinanza del 7 aprile 1993 concernente la Commissione del Museo nazionale (O-CMN; RS 432.32);
art. 3 e 4 Ordinanza del 3 aprile 1996 concernente il fondo del Museo nazionale svizzero (RS 432.35);
art. 13 cpv. 1 Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione «Pro Helvetia» (RS*

447.1);

art. 2 let. f, art. 39 Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0

Inhaltsübersicht

I.	Fragestellung	285
II.	Historische Entwicklung des Schweizerischen Landesmuseums	285
III.	Organisationsrechtliche Grundlagen	287
A.	Organisationskompetenz des Bundesgesetzgebers	287
B.	Organisationskompetenz des Bundesrates	289
C.	Wichtigste in Frage kommende Rechtsformen	290
	1. Massgeblichkeit der spezialgesetzlichen Regelung	290
	2. Zentralverwaltung	291
	3. Öffentlichrechtliche Anstalten	292
IV.	Kompetenzen der Landesmuseumskommission	294
A.	Überblick	294
B.	Zusammensetzung der LMK	294
C.	Umfang der Kompetenzen der LMK zur Verwaltung des Landesmuseums	295
D.	Verhältnis zur Direktion des SLM	295
E.	Nähere Umschreibung der Kompetenzen der LMK durch bundesrätliche Verordnungen	296
	1. Auslegung der Delegationsnorm	296
	2. Regelungen auf Verordnungsstufe	297
	3. Verwaltungspraxis 1891-1897	299
F.	Kompetenzen im Personalbereich	300
G.	Oberaufsicht des Bundesrates	301
	1. Grundsatz	301
	2. Adressat	301
	3. Umfang	302
	4. Aufsichtsmittel	303
H.	Allgemeine Organisationsbestimmungen des Bundes	306
V.	Rechtsform des SLM	307
A.	Bezeichnung in der Gründungszeit	307
B.	Verwaltungsorganisationsgesetz	308
C.	Beurteilung auf Grund der Regelung im SLMG	309
D.	Fazit	310
VI.	Kompetenzabgrenzung zwischen Zentralverwaltung und SLM	310
A.	Aufsichtsinstanz	310
B.	Wahrnehmung der Aufgaben	310
C.	Kompetenzen im Personalwesen	310
D.	Kompetenzen im Beschaffungswesen	311
E.	Beurteilung der Verordnung von 1993	311
VII.	Schlussfolgerungen	313
A.	Zusammenfassung	313
B.	Beantwortung der Gutachterfragen	313
	Anhang	316
-	Literaturverzeichnis	316
-	Rechtsquellen	317
	A. In Kraft stehende Erlasse	317

	B. Nicht mehr in Kraft stehende Erlasse	318
-	Materialien	318
-	Weitere Quellen (Auswahl)	319
-	Abkürzungsverzeichnis	320

I. Fragestellung

- 1 Gemäss Auftrag des Kantons Zürich sowie der Stadt Zürich vom 15. Juni 2006 sollen im Rahmen eines Rechtsgutachtens folgende Fragen erörtert und beantwortet werden:

1. Was für eine rechtliche Institution stellte und stellt das Schweizerische Landesmuseum dar:

- a. bei seiner Gründung 1890 und in den folgenden Jahrzehnten;
- b. heute unter den Bestimmungen von RVOG und RVOV und den anderen Organisations- und Verwaltungsbetriebserlassen des Bundes?

Was folgt aus dieser institutionellen Stellung:

- c. insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzen des Bundesamtes für Kultur gegenüber dem Landesmuseum;
 - d. zum Umfang der Kompetenzen der Direktion des Landesmuseums;
 - e. zur Verwaltung der Ressourcen und der Wahrnehmung der Aufgaben (Art. 8 Abs. 2 RVOV)?
2. Was änderte die Ämterzusammenlegung von 1989 zum Bundesamt für Kultur an der Stellung des Landesmuseums?
 3. Welche Behörde kann die Organisation des Schweizerischen Landesmuseums ändern?“

II. Historische Entwicklung des Schweizerischen Landesmuseums

- 2 Ausschlaggebend für die Schaffung des Schweizerischen Landesmuseums (SLM) war die Besorgnis, dass sonst zahlreiche Denkmäler vergangener Epochen durch Verkäufe ins Ausland und schlechten Unterhalt verloren gehen würden. Die Botschaft wies auch darauf hin, dass die zahlreichen Altertumsvereine sowie die kantonalen und lokalen Behörden von sich aus nicht im Stande waren, diese Aufgaben in genügendem Masse wahrzunehmen¹.

¹ Gründungsbotschaft, BBl 1889 III, S. 209 ff. – Die Darstellung der historischen Entwicklung bis 1972 ist weitgehend dem Gutachten POLEDNA entnommen.

- 3 Um den Verkauf eines Pfahlbautenmuseums ins Ausland zu verhindern, kaufte der Bund die Sammlung bereits 1884 und brachte sie zunächst im Bundesratshaus unter². 1888 anbot der Kanton Basel Stadt zunächst die Barfüsserkirche und anschliessend eine angrenzende Liegenschaft als Räumlichkeiten für das Nationalmuseum und bewarb sich um dessen Sitz. Es folgten entsprechende Bewerbungen von Bern, Zürich und Luzern. Im gleichen Zeitraum wurde die Eidgenossenschaft mit zahlreichen Schenkungen, Legaten und Erbeinsetzungen bedacht, mit welchen ihr finanzielle Mittel oder Ausstellungsgegenstände für ein Schweizerisches Landesmuseum vermacht wurden³.
- 4 Am 27. Juni 1890 verabschiedete die Bundesversammlung den Bundesbeschluss betreffend die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums (Landesmuseumsgesetz; SLMG)⁴. Dieser bestimmte, dass ein Schweizerisches Landesmuseum gegründet werden sollte, legte aber dessen Sitz noch nicht fest. Als Zweck des Museums wurde die Aufnahme bedeutsamer vaterländischer Altertümer geschichtlicher und kunstgewerblicher Natur vorgesehen, die im Landesmuseum aufgestellt werden sollten. Die bereits der Eidgenossenschaft gehörenden historisch-antiquarischen Sammlungen sowie einzelne Gegenstände wurden dem Landesmuseum zugewiesen. Finanziert werden sollte das Museum durch die jeweiligen Bundeskredite für die Erhaltung vaterländischer Altertümer, durch Mittel der Merianstiftung und allfällige weitere Vergabungen sowie durch geschenkte oder unter Vorbehalt des Eigentumsrechts anvertraute schweizerische Altertümer.
- 5 Der noch nicht bestimmte Sitzkanton und die Stadt am künftigen Sitz des Landesmuseums wurden verpflichtet, ihre bestehenden Sammlungen unter Wahrung ihres Eigentumsrechts in das Landesmuseum einzubringen, was insbesondere durch das Ziel motiviert war, einen genügenden Grundstock für die Sammlung zu schaffen⁵.
- 6 Nach langen Debatten über den Standort und nach fünfjähriger Bauzeit konnte das Landesmuseum Ende Juni 1898 in Zürich eröffnet werden. Schon bald zeigte sich, dass die allgemeinen Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts für die Zwecke des Landesmuseums zu eng waren. Dies betraf insbesondere die budgetrechtlichen Prinzipien der Spezialität und der Annuität. Mit Bundesbeschluss vom 21. Juni 1902 wurde unter anderem ein Museumsfonds geschaffen, welchem sowohl die in einem Jahr nicht aufgebrauchten Kredite als auch Erlöse aus dem Verkauf von Altertümern (Doubletten und andere entbehrliche Stücke) sowie Bargeschenke und Erträge aus Eintrittsgeldern, Garderoben, Taxen und dem Verkauf des offiziellen Führers zuzuweisen sind⁶. Damit wur-

² Gründungsbotschaft, S. 211.

³ Gründungsbotschaft, S. 214 ff.

⁴ Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 27. Juni 1890 (SR 432.31).

⁵ Schreiben des Bundesamtes für Justiz vom 1. Februar 1888 an das Schweizerische Landesmuseum betreffend Kantonales Museum für Ur- und Frühgeschichte in Zürich.

⁶ Art. 9 SLMG in der Fassung gemäss Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1902; vgl. Botschaft

de in einem gewissen Mass ein unternehmerisches Handeln gestattet und finanzielle Unabhängigkeit gewährt.

- 7 Eine erste wesentliche Erweiterung des Landesmuseums erfolgte 1912, als der Bundesrat für das Landesmuseum das Schloss Wildegg als Erbschaft annahm. Dem Landesmuseum wurde 1978 das Schweizerische Zolmuseum in Gandria angegliedert. 1984 wurde die Gründung einer Zweigstelle im Schloss Prangins beschlossen⁷. 1990 wurde das Musikautomaten-Museum Seewen eingegliedert. 1995 konnte mit dem Panorama der Schweizer Geschichte in Schwyz eine weitere Aussenstelle eröffnet werden. Weitere solche Aussenstellen bilden das Museum Bärengasse in Zürich sowie die Keramiksammlung im Zunfthaus Meisen in Zürich.
- 8 Mit Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1972 wurde Art. 5 SLMG gestrichen, welcher die Verpflichtung des Sitzortes enthalten hatte, die Bau-, Einrichtungs- und Unterhaltskosten für das Landesmuseum zu tragen.
- 9 1989 beschloss der Bundesrat, das SLM in das Bundesamt für Kultur einzugliedern. Er passte die Ämterliste des inzwischen aufgehobenen Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie die inzwischen aufgehobenen Verordnungen über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste der Bundeskanzlei und über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter entsprechend an⁸. Erst 1993 erfolgte eine entsprechende Totalrevision der Verordnung über die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums, welche nun als Verordnung über die Landesmuseumskommission bezeichnet wurde. Das Landesmuseumsgesetz wurde jedoch nicht in diesem Sinn abgeändert.

III. Organisationsrechtliche Grundlagen

A. Organisationskompetenz des Bundesgesetzgebers

- 10 Die Bundesverfassung (BV) enthält über die Organisation der Verwaltungsträger des Bundes nur wenige grundsätzliche Bestimmungen. Insbesondere sieht sie die *Bundeszentralverwaltung* vor und weist dem Bundesrat die Aufgabe zu, für deren zweckmässige Organisation zu sorgen⁹. Sie hält sodann fest, dass Verwaltungsaufgaben durch Gesetz auch an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts *übertragen* werden können, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen¹⁰.

des Bundesrates, BBl 1902 I 903 ff.

⁷ Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses betreffend die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 5. Oktober 1984 (AS 1985, S. 152).

⁸ Vgl. hinten Rz. 34.

⁹ Art. 178 Abs. 1 Satz 2 BV.

¹⁰ Art. 178 BV.

- 11 Gestützt auf die Organisationsgewalt des Bundesrates gemäss Art. 178 Abs. 1 BV sieht Art. 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vor, dass der Bundesrat zur Schaffung einer zweckmässigen Organisation der Bundesverwaltung von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abweichen kann. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die diesbezüglichen Kompetenzen zwischen Gesetzgeber und Bundesrat abgegrenzt sind.
- 12 Gemäss Art. 164 Abs. 1 lit. g BV gehören die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation der Bundesbehörden zu den wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, die zwingend in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Struktur der Zentralverwaltung ist somit zumindest in groben Zügen im Gesetz zu regeln¹¹. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung bedarf in jedem Fall der Grundlage in einem Gesetz¹².
- 13 In der Lehre werden folgende Bereiche der Bundesverwaltung unterschieden:
 - Bundeszentralverwaltung, welche aus den sieben Departementen und der Bundeskanzlei besteht (Art. 178 Abs. 2 und Art. 179 BV)¹³;
 - dezentrale Bundesverwaltung, welche aus den vom Bund errichteten und kontrollierten öffentlichrechtlichen Organisationen und Einheiten (öffentlichrechtliche Anstalten, Stiftungen und Körperschaften) besteht¹⁴.
 - Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung, die Bundesaufgaben erfüllen (Art. 178 Abs. 3 BV).
- 14 Unklar und umstritten ist, ob die Kategorie der dezentralen Bundesverwaltung ebenfalls in den Geltungsbereich von Art. 178 Abs. 3 BV fällt oder ob sie von Art. 178 Abs. 1 BV und somit von der Organisationskompetenz des Bundesrates erfasst wird. Nach der einen Auffassung bedürfen öffentlichrechtliche Anstalten gestützt auf Art. 178 Abs. 3 BV einer gesetzlichen Grundlage¹⁵. Nach einer anderen Auffassung umfasst Art. 178 Abs. 3 BV nicht jede Auslagerung aus der Bundeszentralverwaltung. Anstalten, Betriebe und Behördenkommissionen werden nach dieser zweiten Auffassung zur Bundesverwaltung im Sinne von Art. 178 Abs. 1 BV gerechnet, obwohl es sich um Formen der Dezentralisierung handelt¹⁶.

¹¹ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 19 Rz. 13.

¹² Art. 178 Abs. 3 BV; KNAPP, Exécution, Rz. 26; SÄGESSER, Art. 178 BV Rz. 818 ff.

¹³ Art. 6 Abs. 4 RVOG; TSCHANNEN, § 39 Rz. 29.

¹⁴ JAAG, Dezentralisierung, S. 28 f.; TSCHANNEN, § 39 Rz. 30.

¹⁵ Botschaft über eine neue Bundesverfassung, S. 408 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 19 Rz. 13.

¹⁶ BIAGGINI, St. Galler Kommentar BV, Art. 178 Rz. 27; WEBER/BIAGGINI, S. 48. Nach BIAGGINI, St. Galler Kommentar BV, Art. 178 Rz. 27, fällt insbesondere die Ausstattung von Verwaltungseinheiten mit einem erhöhten Grad an Eigenständigkeit im Sinne des Führens mittels Leistungsauftrag nicht unter Art. 178 Abs. 3 BV.

- 15 Im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsreform der 90er Jahre wurde vom 4-Kreise-Modell gesprochen. Bei den dort gebildeten Kreisen handelt es sich nicht um rechtliche Kategorien, weshalb vorliegend darauf nicht eingegangen wird.

B. Organisationskompetenz des Bundesrates

- 16 Die Organisationsgewalt des Bundesrates gemäss Art. 178 Abs. 1 BV besteht nur im Rahmen der gesetzlichen Regelungen¹⁷. Der Vorbehalt des Gesetzes gegenüber der Organisationsgewalt des Bundesrates bezieht sich nur auf wichtige bzw. grundlegende Bestimmungen, da Art. 164 BV nur für diese ausdrücklich die Gesetzesform verlangt und damit die Zuständigkeit der Bundesversammlung unter Vorbehalt des fakultativen Referendums vorsieht¹⁸. Welche Bestimmungen wichtig sind, ist allerdings auch eine politische Wertung. Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV schliesst deshalb nicht aus, dass auch unwichtige Bestimmungen in Bundesgesetzen enthalten sein können¹⁹.
- 17 Art. 8 Abs. 1 RVOG sieht vor, dass der Bundesrat die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung bestimmt und sie den Verhältnissen anpasst. Zu diesem Zweck wird ihm die Kompetenz erteilt, *von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abzuweichen*; ausgenommen sind Fälle, in denen die Bundesversammlung die Organisationskompetenz des Bundesrates ausdrücklich einschränkt.
- 18 Mit dieser Bestimmung wurde die frühere Regelung abgelöst, wonach der Bundesrat bei der Ämterzuteilung zeitlich befristet von der Regelung in anderen Bundesgesetzen abweichen konnte. Die geltende Regelung bezieht sich nicht mehr nur auf die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter, sondern erfasst auch andere organisatorische Bestimmungen. Unter Organisationsbestimmungen sind nach der Botschaft Normen zu verstehen, die in irgendeiner Weise die Organisation der Bundesverwaltung betreffen, beispielsweise die Bezeichnung von Bundesämtern oder die Bestimmung ihres Sitzes, die Zuteilung von Bundesämtern an Departemente oder die Zusammenlegung, Aufhebung, Zuteilung oder der Transfer von Verwaltungseinheiten oder der Zusammenschluss zweier Kommissionen. Dazu gehören auch die Festlegung der Anzahl Hierarchiestufen und die Bezeichnung von Koordinationsorganen sowie die Bestimmung des Entscheidungsspielraums einer Verwaltungseinheit (Bestimmungen über Entscheidungsgremien, die Verselbständigung von Einheiten oder Genehmigungsvorbehalte)²⁰.
- 19 In der Botschaft wurde festgehalten, dass die Kompetenz des Bundesrates, von Bundesgesetzen abzuweichen, ausgeschlossen ist, wenn es sich um grundlegende Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV handelt. Als Beispiel hierfür wurden die organisatorische Veränderung des Instanzenzuges, Bestimmungen über die Wählbarkeit, die

¹⁷ EICHENBERGER, Art. 102 aBV Rz. 179 f.; SÄGESSER, Art. 178 BV Rz. 805; TSCHANNEN, § 38 Rz. 7.

¹⁸ Art. 164 Abs. 1 lit. g BV; Botschaft über eine neue Bundesverfassung, S. 401 und 408; BIAGGINI, St. Galler Kommentar BV, Art. 178 Rz. 20 ff.

¹⁹ SUTTER-SOMM, St. Galler Kommentar BV, Art. 164 Rz. 4.

²⁰ Botschaft über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts, S. 3850 und 3852.

Unvereinbarkeit oder die Funktion einer Verwaltungseinheit genannt. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass sich eine ausdrückliche Einschränkung der Organisationskompetenz des Bundesrates im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Satz 2 RVOG aus dem betreffenden Bundesgesetz selber oder aus den Gesetzesmaterialien ergeben könne. Beispiele wurden dafür nicht genannt²¹. Ob andere Bundesgesetze eine Änderung ihrer Organisationsbestimmungen durch den Bundesrat zulassen, ergibt sich aus deren Auslegung. Dabei sind neben dem Wortlaut (in seiner ursprünglichen und seiner geltungszeitlichen Bedeutung) und dem systematischen Zusammenhang insbesondere der Zweck des Gesetzes und der historische Wille des Gesetzgebers zu berücksichtigen.

- 20 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die auf Art. 8 Abs. 1 RVOG gestützte Kompetenz des Bundesrates, von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abzuweichen, nur soweit besteht, als sich aus den betreffenden Gesetzen keine bewusste Verankerung der Organisation auf Gesetzesstufe ergibt.

C. Wichtigste in Frage kommende Rechtsformen

1. Massgeblichkeit der spezialgesetzlichen Regelung

- 21 Das Staatsrecht des Bundes kennt im Gegensatz zum privatrechtlichen Gesellschaftsrecht keine geschlossene Typologie möglicher Rechtsformen von Verwaltungsträgern²². Weder die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, welche bis Ende 1999 in Kraft war, noch die geltende Bundesverfassung vom 18. April 1999 kennen eine entsprechende Aufzählung. Dementsprechend werden die Organisationseinheiten im Einzelfall durch die sie begründenden Erlasse definiert und die Übergänge zwischen den verschiedenen Typen sind fliessend. Die Bedeutung der Zuordnung einer konkreten Verwaltungseinheit zu einer bestimmten Rechtsform muss deshalb stark relativiert werden.
- 22 Namentlich auch die Abgrenzung der Befugnisse eines Verwaltungsträgers gegenüber den Befugnissen der Zentralverwaltung richtet sich primär nach den speziell für den Verwaltungsträger erlassenen gesetzlichen Bestimmungen. Dies gilt vorliegend umso mehr, als sich das Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums zur Rechtsform des Landesmuseums nicht äussert.
- 23 Da die Erörterung der Kompetenzen dezentraler Verwaltungseinheiten in der juristischen Fachliteratur teilweise im Zusammenhang mit den einzelnen „typischen“ Rechtsformen erfolgt, werden nachfolgend die Zentralverwaltung, die unselbständige und die selbständige Anstalt kurz dargestellt.

²¹ Botschaft über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts, S. 3852 f.

²² KNAPP, PTT, S. 504 f.; MOOR, Bd. III, S. 51 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 1.

2. Zentralverwaltung

- 24 Die Bundeszentralverwaltung umfasst sieben Departemente (sowie die Bundeskanzlei)²³. Die Bundesverfassung bezeichnet sie teilweise schlicht als „Bundesverwaltung“²⁴. Dieser Begriff ist jedoch nicht eindeutig, da das Wort „Bundesverwaltung“ in der Bundesverfassung an anderer Stelle in einem umfassenderen Sinn verwendet wird, der auch die dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes sowie weitere Träger von Bundesaufgaben erfasst; teilweise ist die Bedeutung unklar²⁵.
- 25 Gemäss Art. 2 RVOG umfasst der Begriff der „Bundesverwaltung“ nach Massgabe ihrer Organisationserlasse auch die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, nicht jedoch andere Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden. Vorliegend sind die zentrale und die dezentrale Bundesverwaltung auseinander zu halten, weshalb für ersteres der Begriff „Bundeszentralverwaltung“ oder „Zentralverwaltung“ verwendet wird.
- 26 Die Bundeszentralverwaltung ist *hierarchisch* aufgebaut²⁶. Dies bedeutet, dass jede Einheit der Bundeszentralverwaltung einer oder mehreren anderen untergeordnet ist und dass sie selbst wiederum anderen Behörden untergeordnet sein kann²⁷. Der hierarchische Aufbau der Bundeszentralverwaltung hat namentlich folgende Rechtswirkungen²⁸:
- a. *Dienstbefehle und Weisungen*: Der Bundesrat bzw. die jeweils übergeordnete Verwaltungseinheit ist befugt, den unterstellten Einheiten verbindliche Anordnungen für den Einzelfall zu geben und allgemeine Weisungen zu erlassen.
 - b. *Selbsteintritt (Evokation)*: Der Bundesrat bzw. die jeweils übergeordnete Verwaltungseinheit kann jederzeit einzelne Geschäfte einer untergeordneten Einheit zum Entscheid an sich ziehen.
 - c. *Dienstaufsicht*: Die übergeordneten Verwaltungseinheiten und der Bundesrat haben die Befolgung der Gesetze und Verordnungen sowie die Einhaltung ihrer Dienstbefehle und Weisungen durch die untergeordneten Verwaltungseinheiten zu überwachen. Sie können unter Umständen die Entscheidungen der unteren Instanzen aufheben und selber entscheiden oder die Sache zur Neu Beurteilung zurückweisen.
- 27 Das Hierarchieprinzip gilt nicht nur innerhalb der Bundeszentralverwaltung, sondern in der Regel auch innerhalb der einzelnen dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Hinge-

²³ Art. 178 Abs. 2 und Art. 179 BV; Art. 6 Abs. 4 RVOG; TSCHANNEN, § 39 Rz. 29.

²⁴ So namentlich in Art. 178 Abs. 2 und 187 BV; Botschaft über eine neue Bundesverfassung, S. 408; SÄGESSER, Art. 178 BV Rz. 799.

²⁵ Verwendung in umfassendem Sinn: Art. 169; unklare Bedeutung: Art. 178 Abs. 2 und 3 BV; vgl. SÄGESSER, Art. 178 BV Rz. 801; TSCHANNEN, § 39 Rz. 26; MASTRONARDI, St. Galler Kommentar BV, Art. 169 N. 19.

²⁶ Art. 178 Abs. 1 BV; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 6 Rz. 5.

²⁷ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1027; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 6 Rz. 4.

²⁸ Art. 8 und 38 RVOG; HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1232 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 6 Rz. 7.

gen ist die Hierarchie im Verhältnis zwischen der Zentralverwaltung und den dezentralisierten Verwaltungseinheiten gelockert²⁹. Diese Lockerung ist Ausdruck der Autonomie, welche den dezentralisierten Verwaltungseinheiten zukommt.

3. Öffentlichrechtliche Anstalten

Unselbständige Anstalt

28 Unselbständige öffentlichrechtliche Anstalten können als Organisationseinheiten der Verwaltung charakterisiert werden, denen eine gewisse Autonomie, aber keine Rechtspersönlichkeit zukommt und denen kein eigenes Vermögen zur Verfügung steht³⁰. Der Begriff der unselbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt ist wie erwähnt gesetzlich nicht allgemein gültig definiert. In der Lehre bestehen verschiedene Umschreibungen. HÄFELIN/MÜLLER definieren die öffentlichrechtliche Anstalt als eine Verwaltungseinheit, zu der ein Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst ist und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltsbenützern zur Verfügung steht³¹. Bei der unselbständigen Anstalt ist anzufügen, dass sie über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt.

29 Die unselbständige öffentlichrechtliche Anstalt zeichnet sich durch folgende Begriffsmerkmale aus³²:

- Sie wird von einem (oder mehreren) Gemeinwesen getragen.
- Sie beruht auf einem Rechtssatz.
- Sie ist organisatorisch aus der Zentralverwaltung ausgegliedert.
- Sie verfügt über eine gewisse Autonomie.
- Sie ist mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet.
- Sie ist zur dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens bestimmt.
- Sie steht im Rahmen dieser Verwaltungsaufgabe den Anstaltsbenützern zur Verfügung.
- Sie verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Selbständige Anstalt

30 Selbständige Anstalten unterscheiden sich von den unselbständigen durch die ihnen zukommende Rechtspersönlichkeit, welche insbesondere Auswirkungen auf ihre Stellung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren haben kann. Sie verfügt in der Regel über eigenes Vermögen, das von demjenigen des Trägergemeinwesens abgegrenzt ist. Hin-

²⁹ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1241; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 13 und 15.

³⁰ JAAG, Dezentralisierung, S. 28.

³¹ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1314; JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht, Rz. 1710; MAHON, S. 162 f.; MOOR, Bd. III, S. 67 ff.

³² HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1314; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 3, 8 f. und 18.

gegen ist mit der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit nicht unbedingt eine grössere Autonomie verbunden³³.

Autonomie der öffentlichrechtlichen Anstalten

- 31 Öffentlichrechtliche Anstalten verfügen gegenüber der Exekutive und der Zentralverwaltung immer über eine mehr oder weniger weit gehende Autonomie, das heisst über eine administrative Selbständigkeit³⁴. Autonomie bedeutet, dass die Leitungsorgane der Anstalten ihre Funktion in eigener Verantwortung wahrnehmen. Sie geniessen im Rahmen der massgebenden Rechtssätze einen weit gehenden Entscheidungsspielraum³⁵. Die Einräumung einer solchen Autonomie ist häufig das Motiv, um dezentralisierte Verwaltungseinheiten zu schaffen³⁶. Das Ausmass der Autonomie ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen, die den einzelnen Anstalten zu Grunde liegen³⁷. Die Aufsichtsbehörde des Trägergemeinwesens darf nicht mit Weisungen und Selbsteintritten unmittelbar in diese Handlungsfreiheit der Anstalten eingreifen³⁸.
- 32 Die Autonomiegewährung erfolgt kaum je vollständig. Insbesondere kann keine Anstalt derart selbständig sein, dass sie sich der staatlichen Aufsicht vollständig entziehen würde³⁹. Vielmehr werden die sich aus der Anstaltsaufgabe ergebenden Entscheidungen, Obliegenheiten, Funktionen und Verrichtungen zwischen dem Trägerverband und den Anstaltsorganen aufgeteilt, teils durch getrennte Zuständigkeiten und teils durch verschiedene Formen des Zusammenwirkens. Je nachdem, ob die Mehrheit dieser Kompetenzen von der Anstalt oder vom Trägergemeinwesen wahrgenommen wird, liegt eine Anstalt mit mehr oder weniger ausgeprägter Autonomie vor⁴⁰. Das Mass der Autonomie einer Anstalt ergibt sich somit auch aus der im Gesetz festgelegten Intensität der Aufsicht.

³³ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 235; HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1325; KNAPP, Grundlagen, N. 2510 und 2560; LAZZARINI, S. 54 f.

³⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 234; LAZZARINI, S. 5 f., 50 f.

³⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 234 f.; LAZZARINI, S. 50 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 15; § 5 Rz. 28.

³⁶ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 234 f.

³⁷ MOOR, Bd. III, S. 70.

³⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 235.

³⁹ KNAPP, N. 2671; LAZZARINI, S. 53; SCHWARZENBACH, S. 260.

⁴⁰ LAZZARINI, S. 52 f.

IV. Kompetenzen der Landesmuseumskommission

A. Überblick

- 33 Das Landesmuseumsgesetz enthält zwar keine explizite Regelung, welche die Weisungsgebundenheit des Landesmuseums bzw. der Landesmuseumskommission (LMK) und des Direktors ausdrücklich vorsehen oder ausschliessen würde. Immerhin sieht Art. 8 Abs. 1 SLMG vor, dass die Verwaltung des Landesmuseums von der LMK besorgt wird und dass diese der „*Oberaufsicht*“ des Bundesrates untersteht. Gemäss Art. 8 Abs. 4 werden die Befugnisse und Obliegenheiten der Kommission und der ihr unterstehenden Beamten durch die bundesrätliche Vollziehungsverordnung festgestellt.

B. Zusammensetzung der LMK

- 34 Die LMK besteht aus sieben Mitgliedern. Davon werden fünf durch den Bundesrat gewählt und je ein Mitglied wird vom Kanton und von der Stadt Zürich bestimmt⁴¹. Das Gesetz gewährt somit dem Kanton und der Stadt Zürich als ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Dritten Rechte.
- 35 Das Recht von Kanton und Stadt Zürich, sich über ihre Kommissionsmitglieder an der Verwaltung des Landesmuseums zu beteiligen, steht im Zusammenhang mit den ihnen durch Art. 6 SLMG auferlegten Pflichten, die am Sitz des Landesmuseums befindlichen, der Stadt oder einer öffentlichen Korporation oder dem Kanton gehörenden historisch-antiquarischen Sammlungen dem Landesmuseum zu übergeben, damit diese mit den Sammlungen des Bundes vereinigt in den Räumen des Landesmuseums aufgestellt und einheitlich geordnet werden. In der Botschaft wurde dazu Folgendes ausgeführt:

„... so [angesichts dieser Verpflichtungen] ist klar, dass den Besitzern dieser sehr erheblichen und werthvollen Theile des Institutes bei der Verwaltung desselben gebührende Mitwirkung eingeräumt und gesichert werden muss. Andererseits ist darauf zu halten, dass diese Verwaltung keine getrennte sei. Es ist somit angezeigt, für dieselbe eine gemischte Kommission vorzusehen, welche, unter Vorbehalt des Präsidiums für den Bund, zum Theil vom Bundesrath, zum andern Theil von der kantonalen und kommunalen Behörde, bzw. der Behörde einer an dem Museum beteiligten Korporation zu wählen wäre“⁴².

- 36 Das Recht, je einen Vertreter in die LMK zu wählen, kann nicht für sich allein betrachtet werden, sondern hängt eng mit den Kompetenzen zusammen, welche das Gesetz der LMK zuteilt⁴³.

⁴¹ Art. 8 Abs. 1 SLMG.

⁴² Gründungsbotschaft, BBl 1889 III, S. 209 ff., 226.

⁴³ In diesem Sinn auch: Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 28. August 1990 über die Zuständig-

C. Umfang der Kompetenzen der LMK zur Verwaltung des Landesmuseums

- 37 Die LMK hat gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG die Aufgabe, die Verwaltung des Landesmuseums zu besorgen.
- 38 Unter „Verwaltung“ im Sinne von Art. 8 Abs. 1 SLMG sind sämtliche Aufgaben und Kompetenzen zu verstehen, welche die Führung des Landesmuseums mit sich bringt. Dazu gehören namentlich die interne Organisation des Landesmuseums, die Anstellung und die Führung des Personals, die Beschaffung von Arbeitsgeräten und Mobiliar sowie der Erwerb, die Veräusserung sowie die Ausleihe von Gegenständen der Sammlung bzw. der Ausstellung. Sie umfasst sowohl die fachlichen als auch die administrativen und organisatorischen Aspekte. Die der LMK gesetzlich eingeräumte Kompetenz zur Verwaltung des Landesmuseums ist somit sachlich in einem *umfassenden Sinn* zu verstehen.
- 39 Grundsätzlich ist die LMK für die Verwaltung abschliessend zuständig⁴⁴. Allerdings ergeben sich aus dem Gesetz verschiedene *Einschränkungen*. So bestimmt Art. 8 Abs. 4 SLMG, dass die Befugnisse und Obliegenheiten der Kommission und der ihr unterstehenden Beamten durch die bundesrätliche Vollziehungsverordnung festgestellt werden. Für die Finanzierung enthält Art. 9 SLMG besondere Bestimmungen. Gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG untersteht die Verwaltung des Landesmuseums der Obergerichtsprüfung durch den Bundesrat.

D. Verhältnis zur Direktion des SLM

- 40 Der Umfang der Kompetenzen der Direktion des Landesmuseums ist im SLMG nicht geregelt. Auch die geltende Verordnung über die Landesmuseumskommission⁴⁵ enthält darüber keine Bestimmung. Grundsätzlich ist es Sache der LMK, die Verwaltung des Landesmuseums zu besorgen. Die Direktion ist der LMK unterstellt⁴⁶, wobei hier ein hierarchisches Verhältnis analog zur Hierarchie in der Zentralverwaltung besteht⁴⁷. Dementsprechend ist es Sache der LMK, die Delegation von bestimmten ihrer Aufgaben an die Direktion vorzunehmen und in diesem Sinn die Aufgabenteilung zu regeln. Die LMK ist gegenüber der Direktion weisungsbefugt und kann Geschäfte an sich ziehen sowie Entscheide der Direktion nachträglich aufheben oder ändern.

keiten im Bereich des Schweizerischen Landesmuseums, insbesondere Ziff. 4.

⁴⁴ FLEINER/GIACOMETTI, S. 614.

⁴⁵ Verordnung über die Landesmuseumskommission vom 7. April 1993 (LMK-V; SR 432.32).

⁴⁶ Art. 8 Abs. 1 SLMG.

⁴⁷ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 1241; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 13 und 15.

E. Nähere Umschreibung der Kompetenzen der LMK durch bundesrätliche Verordnungen

1. Auslegung der Delegationsnorm

- 41 Gemäss Art. 8 Abs. 4 SLMG werden die Befugnisse und Obliegenheiten der Kommission und ihrer Beamten durch die bundesrätliche Vollziehungsverordnung festgestellt. Es fragt sich, welchen Spielraum der Bundesrat bei der Festlegung der Kompetenzen und Aufgaben der LMK hat.
- 42 Im systematischen Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 1 muss Art. 8 Abs. 4 SLMG so verstanden werden, dass der Bundesrat die Befugnisse und Obliegenheiten der Kommission und der ihr unterstehenden Beamten näher umschreiben kann. Er ist dabei aber an den Grundsatz gebunden, dass die Verwaltung des Landesmuseums von der LMK besorgt wird.
- 43 Nebst den systematischen Erwägungen sprechen auch die Absichten des historischen Gesetzgebers sowie die teleologische, auf den Zweck der Norm ausgerichtete Betrachtung für diese Auslegung, da mit der Vertretung des Kantons und der Stadt Zürich dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass diese ihre historischen Sammlungen in die Bestände des Landesmuseums einbringen mussten. Die Einsetzung einer Kommission für die Verwaltung des Landesmuseums bezweckt insbesondere den Einbezug der kantonalen und kommunalen Behörden am Ort des Sitzes. Diesen soll so eine Mitberatung und Mitbestimmung auch über ihre Sammlungsgegenstände ermöglicht werden. Historisch gesehen war dies die zentrale Begründung für die Einsetzung einer Kommission⁴⁸. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Stadt und Kanton Zürich aus diesem Grund lange Zeit auf eigene historische Museen verzichtet haben und das Landesmuseum dementsprechend auch die Aufgabe hat, die Geschichte von Stadt und Kanton Zürich darzustellen. Bis in die neueste Zeit herrschte die Meinung, es sei Stadt und Kanton Zürich durch das Landesmuseumsgesetz untersagt, in dem vom Auftrag des Landesmuseums abgedeckten Bereich ein eigenes Museum (namentlich ein solches für Ur- und Frühgeschichte) zu gründen⁴⁹. Der Einbezug von ausserhalb der Bundesverwaltung vorhandenem Fachwissen tritt somit als Motiv des historischen Gesetzgebers für die Einsetzung einer Kommission sowie auch als Normzweck in den Hintergrund.
- 44 Aus dem zeitgemässen Auslegungselement ergibt sich kein Hinweis auf ein anderes Normverständnis. Im Sinne einer zeitgemäss-systematischen Überlegung ist zwar auch Art. 8 Abs. 1 Satz 2 RVOG in Betracht zu ziehen, welcher dem Bundesrat im Rahmen seiner Organisationskompetenz die Befugnis gibt, von Organisationsbestimmungen anderer Bundesgesetze abzuweichen. Davon sind aber Fälle, in denen die Bundesver-

⁴⁸ Gründungsbotschaft, S. 225 f.

⁴⁹ Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zu Handen des SLM vom 1. Februar 1988 betreffend Kantonales Museum für Ur- und Frühgeschichte, Zürich.

sammlung die Organisationskompetenz des Bundesrates ausdrücklich eingeschränkt hat, ausgenommen. Eine solche Einschränkung ist vorliegend insbesondere auch deshalb anzunehmen, weil damit, wie erwähnt, Rechte Dritter begründet werden⁵⁰.

2. Regelungen auf Verordnungsstufe

45 Dieser Gesetzesinterpretation folgten auch die vom Bundesrat erlassenen Verordnungen betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums von 1892, von 1907, von 1946 sowie von 1979.

46 Die *Verordnung von 1892*⁵¹ wiederholte zunächst die Gesetzesbestimmung, wonach die LMK unter Oberaufsicht des Bundesrats die Verwaltung des Landesmuseums besorgt. Sie sah sodann vor, dass die LMK dem Bundesrat die Wahl des Direktors und des Kustoden vorschlägt. Die Wahl der übrigen Angestellten legte sie in die Kompetenz der LMK⁵². Weiter regelte sie die Konstituierung der LMK (Wahl des Präsidenten durch den Bundesrat; Wahl des Vizepräsidenten und des Sekretärs durch die LMK), die Kommissionssitzungen und das Dringlichkeitsrecht des Präsidenten. Sie bestimmte, dass das Arbeitsprogramm einer Amtsperiode, der jährliche Geschäftsbericht, das Verwaltungsbudget und ein vierteljährliches Verzeichnis der erworbenen Gegenstände dem Departement des Innern zu Händen des Bundesrates vorzulegen sind. Bezüglich der Finanzkompetenzen sah sie vor, dass die LMK definitiv über Ankäufe bis zu 4'000 Franken entscheidet und für solche, welche den Betrag übersteigen, dem Departement des Innern zu Händen des Bundesrates Vorschläge unterbreitet. Weiter regelte sie die Mitwirkung der LMK bei der Beurteilung von kantonalen Subventionsgesuchen, die Vertretung des Landesmuseums im Verband der öffentlichen Altertumssammlungen, die Spesen, die Entschädigung des Sekretärs, den Beizug von Experten sowie die Aufgaben und Kompetenzen des Direktors. Der Direktor stand unter der Aufsicht der LMK und leitete in deren Namen die Tätigkeit der Anstalt.

47 Die *Verordnung von 1907*⁵³ nahm gegenüber jener von 1892 relativ geringfügige Änderungen vor. So wurden namentlich die Kompetenz des Präsidenten für dringliche Einkäufe betragsmässig limitiert, die Ausgabenkompetenzen der Kommission erhöht und verschiedene Bestimmungen detaillierter ausgeführt. Neu war vorgesehen, dass die Direktion aus dem Direktor und dem Vizedirektor besteht, welche beide an den Sitzungen der LMK teilnehmen. Nicht mehr eigens erwähnt war die Funktion des Sekretärs. Gemäss § 4 lit. E machte die LMK dem Bundesrat Vorschläge für die Wahl des Direktors und des Vizedirektors sowie der übrigen im Gesetz genannten Beamten. Der Direktor

⁵⁰ Vgl. Rz. 34.

⁵¹ Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 4. März 1892, A.S. n.F. 1892, S. 603.

⁵² § 4 lit. E.

⁵³ Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 17. Juni 1907, A.S. n.F. Bd. 23, S. 173.

- leitete „namens der Landesmuseumskommission und unter deren Aufsicht“ die Tätigkeit der Anstalt, die innere Verwaltung und führte die Aufsicht über das Personal. Weiter führte er nach Massgabe der Instruktionen des Schweizerischen Finanzdepartements das Kassen- und Rechnungswesen. Die Direktion erhielt durch die Verordnung einen Jahreskredit zur freien Verfügung für kleinere Ankäufe von Gegenständen. Neu wurde für die Benützung des Landesmuseums ein besonderes Reglement vorbehalten.
- 48 Die *Verordnung von 1946*⁵⁴ änderte am Regelungsgegenstand im Vergleich zur Verordnung von 1907 wenig. Auch die Kompetenzen der LMK und die organisatorische Struktur wurden nur geringfügig angepasst. Offenbar wurde nun nebst dem Museumsdirektor, dem Kurator und dem Sekretär der LMK noch weiteres Personal mit dem Status von Beamten angestellt⁵⁵.
- 49 Die *Verordnung von 1979*⁵⁶ brachte eine systematische Neuordnung des Erlasses und eine wesentliche Straffung seines Textes. Sie nahm insofern eine klarere Unterscheidung zwischen den Aufgaben der Kommission und des Direktors vor, als die LMK die Aufgabe hatte, die Verwaltung und Geschäftsführung des Landesmuseums zu *beaufsichtigen*, während der Direktor das Museum *leitete*. Nicht mehr ausdrücklich erwähnt war die Unterstellung des Personals unter den Direktor und die LMK; erwähnt war nur noch die Aufgabe des Direktors, den wissenschaftlichen Mitarbeitern Forschungsaufträge zu erteilen. Aus der fehlenden Erwähnung der Führung des Personals kann nicht geschlossen werden, dass diese nicht mehr in die Kompetenz des Direktors und in die Aufsichtskompetenz der LMK fallen sollte. Vielmehr ergab sich aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 8 der Verordnung, dass die dem Direktor zukommende Leitung auch die Verwaltung und Geschäftsführung des Landesmuseums umfasste und er diesbezüglich unter der Aufsicht der LMK stand.
- 50 Erst in der noch heute geltenden *Verordnung von 1993* wird die Kompetenz der LMK bezüglich der Verwaltung des Landesmuseums bzw. der Aufsicht über dessen Geschäftsführung nicht mehr erwähnt. Es ist nur noch die Rede von der Kompetenz zum Entscheid über die langfristige und dauernde Ausleihe sowie über die Veräusserung von Objekten. Daneben werden weitere Aufgaben beratender Art erwähnt. So berät und unterstützt die LMK das Bundesamt für Kultur bzw. das SLM in allen mit der Erfüllung der Aufgaben des Landesmuseums verbundenen Tätigkeiten und Fragen, sie verfolgt die Entwicklung des Museumswesens und der mit den Aufgaben des Schweizerischen Landesmuseums verbundenen Gebiete, und sie nimmt Stellung zu Erlassentwürfen, welche die Tätigkeit des Schweizerischen Landesmuseums betreffen. Statt der Wahl des

⁵⁴ Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 29. November 1946, A.S. n.F. 1946, S. 1001; BS 4, S. 231.

⁵⁵ Vgl. Art. 11 der Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 29. November 1946.

⁵⁶ Verordnung über die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 14. November 1979 (AS 1979, S. 1911).

Direktors auf Antrag der LMK ist nun vorgesehen, dass das Bundesamt vor der Wahl einer neuen Direktorin oder eines neuen Direktors die Stellungnahme der LMK einholt. Immerhin ist das Recht der LMK erwähnt, dem Bundesamt jederzeit Bericht und Antrag zu stellen.

- 51 *Zusammenfassend* ergibt sich, dass bis zur Verordnungsänderung von 1993 sämtliche Verordnungen der vorne dargelegten Auslegung des Landesmuseumsgesetzes folgten. Die Verwaltung des Landesmuseums war somit in allen Bereichen eine Aufgabe und Kompetenz der LMK bzw. des ihr direkt unterstellten Direktors des Landesmuseums. Davon wurde nur in den vom Gesetz vorgezeichneten Bereichen abgewichen. Für die Beschlussfassung über grössere Ausgaben war nach all diesen Verordnungen der Bundesrat bzw. das Departement zuständig. Dieser Kompetenzvorbehalt zu Gunsten der Zentralverwaltung war mit dem Landesmuseumsgesetz vereinbar, da dieses dem Landesmuseum keinen Anspruch auf entsprechende Finanzmittel in einem bestimmten Umfang zuspricht. Die in den Verordnungen vorgenommenen Regelungen der Kompetenzen zur Wahl bzw. Anstellung des Personals können sich auf Art. 8 Abs. 2 und 3 SLMG stützen, die hinsichtlich dieser Kompetenzfragen nicht aufgehoben wurden und richtigerweise auch heute noch massgebend sind⁵⁷.

3. Verwaltungspraxis 1891-1897

- 52 Im Rahmen des uns erteilten Gutachtauftrages ist es nicht möglich, die Akten der LMK umfassend und systematisch auszuwerten. Die Sichtung der Protokolle der LMK der Jahre 1891 bis 1897 zeigt jedoch, dass die LMK ihre Befugnisse entsprechend der vorn erörterten Rechtslage wahrnahm und bei der Wahrnehmung ihrer Entscheidungsbefugnisse jeweils den geltenden Verordnungen folgte.
- 53 Dementsprechend erarbeitete die LMK selber den Entwurf der ersten bundesrätlichen Verordnung über ihre Kompetenzen, beriet ihn und verabschiedete ihn zu Händen des Bundesrates⁵⁸. Der von ihr vorgelegte Entwurf wurde im Wesentlichen in die bundesrätliche Verordnung übernommen.
- 54 Die LMK begutachtete die Pläne der Stadt Zürich für den Bau des Landesmuseums und befasste sich verschiedentlich mit Baufragen⁵⁹. Sie befasste sich sehr häufig mit der Anschaffung von Sammlungsgegenständen, sowohl aus fachlicher als auch aus finanzieller Sicht, und beschloss die nötigen Anschaffungskredite, soweit sie in ihre Kompetenz fielen, oder beantragte dem Bundesrat die Beschaffung von Objekten, wenn ihre Kompetenzsumme dadurch überschritten wurde⁶⁰. Sie schlug dem Bundesrat den Direktor des

⁵⁷ Vgl. nachfolgend Rz. 55 ff.

⁵⁸ LMK-Protokolle vom 7. November 1891, 10. Dezember 1891 und 12. Februar 1892.

⁵⁹ LMK-Protokolle beispielsweise vom 7. November 1891, 26. Januar 1892, 2. Dezember 1892, 28. August 1893, 24. November 1893, 16. Februar 1894, 9. Mai 1894, 11. Oktober 1894 und 4. Juli 1895.

⁶⁰ Beispielsweise LMK-Protokolle vom 26. Januar 1892, 23. März 1892, 2. Dezember 1892, 6. Februar 1893, 19. April 1893, 6. Juli 1893, 28. August 1893, 24. November 1893 usw.

Landesmuseums zur Wahl vor und stellte einen Antrag zur Höhe seiner Besoldung⁶¹. Mit der Wahl des Kustos wartete sie zunächst zu⁶² und schlug dem Bundesrat erst 1896 jemanden zur Wahl vor⁶³. Die LMK erstellte die jährlichen Budgets und nahm Kenntnis von deren Genehmigung durch den Bundesrat⁶⁴. Da das Landesmuseum erst 1898 eröffnet wurde, war bis zu diesem Zeitpunkt noch kaum eigenes Personal erforderlich⁶⁵, weshalb abgesehen vom Direktor und vom Kustoden Personalfragen kaum auf der Traktandenliste standen.

F. Kompetenzen im Personalbereich

- 55 In der ursprünglichen Gesetzesfassung sowie in der Fassung gemäss Erweiterungsbeschluss war in Art. 8 Abs. 2 und 3 SLMG noch ausdrücklich festgehalten, dass die Wahl des Kurators bzw. verschiedener Beamten des Landesmuseums durch den Bundesrat erfolgt⁶⁶. Fussnoten zu Art. 8 Abs. 2 und 3 SLMG in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) bezeichnen diese Bestimmungen als aufgehoben, was aber aus den nachfolgend dargelegten Gründen für die Frage der Kompetenzregelung nicht zutrifft: Für die Aufhebung verweisen die Fussnoten zunächst auf das Beamtengesetz⁶⁷. Gemäss den detaillierten Übergangsbestimmungen in Art. 80 des Beamtengesetzes wurden Bestimmungen anderer Bundesgesetze u.a. dann aufgehoben, wenn sie seinen Vorschriften über die Zuteilung der Ämter, die zulässige Zahl der Träger der einzelnen Ämter sowie die dafür vorgesehene Besoldung widersprachen. Hingegen war nicht vorgesehen, besondere Bestimmungen über die Wahl einzelner Beamten in Spezialgesetzen wie jenem über die Errichtung des Landesmuseums aufzuheben. Eine solche Absicht kann auch der Botschaft zum Beamtengesetz⁶⁸ nicht entnommen werden.
- 56 Eine umfassende Bestimmung über die Aufhebung widersprechenden Rechts enthält zwar Art. 75 Abs. 1 der Angestelltenordnung von 1947⁶⁹, auf welche in der SR

⁶¹ LMK-Protokoll vom 12. Februar 1892.

⁶² LMK-Protokolle vom 12. Februar 1892, 24. November 1893.

⁶³ LMK-Protokoll vom 23. April 1896.

⁶⁴ LMK-Protokolle vom 2. Dezember 1892, 7. Juli 1893, 16. Februar 1894, 18. Juli 1894, 31. Januar 1895, 25. Juli 1895, 16. Januar 1896, 21. August 1896.

⁶⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 28. Februar 1902, BBl 1902 I, S. 900 ff.

⁶⁶ Art. 8 Abs. 2 des Bundesbeschlusses betreffend die Errichtung eines schweiz. Landesmuseums in der Fassung vom 27. Juni 1890, A.S. n.F. Bd. XI, S. 690, sowie Art. 8 Abs. 2 und 3 in der Fassung gemäss Art. 1 Abs. 3 des Bundesbeschlusses betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890, über die Errichtung eines schweizerischen Landesmuseums vom 21. Juni 1902 (A.S. n.F. Bd. 19, S. 246 ff.).

⁶⁷ Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 (BS 1, S. 489).

⁶⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, BBl 1924 III, S. 1 ff.

⁶⁹ Verordnung über das Dienstverhältnis der Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung vom 1.

ebenfalls verwiesen wird. Als bundesrätliche Verordnung kann diese jedoch widersprechende Bundesgesetze nicht aufheben. Auch die vom Bundesrat erlassenen Ämterklassifikationen⁷⁰ können Gesetzesrecht nicht ändern. Demzufolge erweist sich die in der SR von der Bundeskanzlei vorgenommene Streichung von Art. 8 Abs. 2 und 3 SLMG in Bezug auf die Zuständigkeit zur Wahl des Personals als falsch.

- 57 Richtigerweise ist weiterhin der Bundesrat für die Wahl des Personals zuständig, soweit dieses Funktionen erfüllt, die den Besoldungsklassen I bis IV des früheren Beamtengesetzes entsprechen. Der Direktor bzw. die LMK ist zuständig für die Wahl des Personals, das Funktionen erfüllt, die der Besoldungsklasse VII des früheren Beamtengesetzes entsprechen. Der Zwischenbereich ist durch das Gesetz nicht geregelt. Er fällt somit unseres Erachtens in die Zuständigkeit der LMK, wobei der Bundesrat in seiner Verordnung davon abweichen und die Zuständigkeit an sich ziehen kann. Die für die Wahl zuständige Behörde ist grundsätzlich auch für die Entlassung zuständig. Die Führung des Personals fällt im Übrigen in die Zuständigkeit der LMK⁷¹.
- 58 Entsprechend dem Verständnis bei der Gründung des SLM gelten auch das Bundespersonalrecht und das Finanzhaushaltsrecht des Bundes⁷².

G. Oberaufsicht des Bundesrates

1. Grundsatz

- 59 Die Aufsicht bzw. die Oberaufsicht des Gemeinwesens über seine Anstalten wird als Anstaltsaufsicht bezeichnet. Die Verwaltung des SLM durch die LMK erfolgt gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG unter der Oberaufsicht des Bundesrates.

2. Adressat

- 60 Gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG richtet sich die Oberaufsicht des Bundesrates ausdrücklich an die LMK als oberstes Anstaltsorgan. Sie besteht somit gegenüber der Anstalt als Ganze und richtet sich – anders als die Dienstaufsicht – nicht direkt an die Einheiten und Personen innerhalb des SLM. Diese Regelung ist typisch für Anstalten mit erheblicher Autonomie⁷³ und für Fälle, in welchen nur eine Oberaufsicht besteht⁷⁴.

April 1947 (BS 1, S. 688).

⁷⁰ Bundesratsbeschlüsse über die Einreihung der Ämter der Beamten vom 5. Oktober 1929 (Ämterklassifikation; BS 1, S. 543) sowie vom 29. Januar 1954 (Ämterklassifikation; AS 1954, S. 385).

⁷¹ Art. 8 Abs. 1 SLMG.

⁷² Im Gegensatz zum SLMG sieht etwa das Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995 (IGEG; SR 172.010.31) vor, dass das Institut bei der Anstellung des Personals umfassende Kompetenzen hat und dass die Anstellungsbedingungen der Direktionsmitglieder vom Institutsrat festgelegt werden (Art. 8 IGEG).

⁷³ MOOR, Bd. III, S. 57; vgl. LAZZARINI, S. 360 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 5 Rz. 28.

⁷⁴ MOOR, Bd. III, S. 60.

3. Umfang

- 61 Die Aufsicht muss den nach der gesetzlichen Ordnung bestehenden Autonomiebereich des beaufsichtigten Verwaltungsträgers wahren⁷⁵. Sie darf also nicht in das Ermessen der beaufsichtigten Verwaltungseinheit eingreifen. Als Folge der Autonomie reduziert sich die Aufsicht des Trägergemeinwesens in der Regel auf eine Verbandsaufsicht⁷⁶. Massgebend hierfür ist der Umfang der durch das Spezialgesetz vorgesehenen Autonomie⁷⁷. Vorbehalten bleiben gegenteilige gesetzliche Bestimmungen über die Aufsicht, denn solche schränken die Autonomie entsprechend ein. Es wurde bereits festgestellt, dass der LMK die Befugnis zur Verwaltung des SLM zukommt. Sie ist diesbezüglich im Rahmen der erwähnten Einschränkungen grundsätzlich autonom. Die Beschränkung auf die *Oberaufsicht* ist Ausdruck der gewährten Autonomie⁷⁸.
- 62 Die gesetzliche Autonomie der LMK bezieht sich grundsätzlich auf die gesetzlichen Aufgabenbereiche des SLM.
- 63 Die Aufsicht erstreckt sich zunächst auf die Rechtmässigkeit. Sie kann sich aber auch auf übergeordnete politische Ziele beziehen und damit Fragen der Zweckmässigkeit einschliessen. Dies gilt im Rahmen der verfügbaren Aufsichtsmittel auch im Falle der Beschränkung auf eine Oberaufsicht. Im Rahmen einer Ermessenskontrolle ist allerdings Zurückhaltung angebracht, da die Aufsichtsbehörde auch in diesen Fällen nicht ihr Ermessen an Stelle des Ermessens der beaufsichtigten Stelle setzen soll⁷⁹.
- 64 Dementsprechend ist es der beaufsichtigenden Stelle namentlich verwehrt, Weisungen in jenen Materien zu erlassen, die nach der gesetzlichen Ordnung in den Autonomiebereich des beaufsichtigten Verwaltungsträgers fallen⁸⁰. Die Erteilung genereller Weisungen wird dann als zulässig erachtet, wenn die Aufsichtsbehörde eine unzustimmige oder rechtswidrige Geschäftsführung festgestellt hat⁸¹. Die Oberaufsichtsbehörde kann aufsichtsrechtliche Massnahmen treffen und nötigenfalls Entscheide der beaufsichtigten Institution aufheben, ändern oder Angelegenheiten an sich ziehen, falls Unregelmässigkeit festgestellt werden.

⁷⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 237 f.; LAZZARINI, S. 369; TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 5 Rz. 28.

⁷⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 7 Rz. 15; § 5 Rz. 28.

⁷⁷ LAZZARINI, S. 368 f.; MOOR, Bd. III, S. 60.

⁷⁸ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 235 f.; LAZZARINI, S. 368 f. Im Gegensatz dazu sieht beispielsweise Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» vom 17. Dezember 1965 (SR 447.1) eine Aufsicht des Eidgenössischen Departements des Innern sowie die Oberaufsicht des Bundesrates vor.

⁷⁹ MOOR, Bd. III, S. 57 f., 60 f.

⁸⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI, § 5 Rz. 28.

⁸¹ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 235 f.

4. Aufsichtsmittel

Präventive und repressive Aufsicht

- 65 Die Anstaltsaufsicht kann präventiv und repressiv erfolgen⁸². Die *präventive* Aufsicht erfolgt unabhängig von konkreten Ereignissen mit dem Ziel, Fehler und Missstände zu vermeiden. Sie erfolgt oft periodisch oder aus gesetzlich bestimmtem Anlass. Von besonderer Wichtigkeit ist im Rahmen der Anstaltsaufsicht die *repressive* Aufsicht. Sie will eingetretenes Fehlverhalten erkennen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen. Sie wird durch besondere Vorkommnisse ausgelöst. Die Aufhebung oder Rückgängigmachung von Verwaltungsakten der Anstalt durch die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Anstaltsaufsicht ist in der Regel aber ausgeschlossen⁸³. Ebenso sind in der Regel Weisungen für konkrete Einzelfragen der verfügungsfreien (faktischen) Tätigkeit ausgeschlossen.

Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage

- 66 In der Regel werden in den Spezialerlassen über die einzelnen Organisationseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung die Aufsichtsmittel mehr oder weniger ausführlich normiert. Soweit die einzelnen Aufsichtsmittel eine erhebliche Beschränkung der Autonomie der dezentralen Verwaltungseinheit mit sich bringen, sind sie nur zulässig, soweit sie in den betreffenden Rechtsnormen vorgesehen sind. Dies gilt namentlich für die Abnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie die Prüfung der Buchführung durch die Aufsichtsbehörde, Wahl- und Vertretungsrechte, die Genehmigung von Statuten und Reglementen, des Budgets, von Finanzbeschlüssen und Sachentscheiden, Weisungsrechte und Einspruchsrechte der Aufsichtsbehörde bzw. von Behördenvertretern⁸⁴. Einzig Einsichts- und Auskunftsrechte bestehen als Mittel der Aufsicht auch ohne dass sie besonders normiert werden müssen. Auch sie sind allerdings begrenzt auf den für die Ausübung der Aufsicht, namentlich zur Abklärung eines bestimmten Sachverhaltes, notwendigen Umfang⁸⁵.
- 67 Sieht das Gesetz nur eine Oberaufsicht vor, so bestehen in der Regel nur die gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsmittel⁸⁶.

Regelung des SLMG und der darauf gestützten Verordnungen

- 68 Das SLMG bestimmt in seiner heutigen Fassung die Mittel der Aufsicht nicht. Art. 8 Abs. 4 SLMG delegiert die Feststellung der Befugnisse und Obliegenheiten der Kommission und der ihr unterstellten Beamten an den Bundesrat. Wie erwähnt, hat dieser

⁸² LAZZARINI, S. 357 ff.

⁸³ JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 531 ff.; LAZZARINI, S. 357 ff.

⁸⁴ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 239 ff.; mit Bezug auf die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden auch JAAG, Gemeindeaufsicht, S. 532 ff.

⁸⁵ BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle, S. 240 f.

⁸⁶ MOOR, Bd. III, S. 60.

- sich dabei an die gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG gewährte Autonomie zu halten. Die hierauf gestützte Verordnung des Bundesrates kann somit nur Aufsichtsmittel vorsehen, welche nicht in erheblicher Weise in den Zuständigkeitsbereich der LMK eingreifen.
- 69 Eine weitere Delegationsnorm besteht in Art. 9 Abs. 4 SLMG, welche den Bundesrat zum Erlass einer Vollziehungsverordnung zum Landesmuseumsfonds beauftragt.
- 70 Die Verordnung über die LMK in der heute geltenden Fassung vom 7. April 1993 sieht als Aufsichtsmittel einerseits die Wahl des Präsidenten der LMK durch den Bundesrat vor und andererseits das Erfordernis einer Bewilligung des Bundesamtes für den Beizug von Experten durch die LMK⁸⁷. Letzteres beschlägt die fachliche Kernaufgabe der LMK, in welcher sie über Autonomie verfügt. Das Erfordernis einer Bewilligung für den Beizug von Experten durch die LMK ist deshalb unseres Erachtens mit der gesetzlichen Ordnung nicht vereinbar.
- 71 Das vom Bundesrat genehmigte Reglement des Eidgenössischen Departements des Innern für die Beamten des Schweizerischen Landesmuseums vom 30. Dezember 1938 sieht in Art. 7 Abs. 2 vor, dass bei der ausnahmsweisen Bewilligung der Expertentätigkeit eines Mitarbeiters für Dritte „gegebenenfalls“ das Eidgenössische Departement des Innern zu begrüssen sei. Da es sich dabei um eine Informations- und Anhörungspflicht handelt, liegt keine erhebliche Beschränkung der Autonomie des Landesmuseums vor. Diese Bestimmung erscheint inhaltlich unproblematisch.
- 72 Art. 3 der bundesrätlichen Verordnung über den Museumsfonds des Schweizerischen Landesmuseums⁸⁸ sieht vor, dass für Entnahmen aus dem Museumsfonds im Betrag von über 500'000 Franken die Zustimmung des Bundesamtes für Kultur einzuholen ist. Ausserdem bestimmt Art. 4, dass das SLM über die Äufnung des Museumsfonds und Entnahmen daraus jährlich Bericht zu erstatten hat. Die Berichterstattungspflicht erscheint unproblematisch. Problematischer ist das Erfordernis der Zustimmung des Bundesamtes zu grösseren Entnahmen aus dem Museumsfonds. Dieser Punkt wird im Rahmen des vorliegenden Gutachtens offen gelassen; er müsste allenfalls vertieft geprüft werden.

Frühere Regelungen auf Verordnungsstufe

- 73 Frühere Fassungen der Verordnung über die Landesmuseumskommission bzw. über die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums erwähnten weitere Aufsichtsmittel. Die Verordnung von 1892 sah vor, dass die Traktandenlisten der LMK jeweils auch dem Departement des Innern mitzuteilen seien, dass die Kommission dem Departement des Innern zu Händen des Bundesrates das jährliche Arbeitsprogramm, den jährlichen Geschäftsbericht, das Verwaltungsbudget und ein Verzeichnis der erworbenen Gegenstände einzureichen habe, dass Kredite für Ankäufe im Betrag von über 4'000 Franken

⁸⁷ Art. 6 Abs. 4 LMK-V.

⁸⁸ Verordnung über den Museumsfonds des Schweizerischen Landesmuseums vom 3. April 1996 (SR 432.35).

vom Bundesrat zu bewilligen seien, dass der Bundesrat auf Vorschlag der LMK die Wahl des Direktors und des Kustoden vornehme und dass das Jahresgehalt des Direktors und des übrigen ständigen Personals durch den Bundesrat bestimmt werde. Ähnlich verhielt es sich mit den Verordnungen von 1907 und 1946.

- 74 In der Verordnung von 1979 entfiel namentlich die Pflicht der LMK zur Vorlage des Arbeitsprogramms, des Geschäftsberichts, des Verwaltungsbudgets und des Verzeichnisses der erworbenen Gegenstände. Aus welchen Gründen diese Aufsichtsmittel nicht mehr in der Verordnung erwähnt wurden, kann aufgrund der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht erklärt werden.

Bedeutung der Streichung der Aufsichtsmittel in der Verordnung von 1993

- 75 Die Streichung fast sämtlicher Aufsichtsmittel in der Verordnung von 1993 dürfte wohl mit der damals beabsichtigten Integration des Landesmuseums in das Bundesamt für Kultur zusammenhängen. Wäre das SLM als unselbständige Anstalt aufgelöst bzw. seine Autonomie fast vollständig aufgehoben worden, wäre es tatsächlich nicht mehr der dezentralen Bundesverwaltung zuzurechnen gewesen und in die Hierarchie der Bundeszentralverwaltung eingegliedert worden. In diesem Fall hätte sich eine Erwähnung besonderer Aufsichtsmittel erübrigt. Hierzu wäre allerdings die Anpassung des Gesetzes erforderlich gewesen⁸⁹. Nachdem diese Gesetzesänderung nicht vorgenommen wurde, fehlt nun eine Normierung der Aufsichtsmittel.
- 76 Die Normierung verschiedener in den früheren Verordnungen vorgesehener Aufsichtsmittel auf Verordnungsstufe erscheint allerdings ohnehin problematisch, da einzelne dieser Aufsichtsmittel erheblich in den Autonomiebereich des SLM eingreifen. Dazu gehören namentlich die dem Bundesrat vorbehaltenen Beschlüsse über Anschaffungen über einem bestimmten Betrag, die Wahlrechte des Bundesrates für bestimmte Angestellte des Landesmuseums und das Zustimmungserfordernis für grössere Entnahmen aus dem Landesmuseumsfonds.
- 77 Soweit allerdings diese Aufsichtsmittel und die damit verbundene Beschränkung der Autonomie des SLM schon von Beginn weg in den massgebenden Verordnungen vorgesehen waren und in der Verwaltungspraxis beachtet wurden, geben sie ein jahrzehntelanges und unangefochtenes Verständnis der in Art. 8 Abs. 1 SLMG vorgesehenen Autonomie wieder. Die Autonomie gemäss Art. 8 Abs. 1 SLMG geht somit nicht weiter, als es in den Verordnungen von 1892, 1907 und 1946 zum Ausdruck kommt. Die dort erwähnten Aufsichtsmittel stehen der Aufsichtsbehörde somit auch heute – trotz fehlender Normierung in der Verordnung – zur Verfügung. Hingegen wäre es unseres Erachtens unzulässig, diese Aufsichtsmittel auf dem Verordnungsweg wesentlich zu erweitern und damit den Autonomiebereich massgeblich einzuschränken. Hierzu müsste eine Anpassung des Landesmuseumsgesetzes vorgenommen werden.

⁸⁹ Vgl. dazu nachfolgend Rz. 95 ff.

H. Allgemeine Organisationsbestimmungen des Bundes

- 78 Angesichts der dargelegten Stellung des SLM ist es als dezentralisierte Verwaltungseinheit im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG zu qualifizieren. Diese dezentralisierten Verwaltungseinheiten bilden in der Terminologie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes ebenfalls einen Bestandteil der Bundesverwaltung. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass sie in irgendeiner Form einem Departement zugewiesen sind⁹⁰.
- 79 Innerhalb des Departements verfügt der Departementvorsteher grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Vorbehalten bleiben allerdings die besonderen Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten sowie durch die Bundesgesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten⁹¹. Mit diesem Vorbehalt sind insbesondere Verwaltungseinheiten angesprochen, welche über eine gewisse Autonomie verfügen. Hier unterliegen die Eingriffsrechte des Departementvorstehers bzw. der Zentralverwaltung entsprechenden Einschränkungen⁹². Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz greift somit nicht in die spezialgesetzlich geregelte Selbstständigkeit und Autonomie dezentralisierter Verwaltungseinheiten ein. Dass dies auch für die dem Bundesrat übertragene Organisationskompetenz gemäss Art. 8 Abs. 1 RVOG gilt, wurde bereits ausgeführt⁹³. Umso mehr gilt dies auch für die Organisationskompetenz der Departementvorsteher gemäss Art. 43 Abs. 4 RVOG.
- 80 Gemäss der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung gehören zur dezentralen Bundesverwaltung die Behördenkommissionen, andere administrativ zugewiesene Einheiten sowie die selbständigen Anstalten und Betriebe⁹⁴. Behördenkommissionen sind ausserparlamentarische Kommissionen, die gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind⁹⁵. Die LMK verfügt im Umfang ihrer Zuständigkeit zur Verwaltung des SLM über Entscheidungsbefugnisse auf gesetzlicher Grundlage. Sie ist deshalb als Behördenkommission zu qualifizieren. Da sie das SLM verwaltet, ist das SLM als Ganzes ebenfalls der dezentralen Bundesverwaltung zuzurechnen und wird im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. e RVOV als „andere administrativ zugewiesene Einheit“ erfasst.
- 81 Art. 8 Abs. 2 RVOV bestimmt, dass die administrativ zugewiesenen Einheiten in Bezug auf die Verwaltung der Ressourcen in der Regel der zentralen Bundesverwaltung gleichgestellt sind. Unter den Ressourcen im Sinne dieser Bestimmung sind wohl insbesondere das Personal und die finanziellen Mittel zu verstehen⁹⁶. Diesbezüglich sind also

⁹⁰ Botschaft RVOG, S. 1060.

⁹¹ Art. 38 RVOG.

⁹² Botschaft RVOG, S. 1085.

⁹³ Vgl. vorn Rz. 16 ff.

⁹⁴ Art. 6 Abs. 2 lit. e und f sowie Abs. 3 RVOV.

⁹⁵ Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996 (Kommissionenverordnung; SR 172.31).

⁹⁶ Vgl. Art. 18 Abs. 3 lit. e der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

die ordentlichen Bestimmungen des Personalrechts und des Finanzhaushaltsrechts massgebend. Vorbehalten bleiben die spezialgesetzlichen Bestimmungen, was in Art. 8 Abs. 2 RVOV durch den Ausdruck „in der Regel“ zum Ausdruck gebracht wird.

- 82 Im Übrigen hält Art. 8 Abs. 2 RVOV ausdrücklich fest, dass die administrativ zugewiesenen Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung in der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsungebunden sind. Allerdings ist auch diesbezüglich zu präzisieren, dass die Weisungsungebundenheit bzw. die Autonomie nur im Rahmen des für die Verwaltungseinheit geltenden Spezialgesetzes besteht.
- 83 Das *Finanzhaushaltsgesetz*⁹⁷ gilt auch für Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen⁹⁸. Es gilt somit auch für das SLM. Das Finanzhaushaltsgesetz will jedoch nicht in die gesetzlich vorgesehene Autonomie dezentraler Verwaltungseinheiten und andere gesetzliche Sondervorschriften eingreifen⁹⁹. Somit gelten für das SLM namentlich die Vorschriften über Finanzplanung und Zahlungsrahmen, Verpflichtungskredite, Voranschlag und Nachträge, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene unter Einschluss der Bestimmungen über die interne Kontrolle sowie die Bestimmungen über die Rechnungslegung. Die Regelung des SLMG, welche insbesondere die im Budget enthaltenen Kredite für die Erhaltung und Erwerbung vaterländischer Altertümer vom Prinzip der Annuität ausnimmt, indem sie sie einem besonderen Museumsfonds zuweist¹⁰⁰ und indem gewisse Erträge ebenfalls in den Museumsfonds einfließen¹⁰¹, bleiben aber vorbehalten.

V. Rechtsform des SLM

A. Bezeichnung in der Gründungszeit

- 84 In der Gründungsbotschaft vom 31. Mai 1889 wird das Schweizerische Nationalmuseum als Anstalt bzw. Landesanstalt bezeichnet¹⁰². Auch in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 28. Februar 1902 wird vom Landesmuseum als einer Anstalt gesprochen¹⁰³.

⁹⁷ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; SR 611.0).

⁹⁸ Art. 2 lit. f FHG.

⁹⁹ Vgl. Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Finanzhaushalt, S. 69 f.

¹⁰⁰ Art. 9 Abs. 2 SLMG.

¹⁰¹ Art. 9 Abs. 3 SLMG.

¹⁰² BBl 1889 III, S. 216 und 225.

¹⁰³ BBl 1902 I, S. 900 ff.

- 85 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das SLM auch in § 8 der Verordnung von 1882 als Anstalt bezeichnet wurde und dass es im internen Sprachgebrauch so angesprochen wurde, so z.B. in einem Referat des damaligen Direktors des Landesmuseums, Herrn Angst, vom 2. Juni 1892¹⁰⁴. Offenbar wurde es auch vom Bundesrat als Anstalt betrachtet¹⁰⁵.

B. Verwaltungsorganisationsgesetz

- 86 Im Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung vom 19. September 1978 (Verwaltungsorganisationsgesetz; VwOG)¹⁰⁶, welches am 1. Oktober 1997 durch das RVOG abgelöst wurde, war das Landesmuseum in der Liste der *Bundesämter* gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. c aufgeführt. Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung diese Qualifizierung im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes hat.
- 87 Mit dem Erlass des Verwaltungsorganisationsgesetzes war eine Reorganisation der Bundesverwaltung beabsichtigt, was sich bereits aus dem Titel der Botschaft¹⁰⁷ ergibt. Durch organisatorische Massnahmen sollte der Bundesrat entlastet werden. Als wichtigstes Mittel dazu bezeichnet die Botschaft die vermehrte Delegation von Aufgaben an die Bundesämter, den verstärkten Einsatz von Stabstellen auf Regierungs- und Verwaltungsebene, die Neuregelung der Organisationsgewalt im Sinne einer grösseren Beweglichkeit, die Einführung der Gruppe als einer neuen Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt sowie die Entlastung des Bundesrates in seinen Verpflichtungen gegenüber der Bundesversammlung¹⁰⁸. So sollte der Bundesrat namentlich ermächtigt werden, die Zuteilung der Ämter zu den einzelnen Departementen selber vorzunehmen. Die Botschaft erwähnt sodann die beabsichtigte Neuorganisation durch die Schaffung neuer Bundesämter (u.a. des Bundesamtes für Kultur); ausführlich erörtert wird die beabsichtigte Verschiebung einzelner Bundesämter wie z.B. der Eidgenössischen Turn- und Sportschule¹⁰⁹. Selbst departementsintern vorgesehene Verschiebungen werden aufgezeigt¹¹⁰. Obwohl die Aufzählung des Landesmuseums als Bundesamt bereits im bundesrätlichen Entwurf vorgesehen war und andere auch eher geringfügige organisatorische Änderungen in der Botschaft erläutert werden, erwähnt die Botschaft die Qualifi-

¹⁰⁴ Wiedergegeben in der Sammlung der Protokolle der Eidgenössischen Landesmuseums-Commission 1891 – 97, S. 30.

¹⁰⁵ Vgl. Bundesgerichtsentscheid in Sachen Staat Aargau und Einwohner- und Ortsbürgergemeinde Möriken gegen Schweizerische Eidgenossenschaft vom 6. Juni 1919, S. 3.

¹⁰⁶ AS 1979, S. 114.

¹⁰⁷ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975, BBl 1975 I, S. 1453 ff.

¹⁰⁸ Botschaft zum VwOG, BBl 1975 I, S. 1453 f. sowie 1462 f., 1488 ff.

¹⁰⁹ BBl 1975 I, S. 1512.

¹¹⁰ BBl 1975 I, S. 1516 f.

zierung des Landesmuseums als Bundesamt und allfällige Auswirkungen auf die Kompetenzen der LMK nicht.

- 88 Der Botschaft kann somit kein Wille des Gesetzgebers entnommen werden, die in einem anderen Bundesgesetz geregelte Stellung der LMK bzw. des SLM zu verändern. In den Schlussbestimmungen des Gesetzes werden Änderungen anderer Bundesgesetze detailliert geregelt. Weder eine Änderung des SLMG noch eine generelle Aufhebung widersprechender Gesetzesbestimmungen anderer Bundesgesetze ist vorgesehen. Unter diesen Umständen wird die Regelung des SLMG durch die Bestimmungen des Verwaltungsorganisationsgesetzes nicht verändert¹¹¹; das Landesmuseumsgesetz geht als spezielle Regelung der allgemeinen Regelung des Verwaltungsorganisationsgesetz vor. Das Gleiche gilt für die im Verwaltungsorganisationsgesetz vorgesehene Kompetenz des Bundesrates, Ämter und Dienste von sich aus aufzuheben¹¹². Diese Bestimmung ist im Übrigen analog zu beurteilen wie heute Art. 8 Abs. 1 Satz 2 RVOG (vgl. dazu vorn Rz. 17 ff.).

C. Beurteilung auf Grund der Regelung im SLMG

- 89 Das SLM erfüllt nach dem Gesagten die Begriffsmerkmale einer unselbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt¹¹³. Es wird vom Bund getragen. Dieser hat es mit Beschluss vom 27. Juni 1890 errichtet, ihm einen grossen Teil der Sachmittel zur Verfügung gestellt und es mit Personal ausgestattet. Zu den Sachmitteln gehören namentlich Sammlungen und Sammlungsgegenstände des Bundes¹¹⁴ sowie des Kantons und der Stadt Zürich¹¹⁵. Der Bund trägt die für den Betrieb erforderlichen Kosten¹¹⁶. Das SLM ist organisatorisch aus der Zentralverwaltung ausgegliedert, indem es unter der Leitung der LMK steht, deren Mitglieder teilweise vom Bundesrat, teilweise vom Kanton und von der Stadt Zürich gewählt werden¹¹⁷. Das SLM bzw. die LMK verfügt über eine erhebliche Autonomie sowohl im fachlichen als auch im administrativen Bereich¹¹⁸. Das SLM beruht auf einem Rechtssatz (Landesmuseumsgesetz). Es ist zur dauernden Erfüllung der Aufgabe bestimmt, bedeutsame vaterländische Altertümer geschichtlicher und kunstgewerblicher Natur aufzunehmen, planmässig geordnet aufzubewahren und auszustellen¹¹⁹. Es steht als Museum den Anstaltsbenützern zur Verfügung. Über Rechtspersönlichkeit verfügt das SLM mangels entsprechender gesetzlicher Vorschrift nicht¹²⁰.

¹¹¹ Anderer Ansicht: GRISEL, S. 225.

¹¹² Art. 58 Abs. 3 VwOG.

¹¹³ Vgl. vorn Rz. 28 ff.

¹¹⁴ Art. 3 und 9 SLMG.

¹¹⁵ Art. 6 f. SLMG.

¹¹⁶ Insbesondere Art. 1, 3 und 9 SLMG.

¹¹⁷ Art. 8 Abs. 1 SLMG.

¹¹⁸ Insbesondere Art. 8 SLMG; vgl. vorn Abschnitt 0.

¹¹⁹ Art. 2 und 6 SLMG.

¹²⁰ KNAPP, Grundlagen, N. 2562.

D. Fazit

- 90 Nach dem Gesagten ist das SLM als unselbständige öffentlichrechtliche Anstalt zu qualifizieren¹²¹. Bei der LMK handelt es sich um eine mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Kommission, also um eine Behördenkommission im Sinne von Art. 5 Abs. 3 der Kommissionenverordnung¹²². Diese Kommission leitet die Anstalt und verfügt dabei über eine erhebliche Autonomie. Die Aufsicht des Bundesrates über das SLM ist grundsätzlich auf eine Oberaufsicht beschränkt. Auf Grund der seit der Gründung und bis ins Jahr 1993 bestehenden Ausgestaltung der Aufsichtsmittel auf Verordnungsebene sind jedoch verschiedene im Gesetz nicht erwähnte Aufsichtsmittel gegeben, welche die Autonomie der Anstalt beschränken.

VI. Kompetenzabgrenzung zwischen Zentralverwaltung und SLM

A. Aufsichtsinstanz

- 91 Das Landesmuseumsgesetz nennt als Instanz für die Oberaufsicht den Bundesrat. Dieser kann unseres Erachtens die direkte Wahrnehmung dieser Oberaufsicht an das Bundesamt für Kultur delegieren.

B. Wahrnehmung der Aufgaben

- 92 Bei der Wahrnehmung seiner fachlichen Aufgaben ist das SLM weitgehend autonom¹²³. Allerdings hat der Bundesrat erhebliche Einflussmöglichkeiten, indem er sich im Rahmen der Aufsicht unter anderem das Jahresprogramm und das Budget zur Genehmigung vorlegen lassen kann und er über Kreditbewilligungen für grössere Ausgaben im Einzelfall beschliesst.

C. Kompetenzen im Personalwesen

- 93 Zur Verwaltung des Landesmuseums gehört grundsätzlich auch die Anstellung und Führung des Personals. Wie dargelegt, wurden unseres Erachtens die in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts als aufgehoben bezeichneten Bestimmungen über die Wahl des Personals durch den Bundesrat oder das SLM (Art. 8 Abs. 2 und 3 SLMG) mit Bezug auf die Wahlzuständigkeit nicht aufgehoben. Die entsprechende Zuständig-

¹²¹ So auch BGE 40 I 401 E. 2; FLEINER/GIACOMETTI, S. 614; KNAPP, PTT, S. 511; LAZZARINI, S. 69; demgegenüber wird im Gutachten POLEDNA, Rz. 18, ohne nähere Auseinandersetzung mit dieser Frage ausgeführt, beim SLM handle es sich um einen Teil der Bundeszentralverwaltung.

¹²² Vgl. vorn Rz. 80.

¹²³ Vgl. vorn Rz. 90.

keitsaufteilung zwischen Bundesrat und SLM ist demzufolge auch heute noch sinngemäss anwendbar. Die Autonomie der LMK ist entsprechend eingeschränkt. Im Übrigen liegen die Kompetenzen im Personalbereich bei der LMK und der Direktion des SLM. Diese sind dabei aber an das Bundespersonalgesetz gebunden¹²⁴.

D. Kompetenzen im Beschaffungswesen

- 94 Beschaffungen fallen grundsätzlich in die Verwaltungskompetenz der LMK und der Direktion¹²⁵. Auf Grund des von Beginn weg bestehenden Verständnisses dieser Kompetenz, welches in den vor 1993 erlassenen Verordnungen zum Ausdruck kommt, kann der Bundesrat gestützt auf Art. 8 Abs. 4 SLMG diese Kompetenz der LMK dahingehend beschränken, dass für Beschaffungen ab gewissen Beträgen im Einzelfall ein Entscheid des Bundesrates erforderlich ist. Die Verordnung von 1979 sah für den Erwerb von Sammlungsobjekten einen Grenzbetrag von 100'000 Franken im Einzelfall vor¹²⁶. In der heute geltenden Verordnung von 1993 ist dieser Punkt allerdings nicht geregelt.

E. Beurteilung der Verordnung von 1993

- 95 Die Verordnung von 1993 erwähnt die Kompetenz der LMK bezüglich der Verwaltung des Landesmuseums bzw. der Aufsicht über dessen Geschäftsführung nicht mehr; sie schliesst sie allerdings auch nicht ausdrücklich aus. Der Wortlaut von Art. 2 und 3 der Verordnung von 1993 deutet jedoch auf eine abschliessende Aufzählung der Kompetenzen hin. Dies würde auch im Einklang stehen mit dem Beschluss des Bundesrates vom 5. April 1989, das Landesmuseum zusammen mit der Landesbibliothek in das Bundesamt für Kultur einzugliedern. Am 18. Oktober 1989 beschloss der Bundesrat gestützt auf Art. 58 Abs. 2 und 3 VwOG die Streichung des Bundesamtes für Kulturpflege, der Schweizerischen Landesbibliothek und des Schweizerischen Landesmuseums aus der Ämterliste gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. c VwOG und deren Ersatz durch das Bundesamt für Kultur¹²⁷. Gleichzeitig nahm er entsprechende Änderungen der inzwischen aufgehobenen Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei vom 24. Februar 1982¹²⁸ und der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979¹²⁹ vor¹³⁰. Mit der

¹²⁴ Vgl. vorn Rz. 55 ff.

¹²⁵ Vgl. SÄGESSER, Art. 178 BV, Rz. 817.

¹²⁶ Art. 10 der Verordnung über die Verwaltung des Landesmuseums vom 14. November 1979 (AS 1979, S. 1911).

¹²⁷ Verordnung über die Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern vom 18. Oktober 1989, AS 1989, S. 2116.

¹²⁸ AS 1982, S. 2268, 2267; AS 1987, S. 809.

¹²⁹ AS 1979, S. 684; AS 1982, S. 686; AS 1983, S. 1051, 1358; AS 1984, S. 366; AS 1986, S. 1446; AS 1987, S. 810, 820; AS 1988, S. 1094; AS 1989, S. 168.

¹³⁰ AS 1989, S. 2118; AS 1989, S. 2119.

- Eingliederung des Landesmuseums in das Bundesamt für Kultur war offenbar eine Beschränkung der Kompetenzen der LMK beabsichtigt¹³¹.
- 96 Das Landesmuseumsgesetz enthält keine Bestimmung über die organisatorische Zuordnung des SLM bzw. der LMK. Hingegen stättet es die LMK wie erwähnt mit der Kompetenz zur Verwaltung des Landesmuseums aus. Weder der frühere Art. 58 Abs. 2 und 3 VwOG noch der heutige Art. 8 Abs. 1 Satz 2 RVOG ermächtigen den Bundesrat, diese Kompetenzen aufzuheben¹³². Soweit die Verordnung die gesetzlich vorgesehenen Kompetenzen der LMK aufhebt, ist sie mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar.
- 97 Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz, das am 9. August 1990, also noch vor der Verordnungsänderung von 1993, erstellt wurde, kam ebenfalls zum Schluss, dass solche Beschränkungen der Kompetenzen der LMK mit der damaligen Verordnung über die LMK sowie mit der gesetzlichen Regelung nicht vereinbar waren. Das Bundesamt für Justiz bezog sich in seiner Beurteilung auf sämtliche der LMK gesetzlich und durch die Verordnung zugeteilten Kompetenzen, auch wenn sie die Entscheidkompetenzen über Ausleihe von Objekten besonders hervorhob, weil diese einen besonderen Anlass der Anfrage bildeten (S. 1 und 4). Seit Erstattung dieses Gutachtens durch das Bundesamt für Justiz wurde zwar die Verordnung über die LMK geändert, nicht aber das Bundesgesetz über die Errichtung des Schweizerischen Landesmuseums.
- 98 Somit erweist sich eine Auslegung der geltenden Verordnung über die LMK, welche die dort aufgezählten Befugnisse der LMK als abschliessend betrachtet, als *gesetzwidrig*.
- 99 Dementsprechend verstösst auch eine eigentliche Eingliederung des SLM in das Bundesamt für Kultur gegen das Landesmuseumsgesetz, denn die Eingliederung hätte zur Folge, dass das SLM vollumfänglich in die Verwaltungshierarchie integriert würde. Dem Bundesamt für Kultur käme dementsprechend die Kompetenz zu, Dienstbefehle und Weisungen zu erteilen, Geschäfte an sich zu ziehen und eine umfassende Dienstaufsicht auszuüben. Dies ist mit der gesetzlichen Kompetenz der LMK, die Verwaltung des Landesmuseums unter blosser Oberaufsicht des Bundesrates zu besorgen, nicht vereinbar. Zulässig erscheint zwar die Delegation dieser Oberaufsichtskompetenz vom Bundesrat an das Bundesamt für Kultur; eine eigentliche Einbindung in die Hierarchie der Bundeszentralverwaltung ist demgegenüber gesetzwidrig.

¹³¹ Dies ist dem nachfolgend erwähnten Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 28. August 1990 zu entnehmen.

¹³² Vgl. vorn Rz. 17.

VII. Schlussfolgerungen

A. Zusammenfassung

- 100 Art. 8 SLMG räumt der Landesmuseumskommission die Kompetenz zur Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums und damit eine entsprechende Autonomie ein. Der Bundesrat kann die Befugnisse der Kommission im Einzelnen näher regeln, er ist dabei aber an den in Art. 8 Abs. 1 SLMG statuierten Grundsatz gebunden, wonach die Verwaltung der LMK zusteht. Dementsprechend hat der Bundesrat nur die Oberaufsicht über die LMK und muss ihre Autonomie respektieren. Das Gleiche gilt im Verhältnis zwischen der Bundeszentralverwaltung und der Verwaltung des Landesmuseums, denn diese untersteht der LMK. Die Oberaufsicht des Bundesrates bzw. der Bundesverwaltung richtet sich grundsätzlich direkt an die LMK und nicht an die dieser unterstellten Verwaltungseinheiten oder Personen.
- 101 Die Autonomie des SLM ist im fachlichen Bereich, also namentlich in Bezug auf den Erwerb, die Veräusserung und die Ausleihe von Sammlungsgegenständen sowie die Ausstellungstätigkeit umfassend. Im Bereich des Personals und der Finanzen ist sie hingegen beschränkt. Der Bundesrat wählt nicht nur fünf von sieben Mitgliedern der LMK, sondern hat auch die Kompetenz, auf Vorschlag der LMK den Direktor, den Vizedirektor sowie das weitere Kaderpersonal des Landesmuseums anzustellen.
- 102 In Bezug auf die Verwaltung der Finanzen bestehen in Art. 9 SLMG Ausnahmebestimmungen in Bezug auf den Museumsfonds. Abgesehen hiervon finden die allgemeinen finanzhaushaltsrechtlichen Bestimmungen Anwendung, welche auch die interne Kontrolle gemäss Art. 39 FHG einschliessen. Die kreditrechtlichen Vorschriften des Finanzhaushaltsgesetzes gelten hingegen nur unter Vorbehalt der Sondervorschriften von Art. 9 SLMG. Für grössere Anschaffungen kann sich der Bundesrat den Entscheid vorbehalten und diese Kompetenz auch an das Bundesamt für Kultur delegieren.

B. Beantwortung der Gutachterfragen

Frage 1a

- 103 Nach der gesetzlichen Ordnung des auch heute noch geltenden Bundesgesetzes über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums ist das Schweizerische Landesmuseum als *unselbständige Anstalt* mit einem erheblichen Autonomiebereich zu qualifizieren.

Frage 1b

- 104 Nach der Terminologie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und der dazugehörigen Verordnung ist das SLM der *dezentralen Bundesverwaltung* zuzurechnen, und zwar als Verwaltungseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsnatur und die Grundzüge der Kompetenzverteilung wurden durch den Erlass des Regie-

rungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und der dazugehörigen Verordnung nicht geändert.

Frage 1c

- 105 Angesichts des gesetzlichen Autonomiebereichs, namentlich der Befugnis der LMK, die Verwaltung des SLM zu besorgen, sind die Kompetenzen der Zentralverwaltung gegenüber dem Landesmuseum stark eingeschränkt. Im fachlichen Bereich ist eine umfassende Autonomie des SLM zu respektieren. Auch im Bereich der Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen sowie der weiteren Sachmittel ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass für die Verwaltung die LMK zuständig ist. Der Bundesrat bzw. die Bundeszentralverwaltung hat aber insofern erhebliche Einflussmöglichkeiten, als er die Kompetenz hat, das Kaderpersonal (auf Vorschlag der LMK) anzustellen und das jährliche Arbeitsprogramm, das Budget und die Rechnung zu genehmigen. Der Bundesrat ist auch zuständig für die Bewilligung von Krediten zur Anschaffung von Sammlungsgegenständen ab bestimmten Beträgen im Einzelfall. Der Bundesrat kann Aufgaben und Befugnisse, welche ihm im Rahmen seiner Obergerichtskompetenz zustehen, an das Bundesamt für Kultur delegieren.

Frage 1d

- 106 Der Umfang der Kompetenzen der Direktion des Landesmuseums ist im Landesmuseumsgesetz nicht geregelt. Auch die geltende Verordnung über die Landesmuseumskommission enthält darüber keine Bestimmung. Grundsätzlich ist es Sache der LMK, die Verwaltung des Landesmuseums zu besorgen. Die Direktion ist der LMK unterstellt. Dementsprechend ist es Sache der LMK, die Delegation von bestimmten ihrer Aufgaben an die Direktion vorzunehmen und in diesem Sinn die Aufgabenteilung zu regeln. Die LMK ist gegenüber der Direktion weisungsbefugt und kann Geschäfte an sich ziehen sowie Entscheide der Direktion nachträglich aufheben oder ändern.

Frage 1e

- 107 Die Verwaltung der Ressourcen fällt grundsätzlich in die Kompetenz der LMK. Mit Ausnahme der vorstehend beschriebenen Einschränkungen gelten aber die allgemeinen Vorschriften des Bundespersonalrechts und des Finanzhaushaltsrechts. In der Erfüllung seiner Aufgaben ist das SLM nicht weisungsgebunden.

Frage 2

- 108 Die 1989 erfolgte Ämterzusammenlegung erfolgte auf Verordnungsstufe. Da der Bundesrat nicht die Kompetenz hat, die gesetzlich geregelten Befugnisse der LMK und damit die Autonomie des SLM aufzuheben oder entscheidend einzuschränken, kann die Ämterzusammenlegung von 1989 unter Beachtung des übergeordneten Rechts nur die Wirkung entfalten, dass das SLM eine dem Bundesamt für Kultur zugewiesene dezentrale Verwaltungseinheit ist, wobei seine Autonomie und die Befugnisse der LMK gewahrt werden.

Frage 3

- 109 Die grundsätzliche Organisation des SLM ist im SLMG geregelt und kann nur durch dessen Anpassung verändert werden.

Anhang

Literaturverzeichnis

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. Kommentar aBV)
- BIAGGINI GIOVANNI, Art. 178 BV, in: St. Galler Kommentar BV
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich und Lachen 2002 (zit. St. Galler Kommentar BV)
- EICHENBERGER KURT, Art. 102 aBV, Stand Juni 1988, in: Kommentar aBV
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (unveränderter Nachdruck 1976)
- GRISEL ANDRE , Traité de droit administratif, 2 Bde., Neuenburg 1984
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002
- JAAG TOBIAS, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Jaag Tobias (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, S. 23 ff. (zit. Dezentralisierung)
- JAAG TOBIAS, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, ZBl 1993, S. 529 ff. (zit. Gemeindeaufsicht)
- JAAG TOBIAS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005 (zit. Staats- und Verwaltungsrecht)
- KNAPP BLAISE, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, Basel 1992, und Bd. II, Basel 1993 (zit. Verwaltungsrecht)
- KNAPP BLAISE, La Constitution et les formes d'organisation des PTT, ZBl 1994, S. 489 ff. (zit. PTT)
- KNAPP BLAISE, L'exécution de tâches publiques fédérales par des tiers, in: SBVR (zit. Exécution)
- KOLLER HEINRICH/MÜLLER GEORG/RHINOW RÉNE/ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Teil Organisationsrecht, Basel 1996 (zit. SBVR)
- Kommentar aBV, siehe AUBERT u.a.
- LAZZARINI GUIDO, Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes im Vergleich, Diss., Zürich 1982

MAHON PASCAL, La décentralisation administrative, Genf 1985

MASTRONARDI PHILIPPE, Art. 169 BV, in: St. Galler Kommentar BV

MOOR PIERRE, Droit administratif, Bd. III, L'organisation des activités administratives, Les bien de l'Etat, Bern 1992

SÄGESSER THOMAS (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bern 2000

SBVR, siehe KOLLER u.a.

SCHWARZENBACH-HANHART HANS RUDOLF, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 11., Aufl., Bern 1997

St. Galler Kommentar BV, siehe EHRENZELLER u.a.

SUTTER-SOMM, Art. 164 BV, in: St. Galler Kommentar BV

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005

WEBER ROLF H./BIAGGINI GIOVANNI, Rechtliche Rahmenbedingungen für verwaltungsunabhängige Behördenkommissionen, Zürich 2002

Rechtsquellen

A. In Kraft stehende Erlasse

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1)
- Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995 (IGEG; SR 172.010.31)
- Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3)
- Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996 (Kommissionenverordnung; SR 172.31)
- Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 27. Juni 1890 (Landesmuseumsgesetz, SLMG; SR 432.31; A.S. n.F. Bd. XI, S. 690)
- Bundesbeschluss betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890, über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 21. Juni 1902 (SR 432.311; A.S. n.F. Bd. 19, S. 246 ff.)
- Verordnung über die Landesmuseumskommission vom 7. April 1993 (LMK-V; SR 432.32)

- Verordnung über den Museumsfonds des Schweizerischen Landesmuseums vom 3. April 1996 (SR 432.35)
- Bundesgesetz betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» vom 17. Dezember 1965 (SR 447.1)
- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltsgesetz; SR 611.0)

B. Nicht mehr in Kraft stehende Erlasse

- Verordnung über die Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern vom 18. Oktober 1989 (AS 1989, S. 2116)
- Verordnung über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei vom 24. Februar 1982 (AS 1982, S. 2268, 2267; AS 1987, S. 809)
- Verordnung über die Verwaltung des Landesmuseums vom 14. November 1979 (AS 1979, S. 1911)
- Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung vom 19. September 1978 (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG; AS 1979, S. 114)
- Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979 (AS 1979, S. 684; AS 1982, S. 686; AS 1983, S. 1051, 1358; AS 1984, S. 366; AS 1986, S. 810, 820; AS 1988, S. 1094; AS 1989, S. 168)
- Bundesratsbeschluss über die Einreihung der Ämter der Beamten vom 29. Januar 1954 (Ämterklassifikation; AS 1954, S. 385)
- Verordnung über das Dienstverhältnis der Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung vom 1. April 1947 (Angestelltenordnung; BS 1, S. 688)
- Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 29. November 1946 (A.S. n.F. 1946, S. 1001 ff.; BS 4, S. 231)
- Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 (Beamtenge-setz; BS 1, S. 489)
- Bundesbeschluss über die Einreihung der Ämter der Beamten vom 5. Oktober 1929 (Ämterklassifikation; BS 1, S. 543)
- Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 17. Juni 1907 (A.S. n.F. Bd. 23, S. 173)
- Verordnung betreffend die Verwaltung des Schweizerischen Landesmuseums vom 4. März 1892 (A.S. n.F. 1892, S. 663)

Materialien

- Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 24. November 2004, BBl 2005, S. 5 ff.
- Botschaft über die Anpassung von Organisationsbestimmungen des Bundesrechts, BBl 2001, S. 3845 ff.

- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I, S. 1 ff.
- Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III, S. 997 ff. (zit. Botschaft RVOG)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975, BBl 1975 I, S. 1453 ff. (zit. Botschaft zum VwOG)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924, BBl 1924 III, S. 1 ff.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend Erweiterung des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1890 über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmuseums vom 28. Februar 1902, BBl 1902 I, S. 900 ff.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Frage betreffend Gründung eines Schweizerischen Nationalmuseums vom 31. Mai 1889, BBl 1889 III, S. 209 ff. (zit. Gründungsbotschaft)

Weitere Quellen (Auswahl)

- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten vom 10. November 1989 über die Kontrolle und Aufsicht des Bundesrates über die „halbstaatlichen“ Unternehmungen, VPB 1990 Nr. 36, S. 226 ff. (zit. Kontrolle)
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten vom 28. August 1990 über die Zuständigkeiten im Bereich des Schweizerischen Landesmuseums
- POLEDNA TOMAS (unter Mitarbeit von Matthias Hauser), Rechtsgutachten betreffend eine neue Rechtsform des Schweizerischen Landesmuseums vom 6. Januar/27. April 1999 zu Handen der Projektgruppe „Neue Rechtsform SLM“
- Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zu Handen des SLM vom 1. Februar 1988 betreffend Kantonales Museum für Ur- und Frühgeschichte, Zürich
- Sammlung der Protokolle der Eidgenössischen Landesmuseums-Commission 1891 – 97

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (nicht mehr in Kraft)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
A.S. n.F.	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (= Eidgenössische Gesetzes-sammlung), neue Folge
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
Bd., Bde.	Band, Bände
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
f., ff.	und folgende
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben von
IGEG	Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995 (SR 172.010.31)
lit.	litera
LMK	Landesmuseumskommission
Nr.	Nummer
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SLM	Schweizerisches Landesmuseum
SLMG	Bundesgesetz über die Errichtung eines Schweizerischen Landesmu-seums vom 27. Juni 1890 (SR 432.31)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	und andere, unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Bern
VwOG	Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundes-

	rates und der Bundesverwaltung vom 19. September 1978 (Verwaltungsorganisationsgesetz; AS 1979, S. 114; nicht mehr in Kraft)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

JAAC 2007.15 - Zur Rechtsstellung des Schweizerischen Landesmuseums und zu den Kompetenzen seiner Organe, Gutachten vom 4. Juli 2006

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	-
Volume	
Volume	
Seite	279-321
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 017

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.