

Änderung des Gesetzes über Kulturförderung (Verselbständigung des Museums Altes Zeug- haus, MAZ)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 1. März 2016, RRB Nr. 2016/355

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Investitionen zur Gesamterneuerung des MAZ	5
1.2 Rechtliche Konstituierung des MAZ	5
1.3 Zentrale Punkte im Rahmen der Verselbständigung	5
1.4 Mögliche Formen der Verselbständigung	6
1.4.1 Verein und privatrechtliche Stiftung	6
1.4.2 Öffentlich-rechtliche Stiftung	6
1.4.3 Öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit	7
1.4.4 Öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit oder öffentlich-rechtliche Stiftung?	7
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen	8
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
3.2 Vollzugsmassnahmen	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches	9
6. Antrag	9

Beilagen

Beschlussesentwurf
 Synopse

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat im Jahre 2013 die Erneuerung des Museums Altes Zeughaus (MAZ) beschlossen und die dafür nötigen Investitionen für den Umbau gesprochen. Für die Erneuerung der Dauerausstellung wurden entsprechende Mittel aus dem Lotteriefonds bereitgestellt. Diese komplette Sanierung hat Auswirkungen auch auf den zukünftigen Betrieb des MAZ. Erwartet wird ein attraktives Museumsangebot mit stark steigender Publikumsnachfrage. Die Neuausrichtung des MAZ in Sachen Bau, Ausstellung und Betrieb bietet Gelegenheit, auch die rechtliche Konstituierung des Museums zu überprüfen und die Frage zu beantworten, ob das alte Rechtskleid für die zukünftige Nutzung des MAZ noch sachgerecht sei.

Die aktuelle Eingliederung des MAZ in die Zentralverwaltung, als Dienststelle innerhalb einer Abteilung des Amtes für Kultur und Sport, ist nicht mehr zeitgemäss. Damit eine unternehmerische Betriebsführung möglich wird, müssen Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung und Budgethoheit in Zukunft vereinigt sein. Das MAZ der Zukunft soll deshalb als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert werden. Dazu ist die vorliegende Änderung des Gesetzes über Kulturförderung notwendig.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über Kulturförderung (Verselbständigung des Museums Altes Zeughaus, MAZ).

1. Ausgangslage

1.1 Investitionen zur Gesamterneuerung des MAZ

Mit RRB Nr. 2010/1432 vom 10. August 2010 stimmte der Regierungsrat dem Museumskonzept für das Museum Altes Zeughaus (MAZ) zu und stellte für die Erneuerung der Dauerausstellung einen Beitrag von 2,5 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds in Aussicht. Für den Umbau und die Innensanierung des MAZ hat der Kantonsrat am 7. Mai 2013 einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 12,9 Mio. Franken (inkl. MwSt.) beschlossen (KRB Nr. SGB 018/2013). Die Arbeiten zum Umbau und zur Erneuerung der Ausstellung sind momentan im Gange. Das Museum wird im Juni 2016 wieder eröffnet.

1.2 Rechtliche Konstituierung des MAZ

Die bauliche und museale Erneuerung des MAZ bietet Gelegenheit, auch die rechtliche Konstituierung zu überprüfen. Das MAZ ist seit 1990 eine Dienststelle im Amt für Kultur und Sport (AKS), das zum Departement für Bildung und Kultur (DBK) gehört. Weil es über keinerlei spezialgesetzliche Konstituierung verfügt, war es bisher in die Zentralverwaltung integriert. Als Teil der Zentralverwaltung hat das MAZ keine eigene Budgethoheit, sondern wird mit eigener Kostenstelle als Produkt innerhalb der Produktgruppe „Kulturförderung und Kulturpflege“ des Globalbudgets AKS geführt.

Diese Ausgangslage führt bei einem Kulturbetrieb, der auch Sonderausstellungen und Anlässe (Vorträge, Fachtagungen, Museumstage etc.) zu organisieren hat, zu einer gewissen Unflexibilität. Die Museumsleitung ist zwar verantwortlich für die Durchführung des Betriebes, der Sonderausstellungen und der kulturellen sowie der kommerziellen Anlässe. Sämtliche Strategien, Geschäfte und Ausgaben laufen aber entlang eines Dienstweges, der auf administrative Geschäfte ausgerichtet ist. Letztlich ist die AKS-Leitung für die Ausgaben des MAZ zuständig. Für Geschäfte der klassischen Zentralverwaltung wirkt sich die Teilung von Fallverantwortung und Budgethoheit in der Regel nicht störend aus, denn die Aufgaben und die Ausgaben ergeben sich zwingend aus dem Gesetz. Sie hängen nicht von der Programmgestaltung der Beteiligten ab. Bei einem modernen Kulturbetrieb scheint es demgegenüber angebracht, die Budgethoheit denjenigen Personen zu übergeben, welche auch die Programmverantwortung haben (vgl. § 1 Abs. 2 Bst. c WoV-G: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen übereinstimmen). Weil das MAZ innerhalb der Zentralverwaltung sowohl rechtlich als auch finanztechnisch ein Fremdkörper ist, ist eine Verselbständigung sinnvoll, so wie das beim Betrieb von Schloss Waldegg und der Zentralbibliothek Solothurn der Fall ist.

1.3 Zentrale Punkte im Rahmen der Verselbständigung

Ein Gebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit hat den Vorteil, dass nicht nur das Museumsgut und der Museumsbetrieb, sondern auch die diesbezügliche Verantwortung ausgegliedert werden. Es ist anzunehmen, dass der Kanton Solothurn auch künftig massgeblich an die Finanzierung des MAZ beitragen wird. Das finanzielle Engagement soll sich daher in einer entsprechenden Mitsprachemöglichkeit abbilden. Dies lässt sich einerseits auf vertraglicher Ebene erreichen (mit Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und dem MAZ), andererseits durch den Einsitz von Fach- und Vertrauenspersonen, die vom Kanton ernannt werden, im Aufsichtsgremi-

um des neuen Gebildes. Die Verselbständigung des MAZ in dieser Vorlage entspricht diesen Grundsätzen. Sie entspricht damit auch der Beteiligungsstrategie und den Public Governance Richtlinien (vgl. dazu RRB 2010/326 vom 23. Februar 2010, mit Beilagen). Es gibt keine allgemeingültige "Eignerstrategie" für öffentliche Unternehmen - sie ist immer abhängig von der Branche, den hoheitlichen Kompetenzen, der Grösse und weiteren Merkmalen öffentlicher Unternehmen auszugestalten. Für einen Museumsbetrieb innerhalb den gegebenen Schranken der bewilligten Budgetmittel und der Leistungsvereinbarung halten wir eine möglichst grosse unternehmerische, organisatorische, finanzielle und personelle Autonomie für sachgerecht. In Konsequenz bedeutet das für die vorliegende Verselbständigung unter anderem, dass weder Mitglieder des Regierungsrates noch Staatsangestellte ins Aufsichtsgremium des Museums gewählt werden können. Damit wird vermieden, dass jemand gleichzeitig beiden Parteien angehört, welche die Leistungsvereinbarung abschliessen (Kanton und Museum).

Der Zweck des MAZ besteht darin, das Museumsgut zu erhalten und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen; es handelt sich also um einen gemeinnützigen Zweck. Dieser soll erhalten bleiben. Insofern sind Kapitalgesellschaften, die auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtet sind, für die Verselbständigung des MAZ nicht sachgerecht.

1.4 Mögliche Formen der Verselbständigung

1.4.1 Verein und privatrechtliche Stiftung

Das DBK hat verschiedene Formen der Verselbständigung geprüft (Verein, privatrechtliche Stiftung, öffentlich-rechtliche Stiftung sowie öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit). Die Vereinsform sowie die privatrechtliche Stiftung haben sich dabei für das MAZ als ungeeignet herausgestellt. Zwar liesse sich das MAZ aufgrund des ideellen Zwecks durchaus als Verein konstituieren und der Kanton als öffentlich-rechtliches Subjekt könnte auch Vereinsmitglied werden. In der Vereinsversammlung, dem obersten Vereinsorgan, könnte der vom Kanton delegierte Vertreter aber von anderen Mitgliedern, die nur einen geringen Vereinsbeitrag entrichten, jederzeit überstimmt werden (und dies, obwohl der Kanton wohl den Hauptanteil der finanziellen Mittel leisten wird). Zudem wäre der Erhalt des Sammlungsgutes auf Dauer nicht abgesichert, weil die Ausrichtung eines Vereins primär von den Handlungen der Mitglieder abhängt.

Bei einer privatrechtlichen Stiftung hätte der Kanton als Stifter weitreichende Möglichkeiten, die Stiftung nach den eigenen Bedürfnissen einzurichten. Nach der Errichtung sind Stiftungen allerdings sehr starre Gebilde: Sie werden vom Stifterwillen, der in der Stiftungsurkunde verbindlich festgehalten ist, beherrscht. Der Stiftungsrat hat nur Verwaltungsbefugnisse; er kann den Zweck der Stiftung nicht ohne zwingenden Grund ändern. Die Änderungstatbestände sind abschliessend (und sehr restriktiv) im ZGB geregelt: Eine Organisationsänderung ist nach Art. 85 ZGB zulässig, „wenn die Erhaltung des Vermögens oder die Wahrung des Stiftungszwecks die Änderung dringend erfordert“. Für eine Zweckänderung ist gar erforderlich, dass der ursprüngliche Zweck „eine ganz andere Bedeutung oder Wirkung erhalten hat, so dass die Stiftung dem Willen des Stifters offenbar entfremdet worden ist“ (Art. 86 Abs. 1 ZGB). Aufgrund dieser Starre ist die Form der privatrechtlichen Stiftung für das MAZ nicht sachgerecht.

1.4.2 Öffentlich-rechtliche Stiftung

Öffentlich-rechtliche Stiftungen entstehen durch eine Gesetzesvorschrift und sind dem öffentlichen Recht und dem ZGB unterstellt. Beispielsweise hat der Bund die Stiftung „Pro Helvetia“ im Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009 (KFG; SR 442.1) verankert. Ein Kanton behält als Stifter auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung auch nach der Gründung einen gewissen Einfluss, denn über eine Änderung der einschlägigen Gesetzesgrundlage kann er die Stiftung anpassen oder gar aufheben. Diese Form käme für das MAZ in Frage.

1.4.3 Öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit

Eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (= selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt) entsteht durch öffentliches Recht. Sie steht den Benützern dauernd für einen bestimmten Zweck zur Verfügung; sie ist Trägerin von Rechten und Pflichten, verfügt über eigenes Vermögen und haftet für ihre Verbindlichkeiten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, N 1320 ff.). Auf Bundesebene ist z.B. das Schweizerische Nationalmuseum eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das Museum organisiert sich selber und führt eine eigene Rechnung (Art. 5 des Museums- und Sammlungsgesetzes [MSG; SR 432.30]). Es verfügt über einen ideellen Zweck (Art. 7 MSG) und kann im Zusammenhang mit seinen Aufgaben auch gewerbliche Leistungen erbringen (Art. 8 MSG). Die Museumsorgane sind der Museumsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle (Art. 10 MSG); die Mitglieder des Museumsrats werden vom Bundesrat gewählt (Art. 11 MSG). Eine entsprechende Lösung ist auch für das MAZ möglich.

1.4.4 Öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit oder öffentlich-rechtliche Stiftung?

Die beiden Rechtsformen sind sehr ähnlich: Sie stellen eine juristische Person dar und benötigen eine Gesetzesgrundlage. Über eine Änderung des einschlägigen Gesetzes lässt sich der Zweck der Anstalt bzw. öffentlich-rechtlichen Stiftung auch nach der Gründung modifizieren (leichter als bei den oben dargestellten privatrechtlichen Stiftungen). Im Falle der Stiftung ist ein Stiftungsrat obligatorisch und die Aufsichtsbehörde ist gegeben (BVG- und Stiftungsaufsicht), im Falle der Anstalt müssen eine strategische Leitungsbehörde (z.B. Museumsrat) und eine Revisionsstelle (z.B. kantonale Finanzkontrolle) im Spezialgesetz definiert werden. Wir interpretieren die Diskussion im Kantonsrat vom 14. Mai 2014 zum erheblich erklärten Auftrag Susan von Sury-Thomas: Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Kommission für das Museum Altes Zeughaus (KRB Nr. A 148/2013) so, dass dem Kantonsrat eher die öffentlich-rechtliche Anstalt als sachgerechtes Kleid für das neue MAZ vorschwebt, da damit seine Einflussmöglichkeit als Gesetzgeber grösser ist als bei einer Stiftung.

Gliedert man das Museum in ein Gebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit aus, sind konsequenterweise auch die Arbeitsverträge zwischen der neuen juristischen Person und den Angestellten abzuschliessen. Wir bevorzugen die Weitergeltung der bisherigen personalrechtlichen Regelungen für die Mitarbeitenden des MAZ. Im Falle einer öffentlich-rechtlichen Stiftung müsste der Geltungsbereich des Staatspersonalgesetzes (StPG) und des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) auf die Stiftung Museum Altes Zeughaus ausgedehnt werden. Demgegenüber ist im Falle einer Anstalt keine Gesetzes- bzw. GAV-Änderung nötig, weil die betreffenden Regelungen für das gesamte voll- und teilzeitlich beschäftigte Personal der kantonalen Anstalten gelten (§ 2 Abs. 1 StPG und § 5 Abs. 1 GAV). Diese einfachere Handhabung spricht ebenfalls für die öffentlich-rechtliche Anstalt. Zudem entsteht bei dieser Rechtsform kein Zusatzaufwand für Melde- und Aufsichtsverfahren durch die BVG- und Stiftungsaufsicht.

Die Haftung der neuen Anstalt wird sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz richten und die Anstalt wird dem Submissionsrecht unterstehen.

2. Verhältnis zur Planung

Im Legislaturplan 2013-2017 finden sich keine Angaben. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2016-2019 besteht die konkrete Planung Nr. 716, Wehrhistorisches Museum Altes Zeughaus, in deren Meilenstein Nr. 5712 konkret die "Abklärungen zur künftigen Rechtsform" für das Museum Altes Zeughaus einverlangt wird.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Verselbständigung des MAZ führt weder zu personellen noch zu finanziellen Mehraufwendungen. Die Beträge, welche zurzeit aus dem Globalbudget des Amtes für Kultur und Sport für Personalkosten und Ausstellungen des MAZ verwendet werden, werden künftig im Rahmen der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem MAZ als Entschädigung für die musealen Dienstleistungen entrichtet, welche das MAZ zugunsten der Öffentlichkeit erbringt. Weil das Eigentum am Gebäude Altes Zeughaus beim Kanton bleibt, ist der Kanton weiterhin für den Unterhalt verantwortlich. Das Museum bleibt im Verwaltungsvermögen, weil es eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Die heutigen internen Mietkosten werden nach der Verselbständigung der neuen Anstalt in Rechnung gestellt.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die bisherigen Arbeitsverträge gehen neu auf das MAZ als öffentlich-rechtliche Anstalt über; es gelten weiterhin die Bestimmungen des GAV. Weitere bestehende Verträge, etwa mit Leihnehmern und Leihgebern, sind anzupassen. Die Rechnungsführung liegt neu beim MAZ. Das MAZ kann sich aufgrund seiner neuen Rechtsform im Rahmen des Budgets selbständig mit Leistungserbringern vernetzen und mit anderen Museen kooperieren.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 4^{bis} Rechtsform

Mit dieser Norm wird die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet.

§ 4^{ter} Aufgaben

In § 4^{ter} werden die wichtigsten Aufgaben des MAZ umschrieben. Neben den musealen Hauptaufgaben kann das MAZ zur Beschaffung von finanziellen Mitteln und zur Steigerung der Attraktivität auch wissenschaftliche, museumshandwerkliche und gastronomische Dienstleistungen erbringen sowie mit der Führung weiterer Museumsbetriebe beauftragt werden. Zudem wird mit § 4^{ter} die formell-rechtliche Grundlage für den Museumseintritt und die Verrechnung der Dienstleistungen geschaffen.

§ 4^{quater} Organe

Als Folge der Verselbständigung erhält das MAZ eine Aufsichtsbehörde (Museumsrat), eine dem Museumsrat unterstellte Geschäftsleitung sowie eine Revisionsstelle.

§ 4^{quinqies} Museumsrat

Die Mitglieder des Museumsrates werden vom Regierungsrat gewählt. Um Interessenkollisionen zwischen dem Kanton und dem Museum, die über eine Leistungsvereinbarung verbunden sind, zu vermeiden, sollten keine Mitglieder des Regierungsrates oder Staatsangestellte in den Museumsrat gewählt werden.

§ 4^{sexies} Geschäftsleitung

Es besteht die Möglichkeit, die Geschäftsleitung in die Hände einer Person zu geben oder eine Co-Geschäftsleitung einzurichten.

§ 4^{septies} Revisionsstelle

Genauso wie bei der Stiftung der Zentralbibliothek Solothurn amtiert die Finanzkontrolle des Kantons Solothurn als Revisionsstelle. Dies sieht auch § 62 WoV-G vor.

§ 4^{octies} Sammlung und Liegenschaft

Der Kanton überträgt dem MAZ die Sammlung zu Eigentum und überlässt ihm am historischen Gebäude Altes Zeughaus ein Nutzungsrecht.

§ 4^{nonies} Finanzen

Die Verselbständigung des Museumsbetriebs in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit führt zu einer Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, wie sie § 1 Abs. 2 Bst. c WoV-G verlangt.

§ 4^{decies} Bestehende Anstellungsverhältnisse

Das MAZ übernimmt sämtliche Anstellungsverhältnisse, die im Zeitpunkt der Verselbständigung bestehen. Künftige Verträge werden direkt zwischen den Mitarbeitenden und der MAZ-Geschäftsleitung abgeschlossen.

5. **Rechtliches**

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie der obligatorischen Volksabstimmung, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. **Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

DBK
AKS
VSA
ABMH
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (eng, rol)
Parlamentsdienste
GS, BGS