



Prüfung ausgewählter Aspekte zum Neu- und Umbau in Penthaz sowie zur Strategie des Bundes- amts für Kultur bezüglich der Cinémathèque Suisse

Bundesamt für Kultur,
Bundesamt für Bauten und Logistik

25. April 2014

Prüfung ausgewählter Aspekte zum Neu- und Umbau in Penthaz sowie zur Strategie des Bundesamts für Kultur bezüglich der Cinémathèque Suisse

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in der Zeit vom 18. November bis 5. Dezember 2013 beim Bundesamt für Kultur (BAK), beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und bei der Stiftung Cinémathèque Suisse (CS) eine angemeldete Prüfung durchgeführt. Inhaltlich ging es um die Prüfung ausgewählter Aspekte zum Neu- und Umbau bzw. der Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz sowie der Strategie des BAK bezüglich der Cinémathèque Suisse.

Dabei war zu beurteilen, ob

- der Bedarf als Basis dieser Investitionen ausgewiesen war;
- die ausgewählten Aspekte aus Planung / Realisierung vom Bauherr (BBL) vorgabenkonform umgesetzt werden;
- die zusätzlichen Leistungen vom Nutzer (CS) ordnungsgemäss abgewickelt werden und
- das BAK über eine Strategie bezüglich der künftigen Ausrichtung der CS verfügt.

Die Prüfungsbefunde fokussieren generell auf Schwachstellen, bei denen die EFK Potenzial für Verbesserungen erkennt. Positive Prüfungsergebnisse und deren Würdigung sind nur punktuell in den Bericht eingeflossen. Insgesamt sind die Ergebnisse der Prüfung differenziert ausgefallen.

Positiv zu erwähnen ist Folgendes:

- Die Planung für die Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz erfolgte auf der Grundlage des historisch gewachsenen Sammlungsbestands der CS, ohne Berücksichtigung der sich abzeichnenden Digitalisierung. Die Abstützung auf dieses umfassende Mengengerüst steht rückblickend betrachtet insgesamt in Übereinstimmung mit der gültigen Strategie.
- Die geprüften Aspekte aus Planung / Realisierung (Projektorganisation, Rollen, Zuständigkeiten und Beschaffung) wurden vom BBL zweckmässig für dieses Vorhaben aufgesetzt; sie werden konsequent angewendet.

Schwachstellen zeigten sich vor allem in folgenden Punkten:

Auf der Ebene des BAK

- Das Aufsichtsamt hat es versäumt, Vorgaben und Auflagen über die zugunsten der CS abgetretenen Kredite für zusätzliche Leistungen im Zusammenhang mit diesem Vorhaben zu machen. Als Konsequenz daraus fehlen dem BAK präzise Informationen insbesondere über die Mittelverwendung.
- Die baulichen Massnahmen zur Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz erfolgen vor dem Hintergrund einer fehlenden «Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie». Die sich abzeichnende Digitalisierung führte bereits zu verschiedenen Nutzerbedürfnissen, welche bisher nicht finanziert sind.

Auf der Ebene der CS

- Die Kreditbewirtschaftung ist in der Buchhaltung der CS bislang nicht vorgesehen.
- Die in den abgetretenen Krediten des Bundes enthaltenen Investitionen sind von der CS nicht vollumfänglich in Übereinstimmung mit dem öffentlichen Beschaffungsrecht getätigt worden.

Zur Eliminierung dieser Schwachstellen hat die EFK verschiedene Empfehlungen an das BAK gerichtet. Die Wesentlichsten sind:

- Aus dem Sammlungszuwachs soll ab 2016 die Teilsammlung «Helvetica» nach klaren Kriterien ausgewiesen und auf dieser Basis der entsprechende Finanzbedarf ermittelt werden.
- Im Hinblick auf das künftige Filmwesen soll so rasch wie möglich eine Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie festgelegt werden.
- Bis zur Klärung der offenen Punkte «Bedarf Helvetica» sowie «Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie» sind alle weiteren Investitionen im Zusammenhang mit der Erweiterung in Penthaz – auf die diese Entscheide Einfluss haben können – zu unterlassen.
- Beim Abtreten von Krediten an Dritte soll sichergestellt werden, dass diese Delegation an klare Auflagen im Hinblick auf das Projektmanagement, die Mittelverwendung und Kreditbewirtschaftung, das massgebende Beschaffungsrecht und die massgebende Beschaffungskompetenz, das Controlling sowie das Reporting gekoppelt wird, welche eine wirkungsvolle Aufsicht hinsichtlich der Umsetzung ermöglichen. Die Einhaltung der Auflagen ist zu überwachen.

Audit portant sur certains aspects des travaux de construction et de transformation à Penthaz ainsi que sur la stratégie de l'Office fédéral de la culture concernant la Cinémathèque suisse

L'essentiel en bref

Du 18 novembre au 5 décembre 2013, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et de la fondation Cinémathèque suisse (CS). L'audit a porté sur certains aspects relatifs aux travaux de construction, de transformation et d'agrandissement du Centre d'archivage de Penthaz ainsi que sur la stratégie de l'OFC pour la CS.

L'audit du CDF visait à vérifier que

- les investissements sont effectués en fonction des besoins financiers;
- les aspects relatifs à la planification et à la réalisation du projet ont été exécutés par le maître d'ouvrage (OFCL) conformément aux instructions prévues;
- les prestations supplémentaires sont fournies correctement par l'utilisateur (CS) et;
- l'OFC a mis au point une stratégie concernant la gestion future des collections de la CS.

Le rapport d'audit relève principalement les points faibles du projet qui présentent un potentiel d'amélioration aux yeux du CDF. Les résultats positifs et leur appréciation ne sont abordés que de manière ponctuelle. De manière générale, les résultats de l'audit sont contrastés.

Voici tout d'abord les points positifs:

- L'agrandissement du Centre d'archivage de Penthaz a été prévu afin de réunir les collections de la CS. Leur volume n'a cessé d'augmenter au fil des ans, sans tenir compte du passage imminent à la numérisation. Rétrospectivement, il s'est avéré que l'argument invoquant un besoin d'espace à disposition concordait avec la stratégie en vigueur.
- Les aspects examinés relatifs à la planification et à la réalisation (organisation du projet, rôles, compétences, acquisitions) ont été élaborés par l'OFCL de manière appropriée; les méthodes choisies ont été appliquées systématiquement.

Des points faibles ont été relevés dans les domaines suivants:

Au niveau de l'OFC

- Chargé de la surveillance, l'OFC a omis d'émettre des instructions et des consignes concernant les crédits additionnels octroyés à la CS pour les prestations supplémentaires dans le cadre du projet. Par conséquent, l'OFC ne dispose pas de certaines informations précises concernant notamment l'utilisation des fonds.
- Les travaux d'agrandissement du Centre d'archivage de Penthaz sont dus au fait qu'il n'existe aucune stratégie sur la numérisation et l'archivage filmique en Suisse. Les besoins en matière de numérisation sont divers et n'ont jusqu'à présent donné lieu à aucun financement.

Au niveau de la CS

- Pour l'instant, la gestion des crédits n'est pas prévue dans la comptabilité de la CS.
- Les investissements découlant des crédits octroyés par la Confédération n'ont pas été réalisés par la CS dans le respect du droit fédéral des marchés publics.

Afin de remédier à ces points faibles, le CDF a adressé plusieurs recommandations à l'OFC. Les plus importantes sont les suivantes:

- A partir de 2016, la collection appartenant au projet «Helvetica» devra être présentée selon des critères clairs, de façon à ce que les besoins financiers la concernant puissent être chiffrés.
- Dans l'intérêt de l'avenir du cinéma, il convient de définir aussi vite que possible une stratégie de numérisation et d'archivage.
- Tant que les questions en suspens liées à «Helvetica» et à la stratégie de numérisation et d'archivage ne sont pas clarifiées, il faut renoncer à tout investissement supplémentaire en faveur de l'agrandissement du Centre d'archivage de Penthaz où les décisions concernant les points susmentionnés sont susceptibles d'influencer la suite des travaux.
- Afin de surveiller efficacement la mise en œuvre du projet, il convient de vérifier, avant d'octroyer des crédits à un tiers, que celui-ci suit une ligne directrice clairement définie en matière de gestion de projet, d'utilisation des fonds, de gestion des crédits, de contrôle de gestion et d'établissement des rapports et qu'il connaît et respecte le droit des marchés publics. Il est en outre impératif de vérifier que les exigences fixées sont dûment respectées.

Texte original en allemand

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5	Abgrenzung des Prüfauftrags	9
2	Angaben zum Prüfgebiet	10
3	Bedarf für die Erweiterung des Archivzentrums Penthaz	11
3.1	Die Planung und Erweiterung basiert auf dem Bedarf der historischen Sammlung ohne Digitalisierung	11
3.2	Die Wünsche für Investitionen in die digitale Zukunft des Filmwesens sind überwiegend weder konkretisiert noch finanziert	13
4	Ausgewählte Aspekte zum Verpflichtungskredit (49.5 Mio. Franken)	15
4.1	Es besteht Handlungsbedarf bei den Führungsinstrumenten des BAK	15
4.2	Die Beschaffungen des BBL wurden weitgehend im Wettbewerb vergeben	18
5	Ausgewählte Aspekte zu den Spezialkrediten für Zusatzleistungen des Nutzers (7.6 Mio. / 11.6 Mio. Franken)	19
5.1	Die Aufsicht des BAK über die zu Gunsten der CS abgetretenen Kredite ist mangelhaft	19
5.2	Die Kostenüberwachung bei der CS muss wesentlich verbessert werden	21
5.3	Die Beschaffungen und die Vertragsführung bei der CS enthalten Handlungsbedarf	21
6	Künftige Strategie des BAK bezüglich der Cinémathèque Suisse	22
6.1	Unabhängig der künftigen strukturellen Anpassung ist es unabdingbar, die Professionalisierung der Geschäftsabwicklung bei der CS rasch zu stärken	22
7	Beantwortung der Prüfungsfragen	24
8	Schlussbesprechung	26
Anhang 1:	Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2:	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	27
Anhang 3:	Historisches zur Cinémathèque Suisse, einige Meilensteine	28
Anhang 4:	Mengenentwicklung der Lagerbestände	30
Anhang 5:	Beschaffungsrechtliche Situation der CS	31

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in der Zeit vom 18. November bis 5. Dezember 2013 beim Bundesamt für Kultur (BAK), beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und bei der Stiftung «Cinémathèque Suisse» (CS) eine angemeldete Prüfung durchgeführt. Inhaltlich ging es um die Prüfung ausgewählter Aspekte zum Neu- und Umbau bzw. der Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz sowie zur Strategie des BAK bezüglich der Cinémathèque Suisse.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Schwerpunkte der Prüfung wurden in vier Themen zusammengefasst. Dabei war zu beurteilen, ob

- der Bedarf als Basis dieser Investitionen ausgewiesen war;
- die ausgewählten Aspekte aus Planung / Realisierung vom Bauherr (BBL) vorgabenkonform umgesetzt werden;
- die zusätzlichen Leistungen vom Nutzer (CS) ordnungsgemäss abgewickelt werden und
- ob das BAK über eine Strategie bezüglich der künftigen Ausrichtung der CS verfügt.

Gestützt auf die Risikoanalyse der EFK wurden die Prüfungsziele mit den folgenden sieben Prüfungsfragen beurteilt:

1. Wie stellt das Bundesamt für Kultur im Rahmen der Festlegung der Nutzerbedürfnisse durch die Stiftung sicher, dass die Aufbewahrung der Film- und Bildmaterialien sowie der digitalen Dokumentationen im langfristigen Interesse des Bundes ist? (Kapitel 3)
2. Auf welchen Grundlagen und mit welcher Fachunterstützung haben die Beteiligten (BAK, Stiftung CS, BBL) die Nutzerbedürfnisse für das künftige elektronische Archiv inklusive der Bewirtschaftung definiert? (Kapitel 3)
3. Genehmigt das Bundesamt für Bauten und Logistik die Projektänderungen auf der Grundlage von nachvollziehbaren Begründungen und in Übereinstimmung mit der Kompetenzregelung? (Kapitel 4)
4. Führt das Bundesamt für Kultur eine ordnungsgemässe Verpflichtungskontrolle über die Beanspruchung und Verwendung der beiden beantragten Kredite? (Kapitel 5)
5. Führt die Stiftung «Cinémathèque Suisse» die Beschaffungen nach den gesetzlichen Vorgaben und in Übereinstimmung mit den internen Kompetenzen durch? (Kapitel 5)
6. Setzt die Stiftung «Cinémathèque Suisse» für die Projektarbeit eine zweckmässige Projektbuchhaltung als Führungsinstrument ein? (Kapitel 5)
7. Ist bei der Stiftung «Cinémathèque Suisse» gewährleistet, dass mit der bestehenden Organisation die Projektarbeit zeitgemäss geführt und abgewickelt werden kann? (Kapitel 6)

Die Prüfungsbefunde sollen primär aufzeigen, wo sich aus der Optik der EFK Schwächen abzeichnen und entsprechende Verbesserungen eingeleitet werden sollen. Die Würdigung positiver Prüfergebnisse ist nur in Kurzform in den Bericht eingeflossen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde unter Leitung von Martin Perrot mit Unterstützung von Peter Zumbühl durchgeführt. Sie bezog sich insbesondere auf die Rolle des BAK und die Wahrnehmung ihrer Verantwortung und Aufsichtspflicht im Zusammenhang mit der Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf die durchgeführten Interviews mit den in Kapitel 1.4 erwähnten Personen sowie der Einsichtnahme der vorgängig bestellten und vor Ort aufgelegten Akten. Einzelheiten über Art, Umfang und Ergebnisse der Prüfung gehen aus den Arbeitspapieren hervor. Die Ergebnisse stützen sich auch auf Stichproben. Dabei handelt es sich nicht um repräsentative Stichproben, weil die Selektion und Auswertung der Daten in direktem Zusammenhang mit den einsetzbaren Ressourcen steht.

Während der Prüfung hat die EFK die beschaffungsrechtliche Situation der CS extern abklären lassen. Die Ergebnisse sind in Anhang 5 festgehalten und dienen auch der Beurteilung in Kapitel 5.

Nach Abschluss der Prüftätigkeiten wurden die Ansprechpersonen des BAK anlässlich eines mündlichen Feedbacks vom 18. Dezember 2013 über die wesentlichen Feststellungen informiert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Prüfung stützt sich auf die in Anhang 1 aufgeführten Rechtsgrundlagen sowie auf die zur Verfügung gestellten Akten.

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Für die Informationen standen insbesondere die folgenden Personen zur Verfügung:

BAK		
BBL		
CS		

1.5 Abgrenzung des Prüfauftrags

Von der Prüfung und Beurteilung ausgeklammert war die Thematik der Bauausführung in Penthaz.

2 Angaben zum Prüfgebiet

Verschiedene Meilensteine der historischen Entwicklung der CS sind in Anhang 3 festgehalten. Nachstehend einige Angaben als Ergänzung.

Organisatorisches

Seit über 60 Jahren engagiert sich die CS für die Erhaltung des relevanten filmischen Schaffens der Schweiz. Sie ist heute eine privatrechtliche Stiftung, welche eine öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 5c des Bundesgesetzes über die Filmproduktion und Filmkultur (FiG) wahrnimmt. Diese Aufgabe wird zum grossen Teil von drei Stifterinnen (Bund, Kanton Waadt, Stadt Lausanne) getragen, welche in unterschiedlichem Masse finanzielle Mittel bereitstellen.

Finanzielles

Im 2012 präsentierte die CS ein Budget von 9.35 Mio. Franken. Die Herkunft der Mittel war wie folgt:

Finanzmittel des Bundes 2012 (IST-Zahlen)	5.31 Mio. Franken
- Jährlicher Betriebskredit aus der Leistungsvereinbarung	2.93 Mio. Franken
- Anteil aus erstem Spezialkredit von 7.6 Mio. Franken, 2010–2012	2.38 Mio. Franken
- Anteil aus zweitem Spezialkredit von 11.6 Mio. Franken, 2013–2015	Noch kein Betrag
Finanzmittel übrige Beitragsgeber inkl. Einnahmen der CS	rund 4 Mio. Franken

Die beiden vom BAK beantragten Spezialkredite stellen Aufstockungen der bereits genehmigten Zahlungsrahmen für Finanzhilfen im Filmbereich dar (Leistungsvereinbarung des Bundes) und umfassen:

- Kredit des BAK von 7.6 Mio. Franken, genehmigt durch Bundesratsbeschluss am 12. Mai 2009: Für den zusätzlichen Finanzierungsbedarf während der Projektphase und dem Betrieb des Schweizerischen Filmarchivs, verteilt über die Jahre 2010 bis 2012. Darin enthalten sind Investitionen von rund 4.7 Mio. Franken.
- Kredit des BAK von 11.6 Mio. Franken, genehmigt per Bundesratsbeschluss am 2. November 2011: Für die unmittelbar mit der Erweiterung des Archivzentrums zusammenhängenden Investitions- und Betriebskosten, verteilt über die Jahre 2013 bis 2015. Der Anteil an Investitionen beträgt rund 7.4 Mio. Franken.

Der Bund trägt somit rund 60% des CS-Budgets 2012. Zusätzlich stellt u.a. der Bund die bisherige Archivliegenschaft in Penthaz und die Stadt Lausanne die Büroräumlichkeiten sowie das Kino im «Casino de Montbenon» in Lausanne als Infrastruktur der CS zur Verfügung.

Bauliches

Mit Antrag des EDI an den Bundesrat und dem Bundesratsbeschluss vom 10. Juni 2005 werden insbesondere die folgenden Punkte zu Gunsten der CS legitimiert:

- Das BBL wird ermächtigt, den Erwerb des erforderlichen Grundstücks für den Erweiterungsbau in Penthaz vorzunehmen.
- Das BBL wird ermächtigt, auf Basis der «Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes» (VILB) die notwendigen baulichen Massnahmen zur Entwicklung der CS mit einem Erweiterungsbau und der Anpassung des bestehenden Gebäudes in Penthaz zu realisieren.

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte die zivile Baubotschaft des BBL verabschiedet. Darin enthalten sind Investitionsmittel von 49.5 Mio. Franken für einen Erweiterungsbau und der Anpassung des bestehenden Gebäudes in Penthaz.

Projektstand

Der Neubau (Penthaz II) ist realisiert und der Umzug der CS ist bereits erfolgt. Das bestehende Gebäude (Penthaz I) ist frei und wird momentan umgebaut.

3 Bedarf für die Erweiterung des Archivzentrums Penthaz

3.1 Die Planung und Erweiterung basiert auf dem Bedarf der historischen Sammlung ohne Digitalisierung

Feststellungen

Ermittlung des Bedarfs als Planungsgrundlage

Im Jahre 2006 startete unter Leitung des BBL die Bedarfsplanung für Penthaz. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde auch die einige Jahre vorher vom Stiftungsrat der CS autonom beauftragte Vorstudie analysiert. Für das BBL zeigte sich in der Folge, dass die damals bei der Vorstudie angenommenen Grundlagen und Mengenangaben für eine konkrete Durchführung des Vorhabens ungenügend waren und grundlegend überarbeitet bzw. teilweise neu definiert werden mussten.

Auslöser dieser planerischen Aktivitäten waren letztlich folgende Faktoren:

- Die nahezu ausgeschöpften Lagerkapazitäten für die Sammlung der CS.
- Die bestehenden nicht mehr ausreichend funktionstüchtigen Lagereinrichtungen.
- Das Risiko des klimatisch bedingten Qualitätsverlusts bzw. des Zerfalls von Teilen der eingelagerten Sammlung der CS.

In der «Projektdefinition» vom 24. Februar 2007 wurden vom BBL insbesondere die Rahmenbedingungen, der Projektbesrieb, die Mengenentwicklung der Lagerbestände sowie Investitions- und Terminvorgaben erarbeitet und letztlich von den Beteiligten (BBL, BAK und CS) durch Unterschrift genehmigt. Detaillierte Angaben zum Sammlungsbestand der CS gehen aus Anhang 4 hervor. Dieses Dokument diente in den folgenden Phasen als Basis des «Projektwettbewerbs» und der «Projektdokumentation mit Kostenschätzung», wobei die Ergebnisse aus letzterem im 2008 in die zivile Baubotschaft des BBL einflossen.

Mit der Genehmigung der «Projektdefinition» akzeptierten vor allem das BAK und die CS, dass

- auf der Grundlage der historischen Sammlung der CS die Planung zur Erweiterung des Archivzentrums vorgenommen wird;
- die notwendige Speicherkapazität für digitale Daten (künftiger Aufbewahrungsbedarf für Bild- und Tondaten sowie deren Ausleihe an Kunden) durch das BAK an einem Drittstandort inklusive Redundanz sichergestellt wird, indem das BAK ein separates Projekt initialisiert, plant und realisiert.

Im Rahmen der Bedarfsplanung wurde unter Leitung der CS und mit Unterstützung des BBL ein «Betriebskonzept» erarbeitet, welches am 26. Februar 2009 zur Genehmigung und Freigabe durch die Beteiligten vorlag. Aus der Optik dieser Prüfung sind zwei Elemente aufgefallen:

- Analoge Epoche: Der im Rahmen der «Projektdefinition» ermittelte Sammlungsbestand der CS von 2006 sowie einer SOLL-Mengen-Angabe über die voraussichtliche Mengenveränderung bis 2015 wurden in diesem Dokument bestätigt. Für die Auslegung der Lagerräumlichkeiten wurde auf dieses Mengengerüst aus der analogen Epoche des Filmwesens abgestützt.
- Digitale Epoche: Die sich zu diesem Zeitpunkt abzeichnende Digitalisierung des Filmwesens wurde in diesem Dokument erstmals konzeptmässig vertiefter behandelt. Daraus wurden gewisse Anforderungen an den künftigen Betrieb und an den Bau abgeleitet, allerdings ohne Konkretisierung möglicher technischer Lösungsansätze und deren Auswirkungen. Diese Thematik war nicht Bestandteil des genehmigten Verpflichtungskredits von 49.5 Mio. Franken.

Gesetzliche Grundlagen des Bundes hinsichtlich des Sammlungsbestands der CS

Im Nationalbibliotheksgesetz und deren Verordnung regelt der Bund für die gleichnamige Institution insbesondere die Aufgabe und den Sammelauftrag. Diese gesetzliche Grundlage gilt für Sammlungen von gedruckten oder auf anderen Informationsträgern (Ton- und Bildaufzeichnungen wie Filme sowie auf digitalen Trägern vorhandenen Aufnahmen) gespeicherten Informationen. Darunter fallen alle Dokumentationen, die in der Schweiz erscheinen, sich auf die Schweiz oder auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht oder Wohnsitz beziehen, oder von schweizerischen oder mit der Schweiz verbundenen Autoren und Autorinnen geschaffen oder mitgestaltet wurden. Sammlungen, welche diese Kriterien erfüllen, werden in der Verordnung als «Helvetica» bezeichnet. Sie können vom Bund finanziell unterstützt werden.

Gemäss Auskunft des BAK wird bestätigt, dass zum heutigen Zeitpunkt ein namhafter Anteil der historischen Sammlung der CS nicht den Kriterien der «Helvetica» entsprechen würde. Demnach soll es sich beispielsweise um Filme –inklusive Dokumentationsmaterial – handeln, die zwar in der Schweiz vorgeführt wurden aber sonst keinen weiteren Bezug zur Schweiz aufweisen. Zudem sei es bei der Planung der baulichen Massnahmen in Penthaz nie ein Ziel gewesen, die bundesseitigen Investitionen nur auf die Teilsammlung «Helvetica» auszulegen sondern – der aktuellen Kulturstrategie entsprechend – auf die gesamte historische Sammlung. Im Weiteren bestehe die Absicht, die bundesseitige Finanzierung des Sammlungszuwachses beim Schweizerischen Filmarchiv ab 2016 aufgrund der geplanten Strategieänderung nur noch für den Anteil «Helvetica» und der zugehörigen Infrastruktur sicherzustellen.

Restaurierung des Filmmaterials

Gemäss Auskunft der CS existiert ein weiterer bisher weniger priorisierter Bereich: Die Restaurierung des historischen – teils infolge des Alters vom Zerfall bedrohten – Filmmaterials. Dazu sei die CS bzw. die gesamte Filmbranche auf die spezialisierten Tätigkeiten eines fotochemischen Labors angewiesen. In der Schweiz ist das letzte Labor mangels Aufträgen existentiell gefährdet, europaweit soll es aktuell noch einige wenige geben. Das BAK vertritt jedoch die Auffassung, dass die Restaurierung des alten Filmmaterials für den Bund bisher und auch künftig immer eine wichtige und nicht zu vernachlässigende Aufgabe dargestellt. Aktuell ist die Zusammenarbeit mit der CS in diesem Bereich Gegenstand von Diskussionen.

Beurteilung

Erst aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 10. Juni 2005 wurde das BBL autorisiert, zu Gunsten der Stiftung CS die erforderlichen Investitionen gemäss der VILB auszulösen. Die auslösenden Faktoren für die baulichen Massnahmen waren jedoch seit längerem bekannt und kaum bestritten.

Die Planung für die Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz erfolgte auf der Grundlage des historisch gewachsenen Sammlungsbestands der CS, ohne Berücksichtigung der sich abzeichnenden Digitalisierung. Die Abstützung auf dieses umfassende Mengengerüst steht rückblickend betrachtet insgesamt in Übereinstimmung mit der gültigen Strategie. Dennoch erachtet es die EFK als unerlässlich, bis zur Festlegung der Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie durch das BAK die zusätzlichen nicht finanzierten Bedürfnisse des Nutzers aufgrund der künftigen digitalen Epoche des Filmwesens grundsätzlich zurückzuweisen. Die EFK anerkennt die restriktive Haltung des BBL, auf diejenigen Projektänderungsanträge der CS mit Leistungen ausserhalb der Bestellung nicht einzutreten.

Auf die Erweiterung des Archivzentrums übertragen und mit Blick auf das zukünftige Mengengerüst der Sammlung ab 2016 erkennt die EFK zwei Risiken:

1. Aus dem Sammlungszuwachs könnte zu wenig präzise die Teilsammlung «Helvetica» extrahiert und die erforderlichen Finanzmittel zugewiesen werden.
2. Das heute vorhandene, noch nicht belegte Raumangebot in Penthaz könnte bei der Einlagerung nicht prioritär der Teilsammlung «Helvetica» zugeteilt werden.

Unter der Voraussetzung, dass die gesamten finanziellen Unterstützungen letztlich zu einer umfassenden und qualitativ gut erhaltenen Sammlung führen müssen, sollten das BAK und die CS eine gemeinsame Lösung für die künftig erforderlichen Restaurierungen suchen, um diese Tätigkeiten längerfristig zu planen und zu finanzieren.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK,

- *klare Kriterien zu erlassen, damit ab 2016 der Sammlungszuwachs einer Triage unterzogen und die Teilsammlung «Helvetica» ermittelt werden kann. Auf diese Basis ist der entsprechende Finanzbedarf abzustützen;*
- *verbindliche Regelungen zu treffen, damit ab 2016 die Teilsammlung «Helvetica» bei der Einlagerung in den bestehenden Räumen in Penthaz priorisiert werden kann.*

3.2 Die Wünsche für Investitionen in die digitale Zukunft des Filmwesens sind überwiegend weder konkretisiert noch finanziert

Feststellungen

Der Entscheid im Rahmen der «Projektdefinition», wonach die erforderlichen Speicherungen der künftigen digitalen Informationen des Filmwesens verbunden mit entsprechenden Verleihmöglichkeiten durch ein separates BAK-Projekt an einem Drittstandort initialisiert, geplant und realisiert werden soll, löste entsprechende Aktivitäten aus.

Im Bericht «Voranalyse Cinémathèque» vom 19. Januar 2010 erarbeitete das Bundesamt für Informatik (BIT) im Auftrag des BAK eine erste Untersuchung der Informatik-Teilbereiche, insbesondere an den Standorten Penthaz und Lausanne. Zudem wollte das BAK aufgrund der Ergebnisse dieses Berichts sicherstellen, dass die sich abzeichnenden Informatikanforderungen der CS in die Planungsarbeiten zur Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz einfließen bzw. durch Projektänderungen aufgenommen werden. Nicht Bestandteil dieser Voranalyse waren das Konkretisieren von Informatik-Lösungsvorschlägen und damit verbunden das Abschätzen von entsprechenden Kosten (für Investitionen und Betrieb). Ebenfalls ausgeklammert wurde die Frage, ob für das elektronische Archivieren eine CS-interne oder eine externe Lösung in einem Rechenzentrum zweckmässiger wäre.

Dieses Dokument enthält einige für diese Prüfung relevante Angaben. Genannt wird folgendes:

- Das Digitalisieren (Filme / Ton / Bilder etc.) und das elektronische Archivieren werden künftige Kerntätigkeiten der CS darstellen.
- Das Datenvolumen infolge der Digitalisierung von rund 9000 Schweizer Filmen durch die CS soll im Vergleich mit dem aktuellen Datenvolumen beim BIT per Ende 2009 etwa 5 Mal grösser sein. Das BIT spricht in diesem Zusammenhang von einer ungewöhnlich grossen Datenmenge und beträchtlichen technischen Herausforderungen.
- Das BIT schlägt vor, ein separates Digitalisierungs- und Archivierungsprojekt zu lancieren, welches jedoch für die Planung / Realisierung einige Jahre Zeit beanspruchen würde.

Die CS hat inzwischen weitere Aktivitäten zum Thema «Digitalisierung» unternommen. Vorliegend sind Dokumente aus dem Jahre 2012 wie «Pflichtenheft zur Digitalisierung», «Prüfbericht über die Informatik der CS» und «Bedarfsanalyse am Standort Penthaz für die Aufnahme eines Rechenzentrums etc.», welche mit Ausnahme des erwähnten Pflichtenhefts von beauftragten Firmen verfasst wurden.

Im Spezialkredit des BAK vom 2. November 2011 im Umfang von 11.6 Mio. Franken ist ein Anteil von rund 7.4 Mio. Franken für Investitionen vorgesehen, welche unmittelbar mit der Erweiterung des Archivzentrums zusammenhängen. Gemäss Auskunft der CS sei beabsichtigt, mit etwa 70% dieser Mittel neue EDV-Infrastrukturmittel wie Scanner und Server zu beschaffen. Die restlichen Mittel seien für Aufwendungen aufgrund der digitalen Langzeitarchivierung der Filme sowie für Onlinedienste reserviert.

Im Weiteren hat 2011 der Stiftungsrat der CS zuhanden des BAK das Strategiepapier «Vision 2020 des Filmarchivs der Zukunft» verabschiedet. Darin wird u.a. festgehalten, dass die Digitalisierung der Filme für die CS künftig eine grosse Herausforderung darstellt.

Beurteilung

Der Bund als Haupt-Subventionsgeber der CS hat zu den erwartenden Auswirkungen aufgrund der digitalen Zukunft im Filmwesen bisher noch keine konkrete Haltung bezogen, denn die Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie des BAK liegt momentan noch nicht vor. Aus den erwähnten Dokumenten ist für die EFK erkennbar, dass die CS den Standort eines Rechenzentrums für die digitale Zukunft des Films in Penthaz sieht bzw. eine Inhouse-Lösung favorisiert. In wie weit bisher auch externe Lösungen evaluiert und wirtschaftlich verglichen wurden, ist nicht bekannt.

Problematisch erscheint es, wenn Bauinvestitionen in Penthaz ausgeführt werden, obschon momentan noch keine verbindliche und politisch abgestützte Strategie über die betriebliche Zukunft der CS vorliegt. Zudem stehen bereits bundesseitige Investitionsmittel für neue EDV-Infrastruktur in Penthaz zur Verfügung, ohne dass diese beabsichtigten Massnahmen im Rahmen eines Informatikprojekts konkretisiert worden wären. Ohne definitive Klärung dieser offenen Punkte sollten alle von den ausstehenden Entscheiden beeinflussten Investitionen unterlassen werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK, im Hinblick auf das künftige Filmwesen so rasch wie möglich eine Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie festzulegen. Dabei sind Varianten zu prüfen, welche einerseits eine CS-interne und andererseits eine teilweise oder komplett ausgelagerte Lösung beinhalten. Allfällige Auswirkungen auf die Organisation der CS sollten ausgewiesen werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK, bis zur Klärung der offenen Punkte «Bedarf Helvetica» und «Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie» alle weiteren Investitionen im Zusammenhang mit der Erweiterung in Penthaz – auf die diese Entscheide Einfluss haben können – zu unterlassen.

4 Ausgewählte Aspekte zum Verpflichtungskredit (49.5 Mio. Franken)

4.1 Es besteht Handlungsbedarf bei den Führungsinstrumenten des BAK

Organisation

Feststellungen

Grundlage für die Realisierung dieses Vorhabens ist das «Projekthandbuch Cinémathèque Suisse, Penthaz». Dieses Dokument wurde mit Unterschrift vom BBL, BAK und CS genehmigt. Es beinhaltet die verbindliche Arbeits- und Entscheidungsgrundlage für die Projektorganisation und -abwicklung. Festgehalten sind auch die für das Projekt definierten Verfahren und Spielregeln sowie die wichtigsten Informationen wie Projektziele, Projektorganisation, Informationsmittel sowie das Berichtswesen. Ebenfalls sind darin die Zusammenarbeit und Verantwortlichkeiten im Projekt geregelt. Die festgelegte Organisationsform stellt ein Standard des BBL für grössere Vorhaben dar.

Personell stellt das BBL die Gesamtprojektleiterin und den Projektleiter Bauherr, das BAK den Projektleiter Nutzer. Dieser vertritt die Nutzer in der Projektkommission. Die CS ist in der Projektorganisation durch den Teilprojektleiter Nutzer vertreten, welcher dem Projektleiter Nutzer unterstellt ist.

Ergänzend zum Projekthandbuch führt das BBL ein Projektleiterhandbuch. Ein entsprechendes Handbuch für den Projektleiter Nutzer, das insbesondere die nutzerseitigen Aspekte wie Einbindung und Pflichten gegenüber der Stammorganisation des BAK sowie die projektspezifischen Kompetenzen und Pflichten regelt, besteht nicht.

Beurteilung

Die für dieses Projekt geschaffenen Instrumente und Vorgaben sind nach Auffassung der EFK im Projekthandbuch zweckmässig geregelt. Auch die Verantwortlichkeiten mit «Durchführungsverantwortung», «Entscheidung», «Bearbeitung», «Antrag stellen» und «Kontrollieren» sind darin klar festgelegt. Die organisatorischen Voraussetzungen für das Gelingen des Projektes sind somit weitgehend gegeben. Es fehlt noch ein entsprechendes Projektleiterhandbuch des Nutzers.

Wahrnehmung der Rollen

Feststellungen

Gemäss Angaben des BBL war es weder für die CS noch für das BBL selbst immer klar, wer beim BAK ihr Ansprechpartner ist (Projektleiter Nutzer oder Direktion). Im Weiteren macht das BBL geltend, dass der Vertreter des BAK über ausreichend Entscheidungskompetenzen verfügen müsse, was so nicht erkennbar sei. Auskünfte des BAK zeigten, dass die Sektion Film vom Projektleiter Nutzer bisher in die Entscheidungsfindung nicht direkt miteinbezogen sondern nur sporadisch informiert wird. Das BBL weist hingegen auf die positive Zusammenarbeit mit dem Teilprojektleiter Nutzer der CS hin.

Der Projektleiter Nutzer des BAK ist gemäss Projekthandbuch der Antragsteller für die nutzerseitigen Projektänderungen. Aus diesen Projektänderungsanträgen – welche in der Projektkommission behandelt werden – ist ersichtlich, dass entsprechende Anträge oft nicht von diesem sondern von der CS unterzeichnet bzw. gestellt wurden. Das BBL erkannte diese Abweichung in der Wahrnehmung der zugewiesenen Verantwortung und verlangte bei einzelnen grösseren nicht prozesskonform weitergeleiteten Projektänderungsanträgen, dass die Zustimmung des BAK noch eingeholt werden muss.

Beurteilung

Das BAK konnte gegenüber der EFK darlegen, dass es die Wahrnehmung seiner Rolle als «Projektleiter Nutzer» generell als angemessen betrachtet, denn einerseits ist diese Person in die interne Kommunikation eingebunden und andererseits sind die Haupttätigkeiten im Funktionsdiagramm des Projekthandbuchs des BBL festgehalten.

Trotzdem ist die EFK der Auffassung, dass für die noch bessere Wahrnehmung und Stärkung der Rolle eines Projektleiters Nutzer vom BAK ein entsprechendes Handbuch erstellt werden müsste, in dem insbesondere die Ansprechpersonen sowie die BAK-internen Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege verbindlich geregelt sind. Zudem müssten dem BAK-Vertreter in der Projektkommission klare allenfalls nur projektspezifische Kompetenzen erteilt werden, damit dieser mitentscheiden darf.

Damit ist stufengerecht sichergestellt, dass die vorgegebenen Prozesse und Verantwortlichkeiten auch konsequent eingehalten werden. Zudem ermächtigen diese Vorgaben auch die Zurückweisung aller nicht von der dafür zuständigen Stelle eingereichten Projektänderungsanträge.

Materielle Behandlung der Projektänderungen

Feststellungen

Das Vorgehen bei Projektänderungen mit Antrags- und Entscheidungskompetenzen ist im Projektanhandbuch geregelt. Grundsätzlich werden alle Projektänderungsanträge (gestellt vom Nutzer, aus dem Betrieb oder vom Bau) in der Projektkommission behandelt. Je nach Art der Projektänderung liegen die Entscheidungskompetenzen bei der Gesamtprojektleiterin, dem Projektleiter Bauherr oder dem Portfoliomanager.

Soweit die EFK in die entsprechenden Anträge Einsicht nahm, ergab sich kein Hinweis, dass die Entscheidungskompetenzen nicht eingehalten oder das «übliche Mass» an Projektänderungsanträgen bei grossen Projekten überschritten wären. Dementsprechend geht das BBL auch davon aus, dass der gesprochene Kredit insgesamt ausreicht und die Reserven nicht voll beansprucht werden müssen.

Bei der Umsetzung des BAK-Spezialkredits von 11.6 Mio. Franken wird das BBL von den Nutzern mit Projektänderungsanträgen konfrontiert, die nicht Bestandteil des bewilligten Projekts von 49.5 Mio. Franken (Erweiterung des Archivzentrums Penthaz) sind und deshalb vom BBL nicht bewilligt werden. Für diese heute nicht finanzierten Massnahmen müsste ein zusätzlicher Kredit im Umfang von rund 5.3 Mio Franken gesprochen werden.

Im Lichte des sich abzeichnenden Einflusses der neuen «digitalen Welt» verzichtet das BBL gemäss Auskunft bereits jetzt auf Investitionsteile, die zwar bewilligt sind, aber in einer «digitalen Welt» nicht mehr benötigt werden.

Beurteilung

Die EFK anerkennt die Haltung des BBL, dass nicht das bewilligte Projekt betreffende Projektänderungsanträge zurückgewiesen werden und für solche Leistungen korrekterweise ein neuer Kredit gesprochen werden muss. Dazu gehört auch, dass auf die Realisierung von zwar bewilligten Elementen momentan verzichtet wird, welche in einer «digitalen Welt» keine Verwendung mehr finden werden. Damit alle baulichen Massnahmen ohne Vorbehalt realisiert werden können – auch abhängig von der künftigen Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie – ist diese unverzüglich in Angriff zu nehmen (siehe Empfehlung 2).

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK, im Rahmen von Projekten generell ein Handbuch für den Projektleiter Nutzer zu erstellen, welches als Führungsinstrument dient. Darin sind projektspezifisch insbesondere die Zusammenarbeit, die Rolle, die Verantwortlichkeiten, die Kompetenzen verbindlich festzulegen und entsprechend anzuwenden. Für Penthaz ist das fehlende Handbuch noch zu erstellen.

4.2 Die Beschaffungen des BBL wurden weitgehend im Wettbewerb vergeben

Feststellungen

Die Beschaffung der Leistungen eines Generalplanerteams für den Neu- und Umbau sowie den Nutzungsanpassungen in Penthaz erfolgte in einem Projektwettbewerb im offenen Verfahren. Das Verfahren wurde vom Kompetenzzentrum des Bundes für das öffentliche Beschaffungswesen (KBB) durchgeführt. Das Preisgericht setzte sich aus fünf Fachpreisrichtern zusammen; davon waren drei Bundesexterne. Das BBL stellte die restlichen zwei Vertreter, wobei einer den Vorsitz bekleidete. Die Sachpreisrichter setzte sich aus je einem Vertreter des BAK, der CS und der Gemeinde Penthaz zusammen.

Die Auswertung der Auftragsvergaben für die Ausführung (Kredit 49,5 Mio. Franken) ergab aufgrund des Vergabespiegels mit Stand 21. November 2013 folgende Verteilung:

Verfahren	Vergabesumme	Prozent
Offen	28.51 Mio. Franken	86 %
Einladung	3.65 Mio. Franken	11 %
Freihändig	0.82 Mio. Franken	3 %
TOTAL	32.98 Mio. Franken	100 %

Aus der Zusammenstellung ist ersichtlich, dass 86% des Vergabevolumens im offenen Verfahren beschafft wurde und 11% im Einladungsverfahren. Gemäss Auskunft des BBL sei weder das BAK noch die CS in den Vergabeprozess involviert gewesen; sie wurden jedoch über die Ergebnisse informiert.

Beurteilung

Die Beschaffung des Generalplaners und der übrigen Leistungen für die Ausführung zeigten, dass diese fast vollumfänglich im Wettbewerb vergeben wurden. Die Vergaben erfolgten im Verantwortungsbereich des BBL; ein Einwirken durch die Bedarfsträger ist nicht erkennbar. Zu den einzelnen Beschaffungen des BBL, die nicht im Detail geprüft wurden, sind keine Bemerkungen anzubringen.

5 Ausgewählte Aspekte zu den Spezialkrediten für Zusatzleistungen des Nutzers (7.6 Mio. / 11.6 Mio. Franken)

5.1 Die Aufsicht des BAK über die zu Gunsten der CS abgetretenen Kredite ist mangelhaft

Aufsicht

Feststellungen

Das BAK gewährt der CS, gestützt auf eine Leistungsvereinbarung, jährliche Betriebsbeiträge in Millionenhöhe. Als Folge der Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz wurden der CS zusätzliche Finanzmittel in Form von zwei Spezialkrediten gewährt. Detaillierte Angaben siehe Kapitel 2.

Gemäss Auskunft des BAK werden die beiden Kredite vom BAK nicht als Verpflichtungskredite geführt sondern – in Absprache mit der EFV – analog dem bisherigen Betriebsbeitrag des Bundes an die CS. Die tranchenweise Überweisung von Finanzmitteln aus diesen Krediten stelle somit eine Aufstockung der bisherigen Betriebsbeiträge des Bundes dar. Konkret: Im Jahr 2013 wurden die Finanzmittel des Bundes zu Gunsten der CS – bestehend aus dem Betriebsbeitrag und dem Jahresanteil aus dem Spezialkredit – vom BAK addiert und in bisher 4 Tranchen überwiesen.

Gemäss Auskunft des BAK seien bei der Abtretung der bisherigen Kredittranchen an die CS keine Vorgaben und Auflagen erteilt worden, welche sich bei der CS insbesondere auf die Kreditführung, das Projektcontrolling und das Reporting ausgewirkt hätten. Dementsprechend fehlen dem BAK konkrete Angaben über die Bewirtschaftung / Verwendung der Kredittranchen durch die CS (Siehe Kapitel 5.2).

Beurteilung

Die EFK erkennt im Zusammenhang mit der Führung dieser beiden Spezialkredite beim BAK infolge fehlender Nachweise über den sparsamen Mitteleinsatz oder über das günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis einen Mangel. Von Bedeutung ist vor allem, dass die Finanzmittel aus diesen Krediten auch namhafte Beträge für Investitionen umfassen, welche einen Bezug mit der Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz aufweisen. Verbesserungen lassen sich generell durch eine Stärkung der Aufsicht erreichen.

Beschaffungsrecht

Feststellungen

Die Stiftung «Cinémathèque Suisse» untersteht als privatrechtliche Stiftung weder dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) noch dem 3. Kapitel der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB). Dies ergab auch eine Rechtsbeurteilung des BAK vom 3. Februar 2012. Allerdings kommt bei der Stiftung – aufgrund der Subventionierung durch Bund, Kanton Waadt und Stadt Lausanne – bezüglich der subventionierten Beschaffungen das interkantonale und kantonale Vergaberecht im Binnenbereich zur Anwendung.

Bei den zwei Spezialkrediten handelt es sich mehrheitlich um Investitionen des BAK. Dementsprechend wurden auch bis Ende 2012 die Beschaffungen zwar durch die CS abgewickelt, die entsprechenden Rechnungen jedoch vollumfänglich vom BAK bezahlt. Das BAK bestätigte, dass ab 2013 Kredittranchen der CS überwiesen wurden, damit diese die Rechnungen direkt bezahlt. Damit wollte man den administrativen Aufwand verringern. Die Beschaffungen über diese Kredite unterstehen dem Beschaffungsrecht des Bundes. Wenn eine Drittperson eine Beschaffung für eine Auftraggeberin durchführt, gelten gemäss Artikel 2d VöB dieselben beschaffungsrechtlichen Normen wie für die von ihr vertretene Auftraggeberin.

Mit den vom BAK an die CS abgetretenen zwei Spezialkrediten werden auch Leistungen beschafft (z.B. Informatik und Kommunikationstechnik), die gemäss Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) im Kompetenzbereich einer zentralen Beschaffungsstelle liegt. Eine Delegation des BBL als zentrale Beschaffungsstelle liegt nicht vor. Eine weitere Delegation an die CS müsste in einer solchen Delegation explizit vorgesehen sein.

Beurteilung

Das BAK hält fest, dass die Kredite für die projektbegleitenden Massnahmen als Subventionen angesehen bzw. behandelt wurden. Die EFK teilt jedoch diese Meinung nicht. Die über diese Kredite beschafften Investitionen sind keine Subventionen, dementsprechend wurden ja auch zu Beginn die Rechnungen direkt vom BAK bezahlt.

Die Beschaffungen über diese beiden Spezialkredite sind im Verantwortungsbereich des BAK und können nur von Dritten gemäss Art. 2d VöB durchgeführt werden, wenn diese Beschaffungen gemäss Org.-VöB nicht im Verantwortungsbereich einer zentralen Beschaffungsstelle liegen oder diese die Kompetenz zur Beschaffung dem BAK übertragen hat. Weil eine solche Delegation fehlt, dürfen Beschaffungen, die im Verantwortungsbereich der zentralen Beschaffungsstelle liegen, nicht der CS übertragen werden. Auch die Delegation von allfällig weiteren Investitionsbeschaffungen an die CS muss aufgrund der Mängel bei den von der CS durchgeführten Beschaffungen (Kapitel 5.3) infrage gestellt werden.

Siehe auch Anhang 5 (Rechtsgutachten Walder Wyss AG, beschaffungsrechtliche Situation der CS).

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK als Aufsichtsamt grundsätzlich beim Abtreten von Krediten an Dritte (u.a. CS) wie auch beim Gewähren von Subventionen sicherzustellen, dass damit klare Auflagen beispielsweise hinsichtlich Projektmanagement, Mittelverwendung, Kreditbewirtschaftung, massgebendem Beschaffungsrecht und -kompetenz, Controlling und Reporting gekoppelt werden, welche eine wirkungsvolle Aufsicht der Umsetzung ermöglicht. Die Einhaltung der Auflagen ist zu überwachen.

5.2 Die Kostenüberwachung bei der CS muss wesentlich verbessert werden

Feststellungen

Bei der CS werden die beiden Spezialkredite nicht einzeln sondern als Ganzes zusammen mit dem Betriebskredit geführt. Weil die Kreditsicht buchhalterisch nicht möglich war, existierten bei der CS auch keine Angaben, wieviel Mittel von den beiden Krediten zum Zeitpunkt der Prüfung noch verfügbar waren. Ein angemessenes Projektcontrolling besteht bei der CS momentan nicht. Beim Reporting über die zur Verfügung gestellten Mittel von 2012 / 2013 gibt es keine Indikatoren, weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht.

Seit etwa 1½ Jahren ist der neue Leiter «Administration und Finanzen» daran, schwergewichtig das Finanz- und Rechnungswesen der CS umzubauen und zu verbessern. 2014 sollte auch eine Kosten-Leistungsrechnung umgesetzt sein.

Beurteilung:

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen den Leistungen bezüglich des Betriebsbeitrags und den Leistungen gemäss den Spezialkrediten ist momentan nicht möglich. Allfällige Überschneidungen zwischen den beiden Spezialkrediten, den Betriebsbeiträgen und dem gesamten Leistungsumfang der CS sind aufgrund der aktuellen Situation nicht auszuschliessen und für das BAK kaum erkennbar.

Im Bereich des Finanz- und Rechnungswesen der CS sind erste Verbesserungen erkennbar und der eingeschlagene Weg erscheint zielführend. Wenn in den nächsten Jahren für einen knapp zweistelligen Millionenbetrag Investitionen getätigt werden sollen, so ist eine professionelle Geschäftsabwicklung unabdingbar. Die CS hat finanziell gesehen die Grösse einer KMU erreicht (siehe Empfehlung 5).

5.3 Die Beschaffungen und die Vertragsführung bei der CS enthalten Handlungsbedarf

Feststellung

Die EFK hat einige ausgewählte Beschaffungsgeschäfte der CS geprüft, deren Leistungen über die beiden Spezialkredite finanziert wurden. Darunter waren auch IT-Geschäfte, die von der CS beschafft jedoch fakturierungsmässig noch bis Ende 2012 direkt vom BAK bezahlt wurden.

Da die CS keine Übersicht über die getätigten Beschaffungen vorlegen konnte, musste die EFK aufgrund der bezahlten Rechnungen Beschaffungsgeschäfte auswählen respektive die uns von der CS vorgelegten Dossiers prüfen.

Beschaffung

Die EFK hat festgestellt, dass vereinzelte Beschaffungen im Wettbewerb durchgeführt wurden, die entsprechenden Geschäfte jedoch nicht immer transparent dokumentiert sind. Zu den geprüften Geschäften das Folgende:

- Das Geschäft «Projet de déménagements» erfolgte im offenen WTO-Verfahren. Mit involviert im Evaluationsverfahren waren ein externer Berater sowie das BBL. Zu dieser Vergabe gibt es keine Bemerkungen.

- Es gab mehrere freihändige Vergaben, bei denen Wettbewerb angezeigt gewesen wäre, so zum Beispiel Leistungen an die Firma «Dell» von über 100 000 Franken mit der Begründung «Fortführung der Zusammenarbeit». Ein weiteres Beispiel einer freihändigen Vergabe ist der Auftrag an die Firma «Télécinéma»; die CS begründet die Vergabe damit, dass sie die Zusammenarbeit mit dieser Firma weiterführen will, da sie bisher mit ihr vollumfänglich zufrieden ist.

Vertragsführung

Grundsätzlich wurden die Vertragswerke von den Lieferanten erstellt (beispielsweise ein Dienstleistungsvertrag mit «[REDACTED]» vom 19. Januar 2013 im Betrag 196 600 Euro). Diese Verträge beinhalten dementsprechend auch deren Bestimmungen wie – soweit überhaupt geregelt – auch den Gerichtsstand. Für eine Vergabe an die «[REDACTED]» wurde zur Auftragserteilung nur deren Offerte vom 19. Juni 2012 im Betrag von 33 480 Franken von der CS gegengezeichnet.

Beurteilung

Die geprüften Beschaffungen zeigten, dass die Beschaffungsgrundsätze «Wettbewerb», «Transparenz», «Gleichbehandlung» und «Wirtschaftlichkeit» nur teilweise eingehalten werden.

Die Praxis der CS, auf den Vertragswerken der Beauftragten zu basieren, birgt beträchtliche materielle und letztlich auch finanzielle Risiken. Beispiele zeigten, dass damit Auftragsnehmer begünstigende Bestimmungen akzeptiert wurden oder allfällige Rechtstreitigkeiten im Ausland durchgeführt werden müssen. Im Rahmen der Prüfung wurden dem Leiter «Administration und Finanzen» der CS diese Mängel aufgezeigt. Zudem wurden – im Sinne einer Anregung für eigene Vertragsvorlagen – auf Musterverträge und allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes gemäss Homepage des BBL verwiesen.

Mit der Übertragung bzw. Delegation von Aufgaben an die CS muss das BAK auch Vorgaben machen und Rahmenbedingungen festlegen, welche bei der Umsetzung als verbindliche Leitplanken dienen. Dazu gehören auch Vorgaben im Beschaffungsbereich (siehe Empfehlung 5).

6 Künftige Strategie des BAK bezüglich der Cinémathèque Suisse

6.1 Unabhängig der künftigen strukturellen Anpassung ist es unabdingbar, die Professionalisierung der Geschäftsabwicklung bei der CS rasch zu stärken

Feststellungen

Im Jahre 2000 wies ein Gutachten zur betrieblichen Situation der privatrechtlichen Stiftung CS auf verschiedene Mängel hin, welche für die Sammlung ein teilweises Verlustrisiko darstellten. Risikomindernde Massnahmen sahen die Gutachter einerseits in der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel, welche allerdings nach deren Einschätzung durch die CS kaum aufzubringen wären. Andererseits wurde auch die Frage aufgeworfen, ob eine Verstaatlichung bzw. Teilverstaatlichung der CS zu einer Sicherung der Sammlung beitragen könnte. Eine konkrete Antwort dazu fehlte jedoch im Gutachten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die rechtliche und organisatorische Form der CS nach wie vor unverändert. Inzwischen hat der Bundesrat im Rahmen der Genehmigung der beiden Spezialkredite folgende Aufträge erteilt:

- Vom 12. Mai 2009: Das EDI bzw. das BAK wird beauftragt, dem Bundesrat bis spätestens Anfang 2011 einen Bericht zur Strategie des Bundes im Bereich der Archivierung von audiovisuellem Kulturgut sowie zur künftigen finanziellen und betrieblichen Struktur des Filmarchivs vorzulegen.
- Vom 2. November 2011: Das EDI wird beauftragt, unter Einbezug der zuständigen Verwaltungseinheiten (EFV, EPA, BJ, BBL) Optionen zur zukünftigen Rechts- und Organisationsform der Cinémathèque ab 2016 einschliesslich der finanziellen Auswirkungen zu prüfen, ein Konzept zu erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende 2012 Bericht zu erstatten.

Auf die Frage über den Umsetzungsgrad dieser beiden Aufträge erwähnte das BAK, dass aus ihrer Optik sowohl der Bericht als auch das Konzept ausgearbeitet seien und die Erkenntnisse in die nächste Kulturbotschaft 2016 – 2019 einfließen werden. Die Entscheide seien im Januar 2014 der CS kommuniziert worden (d.h. vorerst keine Annäherung an den Bund, verbesserte Aufsicht und Steuerung, Definition des Sammlungsgegenstands «Helvetica»).

Im Weiteren sei gemäss Auskunft der CS die mögliche organisatorische Angliederung der Stiftung bzw. die Integration in den Bund bisher hauptsächlich CS-intern diskutiert worden, was jedoch noch nicht zu einem Ergebnis führte. Allerdings würde der Stiftungsrat der CS eine Bundeslösung begrüssen, weil dies insbesondere mehr Planungssicherheit ergäbe.

Beurteilung

Die EFK kennt die Ergebnisse der beiden oben erwähnten Bundesrats-Aufträge an das BAK, worin für die Zukunft der CS bzw. des Schweizerischen Filmarchivs verschiedene strategische, strukturelle und finanzielle Bereiche ausgeleuchtet werden, nicht. Gemäss Terminplanung des BAK wird die Kulturbotschaft 2016 – 2019 im Jahr 2015 vom Parlament behandelt werden. Bereits für 2014 ist zu dieser Vorlage die Ämterkonsultation mit Vernehmlassung vorgesehen.

Folgende Punkte erscheinen der EFK jedoch zentral:

- Mit den Investitionen für die Erweiterung des Archivzentrums in Penthaз sandte der Bund ohne Zweifel ein starkes Signal aus, auch künftig eine wichtige Rolle für das Schweizerische Filmarchiv einnehmen zu wollen. Allerdings kann daraus nicht automatisch abgeleitet werden, dass in Zukunft ausschliesslich eine Bundeslösung zielführend sein wird.
- Bei der Festlegung der künftigen Kerntätigkeiten des Schweizerischen Filmarchivs wäre es zweckmässig, diese grundsätzlich getrennt von möglichen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen zu diskutieren.
- Unabhängig der künftigen strukturellen Anpassung des Schweizerischen Filmarchivs ist es infolge der aufgezeigten operativen Schwachstellen unabdingbar, die Professionalisierung bei der Planung und Abwicklung der Geschäfte rasch zu stärken.

7 Beantwortung der Prüfungsfragen

Frage 1: Wie stellte das Bundesamt für Kultur im Rahmen der Festlegung der Nutzerbedürfnisse durch die Stiftung sicher, dass die Aufbewahrung der Film- und Bildmaterialien sowie der digitalen Dokumentationen im langfristigen Interesse des Bundes ist?

Die Planung für die Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz erfolgte auf der Grundlage des historisch gewachsenen Sammlungsbestands der CS, ohne Berücksichtigung der sich abzeichnenden Digitalisierung. Die Abstützung auf dieses umfassende Mengengerüst erscheint rückblickend und auf die gültige Strategie bezogen insgesamt als umgesetzt. Weil die künftige Digitalisierung des Filmwesens noch nicht berücksichtigt ist, erscheinen die langfristigen Interessen des Bundes noch nicht vollständig gesichert.

Frage 2: Auf welchen Grundlagen und mit welcher Fachunterstützung haben die Beteiligten (BAK, Stiftung CS, BBL) die Nutzerbedürfnisse für das künftige elektronische Archiv inklusive der Bewirtschaftung definiert?

Sowohl eine Voranalyse des BIT von 2010 als auch verschiedene von der CS in Auftrag gegebene Abklärungen aus dem Jahre 2012 über die künftige Digitalisierung bilden die aktuellen Grundlagen. Die erforderliche Digitalisierungs- und Archivierungsstrategie ist noch nicht konsolidiert und bedarf einer raschen Klärung. Die angeregten separaten Projekte sind noch nicht angestossen worden.

Frage 3: Genehmigte das Bundesamt für Bauten und Logistik die Projektänderungen auf der Grundlage von nachvollziehbaren Begründungen und in Übereinstimmung mit den Kompetenzregelungen?

Die Prüfung ergab, dass die Genehmigungen der Projektänderungen gemäss den Kompetenzregelungen des BBL vorgenommen wurden und das übliche Mass bei solchen Projekten nicht überschritten wurde. Auf Projektänderungsanträge, welche nicht den bewilligten Umfang gemäss Verpflichtungskredit betrafen jedoch hinsichtlich Digitalisierung notwendig werden könnten, trat das BBL richtigerweise nicht ein. Dementsprechend geht das BBL auch davon aus, dass der genehmigte Kredit ausreicht und die Reserven nicht voll beansprucht werden müssen.

Frage 4: Führt das Bundesamt für Kultur eine ordnungsgemässe Verpflichtungskontrolle über die Beanspruchung und Verwendung der beiden beantragten Kredite?

Das BAK führt keine Verpflichtungskontrolle über die Beanspruchung und Verwendung der beiden genehmigten Spezialkredite. Die entsprechenden Beträge werden zusammengefasst mit den Betriebsbeiträgen in Tranchen der CS übermittelt. Die Abtretung der Kredite an die CS wird nicht mit Auflagen und Vorgaben – beispielsweise bezüglich Kreditführung und Reporting – begleitet. Dementsprechend hat das BAK keine Kenntnisse über die Bewirtschaftung der Kredite durch die CS.

Frage 5: Führt die Stiftung «Cinémathèque Suisse» die Beschaffungen nach den gesetzlichen Vorgaben und in Übereinstimmung mit den internen Kompetenzen durch?

Die «Cinémathèque Suisse» hat die geprüften Beschaffungen, welche über die zwei Spezialkredite finanziert wurden, nicht vollumfänglich nach dem geltenden Beschaffungsrecht durchgeführt. Es gab mehrere freihändige Vergaben, bei denen Wettbewerb angezeigt gewesen wäre. Vereinzelt wurde Wettbewerb geschaffen. Die Geschäfte sind nicht immer transparent dokumentiert. Auch gibt es keinen Überblick über die getätigten Beschaffungen. Mangelhaft ist auch, dass sich die CS grundsätzlich auf die Vertragsgrundlagen der Beauftragten stützt.

Frage 6: Setzt die Stiftung «Cinémathèque Suisse» für die Projektarbeit eine zweckmässige Projektbuchhaltung als Führungsinstrument ein?

Die «Cinémathèque Suisse» führt keine Projektbuchhaltung, die als Führungsinstrument dienen kann. Eine genaue Kreditsicht, wie die beiden Spezialkredite von 7.6 Mio. und 11.6 Mio. Franken zum Prüfungszeitpunkt beansprucht waren, konnte von der CS nicht erbracht werden. Es fehlen entsprechende Vorgaben durch das BAK.

Frage 7: Ist bei der Stiftung «Cinémathèque Suisse» gewährleistet, dass mit der bestehenden Organisation die Projektarbeit zeitgemäss geführt und abgewickelt werden kann?

Eine zeitgemässe Projektarbeit kann bei der CS nicht bestätigt werden. Die Stiftung ist dazu organisatorisch noch nicht zweckmässig aufgestellt. Zudem fehlen generell die angemessenen Tools für die Führung, das Controlling und das Reporting von Projekten.

8 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung beim BAK fand am 11. März 2014 statt. Das BAK war vertreten durch die Herren [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED].

Der Berichtsentwurf wurde eingehend besprochen. Dabei wurden die vom BAK gewünschten Präzisierungen und Ergänzungen, soweit die EFK diesen zustimmte, in den Bericht aufgenommen.

Anlässlich der Schlussbesprechung waren vor allem drei Themen zentral:

- Das BAK informierte über die in der letzten Zeit durchgeführten Aktivitäten zum Thema «digitale Zukunft», welche von der CS initiiert wurden. Dabei wurden der EFK entsprechende Dokumente als Ergänzung der bisherigen Revisionsakten übergeben. Die prüfungsrelevanten Fakten aus diesen Dokumenten sind in den Bericht eingeflossen.
- Das BAK informierte über die Bedarfsermittlung als Basis der baulichen Massnahmen in Penthaaz und erklärte den Unterschied zwischen der historisch gewachsenen Sammlung bzw. der Sammlung nach «Helvetica». Die Differenzierung wird in naher Zukunft relevant, weshalb der Bericht in dieser Beziehung noch präzisiert wurde.
- Das BAK informierte über das weitere Vorgehen im Rahmen der Kulturbotschaft 2016–2019. Im Bericht wird ein Hinweis auf dieses in Vorbereitung stehende Geschäft eingefügt.

Nach der Schlussbesprechung beim BAK wurden Teile des Berichtsentwurfs auch dem BBL unterbreitet. In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 3. April 2014 teilte das BBL mit, dass die Ergebnisse der Prüfung aus ihrer Sicht sehr gut ausgefallen sind. Das BBL hat keine Bemerkungen anzubringen und verzichtet gleichzeitig auf die Durchführung der Schlussbesprechung.

Die Eidg. Finanzkontrolle dankt den Mitarbeitenden des BAK, des BBL und der CS für die zuvorkommende Unterstützung während der Prüfung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Filmgesetz (FiG, SR 443.1)

Nationalbibliotheksgesetz (NBibG, SR 432.21)

Nationalbibliotheksverordnung (NBibV, SR 432.211)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

Anhang 2: Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Anhang 3: Historisches zur Cinémathèque Suisse, einige Meilensteine

- 1948: In diesem Jahr wurde der Verein «Cinémathèque Suisse» (CS) gegründet. Seit den 50er-Jahren erhält die CS insbesondere vom Kanton Waadt, von der Stadt Lausanne sowie seit 1963 auch vom Bund finanzielle Unterstützung in Form von Subventionen.
- 1981: Die bisherige Rechtsform der CS wurde angepasst indem der Bund, der Kanton Waadt und die Stadt Lausanne den Verein gemeinsam in eine Stiftung überführten. Gemäss den genehmigten Statuten handelt es sich um eine privatrechtliche Stiftung, welche eine öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 5c des Bundesgesetzes über die Filmproduktion und Filmkultur wahrnimmt. Die drei Stifterinnen finanzieren gemeinsam einen grossen Teil die Aktivitäten der CS.
- 1988: Die Stiftung CS erwarb das Gebäude einer ehemaligen Buchbinderei in Penthaz, welches mit finanzieller Hilfe des Bundes zu Archivräumen umgebaut wurde.
- 1998: In der Folge überstieg der Erwerb des Gebäudes zunehmend die finanziellen Möglichkeiten der CS. In diesem Jahr kaufte das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) im Auftrag des Bundes als Sofortmassnahme diese Liegenschaft in Penthaz.
- 1999: Eine Analyse der Stiftung ergab, dass die in Penthaz vorhandenen und temporär gemieteten Lagerkapazitäten der CS bereits in einigen Jahren ausgeschöpft sein könnten. Zudem würde die unzureichende klimagesteuerte Lagerung von gewissen Teilen der Sammlung ein hohes Sicherheitsrisiko bezüglich eines massiven Wert- und Substanzverlusts darstellen. Es sei daher notwendig, grundlegende Verbesserungen wichtiger Betriebsabläufe vorzunehmen, was mit einer umfassenden Neuorganisation des Produktionsbereichs der CS erreicht werden könnte. Zudem wäre für die Aufarbeitung von erheblichen Teilen des Bestandes eine Aufstockung der Ressourcen unerlässlich.
- 2000: Im Auftrag des BBL wurde ein externes Gutachten zur aktuellen Situation der CS erarbeitet. Darin wurden u.a. bezüglich der betrieblichen Situation und deren Archive verschiedene Mängel aufgezeigt, welche die Sicherheit der Sammlung gefährden und eine weitere Entwicklung der CS verunmöglichen. Für die Behebung der Mängel wären zusätzliche Finanzmittel erforderlich, welche von der CS kaum aufgebracht werden könnten. Das Gutachten warf daher die Frage auf, ob eine Verstaatlichung bzw. eine Teilverstaatlichung der CS zu einer positiven Sicherung der Existenz führen könnte. Die konkrete Antwort fehlte jedoch.
- 2002: Zwischen 2002 und 2006 wurden das Lagersystem für Filme in Penthaz umgerüstet und verdichtet, die Archivräume für Azetat- und Nitratfilme teilweise umgebaut sowie die räumlichen klimatischen Bedingungen optimiert. Teilweise waren infolge eines Wasserschadens Sofortmassnahmen und eine Teilauslagerung der Sammlung erforderlich, um die Gefahr von Verlusten einzudämmen.
- 2005: Im Antrag des EDI wurde das BBL mittels Bundesratsbeschluss ermächtigt, auf der Basis der VILB die notwendigen baulichen Massnahmen für die Entwicklung der Cinémathèque Suisse zu realisieren (Erweiterungsbau und Anpassung des bestehenden Gebäudes in Penthaz). Gestützt auf der Absicht, künftig der CS den Status einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu geben und ihre Aufgaben in einem Leistungsauftrag mit dem Bundesamt für

Kultur (BAK) festzulegen, stimmte der Bundesrat zu, die notwendigen finanziellen Mittel für die baulichen Massnahmen im zivilen Bauprogramm 2008 bereitzustellen.

BAK, CS und BBL haben übereinstimmend festgestellt, dass eine betrieblich und wirtschaftlich vertretbare Lösung nur am bestehenden Standort in Penthaz und in unmittelbarer Nähe des bestehenden Gebäudes realisiert werden kann.

2007: Zu diesem Zeitpunkt erfolgte der Kauf des an die bestehende Liegenschaft angrenzenden und inzwischen umgezonten Terrains in Penthaz durch den Bund. Gleichzeitig führte das BBL auch den Architekturwettbewerb durch.

2008: In diesem Jahr wurde vom BBL die zivile Baubotschaft inklusive der entsprechende Investitionsbedarf erarbeitet. Als Grundlage des Raumbedarfs und der betrieblich erforderlichen Abläufe für die «Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz» bzw. des Kostenvoranschlags diente die historisch gewachsene Sammlung der CS. Mit Beschluss vom 16. Dezember 2008 haben die Eidgenössischen Räte die zivile Baubotschaft verabschiedet. Insgesamt wurden Investitionsmittel von 49.5 Mio. Franken genehmigt. Davon entfallen 45.0 Mio. Franken auf die Ausführung und Ausstattung, zuzüglich einer Reserve von 4.5 Mio. Franken infolge Kostenungenauigkeit.

2009: Das Betriebskonzept zur «Erweiterung des Archivzentrums in Penthaz» wurde freigegeben.

2010: Das Bundesamt für Informatik (BIT) verfasste einen Bericht «Voranalyse Cinémathèque», welcher eine IST-Analyse zu den Informatik-Teilbereichen beinhaltet.

2011: Der Stiftungsrat der CS verabschiedete zuhanden des BAK das Strategiepapier «Vision 2020» für das Filmarchiv der Zukunft.

Anhang 4: Mengenentwicklung der Lagerbestände

Angaben: Projektdefinition vom 24.02.2007, marginal ergänzt im Betriebskonzept vom 26.02.2009

Sammlungsgegenstand	IST-Mengen heute* (Stück)	SOLL-Mengen bis 2015 (Stück)
Filmschachteln	345 800	564 200
Filmplakate	600 000	320 000
Fotografien	2.0 Mio. / davon 1.64 Mio. auf Papier	1.807 Mio.
Diapositive	200 000	296 000
Bücher, Kataloge, Jahresbücher	9720	13 100
Titel von Periodika	760	882
Drehbücher v. Filmen (Szenario)	8000	10 500
Archivschachteln (Sammlungen)	6000	39 600
Szenario	6000	-----
Pressedossiers	150 000	179 000
Diverses	Sowie eine stattliche Zahl von Projektions-/Vorführgeräten und mit dem Film verbundenen Apparaten	Bestand bleibt gleich

* Die Definition der IST-Mengen basiert auf der Vereinbarung mit BAK und CS vom 5. Dezember 2006.

Anhang 5: Beschaffungsrechtliche Situation der CS

walderwyss rechtsanwälte

Walder Wyss AG
Seefeldstrasse 123
Postfach 1236
8034 Zürich
Schweiz

Telefon +41 44 498 98 98
Telefax +41 44 498 98 99
www.walderwyss.com

Memorandum

an Urs Matti, Leiter Bau- und Beschaffungsprüfungen,
Eidgenössische Finanzkontrolle
von Gisela Oliver und Hans Rudolf Trüb
Betrifft Subjektive Unterstellung Cinémathèque Suisse
Datum 14. Februar 2014 HRT / GOL / 3435860v1

Hans Rudolf Trüb
Partner
Prof. Dr. iur., LL.M.
Rechtsanwalt
Direkt +41 44 498 95 69
hansrudolf.trueb@walderwyss.com

Gisela Oliver
lic. iur.
Rechtsanwältin
Direkt +41 44 498 96 95
gisela.oliver@walderwyss.com

Inhalt

1. Fragestellung	2
2. Vorbemerkungen.....	3
3. Stiftung Cinémathèque Suisse	4
3.1. Subjektive Unterstellung unter das Vergaberecht des Bundes	4
3.2. Subjektive Unterstellung unter das Vergaberecht der Kantone	4
3.3. Durchführung öffentlicher Beschaffungen im eigenen Namen	6

Executive Summary

Die Stiftung Cinémathèque Suisse untersteht als private Stiftung weder dem BÖB noch dem 3. Kapitel der VöB. Allerdings findet auf sie aufgrund der Subventionierung durch Bund, Kanton und Stadt Lausanne in Bezug auf subventionierte Beschaffungen das interkantonale und kantonale Vergaberecht im Binnenbereich Anwendung. Die Stiftung Cinémathèque Suisse kann und muss in eigenem Namen Ausschreibungen durchführen.

* * *

1. Fragestellung

- 1 Urs Matti, Leiter Bau- und Beschaffungsprüfungen bei der Eidgenössische Finanzkontrolle, hat uns am 8. Januar 2014 folgende Fragen unterbreitet:
- a. Untersteht die Stiftung Cinémathèque Suisse dem GPA und dem BÖB?
 - b. Falls nein, untersteht sie den Bestimmungen des 3. Kapitels der VöB?
 - c. Falls eine Unterstellung der Stiftung Cinémathèque Suisse bejaht wird, kann die Stiftung in ihrem eigenen Namen eine Ausschreibung durchführen?

2. Vorbemerkungen

- 2 Das öffentliche Beschaffungsrecht des Bundes und der Kantone setzt einerseits die Vorgaben völkerrechtlicher Verträge um, die seitens der Schweiz geschlossen wurden (sog. Staatsvertragsbereich). Relevante Staatsverträge sind das Übereinkommen von Marrakesch vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement; GPA 1994¹ bzw. GPA 2012²) sowie das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999 (BilatAbk³). Seit Inkrafttreten des BilatAbk gilt das GPA auch für Bezirke, Gemeinden und die Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kommunaler Stufe (vgl. Art. 2 BilatAbk und GPA 1994-Anhang I Annex 2 Ziff. 3). Andererseits geht das Binnenrecht in bestimmten Bereichen über die eingegangenen Verpflichtungen hinaus (sog. Binnenbereich).
- 3 Für Beschaffungen des Bundes definiert das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB⁴) in Art. 2 den subjektiven Anwendungsbereich und damit die Frage der Unterstellung in Übereinstimmung mit dem GPA 1994. Dieses unterscheidet in Anhang I, Annex 1 bis 3 Einheiten der zentralen Bundesverwaltung (Annex 1) und der Kantonsverwaltungen (Annex 2), Gemeinden, andere Gebiets- und Personalkörperschaften, Anstalten und andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger sowie die sogenannten Sektorenauftraggeber. Im Gegensatz zu den subzentralen Vergabestellen werden die Vergabestellen des Bundes in einer Positivliste je einzeln aufgeführt.
- 4 Sektorenauftraggeber sind öffentlich- und privatrechtliche Organisationen unter bestimmendem Einfluss der öffentlichen Hand, die in der Wasser- und Energieversorgung sowie in Bereichen der Verkehrsversorgung (Nahverkehr, Flughafeneinrichtungen und Binnenhäfen) tätig sind (GPA 1994-Anhang 1 Annex 3, Art. 3 BilatAbk, Art. 2a Abs. 1 Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, VöB⁵). Das Vergaberecht des Bundes erfasst überdies im 3. Kapitel der VöB (Art. 32 ff.) eine Reihe weiterer Beschaffungen unterstellter Auftraggeber ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (sog. Übrige Beschaffungen).

¹ SR 0.632.231.422.

² Der Bundesrat hat am 21. März 2012 das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Parlament verabschiedet, <<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/?lang=de&msg-id=43873>>, besucht am 15. Januar 2014.

³ SR 0.172.052.68.

⁴ SR 172.056.1

⁵ SR 172.056.11

- 5 Die Kantone regeln im Rahmen ihrer Organisationshoheit ihre Beschaffungstätigkeit selber. Dabei beachten sie die staatsvertragsrechtlichen Schranken des GPA und des BilatAbk sowie die Vorgaben des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM; insbesondere Art. 5 BGBM)⁶. Ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (Art. 8 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, IVöB) unterstehen den Vorschriften der IVöB „überdies (lit. a) andere Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben, mit Ausnahme derer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten“ sowie „(lit. b) Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50% der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden“. Art. 8 Abs. 2 IVöB stellt dabei sicher, dass *alle* Einheiten, die öffentliche Aufgaben erfüllen, ihre Aufträge öffentlich ausschreiben⁷. Damit geht Art. 8 Abs. 2 IVöB über die staatsvertraglichen Mindestvorschriften und auch über das Beschaffungsrecht des Bundes hinaus.

3. Stiftung Cinémathèque Suisse

3.1. Subjektive Unterstellung unter das Vergaberecht des Bundes

- 6 Die Stiftung Cinémathèque Suisse untersteht als private Stiftung weder dem GPA noch dem BöB und fällt auch nicht unter die übrigen Beschaffungen gemäss dem 3. Kapitel der VöB. Zudem enthält das BöB – wie auch das GPA – keine Bestimmung zur persönlichen Erfassung von subventionierten Privaten. Dem Vergaberecht des Bundes ist die Stiftung Cinémathèque Suisse daher nicht unterstellt.

3.2. Subjektive Unterstellung unter das Vergaberecht der Kantone

- 7 Einerseits führt der Umstand, dass eine private Organisation vom Bund Subventionen erhält - wie dies bei der Stiftung Cinémathèque Suisse der Fall ist - nicht zur Unterstellung unter das BöB. Andererseits hindern Bundessubventionen nicht die Anwendung des kantonalen Vergaberechts. Ein in erheblichem Masse subventionierter Privater ist auch dann, wenn diese Subventionen ganz oder teilweise aus Bundesmitteln stammen, Art. 8 Abs. 2 lit. b IVöB unterstellt. Diese Bestimmung besagt, dass Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50% der Ge-

⁶ SR 943.02.

⁷ Vgl. BPUK, IVöB-Musterbotschaft, 21.

samtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden, den Regeln des Binnenbereichs der IVöB unterstehen.⁸

- 8 Die Stiftung Cinémathèque Suisse wird zu zwei Dritteln durch Subventionen von Bund, Kanton und der Stadt Lausanne unterstützt⁹ (vgl. die gesetzliche Grundlage hierzu in Art. 5 lit. c des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur vom 14. Dezember 2001 (FiG)¹⁰). Die konkordatsrechtliche Grenze von 50% wird dadurch klar überschritten. Damit untersteht die Stiftung den Regeln des Vergaberechts ausserhalb des Staatsvertragsbereichs. Das bedeutet, dass die Stiftung Aufträge nach Massgabe der Auftragswerte im offenen oder selektiven Verfahren oder auf dem Weg des Einladungsverfahrens ausschreiben muss. Da sich der Sitz der Stiftung in Lausanne befindet, ist neben der IVöB das waadtländische Vergaberecht (Lois sur les marchés publics vom 24. Juni 1996) anwendbar.
- 9 Art. 8 Abs. 2 lit. b IVöB führt allerdings nicht zur integralen persönlichen Unterstellung der subventionierten Auftraggeber, sondern nur zur Unterstellung seiner mehrheitlich subventionierten Beschaffungen (sog. Teilunterstellung).¹¹ Bezieht der Auftraggeber (wie im Falle der Stiftung Cinémathèque Suisse) den Hauptteil seiner Betriebsmittel aus staatlichen Subventionen (unabhängig von deren Provenienz), sind faktisch alle Beschaffungen dem Vergaberecht unterstellt.
- 10 Der Umstand, dass die Realisierung des Umbauvorhabens aufgrund des vermehrten Platzbedarfs vor sieben Jahren durch das BBL nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens durchgeführt wurde, ist bei der Beurteilung der Unterstellung der Stiftung Cinémathèque Suisse nicht massgebend, da sich das fragliche Gebäude im Eigentum des Bundes befand. Der Bund hat mithin als Eigentümer der Baute ausgeschrieben, nicht als Subventionsgeber.
- 11 Soweit der Bund der Stiftung zweckgebundene Abgeltungen für den weiteren Ausbau der Bundesbauten gewährte, stellt sich die Frage, ob die Stiftung diesbezüglich nicht als Beschaffungsstelle des Bundes im Sinne von Art. 2d VöB dem Beschaffungsrecht des Bundes untersteht. Die Frage der Unterstellung unter das Beschaffungsrecht des Kantons VD oder unter das BöB ist daher je nach der

⁸ Beyeler, a.a.O., N 321 ff.

⁹ <<http://www.bbl.admin.ch/themen/00612/02189/02196/index.html?lang=de>>, besucht am 16. Januar 2014;

¹⁰ <http://de.wikipedia.org/wiki/Schweizer_Filmarchiv>, besucht am 16. Januar 2014.

¹⁰ SR 443.1.

¹¹ Beyeler, a.a.O., N 328.

Art der Beiträge und dem Grad der Freiheit in der Mittelverwendung differenziert zu beantworten.

- 12 Eine andere – hier mangels Kenntnisse der Fakten nicht zu beantwortende – Frage ist, ob eine Delegation der Beschaffungskompetenz vom Eigentümer der Baute an die Stiftung in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (SR 172.056.15; Org-VöB) gültig erfolgen konnte. In diesem Zusammenhang wäre u.a. zu prüfen, ob eine Delegation an Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung überhaupt vom Verordnungstext gedeckt wäre.

3.3. Durchführung öffentlicher Beschaffungen im eigenen Namen

- 13 Die Stiftung Cinémathèque Suisse kann und muss Ausschreibungen in ihrem Namen durchführen. In ihrer Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber ist sie auch zum Erlass der dazu erforderlichen Verfügungen (Ausschreibung, Ausschluss, Abbruch, Zuschlag) befugt. Soweit die Stiftung nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um ein Beschaffungsvorhaben rechtsförmig durchzuführen, kann sie externe Hilfe (z.B. des Centre de compétences sur les marchés publics du canton de Vaud, CCMP-VD) in Anspruch nehmen.
- 14 Ob der Stiftung auch die Aufgabe im Sinne von Art. 2d VöB übertragen werden kann, Ausschreibungen für den Bund als Eigentümer der Baute zu veranlassen und durchführen, scheint mir fraglich. Diese Aufgaben dürften die Ressourcen der Stiftung, die über keine diesbezügliche Erfahrung verfügt, übersteigen. Wie bei einer Delegation von Beschaffungskompetenzen nach Massgabe von Art. 13 Org-VöB ist in jedem Fall die Sorgfalt bei der Auswahl, Instruktion und Überwachung zu wahren.

* * *