

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Mittelverwendung

Schweizerisches Nationalmuseum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18431.993.00091
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Ziele und Entwicklung des Schweizerischen Nationalmuseums	15
2.1 Strategische Ziele des Bundes und die Rolle des Museumsrats.....	15
2.2 Mehr Besucher, aber wenig Informationen über deren Zusammensetzung	16
2.3 Zusätzliche Bundesmittel erhöhen die Attraktivität des Nationalmuseums.....	17
3 Sammlungstätigkeit	19
3.1 Das Sammeln erfolgt nach einem klar definierten Konzept.....	19
3.2 Informelle Abstimmung mit anderen Museen via Netzwerk	20
4 Museumsbetrieb und Erweiterungsbau	22
4.1 Die Kennzahlen des Nationalmuseums bewegen sich im Rahmen von vergleichbaren Schweizer Häusern	22
4.2 Betriebswirtschaftliche Steuerung stärken	23
4.3 Wirtschaftlichkeit des geplanten Erweiterungsbaus noch unklar	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Botschaften, Fachdokumentation	26
Anhang 2: Abkürzungen.....	28
Anhang 3: Erläuterungen zum Benchmarking	29
Anhang 4: Glossar.....	31

Prüfung der Mittelverwendung

Schweizerisches Nationalmuseum

Das Wesentliche in Kürze

Das Schweizerische Nationalmuseum (SNM) hat gemäss Museumsgesetz (MSG) den Auftrag, Schweizerisches Kulturgut zu erhalten und zu vermitteln. Dies setzt es im Rahmen seiner Tätigkeit in den Bereichen Sammeln und Durchführen von Ausstellungen um. Das SNM setzt sich zusammen aus dem Landesmuseum Zürich, dem Château de Prangins, dem Forum Schweizer Geschichte in Schwyz sowie dem Sammlungszentrum in Affoltern am Albis. Jährlich erhält das SNM einen Bundesbeitrag von rund 30 Millionen Franken, dazu kommen rund 20 Millionen für die Unterbringung. Das SNM ist seit 2010 eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Die Aufsicht nimmt das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern wahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim SNM eine Prüfung der Mittelverwendung durchgeführt. Sie zeigt, dass sich das SNM seit der Verselbständigung positiv entwickelt hat. Die EFK empfiehlt aber eine umfangreichere Rechenschaftsablage bezüglich der wirtschaftlichen Mittelverwendung gegenüber dem Eigner.

Positive Entwicklung des Nationalmuseums über die letzten Jahre

Die Besucherzahlen wie auch der Ertrag Museumsbetrieb sind mit durchschnittlich + 7,8 % respektive + 15 % pro Jahr deutlich gestiegen. Dies ist unter anderem auf den Umbau des Landesmuseums Zürich zurückzuführen. Damit geht auch ein Anstieg des Bundesbeitrags von 25,5 Millionen im Jahr 2011 auf knapp 31 Millionen 2017 (+ 21,8 %) einher (ohne Beitrag an die Unterbringung).

Die EFK hat einen Kennzahlenvergleich des SNM mit anderen Museen durchgeführt. Das Nationalmuseum schneidet dabei gut ab. Es bewegt sich im durchschnittlich bis überdurchschnittlichen Rahmen.

Das Sammeln erfolgt nach einem Konzept mit Potenzial für die Schweizer Museumslandschaft

Die Sammlung des SNM besteht aus rund 850 000 Objekten [REDACTED]. Sie sind Eigentum des Bundes und wurden dem SNM zur Nutzniessung übertragen. Das SNM verfügt über ein Sammlungskonzept, das jährlich durch das SNM auf Aktualität überprüft wird. Die EFK konnte sich davon überzeugen, dass das Konzept eingehalten wird. Beim Erwerb oder der Annahme von neuen Objekten geht das SNM restriktiv vor. Viele Bereiche gelten als weitgehend abgeschlossen und werden nur noch mit Einzelstücken komplettiert.

Jede Sammlung wird durch einen Kurator bewirtschaftet. Alle Objekte werden registriert, damit sie jederzeit auffindbar sind. Die Registrierungsquote beträgt rund 98 %, was weit über den Zielvorgaben des Bundes liegt. Als zentrales Arbeitsmittel wird eine Objektdatenbank eingesetzt. Diese bildet auch die Schnittstelle zur Online-Sammlung des SNM. Rund 60 000 Objekte sind auf der Internetseite des Museums öffentlich einsehbar. Das SNM hat

sich als Ziel gesetzt, im Bereich der Sammlungstätigkeit eine Vorbild- und Referenzstellung in der Schweiz einzunehmen.

Mit dem Sammlungskonzept und der Online-Datenbank verfügt das SNM über die notwendigen Grundlagen, um seine Sammlungstätigkeit mit anderen Museen abzustimmen. Die Abstimmung erfolgt auf informellem Weg über das Netzwerk der einzelnen Kuratorinnen und Kuratoren. Die EFK sieht Potenzial durch die Digitalisierung. Wenn mehr Museen über ausgereifte Sammlungskonzepte und öffentlich einsehbare Online-Sammlungen verfügen würden, wäre eine Abstimmung einfacher und allfällige Überschneidungen würden leichter erkannt. Die Förderung der Tätigkeiten von anderen Museen liegt jedoch nicht im Einflussbereich des SNM.

Die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen für die aktive Steuerung fehlen

Die betriebswirtschaftliche Steuerung des SNM kann nach Beurteilung der EFK verbessert werden. Das SNM führt ein Finanzcontrolling über die externen Ausstellungskosten. Dieses berücksichtigt weder Fix- noch interne Personalkosten. Das Gleiche gilt für Informationen zu den einzelnen Standorten.

Das Vorgehen steht im Einklang mit den strategischen Zielen, die sehr vage formuliert sind und sich eher auf Richtwerte als auf klar messbare betriebswirtschaftliche Kennzahlen stützen. Die EFK empfiehlt, Kennzahlen zu definieren – am besten pro Standort – und diese für die finanzielle Führung zu verwenden. Weiter empfiehlt sie im Hinblick auf die zukünftige Ausrichtung des Museums die Wirtschaftlichkeit einzelner Bereiche zu analysieren.

Der Erweiterungsbau im Sammlungszentrum in Affoltern am Albis ist noch zu belegen

In den nächsten Jahren soll ein Erweiterungsbau des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis in Angriff genommen werden, um alle Objekte zentral an einem Standort aufzubewahren. Dafür soll die an das Zentrum angrenzende Parzelle, die dem Bund gehört, bebaut werden. Aus diesem Grund wurde die Option von verdichtetem Bauen auf der aktuellen Parzelle nicht vertieft geprüft, obschon diese aus raumplanerischer und unter Umständen wirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre.

Die Baukostenschätzung beläuft sich auf 58 Millionen Franken. Die Baukosten pro Quadratmeter sind vergleichbar mit Objekten ähnlicher Nutzung. Der Mehrwert der Zentralisierung des Sammlungszentrums stützt sich vor allem auf qualitative Argumente. Die betriebswirtschaftliche Sicht muss ebenfalls miteinbezogen und mit Zahlen bewertet werden.

Audit concernant l'utilisation des fonds

Musée national suisse

L'essentiel en bref

En vertu de la loi sur les musées et les collections (LMC), le Musée national suisse (MNS) a pour mission de sauvegarder et de faire connaître le patrimoine culturel suisse, une mission qu'il accomplit en collectionnant des biens culturels et en réalisant des expositions. Le MNS se compose du Musée national de Zurich, du Château de Prangins, du Forum de l'histoire suisse à Schwyz et du Centre des collections d'Affoltern am Albis. Il reçoit chaque année une contribution de la Confédération d'environ 30 millions de francs, auxquels s'ajoutent quelque 20 millions pour les loyers. Depuis 2010, le MNS est un établissement de droit public de la Confédération placé sous la surveillance du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit concernant l'utilisation des fonds par le MNS. Cet audit montre que le MNS a connu une évolution positive depuis son autonomisation. Le CDF préconise toutefois des comptes rendus plus détaillés sur l'utilisation des fonds à l'intention du propriétaire.

Évolution positive du Musée national au cours de ces dernières années

Aussi bien le nombre de visiteurs que les revenus de l'exploitation du musée ont nettement augmenté, de respectivement 7,8 % et 15 % par an en moyenne, ce qui est dû notamment à la rénovation du Musée national suisse de Zurich. Parallèlement, la contribution de la Confédération est passée de 25,5 millions en 2011 à près de 31 millions en 2017 (+ 21,8 %), sans contribution aux loyers.

Le CDF a comparé les chiffres-clés du MNS avec ceux d'autres musées. Le MNS s'en tire bien, avec des résultats moyens à très bons.

La politique en matière de collections représente un potentiel pour le paysage muséal suisse

La collection du MNS comprend quelque 850 000 objets [REDACTED]. Le MNS bénéficie d'un droit d'usufruit sur ces objets, qui sont la propriété de la Confédération. La politique du MNS en matière de collections est examinée chaque année sous l'angle de son actualité. Le CDF a pu se convaincre que cette politique est respectée. Le MNS procède de manière restrictive lors de l'acquisition ou de l'acceptation de nouveaux objets. De nombreux domaines sont considérés comme achevés et sont uniquement complétés par des objets isolés.

Chaque collection est gérée par un conservateur. Tous les objets sont répertoriés de manière à être accessibles à tout moment. Le pourcentage d'objets répertoriés avoisine les 98 %, ce qui est de loin supérieur aux objectifs de la Confédération. Le principal outil de travail est une banque de données des objets, qui constitue également l'interface avec la collection en ligne du MNS. Quelque 60 000 objets sont ainsi présentés au public sur le site Internet du musée. Le MNS s'est fixé pour objectif de devenir un modèle et une référence en Suisse dans le domaine des collections.

Avec sa politique en matière de collections et sa banque de données en ligne, le MNS dispose des bases nécessaires pour coordonner son activité avec celle d'autres musées. Cette coordination s'effectue de manière informelle par le biais du réseau de conservateurs. Le CDF estime que le potentiel de la numérisation devrait être exploité. Si davantage de musées disposaient d'une politique éprouvée en matière de collections et de collections en ligne accessibles au public, la coordination ainsi que la détection des redondances seraient plus faciles. Le MNS n'a cependant aucune influence sur les activités des autres musées.

Les indicateurs économiques permettant un pilotage actif manquent

Selon le CDF, le pilotage économique du MNS peut être amélioré. Le MNS effectue un contrôle financier portant sur les frais d'exposition externes, mais ce dernier ne tient compte ni des frais fixes ni des frais de personnel internes. Cela vaut également pour les informations concernant les différents sites.

L'approche est la même pour les objectifs stratégiques, qui sont formulés de manière très vague et se basent plutôt sur des valeurs indicatives que sur des indicateurs économiques clairement mesurables. Le CDF recommande de définir des indicateurs – idéalement pour chaque site – et de les utiliser pour la gestion financière. Dans la perspective de l'orientation future du musée, il préconise également d'analyser la rentabilité de différents domaines.

L'extension du Centre des collections d'Affoltern am Albis doit encore être chiffrée et justifiée

Des travaux d'extension du Centre des collections d'Affoltern am Albis doivent débuter ces prochaines années pour que tous les objets puissent être conservés au même endroit. Il est prévu d'utiliser à cet effet une parcelle adjacente au Centre, qui appartient à la Confédération. C'est pourquoi l'option d'une densification sur l'actuelle parcelle n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi, même si elle aurait été judicieuse du point de vue urbanistique et, éventuellement, économique.

Les coûts de construction sont estimés à 58 millions de francs. Les coûts par mètre carré sont comparables à ceux de bâtiments d'utilisation similaire. Ce sont surtout des arguments qualitatifs qui plaident en faveur d'une centralisation du Centre des collections. Cependant, il faut également tenir compte des aspects économiques et faire des estimations chiffrées.

Texte original en allemand

Verifica dell'impiego dei fondi

Museo nazionale svizzero

L'essenziale in breve

Secondo quanto stabilito nella Legge sui musei e le collezioni (LMC), il Museo nazionale svizzero (MNS) ha il compito di conservare e di far conoscere alla popolazione i beni culturali della Svizzera. Tale compito viene attuato nel quadro delle attività legate alla raccolta di collezioni e allo svolgimento di esposizioni. Il MNS comprende il Museo nazionale di Zurigo, il Castello di Prangins, il Forum della storia svizzera di Svitto e il Centro delle collezioni di Affoltern am Albis. Ogni anno il MNS riceve dalla Confederazione contributi per un importo di circa 30 milioni di franchi; a questi si aggiunge un contributo di circa 20 milioni versato alle sedi. Dal 2010 il MNS è un istituto di diritto pubblico della Confederazione e sottostà alla vigilanza della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica dell'impiego dei fondi presso il MNS. Da questa verifica è emerso che il MNS, da quando è diventato un istituto autonomo, ha conosciuto un'evoluzione positiva. Il CDF raccomanda tuttavia che il rendiconto dell'impiego dei fondi nei confronti del proprietario sia effettuato in maniera più completa.

Negli ultimi anni il Museo nazionale ha registrato un andamento positivo

Il numero di visitatori e i ricavi relativi all'attività del museo sono aumentati sensibilmente, in media rispettivamente del 7,8 e del 15 per cento all'anno. Tale aumento è riconducibile soprattutto alla ristrutturazione del Museo nazionale di Zurigo. Anche il contributo della Confederazione è salito da 25,5 milioni nel 2011 a 31 milioni nel 2017 (+ 21,8 %, escluso il contributo versato alle sedi).

Il CDF ha confrontato gli indicatori del MNS con quelli di altri musei. I risultati ottenuti dal Museo nazionale svizzero si sono rivelati buoni o superiori alla media.

Una strategia collezionistica dal grande potenziale per il paesaggio museale svizzero

La collezione del MNS è composta da circa 850 000 pezzi [REDACTED]. I pezzi sono di proprietà della Confederazione e sono stati ceduti in usufrutto al MNS. La strategia collezionistica viene riesaminata ogni anno dallo stesso MNS per verificarne l'attualità. Il CDF ha potuto constatare che tale strategia viene rispettata. L'acquisto e l'accettazione di nuovi pezzi sottostanno a criteri rigidi. Molti settori sono considerati pressoché completi e per essi vengono acquistati ancora solamente dei pezzi unici.

Ogni collezione è gestita da un curatore. I pezzi della collezione sono registrati e possono pertanto essere identificati in ogni momento. La percentuale dei pezzi registrati si attesta a circa il 98%, valore molto al di sopra degli obiettivi stabiliti dalla Confederazione. Lo strumento di lavoro principale è una banca dati, che rappresenta pure l'interfaccia per accedere alla raccolta digitale del MNS. Circa 60 000 pezzi possono essere visionati pubblicamente alla pagina internet del museo. Il MNS si è posto come obiettivo quello di fungere da modello e da punto di riferimento nell'ambito collezionistico svizzero.

La strategia collezionistica e la banca dati digitale forniscono al MNS le basi necessarie per definire l'attività collezionistica in accordo con altri musei; ciò avviene in modo informale, attraverso la rete dei singoli curatori. Secondo il CDF la svolta digitale offre delle opportunità. Se più musei disponessero di strategie collezionistiche ben definite e di collezioni visionabili online, sarebbe più semplice armonizzare le attività dei vari musei e si potrebbero evitare eventuali sovrapposizioni. Tuttavia la promozione delle attività di altri musei non è di competenza del MNS.

Mancano indicatori aziendali che permettano una gestione proattiva

Secondo la valutazione del CDF, la gestione aziendale del MNS può essere migliorata. Il MNS esegue il controlling finanziario dei costi esterni delle esposizioni. Nel quadro del controllo di gestione non vengono esaminati né i costi fissi, né le spese interne per il personale. Altresì non vengono incluse informazioni sulle singole sedi.

Tale prassi ben si sposa con gli obiettivi strategici, i quali sono formulati in modo poco preciso e si basano su valori indicativi invece che su indicatori aziendali facilmente quantificabili. Il CDF raccomanda di definire degli indicatori, meglio se per ogni sede, e di utilizzarli ai fini della gestione finanziaria. Consiglia inoltre di esaminare l'economicità di singoli settori nell'ottica del futuro orientamento del museo.

Il progetto di ampliamento del Centro delle collezioni di Affoltern am Albis necessita una migliore documentazione

Nei prossimi anni è prevista la costruzione di un ulteriore edificio per ampliare il Centro delle collezioni di Affoltern am Albis, dove poter conservare tutti gli oggetti in maniera centralizzata. A tale scopo è stata individuata una parcella di terreno confinante con il centro, di proprietà della Confederazione. La possibilità di una densificazione edilizia della parcella già utilizzata non è dunque stata esaminata in maniera approfondita, nonostante tale opzione sia ragionevole in termini di pianificazione del territorio e possa rivelarsi opportuna anche dal punto di vista economico.

La stima dei costi di costruzione si aggira attorno ai 58 milioni di franchi. I costi al metro quadro sono paragonabili a quelli di edifici adibiti a funzioni simili. Il valore aggiunto di una centralizzazione delle collezioni viene giustificato principalmente sottolineandone gli aspetti qualitativi. Tuttavia è necessario considerare il progetto anche in una prospettiva aziendale, valutandone l'impatto finanziario.

Testo originale in tedesco

Audit of the use of funds

Swiss National Museum

Key facts

The Swiss National Museum (SNM) has a mandate under the Museums and Collections Act (MusCA) to preserve and exhibit Swiss cultural heritage. It does this within the framework of its activities of collecting and organising exhibitions. The SNM is made up of the National Museum Zurich, the Château de Prangins, the Forum of Swiss History in Schwyz and the Collection Centre in Affoltern am Albis. Every year, the SNM receives a federal contribution of around CHF 30 million, plus around CHF 20 million for accommodation. The SNM has been a federal institution under public law since 2010. It is supervised by the General Secretariat of the Federal Department of Home Affairs.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has conducted an audit of the use of funds at the SNM. It shows that the SNM has developed positively since it became independent. However, the SFAO recommends more comprehensive accountability to the owner regarding the economic use of funds.

Positive development of the National Museum in recent years

Both visitor numbers and income from museum operations increased significantly by an average of 7.8% and 15% per year respectively. This is partly due to the renovation of the National Museum Zurich. This is accompanied by an increase in the federal contribution from CHF 25.5 million in 2011 to just under CHF 31 million in 2017 (+21.8%), excluding the contribution for accommodation.

The SFAO compared the SNM's key figures with those of other museums. The National Museum performs well and is operating in the range between average and above-average.

Collection concept has potential for Swiss museum sector

The SNM collection consists of some 850,000 objects [REDACTED]. They are the property of the Confederation and have been transferred to the SNM for beneficial use. The SNM has a collection concept which is reviewed annually by the SNM to ensure that it is up to date. The SFAO was able to satisfy itself that the concept is being adhered to. The SNM takes a restrictive approach when acquiring or accepting new objects. Many areas are regarded as largely complete and are only supplemented with individual items.

Each collection is managed by a curator. All objects are registered so that they can be found at any time. The registration rate is around 98%, which is far above the federal government's target. An object database is used as the central working tool. This also forms the interface to the SNM's online collection. Around 60,000 objects are publicly accessible on the museum's website. The SNM has set itself the goal of becoming a point of reference and playing an exemplary role in the field of collection activities in Switzerland.

The collection concept and the online database provide the SNM with the necessary basis for coordinating its collection activities with other museums. Such coordination takes place

informally via the network of individual curators. The SFAO sees potential in digitalisation. If more museums had well-developed collection concepts and publicly accessible online collections, coordination would be simpler and any potential overlaps easier to identify. However, the SNM cannot influence how other museums support their own activities.

The economic indicators for active management are missing

In the SFAO's opinion, the SNM's business management can be improved. The SNM conducts financial controlling of external exhibition costs. This neither takes fixed nor internal personnel costs into account. The same applies to information on the individual locations.

The procedure is in line with the strategic objectives which are very vaguely formulated and are based more on guideline values than on clearly measurable economic indicators. The SFAO recommends defining indicators, preferably per location, and using these for financial management purposes. It also recommends analysing the economic efficiency of individual areas with a view to the future orientation of the museum.

Extension of the Collection Centre in Affoltern am Albis still requires justification

In the coming years, an extension of the Collection Centre in Affoltern am Albis is to be built in order to store all objects centrally in one location. The land adjacent to the centre, which belongs to the federal government, is to be developed for this purpose. For this reason, the option of a compact construction on the current parcel was not examined in depth, although this would make sense from the point of view of spatial planning and possibly from an economic point of view.

The construction costs are estimated at CHF 58 million. The construction costs per square metre are comparable with buildings of a similar purpose. The added value of centralising the Collection Centre is primarily based on qualitative arguments. The economic point of view must also be taken into account and evaluated with figures.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das SNM dankt der EFK für die Prüfung und Anerkennung der Leistungen als erfolgreiches kulturhistorisches Museum. Seit Inkrafttreten des neuen Museumsgesetzes im Juni 2009 stieg der Bundesfinanzbeitrag jährlich im Durchschnitt um 1,05 %. Ohne konsequent wirtschaftliches Handeln wäre es dem SNM mit der geringen Steigerung an öffentlichen Mitteln unmöglich gewesen, die jährliche Personalteuerung, die Betriebsvergrößerung am Standort Zürich (2016), die Installation neuer Dauerausstellungen in Prangins und Schwyz sowie den Aufbau und die Finanzierung einer eigenen Personalabteilung und einer eigenen Informatikabteilung inklusive Netzwerk (Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung) zu bestreiten; ausserdem mussten die Kosten beispielsweise für die Versicherung der Sammlungsbestände oder für die Haftpflichtversicherung neu vom SNM getragen werden. Die Liste der neuen Aufgaben könnte noch erweitert werden. Seit der Auslagerung im 2010 bis heute stiegen die Besucherzahlen in den drei Museen insgesamt um 76 % an. In der gleichen Zeitspanne erhöhte das SNM die selbst erwirtschafteten Mittel um 105 %. Beides bezeugt die Publikumsorientierung des SNM. Die positive Einschätzung der EFK wird dadurch unterstrichen, dass sie nur eine einzige Empfehlung an das SNM abgibt: Im Geiste des New Public Management wünscht sie die Festlegung und Verwendung von Kennziffern und Benchmarks. Das SNM kennt bereits deren Anwendung, will sie aber nur im Dienste erhöhter Wirtschaftlichkeit ausbauen, wenn die Ziffern ex ante einen Mehrwert für das Museum aufweisen.

Zum Schluss ist zu bemerken, dass das SNM einigen Punkten im Bericht nicht zustimmen kann und insbesondere das Ziel der Prüffrage, ob ein Bedürfnis für die Sammlung besteht, für das SNM nicht nachvollziehbar ist, denn der Gesetzgeber definiert den Auftrag abschliessend im Museums- und Sammlungsgesetz (vgl. Art. 2 lit. a und Art. 4 Abs. 1 lit. a-c MSG).

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Schweizerische Nationalmuseum (SNM) setzt sich zusammen aus den drei Museen Landesmuseum Zürich (LMZ), Château de Prangins (CDP) und Forum Schweizer Geschichte (FSG) Schwyz sowie dem Sammlungszentrum in Affoltern am Albis. Seit dem 1. Januar 2010 ist es eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und untersteht der Aufsicht des Bundesrats (BR). Zu den Aufgaben des SNM gehören gemäss Museumsgesetz (MSG) die Pflege und Vermittlung des materiellen und immateriellen Kulturgutes der Schweiz. Dies geschieht mittels Sammeln einschlägiger Objekte, der Organisation von Ausstellungen und Veranstaltungen sowie der Publikation von Fachartikeln. Ausserdem unterstützt und berät es andere Museen in der Schweiz. Für diese Tätigkeiten erhält das SNM einen jährlichen Bundesbeitrag von rund 30 Millionen Franken. Dazu kommen 20 Millionen Franken für die Unterbringung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel dieser Prüfung war es, die wirtschaftliche Mittelverwendung des SNM zu untersuchen. Die Prüfungsfragen lauten:

1. Besteht ein nachweisliches Bedürfnis für die Sammlung des SNM?
2. Erfolgt eine Abstimmung mit den Sammlungen anderer Museen?
3. Erfolgt der Betrieb des Museums unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten?

Für die Beantwortung der Prüffragen setzte die EFK verschiedene Prüfungsmethoden wie Dokumentenanalyse, Interviews, Finanzanalyse und Kennzahlenvergleiche ein. Ausserdem besichtigte die EFK im Rahmen ihrer Prüfung alle Standorte mit Ausnahme von Schwyz.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Melissa Rickli (Revisionsleitung), Daniel Aeby, Dieter Lüthi und Philipp Zogg mit Unterbrüchen vom 7. Mai bis 20. Dezember 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Baumann. Die Ergebnisbesprechung hat am 20.12.2018 stattgefunden.

Im Nachgang an die Ergebnisbesprechung hat die EFK die Bedarfsplanung für den Erweiterungsbau des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis einer Analyse unterzogen. Hierzu führte Daniel Scheidegger Gespräche mit dem Leiter Sammlungszentrum des SNM sowie dem Portfoliomanager des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Die Ergebnisse wurden dem Direktor des SNM am 28.03.2019 telefonisch erläutert.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. Mai 2019 statt. Teilgenommen haben:

SNM Direktor

Stv. Direktor und Geschäftsführer Sammlungszentrum

Geschäftsführer Museumsbetrieb

Leiter Finanzen & Controlling

EFK Mandatsleiterin

Fachbereichsleiter

Revisionsleiterin

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Ziele und Entwicklung des Schweizerischen Nationalmuseums

2.1 Strategische Ziele des Bundes und die Rolle des Museumsrats

Der gesetzliche Auftrag gemäss Art. 4 und 7 MSG wird durch die strategischen Ziele des Bundesrates 2018–2020 konkretisiert:

- Sicherung eines für die ganze Schweiz repräsentativen Kulturerbes mittels Schenkungen, Ankäufen und Sammlungskooperationen
- Wissenschaftliche und dokumentarische Aufarbeitung der Sammlung
- Zusammenarbeit mit akademischer Aus- und Weiterbildung
- Durchführung von attraktiven Ausstellungen und Veranstaltungen, die die gesamte in der Schweiz lebende Bevölkerung ansprechen
- Förderung von Kooperationen mit nationalen und internationalen Partnern.

Die Zielerreichung wird mittels Indikatoren, welche jedoch sehr vage formuliert sind, gemessen. Die Ziele können durch das SNM mit Leichtigkeit erreicht werden, wie beispielsweise die Erreichung einer Inventarisierungsquote von 80 %. Der Museumsrat sorgt für die Umsetzung der strategischen Ziele und überwacht die Geschäftsführung. Hierfür definiert er ebenfalls Ziele. Aufgrund eines Wechsels im Präsidium des Museumsrates 2018 waren zum Prüfungszeitpunkt nur wenige konkrete Führungsziele festgelegt.

Beim Bundesbeitrag von rund 30 Millionen Franken, den das SNM für diesen Auftrag erhält, handelt es sich rechtlich gesehen um eine Subvention. Gemäss Gesetz muss die Subvention *ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen* (Art. 1b SuG). Eine entsprechende Erfolgskontrolle muss durch das Aufsichtsorgan – also das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern oder den Museumsrat – sichergestellt werden.

Beurteilung

Die strategischen Ziele des BR sind nicht sehr herausfordernd für das SNM. Betrachtet man die Ziele als Mindestwerte, sind diese in der heutigen Form vertretbar. Voraussetzung ist jedoch, dass der Museumsrat die strategische Ebene ausfüllt und bei der Umsetzung der Ziele entsprechend ambitionierte Vorgaben macht.

Für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des SNM sind die Vorgaben des Museumsrats zu wenig geeignet. Die Messung der Zielerreichung erfolgt mit Indikatoren, die als Richtwerte verstanden werden und sich in der Regel am Vorjahr orientieren. Da das SuG auch eine wirtschaftliche Mittelverwendung vorschreibt, sollte auch dieser Aspekt bei den Vorgaben und Messkriterien berücksichtigt werden. Dafür eignen sich beispielsweise Kennzahlen zu einzelnen Standorten oder zur Besucherstruktur (Einmal- und Mehrmalbesucher).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

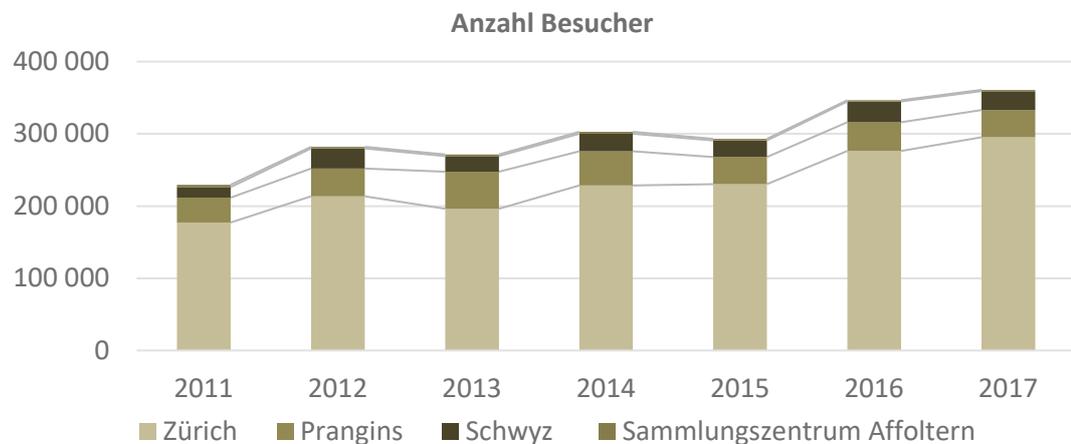
Die EFK empfiehlt dem Schweizerischen Nationalmuseum (SNM), die Ziele des Bundesrates zu konkretisieren und geeignete Kennzahlen für die Rechenschaftsablage des SNM zu definieren und zu verwenden. Dabei sollte auch die wirtschaftliche Mittelverwendung (Vollkosten) berücksichtigt werden.

Stellungnahme Schweizerisches Nationalmuseum

Das SNM erfasst bereits heute zu Händen des Museumsrats zahlreiche Daten quantitativer Natur zur wirtschaftlichen Mittelverwendung. Das SNM wird dem EDI im Rahmen der Berichterstattung 2019 darlegen, ob weitere quantitative Informationen in Ergänzung zu den bestehenden Indikatoren nützlich sein können. Der Museumsrat legt Wert darauf, dass die Erhebung von Kennziffern einen Mehrwert aufzuweisen hat, der den Administrationsaufwand eindeutig übertreffen muss – dies im Sinne des Grundsatzes von Wirtschaftlichkeit und entgegen fortschreitender Bürokratisierungstendenzen. Die Einschätzung, dass die strategischen Ziele des BR leicht zu erreichen und zu wenig ambitioniert seien, ist für den Museumsrat nicht nachvollziehbar, wenn man die Museumslandschaft Schweiz sowie die aus Sicht des BR bindenden internationalen Standards und Normen für ein Museum kennt.

2.2 Mehr Besucher, aber wenig Informationen über deren Zusammensetzung

Wie die nachfolgenden Grafiken zeigen, entwickelte sich das SNM positiv. Die Besucherzahlen stiegen über alle Häuser gerechnet um 57 % von 229 000 im Jahr 2011 auf 361 000 im Jahr 2017. Seit 2016 wurde diese Entwicklung durch den Neubau in Zürich verstärkt. Die Stadt Zürich hat im gleichen Zeitraum ein Plus bei den Logiernächten von 24 %. Die Grafik zeigt auch, dass sich dieses positive Resultat insbesondere auf Zürich bezieht, während die Besucherzahlen der anderen Häuser grössere Schwankungen aufweisen.



Quelle: Daten SNM, Darstellung EFK

Das SNM führt stichprobenweise Besucherbefragungen durch. Diese fokussieren auf die Erhebung der Herkunft (Postleitzahl) der Besucherinnen und Besucher. Es gibt keine unterschiedlichen Tickets für Besuchern der Dauer- und der Wechselausstellungen. Der Eintrittspreis beträgt einheitlich 10 Franken. Somit kann weder eine Erfolgsmessung einer Ausstellung basierend auf Anzahl Eintritten noch basierend auf Umfrageergebnissen gemacht werden.

Gewisse Museen können den Erfolg der Wechselausstellungen über das Ticketing auswerten und versuchen vermehrt auf die Bedürfnisse der Besucher einzugehen. Das SNM hat seinen Entscheid bewusst gefällt und sieht seinen Auftrag in der Durchführung von vielseitigen Ausstellungen, unabhängig von der Besucherzahl einer einzelnen Ausstellung.

Beurteilung

SNM erfüllt den gesetzlichen Auftrag. Es konnte in den letzten Jahren steigende Besucherzahlen ausweisen, teilweise begründet mit der ebenfalls positiven Entwicklung der Touristenzahlen Zürichs. Die ausbaufähige Kundenperspektive hat einen Einfluss auf den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel (Optimierung der Anzahl und der Art der Wechsausstellungen) und auf die Rechenschaftsablage gegenüber dem Eigner. Dieser Punkt wird in Kapitel 4 noch vertieft behandelt.

2.3 Zusätzliche Bundesmittel erhöhen die Attraktivität des Nationalmuseums

Wie bereits in Kapitel 1.1 erwähnt, erhält das SNM einen jährlichen Beitrag von rund 50 Millionen Franken für die Erfüllung seiner Aufgaben. Der Bundesbeitrag wuchs zwischen 2011 und 2015¹ um durchschnittlich 0,77 % pro Jahr von 25,5 auf 26,4 Millionen gegenüber dem durchschnittlichen Wachstum der Besucherzahl von 6,3 %. In den Jahren 2016 und 2017 stieg er auf fast 31 Millionen Franken an, verursacht durch den Neubau in Zürich. Dies hatte einen Mehrbedarf an Personal im Betrieb (Kasse, Aufsicht) zur Folge. Der Beitrag an die Unterbringung ist die kalkulatorische Miete, die das BBL berechnet. Dieser Betrag stieg mit dem Umbau 2017 an.



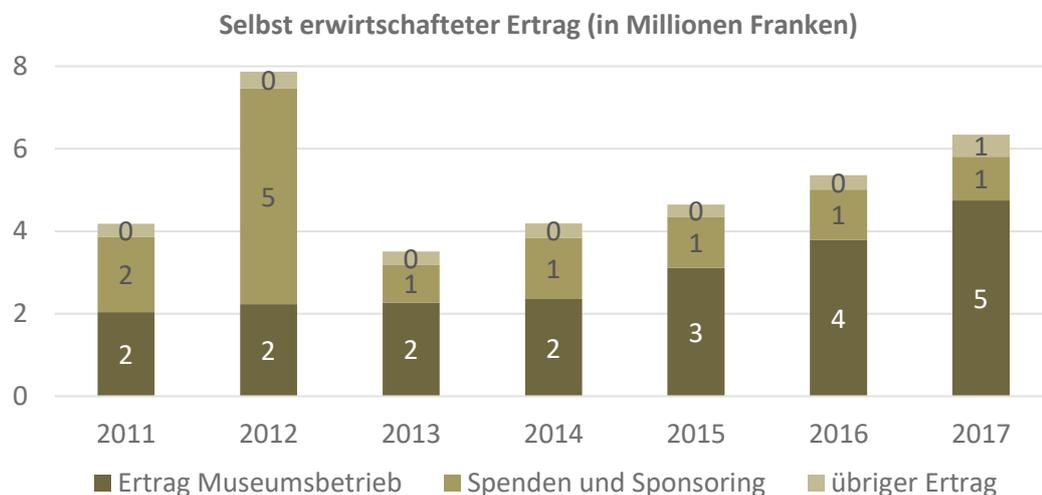
Quelle: Darstellung EFK

Die Kosten bewegen sich nahe am Bundesbeitrag. Das Eigenkapital beträgt per 31.12.2017 7,6 Millionen Franken. Der jährliche Aufbau des Eigenkapitals darf maximal 5 % des Umsatzes betragen. Die Zunahme 2017 betrug 1,1 Millionen Franken (= 3,6 %). Die Reserven werden angespart für neue Dauerausstellungen.

Der Ertrag des Museumsbetriebs stieg zwischen 2011 und 2015 um durchschnittlich 11,15 % pro Jahr von 2 Millionen auf 3,1 Millionen Franken. Zieht man die Jahre 2016 und

¹ Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung per 1.1.2010. Daher nimmt die EFK als Ausgangsjahr 2011, in dem sich der Bundesbeitrag auf die Erfahrungswerte des ersten Jahres im dritten Kreis stützt. Ab 2016 kommen Mehrkosten bedingt durch den Neubau in Zürich zum Tragen. Die Periode 2011 bis 2015 entspricht also der Fortführung der Museumstätigkeit unter gleichen Bedingungen wie während der Zeit in der zentralen Bundesverwaltung.

2017 noch hinzu, beträgt das durchschnittliche Wachstum sogar 15 %. Die Ticketpreise sind in diesem Zeitraum gleichgeblieben, der Besucheranstieg ist demnach für die Ertragssteigerung verantwortlich. Der hohe Spenden- und Sponsoringertrag 2012 ist auf eine Erbschaft zurückzuführen.



Quelle: Daten SNM, Darstellung EFK

Beurteilung

Die Entwicklung des SNM wertet die EFK als positiv. Mit dem Neubau in Zürich hat das Nationalmuseum an Attraktivität gewonnen, welche sich in den Besucherzahlen und im Ertrag niederschlägt. Der Neubau hat jedoch neben höheren Unterbringungskosten auch höhere Aufwände für Personal oder Unterhalt zur Folge.

3 Sammlungstätigkeit

Die Sammlung des SNM umfasst rund 850 000 Objekte [REDACTED]. Sie bildet die Kulturgeschichte und das Kunsthandwerk der Schweiz von den Anfängen bis zu Gegenwart ab und ist in 14 Sammlungsbestände unterteilt. Die Überlegungen des SNM zu seiner Sammlungstätigkeit sind in einem Konzept festgehalten. Die Objekte werden hauptsächlich im Sammlungszentrum in Affoltern am Albis aufbewahrt, wo sie in einer zentralen Datenbank registriert und inventarisiert werden². Die Sammlung ist im Besitz des Bundes und wurde dem SNM zur Nutzniessung übertragen.

3.1 Das Sammeln erfolgt nach einem klar definierten Konzept

Für die Bewirtschaftung der Sammlung wird eine Objektdatenbank eingesetzt. Die Datenbank wurde vor 25 Jahren für das SNM konzipiert und seither stetig weiterentwickelt. Jedes Objekt wird einem Sammlungsbestand zugewiesen. Die Kategorisierung in der Datenbank weist gewisse Abweichungen zu derjenigen des Sammlungskonzepts auf. Im Grundsatz konnte die EFK jedoch nachvollziehen, dass die Bestände der Sammlung denjenigen des Sammlungskonzepts entsprechen.

Das Konzept ist restriktiv und legt den Schwerpunkt des aktuellen Sammelns auf Themen, die einen zeitgemässen Bezug zur Schweiz und ihrer Geschichte ermöglichen. Von den 42 Unterkategorien, in die die 14 Sammlungsbestände aufgeteilt werden, wird das Erweiterungspotenzial lediglich bei acht als gross eingestuft. Bei 26 besteht geringes oder selektives Potenzial, acht weitere Kategorien gelten als abgeschlossen. So gibt es diverse Kuratorinnen und Kuratoren, die eine an sich als abgeschlossen beurteilte Sammlung betreuen. Die Tätigkeiten verlagern sich vermehrt auf die Dokumentation und Vermittlung der Sammlung sowie auf die Planung und Durchführung von Ausstellungen.

Die EFK hat einen Abgleich der Anschaffungen / Neueingänge von Sammlungsobjekten im Zeitraum 2011 bis 2017 mit dem Sammlungskonzept durchgeführt. Das SNM verfolgt das Prinzip des «deakzessorischen³» Sammelns. Das bedeutet, dass nur Objekte angenommen oder gekauft werden, die die Sammlung weiterbringen und komplettieren. In einigen als mehrheitlich abgeschlossen beurteilten Sammlungen gab es Neueingänge in diesem Zeitraum. Es handelt sich grösstenteils um Objekte, die die Sammlung komplettiert haben.

Für die Beantwortung der Prüffrage, ob ein nachweisliches Bedürfnis für die Sammlung des SNM besteht, verlangte die EFK beim SNM eine Auswertung darüber, welche Objekte in den vergangenen zehn Jahren «bewegt» im Sinne von ausgestellt, erforscht oder anderweitig einem Publikum zugänglich gemacht wurden. Diese Art der Auswertung aus der Objektdatenbank konnte nicht erstellt werden, da sie dafür nicht programmiert ist. Die Datenbank ist das zentrale Tool für die Verwaltung des Sammlungsbestands und für die Planung von Ausstellungen. Sie wird von allen Bereichen als zentrales Arbeitsinstrument, jedoch weniger als Controlling- und Steuerungsinstrument eingesetzt. Entsprechend sind die Auswertungsmöglichkeiten auf den aktuellen Bedarf des SNM ausgerichtet, den es nicht im Controlling sieht.

² Unter Registrierung versteht man die Kennzeichnung der Objekte mit einer Inventarnummer und die Erfassung der Stammdaten. Die Inventarisierung ist die Ergänzung mit wissenschaftlichen und objektgeschichtlichen Daten.

³ Unter «Deakzession» versteht man die Aussonderung von Objekten aus der Sammlung. Das SNM sondert nicht seinen Bestand aus, sondern macht diesen Prozessschritt beim Entscheid, ob ein Objekt in die Sammlung aufgenommen wird oder nicht.

Die Datenbank verfügt ausserdem über eine Schnittstelle zur Online-Sammlung. So wird ein Teil der Sammlung öffentlich einsehbar gemacht. Inwiefern dies einem Bedürfnis entspricht und durch ein breites Publikum genutzt wird, kann schwer beurteilt werden, da keine Auswertungen auf der Stufe Besuch pro Objekt gemacht werden. In der heutigen Zeit gehört es jedoch zu einem modernen Museumsbetrieb, dass man über eine Online-Sammlung verfügt.

Im Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung und in Anbetracht des fortgeschrittenen Alters der Datenbank hat das SNM gewisses Verbesserungspotenzial erkannt sowie eine Strategie zur Weiterentwicklung verfasst.

Beurteilung

Die EFK konnte sich davon überzeugen, dass das Sammlungskonzept im Grundsatz eingehalten wird.

Die Prüffrage nach dem Bedürfnis für die Sammlung des SNM kann die EFK nicht abschliessend beantworten. Das SNM sieht das Bedürfnis grundsätzlich durch das Gesetz gegeben. Inwiefern sich die Bevölkerung oder bestimmte Anspruchsgruppen für die Sammlung des SNM interessieren, konnte nicht eruiert werden. Das SNM erhebt nur spärlich Daten zur Abdeckung dieser Perspektive.

3.2 Informelle Abstimmung mit anderen Museen via Netzwerk

In der Schweiz gibt es über 1100 Museen, wovon mehrere hundert historische, kulturhistorische oder archäologische Objekte sammeln. Es kann davon ausgegangen werden, dass gewisse Überschneidungen in den Sammlungen vorhanden sind. Die Grundlage für eine Abstimmung zwischen den Museen ist, dass jedes Haus fundierte Kenntnisse über seine Sammlung hat und diese im Idealfall in einem Sammlungskonzept festgehalten sind.

Im Bereich der Sammlungstätigkeit nimmt das SNM eine Vorbildfunktion in der Museumslandschaft Schweiz ein. Das SNM hat 98 % seiner Objekte in der Datenbank inventarisiert und bei 80 bis 98 % (je nach Sammlungsbestand) die wissenschaftlichen Daten zu den Objekten erfasst. Rund 60 000 Objekte der Sammlung (7 %) sind im Internet publiziert und für jedermann einsehbar. Ausserdem gibt es im Studienzentrum des Museums für Interessierte die Möglichkeit, in der Objektdatenbank selbst nach Objekten zu forschen.

Die Museumslandschaft ist relativ gut vernetzt. Kontakte finden in der Regel auf Stufe der Direktion oder zwischen Kuratorinnen und Kuratoren der verschiedenen Häuser statt. Oft ist dieser Austausch informeller Natur.

Beurteilung

Als grösstes und finanzstärkstes kulturhistorisches Museum der Schweiz nimmt das SNM eine führende Position ein und sieht sich selbst als Referenzhaus für andere Museen. Die EFK konnte sich davon überzeugen, dass die langjährigen Mitarbeitenden des SNM gut vernetzt sind und ihre Kontakte mit anderen Museen schriftlich festhalten. Die Strategie des SNM des deakzessorischen Sammelns, die Vernetzung der Mitarbeitenden in der Museumslandschaft Schweiz und international sowie die Förderung von Transparenz mithilfe der Digitalisierung beurteilt die EFK als sinnvolle Massnahmen, um Überschneidungen möglichst gering zu halten.

Auf Stufe Bund nimmt das Bundesamt für Kultur (BAK) eine Abstimmung der Sammlungskonzepte vor. Das SNM stellt dem BAK sein Konzept sowie alle vier Jahre eine elektronische Kopie der Objektdatenbank zur Verfügung. Das BAK seinerseits hat nach dem Vorbild des SNM Sammlungskonzepte für die Museen des Bundes erstellt. Somit sollte sichergestellt sein, dass keine Überschneidungen bestehen.

Ein aktuelles Sammlungskonzept sowie ein vollständiges Inventar über die Sammlung bildet die Voraussetzung dafür, dass sich die Museen untereinander abstimmen können. Hier sieht die EFK noch grosses Potenzial in der Museumslandschaft Schweiz. Die Sammlungstätigkeit und die Erstellung von Sammlungskonzepten anderer Museen liegt jedoch nicht in der Kompetenz des SNM.

Exkurs: Transparenz fördert die Abstimmung der Sammlungstätigkeit zwischen den Museen

Der Besucher nimmt die Museumslandschaft in erster Linie über die Ausstellungstätigkeit der Museen wahr. Tatsächlich wird der grösste Teil der Objekte in Sammlungscentren eingelagert und wartet darauf, erforscht und gezeigt zu werden. Sucht ein Museum bestimmte Objekte für eine Ausstellung oder plant eine Ausstellung zu einem bestimmten Thema, so werden diejenigen Häuser, die in diesem Gebiet sammeln, kontaktiert. Hier bietet die Digitalisierung grosses Potenzial für die Schaffung von Transparenz.

Es besteht durch den Verband der Museen der Schweiz (VMS) bereits das Bestreben, die Sammlungen via Internet öffentlich einsehbar zu machen. Hierbei nimmt das SNM eine führende Rolle ein. Nebst dem SNM sind auf der Plattform nur wenige weitere Häuser vertreten. Grundlage dafür ist eine Objektdatenbank, welche mittels einer Schnittstelle an eine zentrale Datenbank angehängt werden kann. Wenigstens die Hauptbestände sollten von allen Häusern über das Internet zugänglich gemacht werden. Damit können Überschneidungen in der Sammlungstätigkeit transparent gemacht und wenn sinnvoll behoben werden.

Aber auch in der analogen Welt drängt sich die Frage auf, ob jedes Museum ein eigenes Sammlungscentrum benötigt. Durch die Zusammenlegung verschiedener Sammlungen könnten Synergien, etwa in der Restaurierung, der Digitalisierung oder der Erforschung der Objekte, genutzt werden.

4 Museumsbetrieb und Erweiterungsbau

4.1 Die Kennzahlen des Nationalmuseums bewegen sich im Rahmen von vergleichbaren Schweizer Häusern

Die EFK definierte im Rahmen ihrer Prüfung gewisse Kennzahlen, um die Leistungen des SNM mit drei anderen Museen zu vergleichen. Die Vergleichsobjekte sind das Bernische Historische Museum (BHM)⁴, die «Musées d'Art et d'Histoire» Genf (MAHG)⁵ und das Museum für Kommunikation⁶ in Bern (MFK).

Die Wahl fiel auf diese Museen, da sie in einem ähnlichen (Teil-)Bereich sammeln wie das SNM, zu den grösseren Häusern der Schweiz zählen (gemessen an der Anzahl Besucher) und ihre Zahlen veröffentlichen. Bei ihrer Analyse fokussierte die EFK auf den Museumsbetrieb. Die Auswertung stützt sich auf öffentlich verfügbare Informationen in den Jahresberichten und auf der Internetseite der Vergleichshäuser. Die Kennzahlen wurden durch die betroffenen Museen nicht validiert.

Jede Kennzahl wurde für die Jahre 2013 bis 2017 berechnet. Als Vergleichswert zwischen den Häusern diente der Mittelwert der fünf Jahre. So können etwaige Schwankungen geglättet werden. Die Kennzahlen pro Jahr inkl. allfällige Präzisierungen zu den Berechnungen für die einzelnen Häuser sind in Anhang 3 aufgeführt.

Durchschnitt der Vergleichshäuser und des SNM	Ø	Min.	Max.	SNM
Besucherzahl pro Vollzeitstelle	1496	1394	1599	2097
Personalaufwand pro Besucher (CHF)	69,6	42,6	88,3	64,0
Nettoaufwand pro Besucher (CHF)	97,9	66,2	123,7	88,7
Einnahmen pro Besucher (CHF)	18,3	10,9	29,0	15,2
Kostendeckungsgrad	16,2 %	8,1 %	21,9 %	14,7 %

Quelle: Finanzberichte der Museen

Bei der durchschnittlichen Besucherzahl pro Vollzeitstelle weist das SNM mit einem Wert von knapp 2100 das beste Resultat auf. Für das MFK liegen keine Zahlen zur Anzahl Vollzeitäquivalent (VZÄ) vor. Das BHM und das MAH sind mit knapp 1400 respektive 1600 deutlich tiefer.

Bei der Berechnung des durchschnittlichen Personalaufwands pro Besucher handelt es sich ebenfalls um eine Gesamtkostenbetrachtung. Es handelt sich also nicht nur um das Personal, welches direkt im Ausstellungsbetrieb tätig ist. Das SNM liegt im Mittelfeld mit durchschnittlich 64 Franken. Einen tieferen Wert hat das MFK.

Der Nettoaufwand pro Besucher zeigt die ungedeckten Kosten (Gesamtaufwand – selbst erwirtschafteter Ertrag), welche ein Museumsbesucher verursacht. Das SNM ist auch hier mit knapp 90 Franken besser als der Durchschnitt. Beim BHM wurde 2013 für die überaus

⁴ <https://www.bhm.ch/de>

⁵ <http://institutions.ville-geneve.ch/fr/mah/>

⁶ <http://www.mfk.ch/home/>

erfolgreiche Ausstellung QIN eine Sonderrechnung geführt. Aus diesem Grund wurde dieses Jahr für die Berechnung der Kennzahlen ausgeklammert.

Die Einnahmen pro Besucher zeigen auf, wie viel ein Museum an einem Besucher verdient. Nebst dem Eintrittspreis sind das auch Erträge aus dem Shop oder sonstige verrechenbare Leistungen (selbst erwirtschafteter Ertrag), Spenden und Sponsoring sowie der übrige Ertrag. Das SNM liegt mit rund 15 Franken im Mittelfeld.

Der Kostendeckungsgrad zeigt den selbst erwirtschafteten Ertrag zum Gesamtaufwand. Er ist bei Museen grundsätzlich eher tief. Sie sind auf Spenden, Sponsoring und Finanzhilfen angewiesen. Das SNM liegt mit knapp 15 % wiederum im Mittelfeld.

Beurteilung

Die Werte des SNM sind sowohl auf der Kosten- wie auch auf der Ertragsseite durchschnittlich oder besser. Die von der EFK verwendeten Kennzahlen würden sich beispielsweise für die Leistungsmessung des SNM gemäss Empfehlung 1 eignen.

4.2 Betriebswirtschaftliche Steuerung stärken

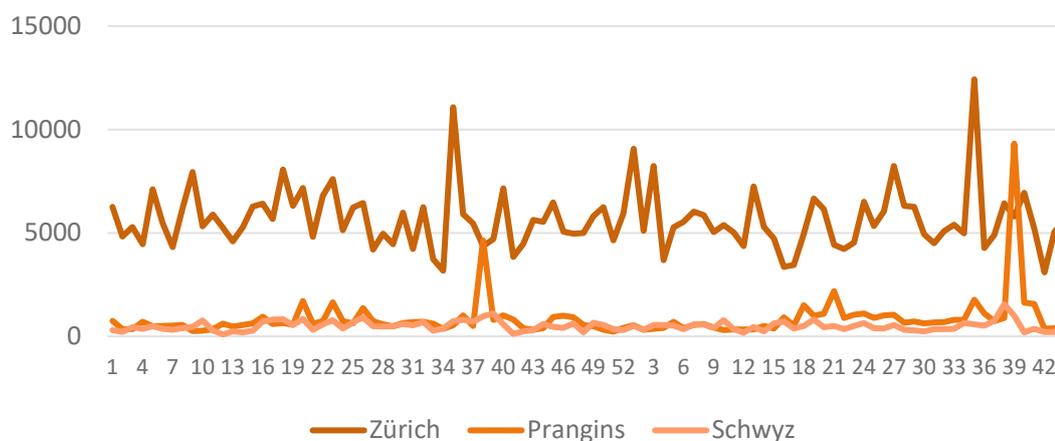
Das SNM führt eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit Fokus auf den gewerblichen Teil. Unter die gewerblichen Leistungen fallen Konservierung und Restaurierung für Externe, Vermietung der Räumlichkeiten an Externe, Verpachtung der Räume an den Gastrobetrieb sowie die Verkäufe aus dem Museumsshop. Die Gewinne sind steuerpflichtig. Der Aufbau der KLR erfüllt die Minimalanforderungen zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen (Art. 8 MSG), die aussagen, dass eine Quersubventionierung der gewerblichen Tätigkeiten nicht zulässig ist.

Das SNM führt pro Jahr in Zürich in der Regel zwei grosse, drei mittlere und fünf bis sieben kleine Ausstellungen durch. Dazu kommen in Prangins und Schwyz je eine mittlere und eine eher kleine Ausstellung. Weiter hat jeder Standort eine Dauerausstellung, die alle paar Jahre erneuert wird. Die externen Kosten (ohne Personalaufwand) für eine Wechselausstellung belaufen sich auf rund 50 000 für eine kleine, mehrere 100 000 für eine mittlere und 1 bis zu 1,5 Millionen Franken für eine grosse Ausstellung. Für die Planung und Durchführung einer Ausstellung wird Personal aus verschiedenen Bereichen (Kuratoren, Konservatoren, Marketing etc.) eingesetzt. Von der Anfangsphase der Planung bis zur Durchführung und dem Abbau einer Ausstellung vergehen in der Regel mehrere Jahre. Das SNM erstellt für sämtliche Ausstellungen ein Finanzcontrolling, welches jedoch nur die externen Kosten berücksichtigt. Die Vollkosten für eine Ausstellung können nicht beziffert werden, da das SNM bewusst auf eine Leistungserfassung der Mitarbeitenden verzichtet.

Die EFK hat die wöchentlichen Besucherzahlen den Wechselausstellungen im LMZ für die Jahre 2017 und 2018 (bis Oktober) gegenübergestellt. Dabei zeigte sich, dass zwar einzelne Besucherspitzen mit dem Beginn von Wechselausstellungen übereinstimmen. Dies trifft jedoch nicht auf die grössten Spitzen im Jahr («Lange Nacht der Museen», jeweils 1. Samstag im September) und ebenso wenig auf alle Ausstellungen zu. Im Jahresvergleich scheinen einzelne Ausstellungen die Besucherzahlen auch nicht nachhaltig (über einen mehrwöchigen Zeitraum) zu beeinflussen.

Die wöchentlichen Besucherzahlen im Jahresverlauf über alle Museen zeigen einzelne Ausschläge, aber insgesamt keine klaren Stärke- oder Schwächephasen. Die Spitzen im Château de Prangins (CDP) fallen zusammen mit dem jährlichen «Déjeuner sur l'herbe» im Herbst.

Besucher pro Woche (Januar 2017 – Oktober 2018)



Quelle: Daten SNM, Darstellung EFK

Die Grafik zeigt ebenfalls, dass die Besucherzahlen im CDP nicht weit über denjenigen des Forum Schweizer Geschichte in Schwyz liegen. 2017 verzeichnete das CDP 37 668 Besucher und 422 Führungen. Schwyz verzeichnete 26 257 Besucher und 461 Führungen. Dem gegenüber stehen Unterbringungskosten in Prangins von knapp 2,5 Millionen Franken. In Schwyz betragen diese weniger als 1 Million. Die schwierige Erreichbarkeit von Prangins mit dem öffentlichen Verkehr hat unweigerlich einen negativen Einfluss auf die Besucherzahlen.

Während gewisse Kosten pro Standort aufgrund verschiedener Buchungskreise ausgewertet werden können, werden die Kosten pro Abteilung nicht separat ausgewiesen. So führt das SNM beispielsweise eine kleine Abteilung «Konservierungsforschung». Dienstleistungen in diesem Bereich bietet das SNM auch für Dritte an, die allerdings 2018 keine nennenswerten Erträge erzielten. Für die Durchführung der internen und externen Arbeiten sind teure Geräte notwendig. Auch wenn diese im konkreten Fall bereits beschrieben sind, stellt sich die Frage, ob das SNM über genügend Volumen verfügt, um diese Abteilung zu betreiben. Die Geräte waren im Jahr 2018 nur an 25 bis 50 Tagen im Einsatz. Dies jedoch nicht zuletzt aufgrund einer Vakanz. Das SNM ist aktuell daran zu prüfen, wie die Auslastung der Abteilung erhöht werden kann.

Beurteilung

Für die aktive Steuerung und die zukünftige Positionierung des Museums sind Kenntnisse über die Kosten- und Erfolgstreiber zentral. Diese Informationen sollten ebenfalls von Interesse sein für den Eigner. Die EFK sieht innerhalb des gesetzlichen Auftrages Potential, Steuerungsinstrumente zu schaffen, um betriebswirtschaftliche Entscheide zu erleichtern.

Die hohen Unterbringungskosten im Vergleich zu den Besucherzahlen in Prangins weisen beispielsweise auf Konfliktpotenzial zur wirtschaftlichen Mittelverwendung gemäss SuG hin. Dies gilt ebenso für Kenntnisse über die Besucher. Eine Erhebung darüber, welche Ausstellungen Besuchermagnete sind und welche auf weniger Resonanz stossen, können eine Entscheidungsgrundlage für die dafür eingesetzten Mittel bilden. Dies gilt ebenso für den Anteil Einmal- oder Mehrmalbesucher. Sind beispielsweise 80 % der Besucher ausländische Touristen, hätte eine Reduktion von Wechselausstellungen kaum eine Einbusse an Attraktivität des Museums zur Folge.

Die Beurteilung stützt die Empfehlung 1 aus dem zweiten Kapitel.

4.3 Wirtschaftlichkeit des geplanten Erweiterungsbaus noch unklar

Die Bedürfnisse des SNM für *ein* Sammlungszentrum bestehen seit mindestens 2002. Für den Erweiterungsbau stünde eine angrenzende Parzelle im Besitz des Bundes zur Verfügung. Damit würden die Voraussetzungen geschaffen, die Sammlungsobjekte in den dezentralen Depots an der Zeughausstrasse an einem Standort zusammenzuführen. Die Kosten für die Erweiterung werden vom BBL auf 58 Millionen Franken geschätzt.

Die Baukosten pro Quadratmeter sind vergleichbar mit Objekten ähnlicher Nutzung wie bspw. dem geplanten Sammlungszentrum des Kantons Basel-Land in Augst oder das nationale Filmarchiv der Stiftung Cinémathèque Suisse in Penthaz. Die Synergiepotenziale durch die Zentralisierung ortet das SNM bei der Vereinfachung der Logistik und bei der Bewirtschaftung der Lagerflächen. Das SNM hat den Bedarf jedoch nicht mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen untermauert und auch das Thema der Verdichtung der bestehenden Parzelle nicht vertieft geprüft. Die Parzelle des aktuellen Sammlungszentrums ist noch nicht voll ausgeschöpft.

Beurteilung

Die Bedarfsplanung für die Erweiterung des Sammlungszentrums ist aus Sicht der EFK angemessen und nachvollziehbar. Die Baukostenschätzung bewegt sich im Rahmen von ähnlichen Bauten. Das SNM kann den Mehrwert durch die Erweiterung zwar qualitativ beschreiben, aber nicht quantitativ nachweisen. Der Wert der für die Erweiterung angrenzenden Parzelle wurde in den Projektstudien nicht berücksichtigt. Dies ist aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen mangelhaft. Eine erhöhte Ausnützung (Verdichtung) der bestehenden Parzelle ist gegenüber der Erweiterung auf einer un bebauten Parzelle abzuwägen – aus wirtschaftlicher und raumplanerischer Sicht.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Botschaften, Fachdokumentation

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0 vom 28. Juni 1967, Stand am 1. Januar 2018)

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0 vom 7. Oktober 2005, Stand am 1. Januar 2016)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01 vom 5. April 2006, Stand am 1. Januar 2018)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1 vom 5. Oktober 1990, Stand am 1. Januar 2016)

Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG, SR 432.330 vom 12. Juni 2009, Stand am 1. Januar 2010)

Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG vom 11. Dezember 2009, Stand am 1. Januar 2017)

Botschaften des Bundesrates, Bundesratsbeschlüsse

07.075 – Botschaft zum Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG) vom 21. September 2007

Strategische Ziele des Bundesrates für das Schweizerische Nationalmuseum 2018–2020 vom 20. Dezember 2017

Bundesratsbeschluss vom 11. April 2018: Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele für das Schweizerische Nationalmuseum im Geschäftsjahr 2017 und damit verbundene eignerpolitische Geschäfte

Fachdokumentation, Berichte

Sammlungskonzept für die Bestände des Schweizerischen Nationalmuseums vom Dezember 2017

Standards für Museen des International Council of Museums (ICOM) Deutschland vom Februar 2006

Taschenstatistik Kultur in der Schweiz, Bundesamt für Kultur (BAK), 2017

Sammlungskonzept Grundsatzfragen, Verband der Museen Schweiz (VMS), 2011

Museumszukünfte Wir haben die Wahl, Verband der Museen Schweiz (VMS), 2016

Inventar im Museum: Das A und O der Inventarisierung, Verband der Museen Schweiz (VMS), 2015

Deakzession: Empfehlungen und Entscheidungshilfen, Verband der Museen Schweiz (VMS), 2018

Anhang 2: Abkürzungen

BAK	Bundesamt für Kultur
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BHM	Bernisches Historisches Museum
BR	Bundesrat
CDP	Château de Prangins
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FSG	Forum Schweizer Geschichte
ICOM	International Council of Museums
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LMZ	Landesmuseum Zürich
MAH	Musées d'Art et d'Histoire
MFK	Museum für Kommunikation
MSG	Museumsgesetz
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
VMS	Verband der Museen der Schweiz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Anhang 3: Erläuterungen zum Benchmarking

Schweizerisches Nationalmuseum (SNM):

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Kostendeckungsgrad	12.3 %	14.3 %	14.6 %	14.8 %	17.5 %	14.7 %
Einnahmen pro Besucher (CHF)	13.2	14.0	15.9	15.5	17.6	15.2
Nettoaufwand pro Besucher (CHF)	93.9	84.1	93.1	89.3	83.0	88.7
Durchschn. Personalaufwand pro Besucher (CHF)	63.3	62.3	68.3	63.3	62.8	64.0
Durchschn. Besucherzahl pro Vollzeitstelle	2087	2210	1979	2194	2016	2097

Ohne Bundesbeiträge, Bundesbeitrag an die Unterbringung, Kantonsbeiträge, Unterbringungskosten

Bernisches Historisches Museum (BHM):

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Kostendeckungsgrad	-	26.2 %	20.9 %	20.1 %	20.3 %	21.9 %
Einnahmen pro Besucher (CHF)	-	35.5	33.9	26.0	20.8	29.1
Nettoaufwand pro Besucher (CHF)	-	100.1	128.1	103.7	81.3	103.3
Durchschn. Personalaufwand pro Besucher (CHF)	-	78.9	96.2	73.6	62.5	77.8
Durchschn. Besucherzahl pro Vollzeitstelle	-	1337	1118	1418	1701	1394

Ohne ordentliche Beiträge und Zusatzbeiträge Finanzierungsträger

Für das BHM wurden nur die Jahre 2014 bis 2017 berücksichtigt. Das Jahr 2013 war ein Rekordjahr beim BHM. Grund war die Wechselausstellung «Qin – Der unsterbliche Kaiser und seine Terrakottakrieger». Diese Ausstellung wurde in einer Sonderrechnung ausgewiesen. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde das Jahr für das Benchmarking ausgeschlossen.

Musées d'Art et d'Histoire Genève (MAH):

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Kostendeckungsgrad	8.5 %	11.5 %	7.9 %	9.0 %	3.8 %	8.1 %
Einnahmen pro Besucher (CHF)	9.8	13.9	13.5	12.3	4.9	10.9
Nettoaufwand pro Besucher (CHF)	105.1	107.2	157.2	125.7	123.5	123.7
Durchschn. Personalaufwand pro Besucher (CHF)	80.3	81.5	95.1	93.3	91.2	88.3
Durchschn. Besucherzahl pro Vollzeitstelle	1705	1726	1515	1532	1516	1599

Ohne Subventionen, Immobilienaufwand

VZÄ ohne «employés de solidarité», Ferienjobs, Zivildienstleistende, Praktikanten und Lernende

Museum für Kommunikation Bern (MFK):

	2013	2014	2015	2016	2017	Ø
Kostendeckungsgrad	22.1 %	20.1 %	19.5 %	15.1 %	16.7 %	18.7 %
Einnahmen pro Besucher (CHF)	14.6	14.6	14.6	13.4	17.2	14.9
Nettoaufwand pro Besucher (CHF)	51.6	58.3	60.1	75.3	85.8	66.2
Durchschn. Personalaufwand pro Besucher (CHF)	33.5	36.8	38.4	46.8	57.4	42.6
Durchschn. Besucherzahl pro Vollzeitstelle	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Ohne Beiträge Stifterinnen, Liegenschaften.</i>						

Das Museum war 2016/17 für einige Monate geschlossen. Aus diesem Grund sind die Besucherzahlen 2016 nur ein ungefährender Wert. Anzahl VZÄ nicht ausgewiesen, aus dem Grund kann die durchschnittliche Besucherzahl pro Vollzeitstelle nicht berechnet werden.

Anhang 4: Glossar

Deakzession	(lat. <i>de</i> «weg von» und <i>accedere</i> «hinzukommen», «wachsen») bezeichnet die Aussonderung, Reduktion, Bereinigung, den Abbau oder Abgang von Beständen bzw. Sammlungen einer Bibliothek, eines Archivs oder eines Museums. Die Deakzession ist also eine Art der Bestands- oder Sammlungsreinigung. (Quelle Wikipedia)
-------------	--

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).