

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



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Kultur

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20260.306.00457
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	7
Key facts	9
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	12
1.5 Schlussbesprechung	12
2 Die Resultate der Nachprüfung	13
2.1 Ausgangslage bei der zweiten Nachprüfung	13
2.2 Internes Kontrollsystem ist optimierbar.....	14
2.3 Inventur der Bundeskunstsammlung noch zu wenig wirksam.....	16
2.4 Zweckmässiges Controlling der Leistungsbezüger Filmförderung	17
2.5 Analyse erstellen und Wirtschaftlichkeit abklären.....	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	21
Anhang 2: Abkürzungen	22
Anhang 3: Empfehlungen	23

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesamt für Kultur

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Kultur (BAK) die Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus dem Jahr 2011 geprüft.¹ Der Bereich Bundeskunstsammlung (BKS) wurde bereits 2015 durchleuchtet.²

Von den drei noch offenen Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) betrafen zwei die BKS und eine den Bereich EU-Filmförderung MEDIA. Allein Letztere ist vollständig umgesetzt. Bei den zwei anderen Empfehlungen hat das BAK noch nicht alle erforderlichen Massnahmen ergriffen bzw. umgesetzt.

Aufwendiger Inventurzyklus ist eingeleitet – das IKS und die Nachweiskraft sind bis heute teilweise eingeschränkt

Die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung bewilligte rollende Inventur der rund 22 500 Objekte über ein bis fünf Jahre ist aufwendig und verlangt grosse Anstrengungen. Noch fehlt ein komplettes Konzept, welches die Vollständigkeit der Inventur gewährleistet.

Da der Bund keine Kunstgegenstände bilanziert, kann das BAK auf eine Risikokontrollmatrix hinsichtlich der BKS verzichten. Gleichwohl sind risikomindernde Kontrollen nötig. So sind etwa die Abläufe und Vorgaben zur Inventurplanung zu wenig detailliert dokumentiert.

Für die Jahresberichterstattung sollte das BAK künftig sicherstellen, dass alle Prozessverantwortlichen einen Bericht über das IKS in ihrem jeweiligen Bereich erstellen.

Sektion Film kontrolliert und steuert Leistungsbezüger angemessen

Die Sektion Film steuert und überwacht die jährlich rund 4,5 Millionen Franken für die Filmförderung mittels Leistungsvereinbarungen, Reportings und Checklisten. Der Controllingzyklus ist zweckmässig, die Empfehlung ist folglich umgesetzt.

Die EFK hat jedoch im Rahmen der Nachprüfung nachstehenden Abklärungsbedarf erkannt.

Analyse für administrative Leistungen in die Wege leiten

Entsprechend den rechtlichen Grundlagen ist der Verein MEDIA Desk exklusiver Subventionsnehmer. Er erbringt administrative Leistungen von jährlich ca. 420 000 Franken.

Ab 1. Januar 2021 wird für diese Tätigkeit, unabhängig davon, ob es sich um eine Abgeltung oder einen öffentlichen Auftrag handelt, das Beschaffungsrecht massgebend sein. Die EFK empfiehlt, dass das BAK eine Analyse erstellt und prüft, wie die Leistungen am wirtschaftlichsten erbracht werden können.

¹ « Examen de la gestion de la Collection d'art de la Confédération et analyse du suivi du Programme européen MEDIA » (PA 11379)

² « Prüfung der Bewirtschaftung der Kunstsammlungen des Bundes » (PA 15535), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Office fédéral de la culture

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé auprès de l'Office fédéral de la culture (OFC) à un audit de suivi de la mise en œuvre des principales recommandations formulées en 2011¹. Le domaine de la Collection d'art de la Confédération (CAC) avait fait l'objet d'un examen en 2015².

Sur les trois recommandations relatives au système de contrôle interne (SCI) encore en suspens, deux concernaient la CAC et une portait sur le programme de promotion du cinéma de l'Union européenne MEDIA. Seule cette dernière recommandation a été entièrement mise en œuvre. L'OFC n'a pas encore pris ou appliqué toutes les mesures nécessaires pour satisfaire aux deux autres recommandations.

Un cycle d'inventaire coûteux a été initié – le SCI et la traçabilité sont encore partiellement limités

L'inventaire tournant des quelque 22 500 objets sur une période d'un à cinq ans approuvé par l'Administration fédérale des finances est coûteux et exige d'importants efforts. Un plan complet qui garantirait l'exhaustivité de l'inventaire fait encore défaut.

Comme la Confédération ne fait pas figurer les objets d'art dans son bilan, l'OFC peut renoncer à une matrice de contrôle des risques pour la CAC. Néanmoins, des contrôles visant à réduire les risques sont nécessaires. Les prescriptions et processus relatifs à la planification de l'inventaire ne sont pas documentés de manière suffisamment détaillée.

En vue de son rapport annuel, l'OFC devrait garantir à l'avenir que tous les responsables du processus dressent un rapport sur le SCI dans leur domaine.

La section Cinéma contrôle et assure une gestion des bénéficiaires de prestations de manière appropriée

La section Cinéma pilote et surveille les quelque 4,5 millions de francs consacrés chaque année à la promotion du cinéma au moyen de conventions de prestations, de rapports et de listes de contrôle. Le cycle de contrôle est adéquat, la recommandation a donc été mise en œuvre.

Dans le cadre de l'audit de suivi, le CDF a toutefois constaté que des clarifications étaient encore nécessaires concernant le point suivant.

¹ « Examen de la gestion de la Collection d'art de la Confédération et analyse du suivi du Programme européen MEDIA » (PA 11379)

² « Audit de la gestion des collections d'art de la Confédération » (PA 15535), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch)

Lancement d'une analyse portant sur les prestations administratives

Conformément aux bases légales, l'association MEDIA Desk est la seule bénéficiaire de subventions. Elle fournit chaque année des prestations administratives d'une valeur d'environ 420 000 francs.

À partir du 1^{er} janvier 2021, cette activité sera régie par le droit des marchés publics, qu'il s'agisse d'une indemnisation ou d'un marché public. Le CDF recommande que l'OFC établisse une analyse et examine la manière la plus économique de fournir ces prestations.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni importanti

Ufficio federale della cultura

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato presso l'Ufficio federale della cultura (UFC) l'attuazione di importanti raccomandazioni risalenti al 2011¹. Il servizio Collezioni d'arte della Confederazione (CAC) è già stato esaminato nel 2015².

Delle tre raccomandazioni concernenti il sistema di controllo interno (SCI) ancora in sospeso, due riguardavano il CAC e una il programma di promozione cinematografica dell'Unione europea MEDIA. Solo quest'ultima è stata completamente attuata. L'UFC non ha ancora definito né attuato le misure necessarie per le altre due raccomandazioni.

È iniziato un ciclo di inventario oneroso – ad oggi, il SCI e la tracciabilità sono ancora parzialmente limitati

L'inventario continuo autorizzato dall'Amministrazione federale delle finanze di circa 22 500 oggetti da svolgersi in un periodo di tempo tra uno e cinque anni è un compito oneroso e richiede un notevole impegno. Manca ancora un piano completo che garantisca la completezza dell'inventario.

Poiché la Confederazione non iscrive a bilancio le opere d'arte, l'UFC può rinunciare a una matrice di controllo dei rischi per quanto riguarda il CAC. Tuttavia, sono necessari controlli volti a ridurre i rischi. Le procedure e le direttive concernenti la pianificazione dell'inventario non sono documentate in maniera sufficientemente dettagliata.

In futuro, per il rapporto annuale l'UFC dovrà assicurarsi che tutti i responsabili dei processi redigano un rapporto sul SCI nel loro ambito.

La Sezione cinema controlla e gestisce in modo adeguato i beneficiari delle prestazioni

La Sezione cinema gestisce e sorveglia i fondi per la promozione cinematografica pari a circa 4,5 milioni di franchi l'anno tramite convenzioni sulle prestazioni, rapporti e liste in controllo. Il ciclo di controlling è adeguato e la raccomandazione è stata quindi attuata.

Nel quadro della verifica successiva, il CDF ha tuttavia constatato che occorrono i chiarimenti descritti di seguito.

Avvio dell'analisi riguardante le prestazioni amministrative

Conformemente alle basi legali, l'associazione MEDIA Desk è l'unico beneficiario delle sovvenzioni e fornisce prestazioni amministrative del valore annuo di circa 420 000 franchi.

¹ « Examen de la gestion de la Collection d'art de la Confédération et analyse du suivi du Programme européen MEDIA » (PA 11379)

² «Prüfung der Bewirtschaftung der Kunstsammlungen des Bundes» (PA 15535), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch)

Dal 1° gennaio 2021, per questa attività sarà determinante il diritto in materia di appalti pubblici, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'indennità o di una commessa pubblica. Il CDF raccomanda che l'UFC elabori un'analisi e verifichi come le prestazioni possano essere fornite nel modo più economico possibile.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit on the implementation of main recommendations

Federal Office of Culture

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Federal Office of Culture (FOC) on the implementation of main recommendations from 2011.¹ The Federal Art Collection was already audited in 2015.²

Of the three outstanding recommendations on the internal control system (ICS), two related to the Federal Art Collection and one to the EU's MEDIA support programme for the film sector. Only the last one has been fully implemented. With regard to the two other recommendations, the FOC has not yet taken or implemented all necessary measures.

Extensive inventory cycle has been initiated – ICS and verifiability are still limited in places

The rolling inventory of the approximately 22,500 items over a period of one to five years which was approved by the Federal Finance Administration is complex and requires a great deal of time and effort. A complete concept is still lacking to ensure that the inventory is complete.

As the Confederation does not recognise any works of art in its balance sheet, the FOC can dispense with a risk and control matrix with regard to the Federal Art Collection. Nevertheless, risk mitigation controls are necessary. For example, the processes and specifications for inventory planning are documented without sufficient detail.

For annual reporting purposes, the FOC should ensure in future that all process managers prepare a report on the ICS in their respective areas.

Cinema Section adequately checks and manages service users

Each year, the Cinema Section controls and monitors around CHF 4.5 million for film promotion by means of service level agreements, reports and checklists. The controlling cycle is appropriate and the recommendation has therefore been implemented.

However, the SFAO identified the following need for clarification in the course of its follow-up audit.

Initiate analysis for administrative services

In accordance with the legal basis, MEDIA Desk is the exclusive recipient of subsidies. It provides administrative services totalling approximately CHF 420,000 per year.

¹ "Audit of the management of the Federal Art Collection and analysis of the follow-up of the European MEDIA sub-programme" (audit mandate 11379).

² "Audit of the management of the Federal Art Collections" (audit mandate 15535), available on the website of the SFAO (www.sfao.admin.ch).

From 1 January 2021, this activity will be governed by procurement law, regardless of whether compensation or a public contract is involved. The SFAO recommends that the FOC carry out an analysis and examine how the services can be provided most economically.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur

Von den 15 im Bericht der EFK aus dem Jahr 2011 ausgesprochenen Empfehlungen sind 2 noch nicht vollständig umgesetzt. Die verbleibenden erforderlichen Optimierungen betreffend den IKS-Jahresabschluss können zeitnah vorgenommen werden. Was die Anpassung und vollständige Formalisierung der Inventarisierungsabläufe in der BKS betrifft, sind diese hingegen abschliessend erst mit der geplanten Neulösung der Kunstdatenbank (ab 2022) möglich. Das BAK wird die erforderlichen Arbeiten im Gesamtprojekt entsprechend einplanen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2011 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Bundesamt für Kultur (BAK) die Bundeskunstsammlung (BKS) sowie das Programm MEDIA geprüft und zwanzig Empfehlungen ausgesprochen. Den Umsetzungsstand dieser Empfehlungen hat sie anlässlich der «Prüfung der Bewirtschaftung der Kunstsammlungen des Bundes» (PA 15535) im Jahr 2015 betreffend den Teil BKS erstmals überprüft. Zu diesem Zeitpunkt waren sieben Empfehlungen umgesetzt. 2020 waren noch drei wichtige Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) offen. Letztere hat die EFK anlässlich dieser zweiten Nachprüfung beurteilt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfungsziel war es, den Umsetzungsstand der Empfehlungen Nummer 11379.4 (ursprünglich 3.4.1), 11379.5 (ursprünglich 3.4.2) und 11379.16 (ursprünglich 4.2.2) aus dem Bericht «Examen de la gestion de la Collection d'art de la Confédération et analyse du suivi du Programme européen MEDIA» (PA 11379) zu erheben.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung haben Petra Kuhn (Revisionsleitung) und Nicolas Marty vom 22. Juni bis 3. Juli 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Aeby. Die Ergebnisbesprechung hat am 13. August 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. September 2020 statt. Teilgenommen haben: der stellvertretende Direktor, der Leiter Museen und Sammlungen des Bundes, der Leiter Kunstsammlungen des Bundes, der Leiter Dienst Finanzen und Controlling, die Fachspezialistin Finanzen und Controlling, der stellvertretende Leiter Sektion Film, der Federführende EFK und die 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 Die Resultate der Nachprüfung

Die drei Empfehlungen hatten zum Ziel, folgende Risiken zu minimieren:

- Gesetzlich vorgeschriebener Schutz des Geschäftsvermögens ist nicht gewährleistet
- Nicht ordnungsgemässe Buchführung (Richtigkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit)
- Vermögensverluste
- Unrechtmässige Verwendung der Subventionen.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Prüfergebnisse kurz zusammengefasst und beurteilt. Die Empfehlungen und die ursprünglich dazu abgegebenen Stellungnahmen vom BAK sind im Anhang 3 ersichtlich.

2.1 Ausgangslage bei der zweiten Nachprüfung

Bundeskunstsammlung

Der Dienst Kunstsammlungen des Bundes (KDB) ist für die administrative, konservatorische und operative Betreuung der BKS sowie der Sammlung der Gottfried-Keller-Stiftung verantwortlich. Die BKS ist mit rund 22 500 Objekten eine bedeutende Sammlung von Schweizer Kunst und Design vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.

Die Werke der BKS gehören der Schweizerischen Eidgenossenschaft und werden teilweise an Schweizer Museen ausgeliehen. Andere Kunstwerke schmücken repräsentative Räume der Bundesverwaltung im In- und Ausland. Rund die Hälfte des Sammlungsbestands ist im Sammlungszentrum Bern untergebracht und wird dort konservatorisch betreut.



Abbildung 1: Sammlungszentrum Bundesamt für Kultur (Quelle: Internet BAK)

EU-Filmförderungsprogramm MEDIA

MEDIA Desk unterstützt das BAK bei der Abwicklung der Fördergesuche bezüglich Filmförderung und beschäftigt vier Personen zu insgesamt 2,9 Vollzeitstellen. Diese führen hauptsächlich die MEDIA-Ersatzmassnahmen administrativ aus. Nebst dem berät, informiert und vernetzt MEDIA Desk die Schweizer Film- und Audiovisionsbranche im europäischen Kontext.

Zwischenzeitlich nimmt die Schweiz nicht mehr am EU-Filmförderungsprogramm MEDIA teil. Seit 2014 unterstützt der Bund die Akteure der audiovisuellen Branche mittels MEDIA-Ersatzmassnahmen. In diesem Zusammenhang hat das BAK mit MEDIA Desk eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Ausserdem sind bei dieser Nachprüfung die Leistungsvereinbarungen zwischen dem BAK und Swiss Films, Focal und Visions du Réel (wegen Betriebsbeiträgen von Filmfestivals) im Fokus gestanden. Für die erwähnten Leistungsvereinbarungen ist die Sektion Film verantwortlich.

2.2 Internes Kontrollsystem ist optimierbar

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) stellt den Verwaltungseinheiten mögliche Risikobeschreibungen in Vorlagen zur Verfügung. Die Sektion Film verwendet eine dieser sogenannten Risikokontrollmatrizes, ohne sie an ihre Verhältnisse angepasst zu haben.

Die Sektion Film dokumentiert auf der Risikokontrollmatrix zwei Schlüsselkontrollen. Diese stimmen verbal nicht mit denjenigen der Prozessbeschreibungen überein, hingegen ist der rote Faden anhand der elektronischen Verlinkung im System nachvollziehbar. Weder aus der Risikokontrollmatrix noch aus den Prozessbeschreibungen geht das bei den zwei Schlüsselkontrollen angewandte Vieraugenprinzip hervor.

Bezüglich Anlagen / Inventarisierung hat das BAK die BKS in keiner Risikokontrollmatrix aufgenommen. Der IKS-Beauftragte klammert die BKS aus, da mobile Kunstgegenstände gemäss «Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung HH+RF Bund (Handbuch HH+RF)» nicht aktiviert werden. Folglich sei die BKS nicht unmittelbar finanzrelevant.

Dennoch gibt es die Prozessbeschreibungen «Inventarkontrolle der Leihgaben» sowie «Inventarkontrolle der Depots», die der IKS-Dokumentation des BAK zuzuordnen sind. Zusätzlich hat der KDB für sein Personal weitere Prozesse erstellt. Diese unterscheiden sich von ersteren dahingehend, dass sie die Arbeitsschritte detaillierter beschreiben.

Daneben regelt das «Handbuch der Inventarführung Kunstdatenbank» die Bewirtschaftung der Kunstdatenbank insbesondere hinsichtlich der Ein- und Ausgänge der Werke. Es fehlt noch ein komplettes schriftliches Inventurkonzept, welches die Vollständigkeit der Inventur zu garantieren vermag. Ebenso sind keine Handlungsanweisungen und Verantwortlichkeiten für die Planung und Durchführung der Inventur definiert.

Bezüglich Inventur hat das BAK seit Ende Juni 2018 eine Ausnahmeregelung der EFV³. Aufgrund der grossen Anzahl an Werken, der vielen Standorte und der beschränkten personellen Ressourcen wäre eine jährliche Kontrolle nach «Handbuch HH+RF» Kapitel 9 nicht praktikabel. Nur die im Kulturgüterverzeichnis Bund eingetragenen Werke unterliegen einer jährlichen Inventur. Bei den übrigen Werken erlaubt die EFV eine rollende Inventur über drei bis fünf Jahre. Die Frequenz ist standortabhängig.

Der Jahresbericht IKS 2019 zuhanden der Direktorin des BAK fusst auf den Berichten der Prozessverantwortlichen mit Ausnahme des Berichts des Diensts Finanzen und Controlling. Der Leiter hat diesen nicht erstellt, da er die Doppelfunktion Prozessverantwortlicher Finanzen / IKS-Beauftragter innehat.

In ihren IKS-Berichten haben die Prozessverantwortlichen die Ziffer 5 (Überprüfung der vorgesehenen Kontrollen) bestätigt. In der Praxis hat beim KDB und bei der Sektion Film niemand die Durchführung der Kontrollen überprüft.

³ Umsetzungskonzept Inventarkontrolle der Kunstsammlungen des Bundes vom 14. Mai 2018

Beurteilung

Die Sektion Film sollte aus ihrer Risikokontrollmatrix die nicht anwendbaren Teile vom Auswahlkatalog der Vorlage entfernen. Die Risikokontrollmatrix und die Prozessbeschreibungen sind dahingehend anzupassen, dass das gemäss Sektion Film in der Praxis angewandte Vieraugenprinzip ersichtlich wird.

Nach Handbuch HH+RF Kapitel 5.2.1.4 ist vorgesehen, dass das BAK die BKS nicht bilanziert. Allfällige Verluste und Beschädigungen Dritter sind durch deren Versicherungen gedeckt. Aufwand und Ertrag würden sich also in der Erfolgsrechnung ausgleichen. Im Verlustfall eines teuren Kunstwerks innerhalb der Bundesverwaltung wären dies Opportunitätskosten zulasten des Bundes, da theoretisch mögliche Verkäufe unentschädigt blieben.

Unter diesen Voraussetzungen kann das BAK grundsätzlich auf die Risikokontrollmatrix «Anlagen / Inventur KDB» verzichten. Hinsichtlich der Bestandesführung / Inventarisierung sind hingegen bei den Eingängen und Ausleihen der Werke sowie der Inventur Kontrollen erforderlich. Diese hat der KDB in Prozessbeschreibungen, im «Handbuch der Inventarführung» und im «Umsetzungskonzept Inventarkontrolle der Kunstsammlungen des Bundes» teilweise geregelt.

Die dokumentierten Abläufe und Vorgaben bezüglich Inventurplanung und -durchführung sind insgesamt zu wenig detailliert. Unter anderem sollte klar hervorgehen, wo das Vieraugenprinzip notwendig ist, ausserdem wie und durch wen kontrolliert wird. Vor dem Start des zweiten Inventurzyklus sollte der KDB den Inventurprozess effektiver ausgestalten und detailliert beschreiben (siehe Kapitel 2.3).

Der IKS-Jahresbericht 2019 zuhanden der Direktorin liegt vor. Die Basis für diesen ist jedoch nicht abschliessend nachvollziehbar, da der IKS-Jahresbericht 2019 des Prozessverantwortlichen Finanzen fehlt. Die EFK verweist auf das «Handbuch HH+RF» Kapitel 4.8.1 «IKS Regelbetrieb», wonach alle Prozessverantwortlichen über ihren Bereich berichten müssen. Ausserdem sollten die Prozessverantwortlichen künftig nachweislich die Wirksamkeit des IKS überprüfen.

Die Empfehlung 11379.4 ist nicht vollständig umgesetzt. Bei der ursprünglichen Empfehlung aus dem Bericht «Examen de la gestion de la Collection d'art de la Confédération et analyse du suivi du Programme européen MEDIA» wurden die zwei Punkte zur Risikokontrollmatrix hinfällig. Somit sollte das BAK noch folgende Punkte möglichst bald umsetzen:

- Detaillierteres Beschreiben der Abläufe und Vorgaben bezüglich Bestandesführung, Inventurplanung und -durchführung (z. B. vorgesehene Vieraugenprinzip, Kontrolldurchführung)
- Sachgemässes Abfassen des «IKS Jahresberichts zuhanden der Direktion» sowie der «Erklärung zum Jahresabschluss».

2.3 Inventur der Bundeskunstsammlung noch zu wenig wirksam

In der Dokumentation des BAK zum Jahresabschluss 2019 fehlen unterzeichnete Inventarlisten der BKS. Die Inventur erfolgt über mehrere Jahre, wobei der erste Inventurzyklus planmässig bis Ende Jahr 2021 abgeschlossen sein sollte. Zum Prüfungszeitpunkt liegen noch nicht alle unterschriebenen Inventare der Museen und externen Institutionen vor.

Die in den Depots gelagerten Kunstwerke kontrollieren die zwei Sammlungstechniker nachweislich nach dem Vieraugenprinzip. Die Leihgaben in den Auslandsvertretungen werden entweder durch die Leihnehmer oder durch die Interne Revision des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten geprüft. Letztere prüft jeweils nicht nur das Vorhandensein, sondern auch den Zustand der Werke und die Lagerung bzw. deren Hängung. Die EFK hat festgestellt, dass nicht sämtliche Inventurlisten vom Revisor unterzeichnet worden sind. In gewissen Fällen berichtet er stattdessen in einer E-Mail über die Inventur.

Der KDB versendet die inventurrelevanten Dokumente per Post. Anlässlich der laufenden Inventur hat er die Leihverträge mit den Museen erneuert. Die Leihnehmer haben als integralen Vertragsbestandteil eine Werkliste erhalten, welche sie unterzeichnet zurücksenden müssen. Daraus geht allerdings nicht explizit hervor, dass die Unterzeichner das Vorhandensein und den guten/unbeschädigten Zustand des Werks bestätigen sollen.

Die Registrarin kontrolliert die Vollständigkeit der Bestandeskontrolle, indem sie den jeweiligen Stand auf einer Liste erfasst. Trotzdem ist nicht sichergestellt, dass die Inventur über den ersten Inventurzyklus vollständig sein wird (d. h. sämtliche Werke abgedeckt werden). Weil die Inventur zeitlich verteilt und standortbasiert erfolgt, ist es möglich, dass ein Kunstwerk während des ersten Inventurzyklus nicht oder mehrfach aufgenommen wird. Ursache: Der KDB leiht die Kunstwerke häufig aus und die Ausleihen gehen mit Standortwechseln einher. Verschiebungen von Werken aus dem und ins Depot werden zwar anhand eines Zustandsprotokolls kontrolliert, allerdings erfolgen diese unabhängig vom Inventurprozess.

Für die Verwaltung und Inventarisierung der Kunstwerke verwendet der KDB seit rund 30 Jahren die sogenannte Kunstdatenbank. Gemäss Leiter KDB soll sie bis Ende 2022 abgelöst werden, da sie nicht mehr zeitgemäss ist.

Beurteilung

Der KDB plant den ersten Inventurzyklus fristgerecht abzuschliessen. Das noch nicht ausreichend formalisierte Konzept gewährleistet dabei keine vollständige Inventur. Der KDB sollte spätestens für den zweiten Inventurzyklus sicherstellen, dass jedes Objekt nachweislich bei der Bestandesaufnahme kontrolliert wird.

Das Vieraugenprinzip bei der Inventur der Werke im Depot ist zweckmässig. Aus den Inventurlisten für die Leihnehmer sollte künftig hervorgehen, dass diese mit ihrer Unterschrift die Vollständigkeit und den guten/einwandfreien Zustand der Werke bestätigen. Da der KDB die Werklisten auf dem Postweg versendet und somit grundsätzlich keine nachträglichen Mutationen durch die Leihnehmer möglich sind, ist die Vollständigkeitskontrolle des Rücklaufs angemessen.

Gemäss «Handbuch HH+RF» Kapitel 9 müssen die Inventarverantwortlichen die Vollständigkeit und Richtigkeit bestätigen. Das BAK muss künftig sicherstellen, dass das Sachinventar des KDB in der elektronischen Jahresabschlussdokumentation enthalten ist.

Bei der geplanten Neulösung der Kunstdatenbank sollte das BAK sicherstellen, dass in der Datenbank je Objekt die letzte Inventur festgehalten ist. Mutationen sollten vom System protokolliert werden und für kritische Datenfelder nach dem Vieraugenprinzip ablaufen (z. B. Änderungen werden erst nach Bestätigung einer zweiten Person übernommen).

Um den Inventurprozess zu unterstützen und zu dokumentieren, sollte das BAK zudem zweckmässige Abfragen und Reportings vorsehen inkl. Inventarliste per Jahresabschluss gemäss «Handbuch HH+RF» Kapitel 4.9. Die Vollständigkeit der Inventur muss je Inventurzyklus nachweisbar sein.

Solange die Grundsätze zur Inventarisierung nach «Handbuch HH+RF» nicht erfüllt sind, beurteilt die EFK die **Empfehlung 11379.5 als nicht vollständig umgesetzt**.

2.4 Zweckmässiges Controlling der Leistungsbezüger Filmförderung

Den Prozess bezüglich der Betriebsbeiträge hat die Sektion Film nicht als geschlossenen Prozess abgebildet, obschon es sich um einen Controllingkreislauf handelt. Das Zusammenspiel der verschiedenen Prozessschritte und Kontrollen ist deshalb für Dritte nicht selbstsprechend.

Seit der ersten EFK-Prüfung im Jahr 2011 hat das BAK die Leistungsvereinbarungen mit den Subventionsnehmern erneuert. Mit Ausnahme von MEDIA Desk (zwei Jahre) haben die Vereinbarungen eine Laufzeit von vier Jahren. Wie nachstehende Tabelle zeigt, sind die Vereinbarungen nicht ganz einheitlich und regeln folgende wesentlichen Punkte:

	Focal	Swiss Films	Visions du Réel	MEDIA Desk
Leistungsbeschreibung	ja	ja	ja	ja
Indikatoren	ja	ja	ja	ja
operative Ziele	ja	ja	ja	ja
Vorgaben für Dokumentation, Berichtswesen, Controlling	ja	ja	ja	ja
Anzahl Gespräche zur Berichterstattung	2	2	1	2
Vertragsdauer	1.1.16-31.12.20	1.1.16-31.12.20	1.1.17-31.12.20	1.1.19-31.12.20
Vertragsvolumen Jahr 2020 in Franken	798'000	2.8 Mio.	530'000	412'000
Zahlungsmodus	Januar / August	Januar / August	Februar / November	Januar / August
Aufteilung der Zahlungen	50% / 50%	50% / 50%	50% / 50%	60% / 40%
Einsichts- und Kontrollrecht BAK	ja	ja	ja	ja
Unterschriften gemäss Reglement BAK	ja	ja	ja	ja
Rücktritt / Nichterfüllung	ja	ja	ja	ja

Abbildung 2: Übersicht über die Leistungsvereinbarungen zu den MEDIA-Desk-Ersatzmassnahmen (Quelle: EFK)

Die Leistungsvereinbarung mit MEDIA Desk beinhaltet administrative Aufgaben und ist deshalb anders aufgebaut als die Leistungsvereinbarungen mit Swiss Films, Focal und Visions du Réel (wegen Betriebsbeiträgen von Filmfestivals). Die Ziele und Indikatoren beziehen sich mehrheitlich auf die Hauptaufgaben von MEDIA Desk, nämlich Beratung, Verwaltung und Kommunikation. Über die Zielerreichung berichtet MEDIA Desk jährlich anhand der sogenannten Äquivalenzliste sowie im Jahresbericht. Der rote Faden zwischen der Leistungsvereinbarung und der Äquivalenzliste ist anhand der Zielnummerierung auffindbar. Die Äquivalenzliste wiederum referenziert auf den Jahresbericht.

Für die Steuerung der anderen drei Subventionsnehmer verwendet die Sektion Film stattdessen eine mehrseitige Controllingliste. Auf dieser müssen die Subventionsnehmer zweimal pro Jahr über jedes Ziel und dessen Erfüllungsgrad berichten. Jahresrechnung, Budget, Revisions- und Geschäftsbericht sind integrale Bestandteile des Reportings. Zwei Mitarbei-

tende der Sektion Film prüfen die Zielerreichung und ergänzen Feststellungen, Massnahmen und Fristen. Ihre Schlüsselkontrolle nach dem Vieraugenprinzip dokumentieren sie nachweislich. Anschliessend findet das Controllinggespräch statt. Das diesbezügliche Protokoll ist verpflichtend und wird von beiden Parteien unterzeichnet.

Auf Gesuch der Subventionsnehmer bezahlt das BAK die erste Tranche frühestens gemäss vereinbartem Termin. Bedingung für die Auszahlung der zweiten Tranche ist die Erreichung der Vorjahresziele. Verfügungen unterzeichnet jeweils eine Person der Sektion Film. Diese Einzelunterschrift widerspricht der vorgesehenen Kollektivunterschrift nach Unterschriftenregelung des BAK. Für die Auszahlungen setzt das BAK den Kreditorenworkflow des Dienstleistungszentrum Finanzen EFD ein. Dieser erfordert dann eine zweistufige Genehmigung durch die Sektion Film.

Beurteilung

Die Prozessbeschreibungen der Sektion Film sind Bestandteil der IKS-Dokumentation des BAK. Damit sie ihren Zweck erfüllen, sollten sie so aufgezeichnet sein, dass sie auch für Dritte selbstsprechend sind.

Die teilweise Standardisierung der Leistungsvereinbarungen vereinfacht den Subventionsprozess. Leistungsvereinbarungen bleiben dennoch Vereinbarungen zwischen zwei Institutionen über einen spezifischen Gegenstand. So können einzelne Elemente in gewissen Fällen erforderlich sein, in anderen nicht. Die Leistungsvereinbarungen bezüglich MEDIA-Ersatzmassnahmen umfassen die wesentlichsten Punkte. Anhand dieser, des Reportings und der Gespräche steuert und kontrolliert die Sektion Film den Leistungsbezug zweckmässig und nachweislich.

Die Verfügungen sollte die Sektion Film künftig gemäss Unterschriftenregelung BAK kollektiv unterzeichnen. Dieser Sachverhalt beeinflusst allerdings nicht die Beurteilung der EFK hinsichtlich Umsetzungsstand der Empfehlung.

Die Empfehlung 11379.16 ist umgesetzt.

2.5 Analyse erstellen und Wirtschaftlichkeit abklären

Anlässlich des Beitritts der Schweiz zum europäischen MEDIA-Programm ist im Jahr 2006 der Verein MEDIA Desk Suisse (MEDIA Desk) gegründet worden. Bis Ende 2013 haben der Bund und die EU Media Desk kofinanziert. Seit 2014 beteiligt sich der Bund nicht mehr am EU-Filmförderungsprogramm MEDIA. Um die negativen Auswirkungen der Nichtteilnahme der Schweiz teilweise auszugleichen, unterstützt der Bund die Akteure der audiovisuellen Branche mittels MEDIA-Ersatzmassnahmen. Seither subventioniert das BAK MEDIA Desk vollumfänglich.

Gemäss Verordnung des EDI über die Förderung der internationalen Präsenz des Schweizer Filmschaffens und die MEDIA-Ersatz-Massnahmen (SR 443.122) Artikel 5 Absatz 4 ist MEDIA Desk für die Vorprüfung von Gesuchen um Finanzhilfen von Schweizer Filmschaffenden zuständig. Artikel 28 präzisiert, dass der Umfang der Aufgaben, die Entschädigungen, die Zusammenarbeit und die staatliche Kontrolle in einer Leistungsvereinbarung zwischen MEDIA Desk und dem BAK geregelt werden. In dieser Leistungsvereinbarung regelt das BAK die administrative Führung der Ersatzmassnahmen an MEDIA Desk. Das BAK überträgt diese nach Subventionsgesetz (SR 616.1) 3. Abschnitt «Abgeltungen».

Administrative Arbeiten sind in der Regel nicht derart komplex, dass sie ausschliesslich durch einen Marktteilnehmer zu erbringen wären. Auf dem Markt beschafft, würden diese Dienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen fallen, da sie nicht in die Kategorien gemäss Anhang 1a der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) fallen. Sie sind also nicht dem WTO-Übereinkommen (GPA, Government Procurement Agreement) unterstellt.

Gemäss dem ab 1. Januar 2021 gültigen Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)⁴ wird es unerheblich, ob es sich um eine Abgeltung oder um einen öffentlichen Auftrag handelt. In beiden Fällen wird künftig grundsätzlich eine Ausschreibung erforderlich. Artikel 9 revBöB präzisiert jedoch, dass bei Übertragungen einer öffentlichen Aufgabe spezialgesetzliche Bestimmungen vorgehen. Solange das EDI den Leistungserbringer in seiner Verordnung SR 443.122 bestimmt, kann das BAK die Dienstleistungen MEDIA-Ersatzmassnahmen in beiden Fällen freihändig vergeben.

Beurteilung

Da ab dem 1. Januar 2021 auch die Abgeltungen unter das BöB fallen, wird die Frage «Abgeltung oder öffentliche Beschaffung?» nicht mehr relevant sein. Möchte das BAK einen Wettbewerb schaffen, so müsste es zuerst die Nennung des Vereins MEDIA Desk in der «Verordnung des EDI über die Förderung der internationalen Präsenz des Schweizer Filmschaffens und die MEDIA-Ersatz-Massnahmen» ausser Kraft setzen. Diese explizite Nennung erfüllt die Anforderungen zur Gleichbehandlung nach BöB Artikel 1 grundsätzlich nicht, da sie nur den Leistungserbringer MEDIA Desk zulässt.

Da der Verein seine Leistungen quasi kostendeckend erbringt, könnte es dennoch sein, dass die verordnungsgemässe Aufgabenübertragung die wirtschaftlichste Lösung ist. Damit das BAK dies ermitteln kann, muss es eine Analyse erstellen. Diese sollte nebst den Marktstrukturen auch eine Make-or-Buy-Analyse umfassen. Es ist möglich, dass das Outsourcing unrentabel ist, da damit nicht mindestens 20 % der anfallenden Kosten eingespart werden⁵. Besonders Abgeltungen sind mit zeitaufwendigem Kontroll- und Steuerungsaufwand seitens Leistungsbezüger verbunden.

Kommt das BAK zum Schluss, dass sich ein Outsourcing nach wie vor lohnt sowie ein neuer Leistungserbringer möglicherweise wirtschaftlicher wäre, müsste das EDI zuerst die Aufgabenübertragung an MEDIA Desk aus der Verordnung entfernen. Erst eine Verordnungsänderung würde dem BAK ermöglichen, einen transparenten Beschaffungsprozess unter Wahrung der Gleichbehandlung aller möglichen Anbieter im Wettbewerb durchzuführen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Kultur, eine Analyse zu erstellen und zu prüfen, wie die administrative Führung bezüglich MEDIA-Ersatzmassnahmen am wirtschaftlichsten erbracht werden kann (Make-or-Buy, Abgeltung mit oder ohne spezialgesetzliche Grundlage, Drittleistung). Gegebenenfalls ist die Exklusivität des Vereins MEDIA Desk in der Verordnung des EDI über die Förderung der internationalen Präsenz des Schweizer Filmschaffens und die MEDIA-Ersatzmassnahmen (SR 443.122) aufzuheben.

⁴ BöB Artikel 9 gültig ab 1. Januar 2021: «Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe oder die Verleihung einer Konzession gilt als öffentlicher Auftrag, wenn der Anbieterin dadurch ausschliessliche und besondere Rechte zukommen, die sie im öffentlichen Interesse wahrnimmt, und ihr dafür direkt oder indirekt ein Entgelt oder eine Abgeltung zukommt. Spezialgesetzliche Bestimmungen gehen vor.»

⁵ <https://arbeits-abc.de/outsourcing/>

Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur

Das Bundesamt für Kultur wird eine interne Analyse der Aufgabenübertragung an den Verein MEDIA Desk durchführen. Dabei wird das BAK insbesondere die Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung prüfen und die Konsequenzen einer verlängerten Abwesenheit der Schweiz beim EU-Filmförderungsprogramm MEDIA berücksichtigen.

Die Übertragung der Aufgaben an MEDIA Desk erfolgte im Jahr 2014, als die Schweiz nicht mehr am MEDIA-Programm teilnehmen konnte. MEDIA Desk war bis zu diesem Zeitpunkt gemeinsam durch das BAK und die EU finanziert. Um eine nahtlose Weiterführung der Fördermassnahmen sicherzustellen bzw. um die nationalen Ersatzmassnahmen umzusetzen, war die Finanzierung des MEDIA Desks durch das BAK die einzige zeitnahe und effiziente Lösung. Eine anderweitige Lösung stand nicht zur Diskussion, weil ein Wiedereinstieg in das europäische Programm eine von der Verwaltung unabhängig geführte Geschäftsstelle mit spezifischem Fachwissen erfordert. Die aktuelle Lösung ist bis auf weiteres rechtskonform.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

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

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KGV) vom 11. Dezember 2009, SR 442.1

Verordnung über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsverordnung, KFV) vom 23. November 2011, SR 442.11

Verordnung des EDI über die Förderung der internationalen Präsenz des Schweizer Filmschaffens und die MEDIA-Ersatz-Massnahmen (IPFiV) vom 21. April 2016, SR 443.122

Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG) vom 14. Dezember 2001, SR 443.1

Subventionsgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990, SR 616.1

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1

Revidiertes Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (revBöB) gültig ab 1. Januar 2021

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995, 172.056.11

Weitere Vorgaben

Handbuch für Haushalt und Rechnungsführung (HH+RF) Bund

Hinweise für den Umgang mit Subventionen (EFK vom Mai 2017)

Anhang 2: Abkürzungen

BAK	Bundesamt für Kultur
BKS	Bundeskunstsammlung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
HH+RF	Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung
IKS	Internes Kontrollsystem
KDB	Dienst Kunstsammlungen des Bundes

Anhang 3: Empfehlungen

Wortlaut der Empfehlung 11379.004 (vormals 3.4.1) bezüglich Bundeskunstsammlung

Die EFK empfiehlt dem BAK, die IKS-Dokumentation gemäss den fachlichen Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung wie folgt zu vervollständigen:

- Die Geschäftsprozesse «Bestandesführung / Inventarisierung» beschreiben
- In der Risikokontrollmatrix im Geschäftsprozess «Bestandesführung / Inventarisierung» das Bruttoisiko abzubilden.
- In der Risikokontrollmatrix die erforderlichen Kontrollen gemäss Handbuch HH+RF Kapitel 4.9 «Inventarisierung» festhalten.
- Den «IKS Jahresbericht zu Handen der Direktion» und die «Erklärung zum Jahresabschluss» sachgemäss abfassen.

Stellungnahme BAK

Die BKS kann zusammen mit dem Bereich Finanzen und Controlling des BAK den Prozess der Bestandesführung bzw. der Inventarisierung in der BKS beschreiben.

Beurteilung EFK

Die Empfehlung ist *nicht* vollständig umgesetzt und bleibt bestehen. Die zwei Punkte bezüglich Risikokontrollmatrix sind hinfällig geworden und somit umgesetzt. Die anderen zwei Punkte sollte das BAK möglichst rasch umsetzen.

Wortlaut der Empfehlung 11379.005 (vormals 3.4.2) bezüglich Bundeskunstsammlung

Es ist sicherzustellen, dass ein funktionsfähiges Internes Kontrollsystem besteht.

Stellungnahme BAK

Das IKS wird um den Bereich BKS erweitert.

Beurteilung EFK

Die Empfehlung ist *nicht* vollständig umgesetzt und bleibt bestehen.

Wortlaut der Empfehlung 11379.016 (vormals 4.2.2) bezüglich Filmförderung

Le système de contrôle interne (SCI) concernant les activités d'octroi et de suivi des conventions de prestations doit être amélioré, notamment au travers de la description formelle de procédures.

Stellungnahme BAK

Ok.

Beurteilung EFK

Die Empfehlung ist *umgesetzt*.

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).