



Organisation und Finanzielle Führung

Prüfung bei der Zentralstelle für Historisches Armeematerial (ZSHAM)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	5
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	8
2.1	Auftrag	8
2.1.1	Prüfungsziel und -fragen	8
2.2	Rechtsgrundlagen	8
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	8
3	Auftrag „Historisches Armeematerial“	9
3.1	Konkretisierung der gesetzlichen Grundlage mit dem revidierten Militärgesetz erwartet	9
4	Organisation „Historisches Armeematerial“	10
4.1	Zentralstelle mit privaten Stiftungen als Leistungserbringer	10
4.2	Einschränkung der Steuerbarkeit und Transparenz durch Organisationsform	11
4.2.1	ZSHAM ist in der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung eingeschränkt	11
4.2.2	Fehlende Unabhängigkeit der Stiftungen, da ungenügende Trennung zwischen Stiftungen und privaten Trägervereinen	12
4.3	Eingliederung von ZSHAM innerhalb des VBS zu verbessern	14
4.4	Vorkehrungen gegen Interessenkonflikte zu verstärken	14
5	Finanzielle Führung	16
5.1	Verminderte Transparenz – kein eigener Kredit	16
5.2	Kontrolle der Zahlungen an die Stiftungen	16
5.3	Mittelverwendung: SMHMLW führt keine eigene Rechnung	16
5.4	Ungenügende Transparenz und Steuerbarkeit aufgrund verringerter Einsicht in die Mittelverwendung	17
5.5	Keine Gesamtsicht der Kosten	18
5.6	Keine systematische Berichterstattung der ZSHAM	18
5.7	Aussagen zur Wirtschaftlichkeit erschwert	18
5.8	Reglement Einnahmen für die Stiftungen fehlt	19
5.9	Keine Unterschriftenregelung ZSHAM	20
6	Bewirtschaftung der Sammlung und Vermögenssicherung	21
6.1	Aktuell kein zentrales Inventar, IT-Inventarlösung in Erstellung, Sicherheitsrisiken	21
6.2	Sammlungskonzept besteht, sollte aber verfeinert werden	21
6.3	Weitergabe an Dritte grundsätzlich geregelt	22
6.4	Ein Qualitätsmanagement ist aufzubauen	23
7	Schlussbesprechung	24

Abkürzungsverzeichnis

ADS	Ausserdienststellung
AEB	Kredit „Ausrüstung und Erneuerungsbedarf“
BAK	Bundesamt für Kultur
DEBI	Durchführung, Entscheidung, Beteiligung, Information
EIB	Kredit „Ersatzmaterial und Instandhaltung“
ICOM	International Council of Museums
IGUem	Interessengemeinschaft Übermittlung (Trägerverein der SHAMFU)
IKS	Internes Kontrollsystem
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
MG	Militärgesetz
MSA	Materielle Sicherstellung der Armee
MSG	Museums- und Sammlungsgesetz
SMHMLW	Stiftung Museum und Historisches Material der Schweizerischen Luftwaffe
SHAM	Stiftung Historisches Material der Schweizer Armee
SHAMFU	Stiftung Historisches Armeematerial Führungsunterstützung
SNM	Schweizerisches Nationalmuseum
VAMAT	Verordnung des VBS über das Armeematerial (Armeematerialverordnung)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VFL	Verein der Freunde der Schweizerischen Luftwaffe (Trägerverein der SMHMLW)
VSAM	Verein Schweizerisches Armeemuseum (Trägerverein der SHAM)
WAMAT	Weisungen über das Armeematerial
ZSHAM	Zentralstelle Historisches Armeematerial

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die seit 2009 im VBS bestehende Zentralstelle Historisches Armeematerial (ZSHAM) hat die Gesamtverantwortung für die Sammlung des Historischen Armeematerials. Die Strukturen in Sachen Historisches Armeematerial sind noch im Aufbau, die Transformationsphase für den Aufbau wurde für 2009–2011 geplant. Aus heutiger Sicht wird die Transformationsphase mit dem bestehendem Transformationskredit möglicherweise bis 2014 verlängert. Die mit 3 Personen besetzte Zentralstelle hat bereits wichtige Grundlagenarbeit geleistet, insbesondere in der Strukturierung und Dokumentation der Abgabeprozesse an Dritte. Für die Betreuung des Materials arbeitet sie mit drei externen Leistungserbringern zusammen (privatrechtliche Stiftungen, hinter denen armeenaher Trägervereine stehen), mit denen der Chef der Armee Ende 2008 jeweils eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat. Gemäss VBS belaufen sich die jährlichen Kosten für das historische Armeematerial auf 7.3 Mio. Franken, von denen über 90% auf die Stiftungen und der Rest auf die ZSHAM entfallen. Für die Aufbauphase bis 2011 wurden im Umsetzungskonzept zusätzlich pro Jahr rund 2 Mio. Franken und für einmalige Immobilieninvestitionen 11 Mio. Franken veranschlagt. Gemäss den Schätzungen der ZSHAM ist mit wesentlich höheren Immobilieninvestitionen in Höhe von 18.6 Mio. Franken zu rechnen.

Es fand keine Prüfung bei den Stiftungen statt, und es wird keine inhaltliche Beurteilung der Tätigkeiten der Stiftungen abgegeben.

Die EFK hat in Sachen Historisches Armeematerial eine eingeschränkte Transparenz und Steuerbarkeit festgestellt. Die festgestellten Mängel sind zum Teil mit der im Jahr 2008 gewählten Organisationsform verbunden. Die bestehende Konstruktion mit privaten Stiftungen als externe Leistungserbringer ist bzgl. Transparenz und Steuerbarkeit fragwürdig.

Die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung wird durch die Organisationsform erschwert

Die Zusammenarbeit zwischen der ZSHAM und den Stiftungen basiert auf den Leistungsvereinbarungen. Einige der in diesen Leistungsvereinbarungen definierten Kompetenzen der Stiftungen sind mit der Gesamtverantwortung der ZSHAM nicht vereinbar. Zudem wird die Führung dadurch erschwert, dass keine direkte Weisungsbefugnis über die Stiftungen besteht. Die Mittelverwendung der Stiftungen ist für die Zentralstelle nur begrenzt einsehbar. Im Vergleich zu einer komplett in die Bundesverwaltung integrierten Organisation sind die Einfluss- und Einsichtsmöglichkeiten der ZSHAM gegenüber den Leistungserbringern somit stark eingeschränkt.

Die EFK empfiehlt, die Führung durch die ZSHAM zu verstärken. Als Grundlage für die Führung empfiehlt die EFK, das Sammlungskonzept zu aktualisieren und Prioritäten und Ressourcenbedarf hieraus abzuleiten. Die ZSHAM sollte festlegen, welche Führungsinstrumente und -berichte sie für eine durchgängige Führung und Berichterstattung benötigt. Die Leistungsvereinbarungen und Kompetenzverteilung sollten so gestaltet werden, dass ZSHAM ihre Gesamtverantwortung wahrnehmen kann. Wenn sich die Einflussnahme der ZSHAM nicht im bestehenden Konstrukt im Interesse der Aufgabe stärken lässt, ist eine grundsätzliche Überprüfung des Aufbaus und eventuell eine Neugestaltung der Betreuung des Historischen Armeematerials zu erwägen.

Die Trennung zwischen den Stiftungen und ihren Trägervereinen ist ungenügend

Die Abgrenzung zu privaten Institutionen und Initiativen ist aufgrund der Verflechtung zwischen den Stiftungen und den jeweiligen Trägervereinen nicht ausreichend sichergestellt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass finanzielle Mittel für Zwecke verwendet werden, die nicht dem gesetzlichen Auftrag entsprechen (Schaffung eines Museums, Tätigkeiten für Dritte). Es wurden zudem Leistungsvereinbarungen zwischen den Stiftungen und ihren Trägervereinen abgeschlossen, welche die Trennung zwischen den vom VBS finanzierten Stiftungen und den (andere Interessen vertretenden) Trägervereinen aufweichen. Eine der drei Stiftungen führt keine eigene Buchführung bzw. ist Teil der Rechnung des Trägervereins. Der Auftritt gegenüber der Öffentlichkeit lässt eine getrennte Wahrnehmung der Stiftungen und Trägervereine nicht immer zu, mit dem Risiko, dass ein Auftritt im Namen des Bundes für fremde Zwecke verwendet werden kann. Im VSAM wird aktiv die Idee eines Armeemuseums weiterverfolgt und eine Defizitgarantie des Bundes angestrebt. Mit den geplanten Investitionen in den Standort für das historische Armeematerial in Thun (Budget: 9 Mio. Franken) entsteht faktisch ein Standort, der in Zukunft wohl auch als Armeemuseum genutzt werden könnte.

Eingliederung im VBS zu überprüfen

Die organisatorische Eingliederung der ZSHAM im Armeestab bietet zwar eine Nähe zu den materialgenerierenden Prozessen der Ausserdienststellung. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Bedeutung der Historie in diesem Umfeld stark emotionalisiert (Sammlerwelt, persönliche Verflechtungen, Abhängigkeit von Linienvorgesetzten) oder im Gegenteil unterbewertet wird (im Vergleich zu anderen Kreditpositionen geringes finanzielles Gewicht).

Das aktive Sammlerumfeld verlangt nach verstärkten Vorkehrungen gegen Interessenkonflikte

Aus Sicht der EFK sind die im Bereich des Historischen Armeematerials tätigen Personen im bestehenden Umfeld möglichen Interessenkonflikten und Beeinflussungsversuchen ausgesetzt. Dies nicht zuletzt wegen der Möglichkeit der Gratis-Abgabe von Objekten sowie der personellen Verflechtungen bis in die höchsten Führungspositionen. Die EFK empfiehlt, für alle Beteiligten gültige Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten zu treffen.

Fehlende Gesamtsicht der Kosten – Kein eigener Kredit für das Historische Armeematerial

Die für das Historische Armeematerial verwendeten Kredite sind im Budget der Materiellen Sicherstellung der Armee (MSA) enthalten. Dem Parlament gegenüber sind weder Budget noch Ist-Kosten der Sammlung offengelegt. Mit dem revidierten Militärgesetz wird die gesetzliche Grundlage für die Sammlung von historischem Armeematerial konkretisiert. Mit Inkrafttreten des revidierten Militärgesetzes sollten zwecks Transparenz die für das historische Armeematerial anfallenden Kosten in einem eigenen Kredit abgebildet und budgetiert werden. Im Zeitpunkt der Revision bestand kein Nachweis über die tatsächlichen Gesamtkosten in Sachen historisches Armeematerial.

Kein systematisches Reporting im VBS – Ungenügende Transparenz und Steuerbarkeit

Eine systematische Berichterstattung zu Fortschritt und Kosten der Strukturen und der Sammlung innerhalb des VBS wurde noch nicht eingeführt. Eine Gegenüberstellung der geplanten zu den tatsächlichen Kosten scheitert an der mangelnden Verfügbarkeit der nicht finanzwirksamen Aufwände (Raum- und Immobilienkosten). Weitere Kosten (Logistikdienstleistungen, Einsatz von militärischem Personal) werden bisher nicht separat erfasst.

Die Abgabe von Material an Dritte sollte nach Kosten-Nutzen-Aspekten neu bewertet werden

Die Weisung WAMAT sieht die Möglichkeit vor, überzählige Objekte an Sammler gratis abzugeben. Die EFK empfiehlt, die Gratis-Abgabe an Dritte auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Betrachtung (eingesparte Entsorgungskosten, Aufwand für die Abgabeaktionen, entgangene Verkaufseinnahmen) kritisch zu hinterfragen. Für Objekte, für welche ein Markt besteht bzw. vermutet wird, sollte ein Verkauf in Erwägung gezogen werden.

Ein Inventarsystem für die Bewirtschaftung der Sammlung befindet sich in Erstellung

Die ZSHAM verfügt noch nicht über eine Aufstellung der in der Sammlung vorhandenen Objekte. Aufgrund der fehlenden Bestandesinformationen besteht das Risiko, dass Sammlungsobjekte unbemerkt verschwinden können. Zudem ist eine saubere Trennung zwischen Objekten, die dem Bund gehören und Objekten, welche den Trägervereinen gehören, teilweise nicht sichergestellt. ZSHAM hat die Einführung einer IT-Inventarlösung für Anfang 2011 geplant.

Sicherheitsrisiken

Da sich die Standorte für das historische Armeematerial mitten in aktiven Armeestandorten befinden, liegt der Arbeitsplatz der mit der Betreuung beauftragten Stiftungen ebenfalls dort. Die zahlreichen geführten Besuche des historischen Armeematerials durch Dritte erfolgen ebenfalls durch die Mitarbeitenden der Stiftungen bzw. Trägervereine. In den Leistungsvereinbarungen mit den Stiftungen ist in Sachen Personensicherheitsprüfung / Sicherheit an den Standorten nichts geregelt. Dies sollte in die zu überarbeitenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidg. Finanzkontrolle im Oktober 2010 bei der Zentralstelle für Historisches Armeematerial (ZSHAM) eine angemeldete Revision durchgeführt.

2.1.1 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung der ZSHAM bezüglich der Organisation und der finanziellen Führung. Dies wurde mit nachfolgenden Prüfungsfragen beurteilt:

- Ist die Organisation in Sachen historisches Armeematerial angemessen und sind die Kompetenzen / Aufgaben / Verantwortlichkeiten klar geregelt?
- Ist der Gesamtaufwand für das historische Armeematerial transparent und wirtschaftlich gerechtfertigt?
- Ist die Eigentumsfrage klar und logisch geregelt und die Vermögenssicherung sichergestellt?

2.2 Rechtsgrundlagen

- Finanzhaushaltgesetz (FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2010), SR 611.0
- Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Februar 2010), SR 611.01
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2010), SR 614.0
- Museums- und Sammlungsgesetz (MSG), vom 12. Juni 2009 (Stand 01.01.10), SR 432.30
- Verordnung über das Armeematerial (VAMAT) vom 6. Dezember 2007 (SR 514.20)
- Botschaft zur Änderung des Militärgesetzes (BBI2009 5917)
- Weisungen über das Armeematerial (WAMAT) vom 4. März 2009

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Denise Ducrest (Revisionsleiterin) und Marcel Cornuz durchgeführt. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren der EFK hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen vollumfänglich zur Verfügung.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

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

3 Auftrag „Historisches Armeematerial“

3.1 Konkretisierung der gesetzlichen Grundlage mit dem revidierten Militärgesetz erwartet

Im revidierten Militärgesetz¹ wird im Zusammenhang mit der Ausserdienststellung folgendes festgehalten (Art. 109a, Abs.3): Das VBS „stellt als erhaltenswert eingestuftes Kulturgut der Armee sicher. Es kann die Bewahrung und Verwaltung solcher Kulturgüter ganz oder teilweise Dritten übertragen“. In Erwartung des Inkrafttretens des revidierten Militärgesetzes lässt sich die Aufgabe bzgl. Historischem Armeematerial aus dem Museums- und Sammlungsgesetz MSG herleiten, in dem die Aufgaben und die Organisation der Museen und Sammlungen des Bundes geregelt sind. Die Anwendbarkeit des MSG auf das Historische Armeematerial geht aus der Botschaft zum MSG hervor (BBl 2007-0827ff), gemäss derer das VBS eine umfangreiche Sammlung von historischem Armeematerial betreut. Es handelt sich nicht um ein Museum, dessen Finanzierung von Parlament und Bundesrat abgelehnt wurde.

Die Armeematerialverordnung (VAMAT) erwähnt im Kapitel „Ausserdienststellung“ die Zuführung von nicht mehr genutztem Material zur Sammlung Historisches Armeematerial. Gemäss Art. 17 der Armeematerialverordnung (VAMAT) umfasst die Sammlung historisches Armeematerial der Schweiz „Gegenstände und Dokumente, welche die technische und historische Entwicklung der Armee und ihres Materials nachvollziehbar darstellen. Sie ist interessierten Personen zugänglich.“ Zudem besteht die Möglichkeit der Abgabe an anerkannte nationale Museen.

Die vom Chef der Armee im März 2009 erlassene Weisung über das Armeematerial (WAMAT) präzisiert in ihrem Anhang 5 den Auftrag bzgl. der Sammlung und definiert die Abgabe von Material an Dritte. Gemäss der WAMAT wird das Material sogenannten qualifizierten Institutionen „bei Bedarf unentgeltlich zur Verfügung gestellt“. Weitere Interessenten können gemäss WAMAT historisches Material gegen ein Entgelt erwerben.

¹ *Revision des Militärgesetzes vom 19.03.2010, BBl 2010 2065ff, noch nicht in Kraft*

4 Organisation „Historisches Armeematerial“

4.1 Zentralstelle mit privaten Stiftungen als Leistungserbringer

Der Grundstein für die heutige organisatorische Ausgestaltung in Sachen Historisches Armeematerial wurde im Rahmen eines Projektes zwischen April 2007 und Februar 2009 gelegt. Die Projektleitung hat ein Sammlungskonzept, ein Umsetzungskonzept sowie ein Organisationskonzept erarbeitet, die vom Chef VBS zwischen November 2007 und April 2008 genehmigt wurden. Hierin wird festgelegt, dass die Wahrnehmung der Aufgaben bzgl. Historischem Armeematerial durch eine Zentralstelle beim VBS in Zusammenarbeit mit drei externen Leistungserbringern (privatrechtliche Stiftungen, hinter denen armeenaher Trägervereine stehen) erfolgt, wobei letztere für die Betreuung jeweils bestimmter Materialgruppen eine Leistungsvereinbarung mit der Zentralstelle abschliessen. Die gemäss VBS geplanten jährlichen Kosten von rund 7.3 Mio. Franken für das Historische Armeematerial teilen sich auf die Zentralstelle (8%) und die Stiftungen (92%) auf. Zusätzlich wurden für die Anlaufphase zwischen 2009 und 2011 jährlich zusätzlich ca. 2 Mio. Franken und für einmalige Immobilieninvestitionen 11 Mio. Franken veranschlagt. Eine Übersicht der im Umsetzungskonzept veranschlagten Kosten befindet sich im Anhang.

Die vorliegenden Konzepte sowie der Schlussbericht des Projektleiters führen Argumente für die Auswahl der Organisationsform und der Leistungserbringer an (Erfahrung, Know-how, Notwendigkeit von Freiwilligen-Einsätzen). Die im Umsetzungskonzept ausgewählten Leistungserbringer sind folgende private Stiftungen: SHAM (Stiftung Historisches Material der Schweizer Armee), IGUem (Interessengemeinschaft Übermittlung; später: SHAMFU (Stiftung Historisches Armeematerial Führungsunterstützung)), SMHMLW (Stiftung Museum und Historisches Material der Schweizerischen Luftwaffe).

Die mit diesen Stiftungen abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen datieren vom 16.09.08 respektive 01.12.08 und sind vom Chef der Armee unterzeichnet. Eine Ausschreibung für die Vergabe der Dienstleistungsverträge für die Materialbetreuung hat nicht stattgefunden. In den vorliegenden Konzepten wird der Verzicht auf eine Ausschreibung nicht schlüssig begründet. Aus Sicht der EFK hätten die drei einzelnen Leistungsvereinbarungen gemeinsam dem Wettbewerb unterstellt werden müssen, mit der Möglichkeit einer losweisen Vergabe. Im Minimum hätte das Geschäft im Einladungsverfahren beschafft bzw. vergeben werden müssen.

Empfehlung 4.1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, dass durch das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) des Bundesamtes für Bauten und Logistik abgeklärt wird, ob die Leistungsvereinbarungen für die Materialbetreuung tatsächlich nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung hätten vergeben werden müssen.

Die Zentralstelle Historisches Armeematerial (ZSHAM) wurde per Januar 2009 gegründet und bis zum Stellenantritt des Leiters im April 2009 interimistisch geführt. Der Leiter ZSHAM wird durch einen Technischen Leiter und eine Administrative Leiterin unterstützt.

Die Zusammenarbeit mit den erwähnten Stiftungen führt letztendlich auch dazu, dass VBS-intern offiziell nur wenige Stellen mit der Betreuung des historischen Armeematerials beschäftigt sind, da

der Hauptteil der involvierten Personen via Stiftungen angestellt und entlohnt werden (Verschiebung von Personal- zu Sachkrediten).

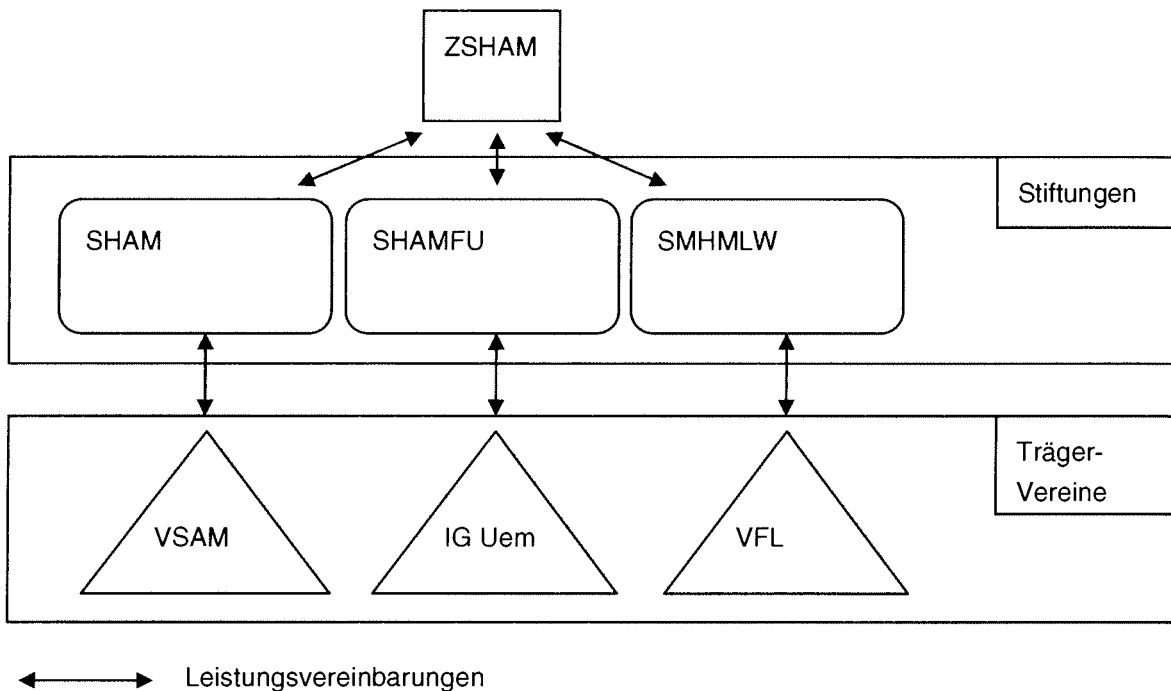


Abbildung: Schema der Organisationsform

4.2 Einschränkung der Steuerbarkeit und Transparenz durch Organisationsform

4.2.1 ZSHAM ist in der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung eingeschränkt

Das Organisationskonzept legt die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der in Sachen Historisches Armeematerial beteiligten Stellen fest. Der ZSHAM kommt die Gesamtverantwortung für das historische Armeematerial zu, sie hat die Budgetverantwortung für den Gesamtaufwand, bestimmt die Leistungserbringer und stellt deren Qualität sicher.

Grundsätzlich hat die ZSHAM aufgrund der bestehenden Konzepte sowie der Leistungsvereinbarungen zwar Einflussmöglichkeiten (fachliche Führung der Materialexperten, Pflichtenheft für die Stiftungen, Absprache der Arbeitsplanung „in geeigneter Tiefe“, „Einfluss über die operative Führung der Stiftung“). Auch bezüglich der Einsichtsmöglichkeiten in die Mittelverwendung der Stiftungen sind in den Leistungsvereinbarungen gewisse Instrumente vorgesehen: ein durchlässiges und stufengerechtes Controllingssystem sowie ein Reporting der Stiftungen zu den geplanten und erledigten Tätigkeiten. Diese Einflussmöglichkeiten und Instrumente entsprechen jedoch nicht einer grundsätzlichen Weisungsbefugnis und Rechenschaftspflicht, sondern müssen jeweils mit dem Leistungserbringer vereinbart werden. Zudem ist die ZSHAM nicht in den Stiftungsräten vertreten und hat keine Einsicht in die Protokolle der Stiftungsräte. Im Vergleich zu einer komplett in die Bundesverwaltung integrierten Organisation sind die Einfluss- und Einsichtsmöglichkeiten der ZSHAM gegenüber den Leistungserbringern somit stark eingeschränkt.

Zwischen den verschiedenen Grundlegendokumenten bestehen zudem ein gewisser Interpretationsspielraum und Widersprüchlichkeiten bzgl. der Zuständigkeiten und Kompetenzen. Die den Leistungsvereinbarungen angehängten sog. DEBI-Listen räumen den Stiftungen explizit Kompetenzen ein, die mit der Gesamtverantwortung oder den Kompetenzen der ZSHAM nicht vereinbar sind (beispielsweise Annahme von Schenkungen, Priorisierung der wissenschaftlichen Aufarbeitung, Bestimmung der Lagerbedingungen, Ankauf / Verkauf / Tausch von Objekten bis 5'000 Franken, Organisation von Führungen). Aus Sicht der EFK sollten diese Punkte in der alleinigen Kompetenz der zuständigen Bundesstelle liegen und gleichzeitig nachweisbar dokumentiert werden. Da die Finanzierung in Sachen Historisches Armeematerial vollständig durch den Bund erfolgt, soll dieser auch über Sachverhalte, welche Folgekosten verursachen können, alleine entscheiden können (z.B. Schenkungen / Ankauf / Tausch -> Restaurationskosten / Lagerkosten / Übereinstimmung mit den Konzepten). Es ist zudem schwer verständlich, warum Dritte frei über Bundeseigentum verfügen können (Verkauf / Tausch), wenn ein Objekt vorgängig als erhaltenswert eingestuft worden ist. Im Umfeld von Kulturgütern (historischen Armeematerial), in dem es nur einen begrenzten Markt gibt bzw. die Preise objektiv nicht einfach zu bestimmen sind, kann auch eine auf den ersten Blick „tiefe“ Limite von 5'000 Franken Risiken beinhalten, da der kulturhistorische Wert ganz anders liegen kann.

Empfehlung 4.2.1 (Priorität 1):

Die ZSHAM sollte die für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung notwendigen Führungs-, Steuerungs- und Berichtssysteme definieren und ausbauen. Durch die systematische Überarbeitung und Bereinigung der Konzepte und Leistungsvereinbarungen sollten verbindliche und eindeutige Kompetenzregelungen geschaffen werden, die mit der Gesamtverantwortung der ZSHAM vereinbar sind. Sollte sich auf Verhandlungsbasis mit den bestehenden Leistungserbringern keine zufriedenstellende Lösung ergeben, sollte die ZSHAM die Kündigung einzelner Leistungsvereinbarungen oder sogar eine Neugestaltung der Betreuung des Historischen Armeematerials in Erwägung ziehen.

4.2.2 Fehlende Unabhängigkeit der Stiftungen, da ungenügende Trennung zwischen Stiftungen und privaten Trägervereinen

Der Chef der Armee hat die Leistungsvereinbarungen nicht direkt mit privaten Vereinen abgeschlossen, sondern mit Stiftungen dieser Vereine, die mit der Betreuung der Sammlung des Bundes beauftragt sind. Dies soll eine Vermischung der vom Bund finanzierten Aufgaben mit anderen Tätigkeiten und Zielsetzungen dieser Vereine vermeiden.

Die Trennung ist in der Praxis jedoch in mehrfacher Hinsicht ungenügend bzw. faktisch inexistent (vgl. auch Kapitel 5.3 ff).

Leistungsvereinbarungen zwischen Stiftungen und Trägervereinen

Die Stiftungen haben ihrerseits Leistungsvereinbarungen mit den jeweiligen Trägervereinen abgeschlossen. Diese liegen für SHAM und SHAMFU vor. In diesen Vereinbarungen sichern die Stiftungen den Trägervereinen Unterstützung zu (Infrastruktur, Zurverfügungstellung von Material für Ausstellungen, Übertragung der Verantwortung für definierte Materialgruppen, finanzielle Zuwendungen) und umgekehrt (Freiwilligenarbeit, finanzieller Beitrag). Gemäss Leistungsvereinbarung SHAM-VSAM werden die Einnahmen aus Spenden im Zweifelsfall dem VSAM zugesprochen.

Gemäss Geschäftsbericht VFL besteht auch zwischen VFL und SMHMLW ein Rahmenvertrag, der aber bis zum Ende der Revision nicht vorgelegt wurde.

Gemäss WAMAT (Art. 16 des Anhangs 5) sind diese Leistungsvereinbarungen möglich, sie weichen aber die Trennung zwischen den vom Bund finanzierten Stiftungen und den Trägervereinen auf. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass finanzielle Mittel (finanzwirksam und nicht finanzwirksam) durch die Vereine für Zwecke verwendet werden, die nicht dem gesetzlichen Auftrag der Sammlung entsprechen (Schaffung eines Museums, Tätigkeiten für Dritte (z.B. Restaurationsarbeiten für private Sammler / Mitglieder der Trägervereine)).

Empfehlung 4.2.2.1 (Priorität 1):

Die Leistungsvereinbarung zwischen den Stiftungen und ihrem Trägerverein sollten so gestaltet werden, dass die Trennung zwischen den bundesfinanzierten Stiftungen und den Trägervereinen gewährleistet ist. Sie sollte der ZSHAM zur Bewilligung vorgelegt werden. Der in der WAMAT erwähnte Einbezug der Fördervereine sollte falls notwendig direkt in der Leistungsvereinbarung zwischen ZSHAM und Stiftung detailliert vereinbart werden (Bsp: Umfang, Planung und Abgeltung von Freiwilligenleistungen, Nutzung der Infrastruktur des Bundes, ...).

Abgrenzung zu einem Armeemuseum ungenügend

Für die Schaffung bzw. Finanzierung eines Armeemuseums durch den Bund liegt kein gesetzlicher Auftrag vor bzw. dies wurde in der Vergangenheit explizit abgelehnt. Der VFL führt bereits ein privates Museum (Dübendorf), der VSAM strebt weiter aktiv die Schaffung eines Armeemuseums an. Eine klare Trennung zum Bund wäre bei dem vom VSAM angestrebten Museum nicht möglich (Gelände und Infrastruktur Bund, gewünschte Defizitgarantie Bund). Bereits heute kann aufgrund der ungenügenden Einsicht in die Mittelverwendung der Stiftungen nicht ausgeschlossen werden, dass Mittel des Bundes für ein Museum respektive für die Schaffung eines solchen verwendet werden (s.Kap. 5.4). Eine Defizitgarantie des Bundes für ein privates Armeemuseum wäre gesetzlich nicht abgestützt und ist abzulehnen.

Wie in Kapitel 4.1 bereits erwähnt, wurden für den Aufbau der heutigen Organisation einmalige Immobilieninvestitionen von 11 Mio. Franken eingeplant bzw. teilweise schon ausgegeben (zu Lasten VBS). Alleine 9 Millionen Franken werden bzw. sollen in die alte Pferderegie im Schwäbis auf dem Waffenplatz Thun investiert werden. Gemäss ZSHAM ist tatsächlich aber insgesamt mit wesentlich höheren Immobilieninvestitionen zu rechnen. ZSHAM geht in ihren Schätzungen von ca. 18.6 Mio. Franken aus, wovon rund 15 Mio. Franken alleine für Thun anfallen.

Faktisch entsteht in Thun ein Standort für historisches Armeematerial, der in Zukunft wohl auch als Armeemuseum genutzt werden könnte.

Die Unterscheidung zwischen Stiftung und Trägerverein ist für Dritte nicht ersichtlich

Dritte können die Stiftungen und ihre Trägervereine aufgrund ihres Auftritts nicht klar unterscheiden. Neben der Komplexität der Organisation (s. Kap. 4.1) finden auch begriffliche Vermischungen statt. Aufgrund dieser mangelnden Unterscheidbarkeit besteht auch bei einer klaren Trennung der Aufgaben und Finanzierung das Risiko, dass die Öffentlichkeit eine Finanzierung von geplanten oder bestehenden Museen durch den Bund wahrnimmt.

Empfehlung 4.2.2.2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der ZSHAM sicherzustellen, dass der Auftritt der Stiftungen und Trägervereine so gestaltet wird, dass eine Unterscheidung für die Öffentlichkeit möglich ist bzw. kein Auftritt im Namen des Bundes für fremde Zwecke stattfindet.

4.3 Eingliederung von ZSHAM innerhalb des VBS zu verbessern

Die Botschaft zum MSG und das revidierte MG siedeln die Betreuung des Historischen Armeematerials organisatorisch im VBS an. Eine Angliederung an andere Institutionen (z.B. BAK, SNM) wurde in der Vergangenheit ebenfalls angeregt, aber nicht weiterverfolgt. Gemäss dem Organisationskonzept ist ZSHAM im VBS angesiedelt, soll aber von kurzfristigen Prioritäten der Gruppe V unabhängig sein.

Die ZSHAM ist innerhalb der Hierarchie des VBS in der Linie angesiedelt (Armeestab) und rapportiert dem Chef Armeeplanung. Diese organisatorische Eingliederung bringt die Nähe zur Quelle der Sammlungsobjekte, birgt aber auch Risiken einer eingeschränkten Unabhängigkeit von kurzfristigen Prioritäten sowie von Versuchen der Einflussnahme. Interessierte Personen oder Institutionen können versuchen, über persönliche Beziehungen zu Linienvorgesetzten die vorgesehenen Abläufe für die Zuführung von Material zur Sammlung oder für die Abgabe an Dritte zu umgehen (vgl. auch Kapitel 4.4).

Empfehlung 4.3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt abzuklären, ob mit einer neuen organisatorischen Anbindung der ZSHAM (z.B. auf Stufe GS VBS) eine höhere Unabhängigkeit im Sinne des Auftrags erreicht werden kann.

4.4 Vorkehrungen gegen Interessenkonflikte zu verstärken

Die Betreuung des historischen Armeematerials des Bundes findet in einem aktiven und engagierten Umfeld statt. Die ZSHAM führt eine Liste von rund 130 Museen, Sammlungen und Vereinen, von denen 64 als A-qualifizierte Institutionen geführt werden, d.h. für die Gratis-Abgabe von Material in Frage kommen. Aus Sicht der EFK sind die im Bereich des Historischen Armeematerials tätigen Personen möglichen Interessenkonflikten und Beeinflussungsversuchen ausgesetzt. Dies aufgrund der aktiven Sammlerlandschaft, der Möglichkeit der Gratis-Abgabe von Objekten sowie der personellen Verflechtungen auf verschiedensten Ebenen (u.a. aktive und pensionierte VBS-Mitarbeitende, welche teilweise in hohen Führungsfunktionen tätig sind bzw. waren und gleichzeitig

z.B. im Stiftungsrat der vorgängig erwähnten Stiftungen sitzen bzw. Mitglied der Trägervereine sind). Wenn nicht alle Interessenten zu ihrer Zufriedenheit bedient werden können, besteht die Gefahr, dass Begünstigungen vermutet werden.

Gemäss den Ethischen Richtlinien des International Council of Museums (ICOM) sollen Mitarbeitende weder beim Erwerb von Objekten noch mit einer privaten Sammeltätigkeit mit ihrer Einrichtung in Konkurrenz treten. Zwischen Mitarbeitenden und Träger (VBS) ist eine Vereinbarung bzgl. jeglicher Form von privatem Sammeln zu treffen und genauestens einzuhalten. Die Leistungsvereinbarungen fordern eine Regelung der privaten Sammlungstätigkeit des Stammpersonals der Stiftungen, wobei das VBS keine Einsicht in die Regelung hat. Es gibt jedoch keine für alle Beteiligten gültigen Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Zusammenhang mit dem Historischen Armeematerial.

Solche Regelungen könnten wie folgt ausgestaltet werden:

- Offenlegung von Mitgliedschaften und Interessenbindungen aller Beteiligten (ZSHAM, Stiftungsmitarbeitende, Stiftungsrat, Beirat, Beteiligte am ADS-Prozess, höhere Stabs-offiziere bei der Gruppe Verteidigung);
- Ausstands-Regelungen für Entscheidungs- und Beratungsgremien;
- Klare Dokumentation der grundsätzlichen und im konkreten Fall angewendeten Entscheidungskriterien (Annahme, Abgabe, Tausch von Objekten, Auswahl des Begünstigten – s. Kap. 6.2, 6.3).

Empfehlung 4.4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt, dass die wichtigsten beteiligten Personen die ethischen Richtlinien der ICOM formell bestätigen. Zusätzlich sind Vereinbarungen bezüglich jeglicher Form von privatem Sammeln entsprechend Ziffer 8.16 der ethischen Richtlinien der ICOM zu treffen. Die Entscheidungskriterien sind klar zu dokumentieren.

Die drei beauftragten Stiftungen sind Mitglied der ICOM, die ZSHAM hat die Mitgliedschaft für die ZSHAM und die gesamte Sammlung beantragt.

5 Finanzielle Führung

5.1 Verminderte Transparenz – kein eigener Kredit

Die für das Historische Armeematerial verwendeten Kredite (AEB und EIB-Kredite) sind im MSA-Budget enthalten (Materielle Sicherstellung der Armee). Die Sammlung von Historischem Armeematerial ist aus Sicht der EFK nicht im engeren Sinne eine Aufgabe der materiellen Sicherstellung der Armee. Sie kann zudem als separate, klar definierte Einzelaufgabe gesehen werden, die zukünftig gesetzlich abgestützt ist (revidiertes MG) und eine entsprechende Transparenz und Steuerbarkeit verlangt. Für eine transparente Darstellung (Steuerbarkeit durch die Politik) könnten die Ausgaben in einen eigenen Kredit ausgesondert werden (vgl. auch Kapitel 5.5).

Empfehlung 5.1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, mit dem Inkrafttreten des revidierten Militärgesetzes (Art. 109 a) zwecks Transparenz die für das historische Armeematerial anfallenden Kosten in einem eigenen Kredit abzubilden / zu budgetieren.

5.2 Kontrolle der Zahlungen an die Stiftungen

Die finanzwirksame finanzielle Entschädigung der Stiftungen durch das VBS deckt gemäss den Leistungsvereinbarungen im Wesentlichen die Bezahlung des Stammpersonals, die Rückerstattung des vereinbarten Aufwands, die Bezahlung vereinbarter Leistungen Dritter sowie Spesen für Freiwilligeneinsätze. Es handelt sich um eine Rückzahlung, die aber de facto in Form von akonto-Zahlungen an die Stiftungen geleistet werden. Die Stiftungen können der ZSHAM auch Kreditorenrechnungen zur Bezahlung weiterleiten. Die Leistungsvereinbarungen sehen eine akonto-Zahlung im November in Höhe eines Drittels des Budgets des Folgejahres vor. Dies führt in den Jahresrechnungen der Stiftungen per Ende Jahr zu hohen Beträgen an flüssigen Mitteln (Verbindlichkeit gegenüber VBS), deren Verwendung im Folgejahr kontrolliert werden muss. Eine periodengerechte Abstimmung der Zahlungen ist daher notwendig.

ZSHAM führt auf Excel einen Abgleich der Anträge der Stiftungen mit dem für sie verfügbaren Budget sowie dem verfügbaren Kredit durch. Auf Stufe Armeeplanung findet eine Verfügbarkeitskontrolle der Verpflichtungskredite statt. Verbesserungspotential besteht noch in einer strikteren Periodenabgrenzung des Abgleichs durch ZSHAM.

5.3 Mittelverwendung: SMHMLW führt keine eigene Rechnung

Die grundsätzlich ungenügende Trennung zwischen den vom Bund finanzierten Stiftungen und den jeweiligen Trägervereinen wird in Kapitel 4.2.2 dargelegt. Die Gefahr der mangelnden finanziellen Trennung besteht insbesondere zwischen dem VFL und der SMHMLW. Die Stiftung führt keine eigene Buchführung, das Personal der Stiftung ist beim Verein angestellt (VFL), und die Akonto-Zahlung der ZSHAM gehen direkt an den Trägerverein VFL. Der Revisionsbericht umfasst folglich die Rechnungen des VFL und der Stiftung.

Empfehlung 5.3 (Priorität 1):

Die Buchführung der Stiftung sollte jeweils von der des Trägervereins klar getrennt sein.

5.4 Ungenügende Transparenz und Steuerbarkeit aufgrund verringerter Einsicht in die Mittelverwendung

Die gewählte Organisationsform mit Einbezug privater Stiftungen als Leistungserbringer verringert die Einsichtsmöglichkeiten in die Mittelverwendung.

Die Stiftungen senden der ZSHAM pro Jahr drei Berichte mit einer detaillierteren Aufstellung der Mittelverwendung (per Juni, September, Dezember). ZSHAM kann die wirtschaftliche Rechtfertigung der Ausgaben nur bedingt beurteilen. Die Aufstellungen dienen in erster Linie der Kreditkontrolle und einer Plausibilisierung der Ausgaben. Sie enthalten stiftungs-interne Kostenarten, die in SAP nicht abgebildet werden. Eine Auswertung in der Kosten- und Leistungsrechnung von SAP zeigt in den über die Stiftungen getätigten Ausgaben vor allem akonto-Zahlungen.

Die bestehenden Leistungsvereinbarungen sehen eine Berichterstattung zu den geplanten und durchgeführten Tätigkeiten vor, präzisieren Art und Umfang jedoch nicht. Die Stiftungen liefern der ZSHAM noch keine Leistungsberichterstattung. Der ZSHAM ist nicht bekannt, welcher Anteil der geleisteten Stunden bzw. Personalkosten auf verschiedene Tätigkeiten (Restaurierung, Verwaltung, Logistik, Führungen, ...) bzw. auf verschiedene Materialkategorien entfallen. Auch die Bezifferung der durch Freiwillige geleisteten Tätigkeiten, die für die bestehende organisatorische Ausgestaltung ein wichtiges Argument waren, liegt der ZSHAM nur von einer der drei Stiftungen (SHAMFU) vor.

Wie in Kap. 4.2.2 erwähnt kann aufgrund der ungenügenden Einsicht in die Mittelverwendung der Stiftungen nicht ausgeschlossen werden, dass Mittel des Bundes für andere Zwecke als den gesetzlichen Auftrag verwendet werden (z.B. für ein Museum).

Empfehlung 5.4 (Priorität 1):

Die ZSHAM sollte ihre Anforderungen an das Finanz- und Leistungsreporting der Stiftungen definieren und eine entsprechende, aussagekräftige Berichterstattung einführen. Der Umfang der durch die Trägervereine geleisteten Freiwilligenarbeit sollte der ZSHAM gegenüber offengelegt werden. Es muss nachweislich sein, dass die Mittel nur für den gesetzlichen Auftrag verwendet werden.

5.5 Keine Gesamtsicht der Kosten

Im Umsetzungskonzept ist eine Abschätzung der durchschnittlich pro Jahr zu erwartenden Gesamtaufwände für das Historische Armeematerial abgebildet (s. Beilage). Auch die zusätzlichen Kosten während der ersten Jahre (Transformationsphase) sowie einmalige Immobilieninvestitionen werden dargestellt.

Zum Zeitpunkt der Revision besteht kein Nachweis über die tatsächlichen Kosten im Zusammenhang mit dem Historischen Armeematerial. Nicht alle Kosten werden dem Historischen Armeematerial belastet, für bestimmte Kosten-Kategorien konnte ZSHAM innerhalb des VBS keine schlüssigen Aufstellungen erhalten. Der ZSHAM fehlen insbesondere Angaben zu Miete und Betriebskosten der Liegenschaften. Es bestehen zum Beispiel ebenfalls keine verlässlichen Angaben zu den Kosten für Logistikdienstleistungen sowie für den Einsatz von militärischem Personal.

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in SAP sieht für die Abbildung der Kosten eine entsprechende Struktur vor, diese wird aber nicht für die systematische Belastung und Auswertung der Kosten verwendet.

Empfehlung 5.5 (Priorität 1):
Ein vollständiger Nachweis über alle Kosten des Historischen Armeematerials ist zu erstellen. Die Abbildung in der KLR und deren Auswertung sollten systematisiert werden.

5.6 Keine systematische Berichterstattung der ZSHAM

Das Umsetzungskonzept sieht eine VBS-interne und externe Berichterstattung vor. Es besteht noch keine systematische Berichterstattung zur finanziellen Lage und zum Stand der Umsetzung der Konzepte.

Empfehlung 5.6 (Priorität 2):
ZSHAM sollte in Absprache mit ihren vorgesetzten Stellen eine systematische Berichterstattung zur finanziellen Lage und dem Umsetzungsstand „Historisches Armeematerial“ einführen.

5.7 Aussagen zur Wirtschaftlichkeit erschwert

Die fehlende Gesamtsicht der Kosten sowie die begrenzte Einsicht in Mittelverwendung und Leistungserbringung in Sachen Historisches Armeematerial erschweren eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Hinweise auf eine möglicherweise ungenügende Berücksichtigung von Aspekten der Wirtschaftlichkeit haben sich in folgenden Bereichen ergeben:

- Lagerkosten; es besteht für die Stiftungen kein Anreiz zur Reduzierung der Lagerflächen, da ihnen die Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird. Die tatsächlichen Lagerkosten sind der ZSHAM nicht bekannt. Kostenfolgen der Standortwahl und betriebswirtschaftliche Optimierungen aus der Zusammenlegung von verschiedenen Standorten sind zurzeit nicht darstellbar.

- Immobilieninvestitionen und Umbauprojekte; aufgrund der vorliegenden Unterlagen ist nicht sichergestellt, dass Standort-Entscheide ausschliesslich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien getroffen werden. Zudem kann zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass die für die Stiftungen zu realisierenden Umbauprojekte für die Zwecke von bestehenden oder zukünftigen Museen genutzt werden.
- Standort-Entscheide mitten auf bestehenden Waffenplätzen. Die anstehenden Restrukturierungen bei der Armee werden voraussichtlich auch zu Anpassungen beim Stationierungskonzept führen (Schliessungen bzw. Verdichtungen von Standorten). Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar, ob die Präsenz von historischem Armeematerial einen Einfluss haben wird bzw. daraus Folgekosten/Mindereinnahmen entstehen können.
- Gratis-Abgabe von Objekten an Sammler. Mit der Möglichkeit der Gratis-Abgabe von Objekten geht die WAMAT weiter als die gesetzlichen Vorgaben. Die Abgabe verringert einerseits zumindest vorläufig die Entsorgungskosten, verursacht andererseits aber Kosten bei ZSHAM und den Stiftungen, insbesondere bei grossen Abgabeaktionen. Durch den Verzicht auf einen Verkauf an die qualifizierten Institutionen entgehen der Sammlung möglicherweise wesentliche Einnahmen. Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung wurde hierzu noch nicht erstellt. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass „Beschenkte“ trotz schriftlicher Vereinbarung die erhaltenen Objekte weiterverkaufen und so Einnahmen privatisieren. Es besteht ebenfalls das Risiko, dass die Objekte später wieder beim Bund landen (Auflösung von privaten Sammlungen) und kostenpflichtig entsorgt werden müssen.

Empfehlung 5.7.1 (Priorität 1):

Der Dokumentation der Wirtschaftlichkeit sollte bei Entscheidungen eine grössere Bedeutung zugemessen werden.

Empfehlung 5.7.2 (Priorität 1):

Im Hinblick auf die Aktualisierung der WAMAT sollte die Gratis-Abgabe von Objekten auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Überlegung kritisch hinterfragt werden. Bei Objekten, für welche ein Markt besteht bzw. vermutet wird, sollte ein Verkauf in Erwägung gezogen werden (z.B. Verkauf via Internetplattform analog nicht mehr benötigte Personenfahrzeuge der Armee).

5.8 Reglement Einnahmen für die Stiftungen fehlt

Gemäss den Leistungsvereinbarungen können die Stiftungen Leistungen für Dritte gegen Entschädigung erbringen. Die ZSHAM soll hierzu die Grundsätze der Leistungsverrechnung festlegen. Die Stiftungen müssen in ihrem Reporting zu diesen Leistungen Bericht erstatten.

Die ZSHAM hat die Grundsätze für die Leistungsverrechnung noch nicht definiert. Fehlende Verrechnungsgrundlagen bergen das Risiko, dass Leistungen gratis erbracht werden.

Der VSAM generiert Einnahmen bzw. finanziert sich teilweise aus dem Verkauf von alten, nicht mehr gültigen sowie von aktuellen Abzeichen der Armee. Als Basis dieser Vereinbarung liegt ein Schreiben des Generalstabs Planung an den VSAM aus dem Jahr 1996 vor. Die Arbeiten werden unter anderem auch durch Mitarbeitende der Stiftung SHAM erledigt.

Empfehlung 5.8 (Priorität 2):

ZSHAM sollte ein Einnahmereglement für die Stiftungen definieren. Dieses sollte die Grundsätze der Leistungsverrechnung an Dritte, die zu verrechnenden Tarife sowie Einnahmemöglichkeiten aus dem Verkauf von Objekten des Bundes regeln.

5.9 Keine Unterschriftenregelung ZSHAM

Die EFK hat festgestellt, dass keine gültige Fassung eines auf ZSHAM anwendbaren Unterschriftenreglements vorliegt. Ein solches Unterschriftenreglement sollte neben den üblichen Geschäftsfällen inkl. internen Buchungsbelegen auch die Kompetenzen bzgl. Leihverträgen sowie der Annahme und Abgabe von Sammlungsobjekten regeln.

Empfehlung 5.9 (Priorität 2):

Ein auf ZSHAM anwendbares Unterschriftenreglement sollte erstellt werden.

6 Bewirtschaftung der Sammlung und Vermögenssicherung

6.1 Aktuell kein zentrales Inventar, IT-Inventarlösung in Erstellung, Sicherheitsrisiken

In der Projektphase wurde festgelegt, dass die Bewirtschaftung des Historischen Armeematerials ausserhalb von SAP stattfinden soll, um das SAP-System vor dem Zugriff von Dritten zu schützen. Gemäss dem Umsetzungskonzept sowie den Leistungsvereinbarungen obliegt es der ZSHAM, ein zentrales Informatiksystem für die Erfassung und Bewirtschaftung des Sammlungsbestandes zur Verfügung zu stellen. Für die Erstellung des Materialbewirtschaftungssystems wurde eine externe Firma beauftragt, die Einführung soll Anfang 2011 starten.

Im Vergleich zu einer im betrieblichen Umfeld üblichen Inventarisierung sind für Sammlungsgegenstände weitere objektgeschichtliche Angaben und Dokumente zu erfassen. Um die Nachverfolgbarkeit eines Objektes sicherzustellen, ist aber die Erfassung der Grunddaten inkl. des Standortes prioritär.

Zurzeit hat ZSHAM keine Aufstellung der in der Sammlung vorhandenen Objekte. ZSHAM kann die Vollständigkeit der von den Stiftungen geführten Hand- und Excel-Listen nicht beurteilen. Aufgrund der fehlenden Bestandesinformationen besteht das Risiko, dass Sammlungsobjekte unbemerkt verschwinden können. Die Trennung zwischen Objekten, welche dem Bund gehören und Objekten welche den Trägervereinen gehören ist teilweise nicht sichergestellt.

Empfehlung 6.1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt, so rasch wie möglich ein zentrales Inventar zu erstellen. Bei der Einführung der Inventarlösung sollten prioritär die für die Nachverfolgbarkeit der Objekte relevanten Daten erfasst werden.

Sicherheitsrisiken

Da sich die Standorte für das historische Armeematerial mitten in aktiven Armeestandorten befinden, liegt der Arbeitsplatz der mit der Betreuung beauftragten Stiftungen ebenfalls dort. Dies impliziert, dass Nicht-VBS-Mitarbeitende an diesen Standorten der Armee jederzeit freien Zugang haben. Die zahlreichen geführten Besuche des historischen Armeematerials durch Dritte erfolgen ebenfalls durch die Mitarbeitenden der Stiftungen bzw. Trägervereine. In den Leistungsvereinbarungen mit den Stiftungen ist in Sachen Personensicherheitsprüfung / Sicherheit an den Standorten nichts geregelt. Dies sollte in die zu überarbeitenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden (s. Empfehlung 4.2.1).

6.2 Sammlungskonzept besteht, sollte aber verfeinert werden

Basierend auf der VAMAT legt das Sammlungskonzept die Zielsetzungen und Grundsätze für die Sammlung fest. Die Sammlung soll die technische und historische Entwicklung der Schweizer Armee darstellen. Die Anzahl der zu erhaltenden Objekte ist abhängig von der Art des Objektes. Als Richtwert gilt die Aufbewahrung von 2 Exemplaren der ausgewählten Objekte. Die ZSHAM soll zusammen mit den Materialexperten die Regeln für die Auswahl der Objekte verfeinern sowie die

Entscheidungen im Einzelfall treffen. Das Sammlungskonzept wurde dem Bundesamt für Kultur zur Stellungnahme vorgelegt. Zudem bestehen Vereinbarungen mit dem SNM, der RUAG sowie Swisstopo zu bestimmten Sammlungsgebieten.

Verfeinertes Sammlungskonzept als Grundlage für die mittelfristige Planung und Einzelentscheide

Die ZSHAM hat bislang noch keine systematische Konkretisierung des Sammlungskonzeptes für die einzelnen Materialkategorien erarbeitet. Idealerweise sollten sich aus dem verfeinerten Sammlungskonzept auch die mittelfristigen Tätigkeitsschwerpunkte für die einzelnen Materialkategorien ergeben und ihrerseits in die gemeinsame Planung mit den Stiftungen einfließen. Hierzu wäre es sinnvoll, folgende Punkte für jede Materialkategorie zu erheben (in Anlehnung an das Sammlungskonzept des SNM, nicht abschliessend): Umfang und Lücken der Sammlung, Zustand der Objekte, Stand der Inventarisierung + erwarteter Aufwand, Stand der wissenschaftlichen Aufarbeitung + erwarteter Aufwand, Kooperationen, Rolle der Sammlung, Identifikation von verwandten Sammlungen. Der Einbezug der Materialexperten für die Verfeinerung des Sammlungskonzeptes bietet sich an.

Annahme von Objekten / Komplettierung der Sammlung

Für die Ergänzung der Sammlung ist die ZSHAM in erster Linie auf die Einhaltung der vorgelagerten Ausserdienststellungsprozesse angewiesen. Zum gezielten Schliessen von Lücken können auch Objekte von Dritten angenommen oder angekauft werden. Abgesehen vom Sammlungskonzept hat die ZSHAM keine Kriterien für die Aufnahme von Objekten in die Sammlung definiert. Mit einzelnen Objekten verbundene Folgekosten werden noch nicht systematisch ermittelt und dokumentiert.

Empfehlung 6.2.1 (Priorität 1):

Die ZSHAM sollte ein verfeinertes Sammlungskonzept erarbeiten, das als Grundlage für die mittelfristige Planung und für konkrete Entscheidungen zu Einzelobjekten geeignet ist.

Empfehlung 6.2.2 (Priorität 2):

Die Kriterien für die Aufnahme von Objekten in die Sammlung sollten klar definiert werden und auf dem verfeinerten Sammlungskonzept beruhen. Die Beurteilung der mit dem Objekt verbundenen Folgekosten (Restaurierung, Lagerplatz) sollte systematisch vorgenommen und dokumentiert werden.

6.3 Weitergabe an Dritte grundsätzlich geregelt

Die Möglichkeit der Weitergabe von Objekten an Dritte ergibt sich aus der WAMAT. Die ZSHAM unterscheidet zwischen sogenannten A-qualifizierten Museen und Sammlern, die das Material kostenlos erhalten, und weiteren Interessierten, die das allenfalls verbleibende Material kaufen können (via RUAG). Die Abgabe, insbesondere im Rahmen von Grossaktionen, ist mit einem teilweise nicht zu vernachlässigenden Aufwand (u.a. Vorbereitung bei ZSHAM, Logistikbasis der Armee, Durchführung) verbunden.

Die Weitergabe von Objekten an Dritte aus dem ADS-Prozess und aus der Sammlung ist grundsätzlich geregelt. ZSHAM hat Musterverträge und Allgemeine Geschäftsbedingungen erstellt, in denen auch die Auflagen und Bedingungen für den Umgang mit den Objekten geregelt sind. ZSHAM führt über die Schenkungen (wie auch über die Leihgaben) eine Liste, kann aber bei den

Schenkungen mangels Ressourcen keine Kontrollen durchführen. Die Nachvollziehbarkeit der Abgaben an Dritte ist im Pflichtenheft für das neue IT-Inventarisierungssystem berücksichtigt.

Die in Kap. 4.2.1 erwähnte Kompetenz der Stiftungen, Objekte bis zu einem Wert von 5'000 Franken an Dritte abzugeben oder zu tauschen, widerspricht aus Sicht der EFK der Gesamtverantwortung der ZSHAM für die Sammlung und sollte bereinigt werden, da auch Objekte mit einem geringeren Wert für die Sammlung von Bedeutung sein können.

Die Entscheidungskriterien für die Auswahl der Interessenten sollten klar definiert und im Einzelfall gut dokumentiert werden, um Vorwürfen der Begünstigung vorzubeugen (s. auch Kap. 4.4).

Die ZSHAM führt ein Verzeichnis der Institutionen und Sammler. Aus Sicht der EFK ist eine regelmässige Überprüfung der für die Qualifikation geforderten Voraussetzungen bei den Institutionen und Sammlern vorzunehmen. Weiteren Handlungsbedarf sieht die ZSHAM heute in der Klärung von offenen Eigentumsfragen mit Dritten aus Abgaben früherer Jahre (Leihgabe versus Schenkung).

Empfehlung 6.3 (Priorität 2):

Die ZSHAM sollte eine periodische Überprüfung der Qualifikation der Institutionen und Sammler durchführen, die historisches Armeematerial erhalten oder erwerben können. Hierbei sollte ZSHAM auch stichprobenweise kontrollieren, ob der Umgang mit dem historischen Armeematerial angemessen ist (Vorhandensein der Objekte, Aufbewahrung, Präsentation).

6.4 Ein Qualitätsmanagement ist aufzubauen

Gemäss dem Umsetzungskonzept führt die ZSHAM ein geeignetes System für die Qualitätssicherung ein. Gemäss den Leistungsvereinbarungen ist periodisch eine Beurteilung der Qualitätssicherung bei den Stiftungen durch Fachexperten vorgesehen.

ZSHAM hat noch kein Qualitätssicherungssystem eingeführt, aber die Erstellung eines Handbuchs und die Darstellung von Prozessen in Angriff genommen.

Gemäss den erhaltenen Informationen sind die Prozesse der ZSHAM weder in ein übergreifendes Risikomanagement noch in ein Internes Kontrollsystem (IKS) integriert. Die ZSHAM sollte bei den Prozessabbildungen ein besonderes Augenmerk auf IKS-Aspekte legen und Schlüsselkontrollen in den finanzrelevanten Prozessen sowie für den Schutz der Objekte definieren.

Empfehlung 6.4 (Priorität 2):

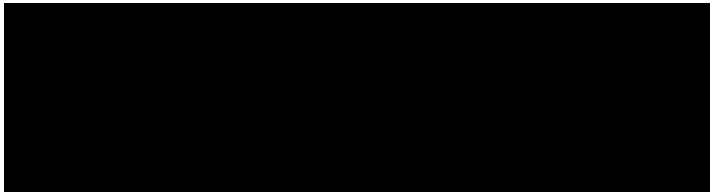
Die ZSHAM sollte ein Qualitätssicherungssystem und periodische Qualitäts-Überprüfungen einführen. In die Prozessdarstellungen sollten IKS-Betrachtungen einfließen.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. Dezember 2010 mit [REDACTED] Leiter ZSHAM, statt.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sei für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



BEILAGEN

- 1 Empfehlungsübersicht
- 2 Übersicht der im Umsetzungskonzept veranschlagten Kosten

Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 10355

Beilage 1

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.001	2	4.1	<p>Die EFK empfiehlt, dass durch das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) des Bundesamtes für Bauten und Logistik abgeklärt wird, ob die Leistungsvereinbarungen für die Materialbetreuung tatsächlich nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung hätten vergeben werden müssen.</p>			
10355.002	1	4.2.1	<p>Die ZSHAM sollte die für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung notwendigen Führungs-, Steuerungs- und Berichtssysteme definieren und ausbauen. Durch die systematische Überarbeitung und Bereinigung der Konzepte und Leistungsvereinbarungen sollten verbindliche und eindeutige Kompetenzregelungen geschaffen werden, die mit der Gesamtverantwortung der ZSHAM vereinbar sind. Sollte sich auf Verhandlungsbasis mit den bestehenden Leistungserbringern keine zufriedenstellende Lösung ergeben, sollte die ZSHAM die Kündigung einzelner Leistungsvereinbarungen oder sogar eine Neugestaltung der Betreuung des Historischen Armeematerials in Erwägung ziehen.</p>			

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.003	1	4.2.2.1	<p>Die Leistungsvereinbarung zwischen den Stiftungen und ihrem Trägerverein sollten so gestaltet werden, dass die Trennung zwischen den bundesfinanzierten Stiftungen und den Trägervereinen gewährleistet ist. Sie sollte der ZSHAM zur Bewilligung vorgelegt werden. Der in der WAMAT erwähnte Einbezug der Fördervereine sollte falls notwendig direkt in der Leistungsvereinbarung zwischen ZSHAM und Stiftung detailliert vereinbart werden (Bsp: Umfang, Planung und Abgeltung von Freiwilligenleistungen, Nutzung der Infrastruktur des Bundes, ...).</p>			
10355.004	2	4.2.2.2	<p>Die EFK empfiehlt der ZSHAM sicherzustellen, dass der Auftritt der Stiftungen und Trägervereine so gestaltet wird, dass eine Unterscheidung für die Öffentlichkeit möglich ist bzw. kein Auftritt im Namen des Bundes für fremde Zwecke stattfindet.</p>			
10355.005	2	4.3	<p>Die EFK empfiehlt abzuklären, ob mit einer neuen organisatorischen Anbindung der ZSHAM (z.B. auf Stufe GS VBS) eine höhere Unabhängigkeit im Sinne des Auftrags erreicht werden kann.</p>			

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.006	1	4.4	Die EFK empfiehlt, dass die wichtigsten beteiligten Personen die ethischen Richtlinien der ICOM formell bestätigen. Zusätzlich sind Vereinbarungen bezüglich jeglicher Form von privatem Sammeln entsprechend Ziffer 8.16 der ethischen Richtlinien der ICOM zu treffen. Die Entscheidungskriterien sind klar zu dokumentieren.			
10355.007	2	5.1	Die EFK empfiehlt, mit dem Inkrafttreten des revidierten Militärgesetzes (Art. 109 a) zwecks Transparenz die für das historische Armeematerial anfallenden Kosten in einem eigenen Kredit abzubilden / zu budgetieren.			
10355.008	1	5.3	Die Buchführung der Stiftung sollte jeweils von der des Trägervereins klar getrennt sein.			
10355.009	1	5.4	Die ZSHAM sollte ihre Anforderungen an das Finanz- und Leistungsreporting der Stiftungen definieren und eine entsprechende, aussagekräftige Berichterstattung einführen. Der Umfang der durch die Trägervereine geleisteten Freiwilligenarbeit sollte der ZSHAM gegenüber offengelegt werden. Es muss nachweislich sein, dass die Mittel nur für den gesetzlichen Auftrag verwendet werden.			

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.010	1	5.5	Ein vollständiger Nachweis über alle Kosten des Historischen Armeematerials ist zu erstellen. Die Abbildung in der KLR und deren Auswertung sollten systematisiert werden.			
10355.011	2	5.6	ZSHAM sollte in Absprache mit ihren vorgesetzten Stellen eine systematische Berichterstattung zur finanziellen Lage und dem Umsetzungsstand „Historisches Armeematerial“ einführen.			
10355.012	1	5.7.1	Der Dokumentation der Wirtschaftlichkeit sollte bei Entscheidungen eine grössere Bedeutung zugemessen werden.			
10355.013	1	5.7.2	Im Hinblick auf die Aktualisierung der WAMAT sollte die Gratis-Abgabe von Objekten auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Überlegung kritisch hinterfragt werden. Bei Objekten, für welche ein Markt besteht bzw. vermutet wird, sollte ein Verkauf in Erwägung gezogen werden (z.B. Verkauf via Internetplattform analog nicht mehr benötigte Personenfahrzeuge der Armee).			

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.014	2	5.8	ZSHAM sollte ein Einnahmereglement für die Stiftungen definieren. Dieses sollte die Grundsätze der Leistungsverrechnung an Dritte, die zu verrechnenden Tarife sowie Einnahmemöglichkeiten aus dem Verkauf von Objekten des Bundes regeln.			
10355.015	2	5.9	Ein auf ZSHAM anwendbares Unterschriftenreglement sollte erstellt werden.			
10355.016	1	6.1	Die EFK empfiehlt, so rasch wie möglich ein zentrales Inventar zu erstellen. Bei der Einführung der Inventarlösung sollten prioritär die für die Nachverfolgbarkeit der Objekte relevanten Daten erfasst werden.			
10355.017	1	6.2.1	Die ZSHAM sollte ein verfeinertes Sammlungskonzept erarbeiten, das als Grundlage für die mittelfristige Planung und für konkrete Entscheidungen zu Einzelobjekten geeignet ist.			
10355.018	2	6.2.2	Die Kriterien für die Aufnahme von Objekten in die Sammlung sollten klar definiert werden und auf dem verfeinerten Sammlungskonzept beruhen. Die Beurteilung der mit dem Objekt verbundenen Folgekosten (Restaurierung, Lagerplatz) sollte systematisch vorgenommen und dokumentiert werden.			

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL) tt.mm.jjjj	Zuständige Person
10355.019	2	6.3	Die ZSHAM sollte eine periodische Überprüfung der Qualifikation der Institutionen und Sammler durchführen, die historisches Armeematerial erhalten oder erwerben können. Hierbei sollte ZSHAM auch stichprobenweise kontrollieren, ob der Umgang mit dem historischen Armeematerial angemessen ist (Vorhandensein der Objekte, Aufbewahrung, Präsentation).			
10355.020	2	6.4	Die ZSHAM sollte ein Qualitätssicherungssystem und periodische Qualitäts-Überprüfungen einführen. In die Prozessdarstellungen sollten IKS-Betrachtungen einfließen.			

P: Priorität

Empfehlung 10355.001 – 10355.020

Datum und Visum des Direktors / der Direktorin

Übersicht über die durchschnittlich pro Jahr zu erwartenden Gesamtaufwände

Quelle: Umsetzungskonzept 04/2008, Leistungsvereinbarungen (LV) 09/2008 bzw. 12/2008
 Beträge in Tausend Franken

Art des Aufwands	Gesamt- aufwand (Umsetzungs- konzept)				Aufwand SHAM (LV)		Aufwand SMHMLW (LV)		Aufwand ZSHAM		Zusatzaufwand Transformation jährlich
Personal, zivil (ZSHAM)	450									450	
Personal, militär	80									80	
<i>Ersatzmaterial und Instandhaltung:</i>											
- Lohn Festangestellte	1'650	1'200		300		150					525
- Instandhaltung, DL Dritte, Ersatzmaterial	1'000	700		165		130					825
<i>Ausrüstung und Erneuerungsbedarf (Transportmittel, Lagereinrichtungen, Neubedarf)</i>	400	200		80		40					600
<i>Betrieb und Infrastruktur</i>	1'231	862		115		240					
Zwischentotal finanzierungswirksamer Aufwand	4'811	2'962		660		560				530	1'950
<i>Raummiete (nicht finanzierungswirksam)</i>	2'461	1'723		229		479					
Gesamtaufwand jährlich	7'272	4'685		889		1'039				530	
jährlicher Zusatz-Aufwand Transformationsphase											1'950

Anmerkungen:

- Zwischen dem Umsetzungskonzept und den in den Leistungsvereinbarungen zugewiesenen Aufwänden bestehen z.T. Differenzen (in Summe CHF 129'000)
- Der Transformationsaufwand fällt gemäss Umsetzungskonzept 2009-2011 an.

