

Prüfung des Neubauprojektes der Botschaft in Peking

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Neubauprojekt der Botschaft in Peking zielt darauf ab, die bestehenden Gebäude aus den 1970er-Jahren aufgrund der veralteten technischen Anlagen, des Bedarfs an Arbeitsplätzen sowie der notwendigen Anpassung an die Erdbeben-Baunormen zu ersetzen. 2016 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit der Umsetzung dieses Projekts beauftragt. Letzteres wartet derzeit auf die Bewilligungen der chinesischen Behörden. In Erwartung ihrer Antwort, haben das EDA und das BBL entschieden, die Projektplanung auszusetzen und abzuwarten, bevor sie dem Parlament das Projekt und den Kreditantrag vorlegen. Die letzte Kostenschätzung beläuft sich auf rund 48 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung des Bauprojekts durchgeführt, und sich dabei auf dessen Verwaltung durch die Schweizer Akteure, namentlich durch das EDA und das BBL, konzentriert. Im Allgemeinen wurden das Projekt nach den geltenden Standards organisiert und durchgeführt und die örtlichen Besonderheiten berücksichtigt. Jedoch müssen wichtige Aspekte, die die Wirtschaftlichkeit betreffen, überprüft werden, angefangen bei der Grösse des Projekts.

Die EFK hat diese Prüfung im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags durchgeführt, der im Bundesgesetz über die Finanzkontrolle verankert ist und sich insbesondere auf die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes stützt. Die Beurteilungen und Empfehlungen richten sich ausschliesslich an die Schweizer Behörden.

Der Bedarf an Arbeitsplätzen sollte regelmässig überprüft werden

Bei der Lancierung des Projekts im Jahr 2016 zählte die Kanzlei der Botschaft in Peking 89 Mitarbeitende, wobei in den vergangenen Jahren ein Trend zur Aufstockung der Belegschaft zu verzeichnen war. Der Trend kehrte sich jedoch ab 2018 um, zunächst aufgrund einer Straffung der Organisation, dann wegen COVID und des Rückgangs der Nachfrage nach Visa und der Tätigkeiten der Botschaft im Allgemeinen. 2022 waren 64 Mitarbeitende bei der Kanzlei der Botschaft in Peking angestellt.

Das aktuelle Projekt, das auf dem Auftrag des EDA basiert und vom BBL validiert wurde, sieht 132 Arbeitsplätze vor, was dem Doppelten der aktuellen Belegschaft entspricht.

Die Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien werden derzeit nicht erfüllt

Wie in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vorgesehen, muss das BBL den ursprünglichen Auftrag sowie die vom Auftraggeber formulierten Anträge kritisch prüfen und anschliessend sicherstellen, dass die geltenden Standards eingehalten werden. Mehrere Indikatoren zeigen, dass dies im Rahmen des Projekts nicht systematisch der Fall war. Jene drei Indikatoren, für die Standards gelten (Quadratmeter pro Arbeitsplatz, Verhältnis Geschossfläche zu Nutzfläche und Grösse der Einzelbüros),

werden nicht herangezogen und werden vom BBL nicht überprüft. Die Sollwerte werden nicht erreicht und die Oberflächen werden nicht effizient genutzt.

Im Rahmen der Weiterführung des Projekts müssen das EDA und das BBL auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse über eine Anpassung des Projekts entscheiden, damit es gemäss den Artikeln 9 und 17 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes den tatsächlichen Bedürfnissen und den Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien entspricht.

Geschätzte Kosten von 25 auf 48 Millionen Franken gestiegen

Für jede Phase des Projekts liegt dem BBL eine Kostenschätzung vor. Die Kosten sind von etwa 25 Millionen Franken zum Zeitpunkt des Projektwettbewerbs auf etwas mehr als 48 Millionen Franken für die Ausführung angestiegen.

Gemäss dem BBL sind die Anpassung des Projekts an die chinesischen technischen Standards (zusätzliche Flächen und technische Massnahmen), die Inflation, die Steuern sowie die Projektänderungen hauptsächlich dafür, dass sich die Kosten nahezu verdoppelt haben.

All diese Mehrkosten lassen sich allerdings nicht allein dadurch erklären. Die Dokumentation der Kostenentwicklung sollte verbessert werden. Insbesondere muss dabei die Inflation systematisch berücksichtigt und nachvollziehbar dargestellt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern funktioniert gut, gewisse Standards müssen angepasst werden

Die Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem BBL funktioniert gut. Vonseiten des EDA wäre es sinnvoll gewesen, sämtliche relevanten Akteure enger und von Anfang an in das Projekt einzubeziehen, um von ihrem Expertenwissen zu profitieren und gewisse Kosten zu vermeiden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Fachleute für den Betrieb des aktuellen Gebäudes in Peking oder um den Informationssicherheitsbeauftragten des EDA.

Um in Zukunft die Effizienz von Bauprojekten im Ausland sicherzustellen, empfiehlt die EFK dem BBL, aussagekräftige Indikatoren festzulegen, diese während der Projektlaufzeit zu überprüfen und als Steuerungsinstrument zu nutzen.

Ausserdem hat die EFK Verbesserungspotenzial bei der Frage der angeforderten Reserve-Arbeitsplätzen sowie deren Integration in das Projekt in Form von Ausbautappen oder einer schrittweisen Inbetriebnahme zur Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses identifiziert. In Zukunft wird es unerlässlich sein, die Ausarbeitung strategischer Varianten (Alternativstandort, Vermietung) zu dokumentieren.

Originaltext auf Französisch