

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



Bauprüfung Bundesasylzentren

Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für
Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17377.420.00382
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Fakten zu den Bundesasylzentren	11
2.1 Beschleunigtes Asylverfahren: 18 Zentren in sechs Regionen	11
2.2 Die Standortsuche ist eine grosse Herausforderung.....	12
3 Die projektspezifische Wirtschaftlichkeit ist nachzuweisen	13
4 Funktionale und bautechnische Standards	15
4.1 Die Anforderungen an die Unterbringung sind umfassend festgelegt.....	15
4.2 Die Ausführungsstandards sind definiert – Plankosten sind nicht hinterlegt	16
5 Die Programmsteuerung	18
5.1 Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL ist zweckmässig organisiert und funktioniert.....	18
5.2 Die Aussagekraft der strategischen Projektführung kann verbessert werden.....	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	20
Anhang 2: Abkürzungen	21
Anhang 3: Glossar	22

Bauprüfung Bundesasylzentren

Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Am 5. Juni 2016 hat das Schweizervolk die Vorlage für das beschleunigte Asylverfahren angenommen. Mit einem Kostendach von 583 Millionen Franken sollen 18 Bundesasylzentren (BAZ) mit 5000 Schlaf- und 630 Arbeitsplätzen in sechs Regionen der Schweiz geschaffen werden.

Vor diesem Hintergrund prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Planung und Realisierung der BAZ, Aspekte der Wirtschaftlichkeit sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Die Ergebnisse der Prüfungsschwerpunkte sind differenziert ausgefallen. Während die Zusammenarbeit gut funktioniert, die Anforderungen an die BAZ umfassend definiert sind und in der Projektierung entsprechend berücksichtigt werden, ist bei der Projektumsetzung noch Verbesserungspotenzial vorhanden.

Die bautechnischen Standards sind noch nicht monetarisiert

Um den Planungsaufwand zu reduzieren und den künftigen Betriebsanforderungen Rechnung zu tragen, haben das SEM und das BBL gemeinsam neue Standards für die BAZ erarbeitet und Ende 2017 verabschiedet. In der Botschaft zum Asylgesetz (3. September 2014) sind die Kostendächer für die Realisierung von Schlaf- und Arbeitsplätzen festgelegt. Demnach darf ein Schlafplatz höchstens 120 000 Franken und ein Arbeitsplatz 100 000 Franken kosten. Die neuen Standards wurden bis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht mit Kosten hinterlegt. Somit ist nicht sichergestellt, dass mit deren Anwendung die gesteckten Kostenziele erreicht werden können.

Die Kennzahlen zur projektspezifischen Wirtschaftlichkeit sind zu präzisieren

Neben den übergeordneten Kennzahlen (Kosten pro Schlaf- und Arbeitsplatz) will das BBL die projektspezifische Wirtschaftlichkeit beurteilen und vergleichen. Die zu diesem Zweck erforderlichen Projektkennzahlen und deren Zielwerte befinden sich zum Prüfungszeitpunkt in Überarbeitung. Damit das BBL die Investitions- und die Betriebskosten vergleichen und optimieren kann, soll es die dazu erforderlichen Kennzahlen abschliessend festlegen.

Die Aussagekraft der Instrumente für die strategische Projektführung kann verbessert werden

Damit das beschleunigte Asylverfahren gestartet werden kann, müssen bis Februar 2019 80 % der Schlaf- und 100 % der Arbeitsplätze realisiert sein. Daraus ergibt sich ein grosser Termindruck beim BBL für die Planung und Realisierung der BAZ. Das Portfoliomanagement des BBL unterstützt den Lenkungsausschuss bei der Steuerung des Gesamtprojektes BAZ.

Das BBL soll die Qualität der Daten und Informationen und damit die Aussagekraft der strategischen Projektsteuerung verbessern.

Audit de construction des centres d'accueil pour réfugiés

Secrétariat d'État aux migrations, Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le 5 juin 2016, le peuple suisse a accepté le projet visant à accélérer les procédures d'asile. Avec un plafond de dépenses fixé à 583 millions de francs, il est prévu de bâtir 18 centres fédéraux pour demandeurs d'asile (CFA) dans six régions de la Suisse, comprenant 5000 places d'hébergement et 630 postes de travail.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié la planification et la réalisation des CFA, les aspects liés à l'économicité ainsi que la collaboration entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et l'Office des constructions et de la logistique (OFCL). Les résultats sont très contrastés. La collaboration fonctionne bien et les exigences applicables aux CFA ont été définies de façon exhaustive et seront prises en compte lors de la phase d'étude. Toutefois, la mise en œuvre du projet présente encore un potentiel d'amélioration.

Le montant des standards techniques de construction n'est pas encore chiffré

Pour réduire les coûts liés à la planification et prendre en considération les exigences futures en matière d'exploitation, le SEM et l'OFCL ont élaboré de nouveaux standards pour les CFA, qu'ils ont adoptés à la fin 2017. Dans le message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile, les plafonds de dépenses à ne pas dépasser pour mettre en place des lits et des postes de travail sont définis. Les investissements à consentir ont été fixés à 120 000 francs par lit et à 100 000 francs par poste de travail. Comme les nouveaux standards n'étaient pas encore chiffrés au moment de l'audit, il n'est pas garanti que leur utilisation permettra d'atteindre l'objectif visé en matière de coûts.

Les indicateurs de l'économicité du projet doivent être précisés

En plus des indicateurs généraux (coûts par lit et par poste de travail), l'OFCL souhaite également évaluer et comparer l'économicité du projet. Au moment de l'audit, les indicateurs du projet et des valeurs cibles nécessaires à cette fin étaient en cours de révision. Pour pouvoir comparer et optimiser les coûts d'investissement et d'exploitation, l'OFCL doit fixer définitivement les indicateurs requis.

La fiabilité des instruments pour la gestion stratégique du projet peut être améliorée

80 % des lits et 100 % des postes de travail doivent être réalisés d'ici février 2019 pour que la procédure d'asile accélérée puisse démarrer. Il existe une forte pression sur l'OFCL pour planifier et réaliser les CFA dans les délais. Son unité Gestion du portefeuille soutient le comité de pilotage dans la gestion du projet global des CFA.

L'OFCL doit améliorer la qualité des données et des informations et, ainsi, la fiabilité de la gestion stratégique du projet.

Texte original en allemand

Verifica della costruzione dei centri federali per richiedenti l'asilo

Segreteria di Stato della migrazione, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Il 5 giugno 2016 il popolo svizzero ha approvato il progetto per accelerare le procedure d'asilo. In sei regioni della Svizzera verranno creati 18 centri federali per richiedenti l'asilo (CFA) che offriranno 5000 posti letto e 630 posti di lavoro. Il limite di spesa ammonta a 583 milioni di franchi.

In questo contesto il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato la pianificazione e la realizzazione dei CFA, gli aspetti legati alla redditività nonché la collaborazione tra la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). I risultati sono molto diversi: se da un lato la collaborazione si è rivelata buona e le esigenze dei CFA sono state definite in maniera esaustiva e considerate al momento della progettazione, dall'altro l'attuazione del progetto presenta ancora margine di miglioramento.

L'importo degli standard tecnici di costruzione non è ancora stato quantificato

Per ridurre i costi legati alla pianificazione e tenere conto dei futuri requisiti d'esercizio, la SEM e l'UFCL hanno elaborato nuovi standard per i CFA che sono stati adottati a fine 2017. Nel messaggio del 3 settembre 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo sono stati stabiliti i limiti di spesa per la realizzazione dei posti letto e dei posti di lavoro. I costi per un posto letto possono ammontare al massimo a 120 000 franchi, mentre quelli per un posto di lavoro al massimo a 100 000 franchi. Al momento della verifica l'importo dei nuovi standard non era stato ancora quantificato. Per questa ragione non è garantito che l'applicazione di tali standard permetta di raggiungere l'obiettivo in termini di costi.

Gli indicatori concernenti la redditività del progetto devono essere precisati

Oltre agli indicatori sovraordinati (costi per posto letto e per posto di lavoro), l'UFCL intende valutare e confrontare anche la redditività del progetto. Al momento della verifica gli indicatori del progetto e i relativi valori di riferimento, necessari a tale scopo, si trovavano in fase di rielaborazione. Per poter confrontare e ottimizzare i costi di investimento e d'esercizio, l'UFCL deve definire in modo esaustivo gli indicatori necessari.

L'affidabilità degli strumenti per la gestione strategica del progetto può essere migliorata

Per poter accelerare la procedura d'asilo, entro febbraio 2019 devono essere realizzati l'80 per cento dei posti letto e il 100 per cento dei posti di lavoro. Di conseguenza l'UFCL deve pianificare e realizzare i CFA entro limiti di tempo molto ristretti. L'unità Gestione del portafoglio dell'UFCL sostiene il comitato direttivo nella gestione del progetto globale CFA.

L'UFCL deve migliorare la qualità dei dati e delle informazioni e quindi anche l'affidabilità della gestione strategica del progetto.

Testo originale in tedesco

Construction of federal asylum centres audit

State Secretariat for Migration, Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

On 5 June 2016, the Swiss people accepted the draft on an accelerated asylum procedure. 18 federal asylum centres housing 5000 beds and creating 630 jobs in six regions in Switzerland are to be built with a cost ceiling of CHF 583 million.

Against this background, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the planning and realisation of the federal asylum centres, aspects of economic efficiency and the cooperation between the State Secretariat for Migration (SEM) and the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL). The results of the audit's focal areas varied. While the cooperation works well and the requirements for the federal asylum centres are comprehensively defined and accordingly considered during project planning, there is still room for improvement in the project implementation.

Civil engineering standards are not yet monetised

In order to reduce planning costs and to take future operating requirements into account, the SEM and the FOBL jointly developed new standards for the federal asylum centres and adopted these at the end of 2017. The cost ceilings for creating beds and jobs are set out in the dispatch on the Asylum Act (3 September 2014). This determines that the cost of a bed may not exceed CHF 120,000 and a job no more than CHF 100,000. At the time of the audit, the costs of the new standards had not been published. This means that it cannot be ensured that by applying these standards the agreed costs targets will be met.

Project-specific economic efficiency indicators must be specified

In addition to overarching indicators (cost per bed and job), the FOBL wants to evaluate and compare project-specific economic efficiency. The project indicators and their target values required for this were under revision at the time of the audit. It should set out the finalised indicators so that the FOBL can compare and optimise the investment and operating costs.

Informative value of the strategic project management instruments can be improved

In order for the accelerated asylum procedure to begin, 80% of the beds and 100% of the jobs must be in place by February 2019. This puts the FOBL under significant deadline pressure with regards to the planning and realisation of the federal asylum centres. The FOBL's portfolio management supports the steering committee in managing the overall federal asylum centre project.

The FOBL should improve the quality of data and information and, in turn, the informative value of the strategic project management.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des BBL

Das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowohl bei der Schlussbesprechung wie auch zum vorliegenden Bericht. Einige bautechnische Standards wurden im Vorfeld gemeinsam mit dem SEM aus Erfahrungen und Erkenntnissen des Betriebs von bisherigen Asylunterkünften definiert. Dabei wurde ein optimales Kosten/Nutzen-Verhältnis auch im Hinblick auf die Lebenszykluskosten berücksichtigt. In Kenntnis der Kenn- und Vergleichswerte der einzelnen Standards werden diese in der Umsetzungsphase berücksichtigt und periodisch angepasst, damit die Kostenvorgaben eingehalten werden. Das BBL orientiert sich an den Kennwerten der Fussnote 77 gemäss Botschaft zur Neustrukturieren des Asylwesens. Diese übergeordneten Kennwerte belaufen sich für Arbeitsplätze auf Fr. 100 000 und für Schlafplätze auf Fr. 120 000. Diese Kennwerte wurden vom SEM für die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes berechnet und bilden für die neuen Bundeszentren das Kostendach von insgesamt Fr. 583 Millionen. Im Rahmen der Projektierungen neuer BAZ werden vom BBL jeweils weitere massgebende projektspezifische Kennwerte festgelegt und in den Projektdokumentationen ausgewiesen. Die Empfehlung der EFK, zur Aussagekraft der Instrumente für die strategische Projektführung des BBL, wurde bereits umgesetzt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf das Finanzkontrollgesetz prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Staatssekretariat für Migration (SEM) und beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) den Bau der Bundesasylzentren (BAZ).

Die Schweizer Bevölkerung hat am 5. Juni 2016 die Vorlage für das beschleunigte Asylverfahren angenommen und damit die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung geschaffen. Damit das beschleunigte Asylverfahren umgesetzt werden kann, müssen vorgängig die 18 erforderlichen BAZ gebaut oder zugemietet werden. Zum Prüfungszeitpunkt ist ein Kostendach von 583 Millionen Franken vorgegeben.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung fokussiert auf die Planung und Realisierung der BAZ, deren Wirtschaftlichkeit sowie auf die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL. Für die Beurteilung hat die EFK folgende Prüfungsschwerpunkte festgelegt:

- Werden die BAZ wirtschaftlich gebaut? (siehe Kap. 3)
- Werden die BAZ den Anforderungen entsprechend gebaut? (siehe Kap. 4)
- Ist die Steuerung des Programms BAZ durch eine adäquate Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL sichergestellt? (siehe Kap. 5)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Frank Ihle (Revisionsleiter) und Katrin Windolf durchgeführt. Während der Prüfung standen Mitarbeitende vom SEM und vom BBL als Interviewpartner zur Verfügung. Alle Ergebnisse basieren auf Interviews sowie auf der Auswertung ausgewählter Dokumente.

Über die Projekte Boudry, Basel, Giffers und Duttweiler wurden die Prüfungsschwerpunkte validiert. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe. Die Auswahl erfolgte aus dem Projektportfolio der BAZ. Anlässlich eines Besuches des Empfangs- und Verfahrenszen-trum (EVZ) Basel, konnte sich das Prüfteam ein Eindruck über die Funktionsweise und die Infrastruktur verschaffen.

Die Prüfung wurde im Zeitraum vom 3. bis zum 28. November 2017 durchgeführt. Die Ergebnisse stellen eine Momentaufnahme dar. Eingang in den Bericht fand ergänzend die Verabschiedung des Sachplans Asyl am 20. Dezember 2017 durch den Bundesrat.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK sowohl vom SEM als auch vom BBL umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollum-fänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. März 2018 statt. Teilgenommen haben seitens SEM die stellvertretende Direktorin, der Chef Planung und Ressourcen und der Chef Bundeszentren. Seitens BBL waren der stellvertretende Direktor, zwei Portfoliomanager und ein Vertreter der internen Revision anwesend. Von der EFK haben der Fachbereichsleiter, der Revisionsleiter und die Prüfungsexpertin teilgenommen.

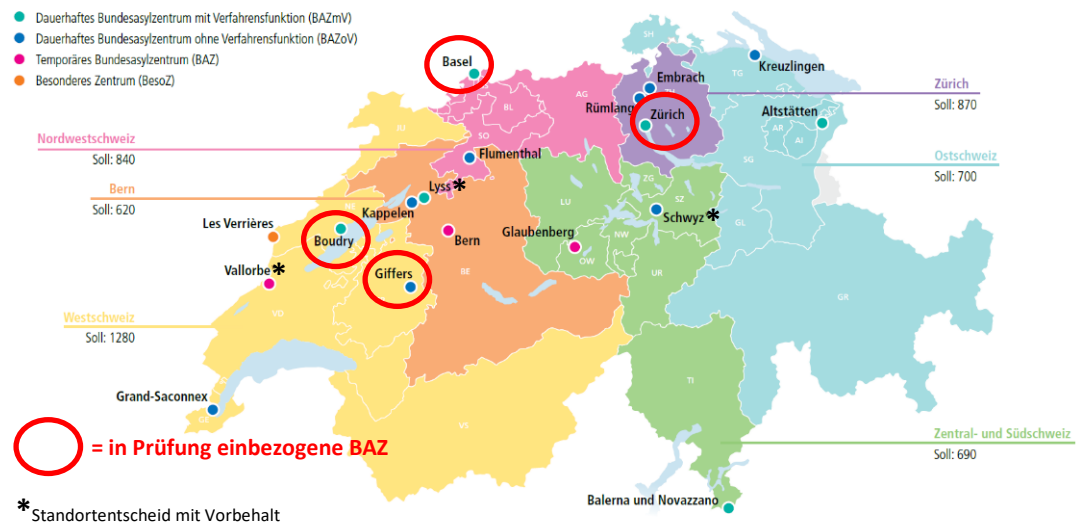
Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Fakten zu den Bundesasylzentren

2.1 Beschleunigtes Asylverfahren: 18 Zentren in sechs Regionen

Die Schweiz ist aufgeteilt in sechs Asylregionen. In jeder Region betreibt der Bund ein Verfahrenszentrum und bis zu drei Ausreisezentren (siehe Grafik). Total sollen 18 BAZ realisiert und betrieben werden.



Grafik: Die sechs Asylregionen der Schweiz mit den möglichen Standorten der BAZ (Quelle: Projekthandbuch Lenkungsausschuss neue Bundesasylzentren vom 10. Oktober 2017)

Der Grossteil der Asylverfahren soll ab 2019 in maximal 140 Tagen in den Zentren des Bundes abgeschlossen werden. Ausgehend von 24 000 Asylgesuchen pro Jahr, ergibt sich eine benötigte Unterbringungskapazität von total 5000 Betten, verteilt auf 18 BAZ. Um auf unterjährige Schwankungen bei den Asylgesuchen reagieren zu können, ist darin bereits eine Reserve von 20 % enthalten.

Damit die Asylverfahren beschleunigt umgesetzt werden können, müssen 630 Arbeitsplätze realisiert und besetzt werden. Der Grossteil der Arbeitsplätze wird sich in den Verfahrenszentren befinden. Über das beschleunigte Asylverfahren sollen gemäss der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (3. September 2014) jährlich 170 Millionen Franken eingespart werden können. Die wesentlichen Einsparungen ergeben sich aus der verkürzten Verfahrensdauer und den damit verbundenen Kosten während des Aufenthalts der Asylsuchenden.

Am 14. März 2016 informierte das SEM, dass die Ziele aus dem Testbetrieb für das beschleunigte Asylverfahren erreicht wurden. Auch bestätigte die Evaluation die Wirtschaftlichkeit der Beschleunigung. Mittelfristig spart der Bund gegenüber dem heutigen System jährlich jedoch nur noch rund 110 Millionen Franken ein. Zum Prüfungszeitpunkt geht das SEM von einer weiteren Abnahme der jährlichen Einsparungen aus. Hingegen bleiben die maximalen Investitionen von 583 Millionen Franken für die BAZ unverändert.

Um das beschleunigte Asylverfahren zu starten, müssen im Februar 2019 rund 80 % der Schlaf- und 100 % der Arbeitsplätze realisiert sein.

Gemäss der Botschaft zum Asylgesetz darf ein Schlafplatz maximal 120 000 Franken, ein Schlafplatz in einem besonderen Zentrum¹ 130 000 und ein Arbeitsplatz 100 000 Franken kosten. Darauf gestützt und unter der Annahme, dass die Kantone 500 zusätzliche Schlafplätze bereitstellen, ergibt sich für den Bund ein Kostendach von 583 Millionen Franken.

2.2 Die Standortsuche ist eine grosse Herausforderung

Eine der grössten Herausforderungen für das SEM ist die Standortsuche für die Asylzentren. Ende März 2014 nahm es auf Grundlage der damaligen Planungen die Arbeiten für das Standortkonzept der BAZ auf. Unzählige Gespräche wurden mit den politisch Verantwortlichen der möglichen Standorte geführt. Im Rahmen der Standortsuche wurden bis März 2017 rund 150 Standorte geprüft. Gemäss dem Bericht des SEM (27. März 2017) an die Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereiches (AGNA) hätte die Standortplanung 2017 abgeschlossen werden sollen.

Gestützt auf diese Ergebnisse erarbeiteten das SEM und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) den Entwurf des Sachplans Asyl. Am 4. April 2017 wurde das Verfahren zur Anhörung der Kantone und Gemeinden sowie zur Information und Mitwirkung der Bevölkerung zum Entwurf eröffnet. Am 20. Dezember 2017 hat der Bundesrat den Sachplan Asyl verabschiedet. Dieser legt die Standorte der neuen BAZ fest und schafft die Grundlage für die erforderlichen Bewilligungsverfahren.

Die Umsetzung des Sachplans erfordert die Einführung eines Plangenehmigungsverfahrens (PGV). Wie vorgesehen, hat der Bundesrat am 25. Oktober 2017 die Verordnung über das PGV verabschiedet. Ab dem 1. Januar 2018 führt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Plangenehmigungen für Bauten und Anlagen durch, die dem Bund zur Unterbringung von Asylsuchenden und zur Behandlung der Asylverfahren dienen. Die Mitwirkungs- und Beschwerderechte der Bevölkerung (Bsp. Anhörung der Gemeinden und Kantone, Einsprache, Beschwerdemöglichkeit an Bundesverwaltungs- und Bundesgericht) bleiben dabei jedoch erhalten.

Ziel des neuen PGV ist die Vereinfachung und Beschleunigung des baurechtlichen Bewilligungsverfahrens besonders bei Vorhaben, die nicht zonenkonform sind. Die Einführung des PGV wird vom Bund, den Kantonen sowie dem Städte- und Gemeindeverband unterstützt und getragen.

Die Standortsuche wird stark von externen Faktoren beeinflusst (etwa vorhandene kantonale Angebote oder zeitliche Verfügbarkeit). Aufgrund des Termindrucks bei der Realisierung der BAZ müssen daher, im Sinne von Kompromissen, teilweise Standorte und bestehende Gebäude übernommen werden, welche die Kosten pro Schlaf- und Arbeitsplatz sowohl negativ aber auch positiv beeinflussen können.

¹ Zentrum für Asylsuchende, welche die Sicherheit, Ordnung und den normalen Betrieb in einem BAZ gefährden.

3 Die projektspezifische Wirtschaftlichkeit ist nachzuweisen

Gemäss BBL sind die maximalen Kosten pro Schlaf- und Arbeitsplatz (siehe Kap. 2.1) die zentralen und zwingend einzuhaltenden Kennzahlen. Die Grundlagen für den Bau von BAZ² fordern darüber hinausgehend, dass mit projektspezifischen Kennzahlen die Wirtschaftlichkeit zwecks Vergleichbarkeit je BAZ auszuweisen sind. Das Kennzahlenset wird jedoch nicht explizit festgelegt. In der Projektdokumentation des BBL definiert ein Kapitel die zu erarbeitenden Kennzahlen (Bsp. Wirtschaftlichkeit der Grundrisse, Kosten pro Schlaf-/Arbeitsplatz, Betriebskosten, Energiekennzahlen etc.). Gemäss BBL befinden sich die Kennzahlen in Überarbeitung und sollen auf die BAZ entsprechend angepasst werden. Die Bandbreite, die eine Kennzahl für eine erwartete Wirtschaftlichkeit erreichen muss, ist nicht festgelegt.

Damit die in der Botschaft zum Asylgesetz ausgewiesenen Einsparungen realisiert werden können, muss das beschleunigte Asylverfahren im Jahr 2019 eingeführt werden. Da bis im Februar 2019 rund 80 % der Schlaf- und 100 % der Arbeitsplätze gebaut sein müssen, entsteht gemäss BBL ein grosser Termindruck für die Projektierung / Realisierung der BAZ. Als eine Massnahme zur Beschleunigung ist die Modul- oder Elementbauweise für Neubauten vorgesehen.

Die Baustandards definieren teilweise sehr präzise, was wie zu realisieren ist. Auf diesem Detaillierungsgrad könnte mit Blick auf die 18 BAZ eine zentrale Beschaffung für ausgewählte Elemente aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein. Gemäss BBL ist ein solches Vorgehen nicht geplant und die Beschaffungen sollen projektbezogen erfolgen.

Beurteilung

Dass die Wirtschaftlichkeit der BAZ ermittelt und verglichen werden soll, ist positiv zu bewerten. Dass zu diesem Zweck die projektspezifischen Kennzahlen BAZ-bezogen angepasst werden sollen, ist nachvollziehbar. Zum Prüfungszeitpunkt lag das Kennzahlenset und eine Erwartung der zu erreichenden Werte nicht vor. Damit besteht das Risiko, dass die Vergleichbarkeit nicht oder nur ungenügend sichergestellt werden kann. Zudem ist nicht gewährleistet, dass bei einem Variantenvergleich die am «wenigsten unwirtschaftliche» Lösung erkannt wird. Auch das Fehlen von zu erreichenden Zielwerten je Kennzahl lässt einen bewussten oder unbewussten Spielraum offen. Die EFK geht davon aus, dass das BBL Erwartungen definiert, was eine wirtschaftliche oder unwirtschaftliche Lösung ist und wie bei allfälligen Abweichungen darauf reagiert werden muss.

Die Ausstattungen in den Bereichen Kochen, Waschen, Bügeln etc. müssen hohen Beanspruchungen standhalten. Daher entsprechen die Standards teilweise Industrieanforderungen mit entsprechend hohen Kosten. Mit dem Multiplikator Anzahl BAZ könnten sich Mengen ergeben, die eine zentrale Beschaffung rechtfertigen würden. Das BBL als zentrale Beschaffungsstelle hat diese Variante nicht vorgesehen und geprüft. Damit wurde aus Sicht der EFK eine Möglichkeit vergeben, durch einen Skaleneffekt die Wirtschaftlichkeit positiv zu beeinflussen.

² Dokument: Grundlage für den Bau von Bundesasylzentren, Version 1.1 genehmigt am 13.10.2017

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, vor Beginn der nächsten Projektierungen von BAZ das projektspezifische Kennzahlenset zu definieren und festzulegen, welche Zielwerte erfüllt werden müssen, um ein optimales Verhältnis zwischen Investitions- und Betriebskosten zu erreichen.

Stellungnahme des Geprüften

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden.

Das BBL orientiert sich an den Kennwerten der Fussnote 77 gemäss Botschaft zur Neustrukturieren des Asylwesens. Diese übergeordneten Kennwerte belaufen sich für Arbeitsplätze auf Fr. 100 000 und für Schlafplätze auf Fr. 120 000. Diese Kennwerte wurden vom SEM für die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes berechnet und bilden für die neuen Bundeszentren das Kostendach von insgesamt Fr. 583 Millionen. Im Rahmen der Projektierungen neuer BAZ werden vom BBL jeweils weitere massgebende projektspezifische Kennwerte festgelegt und in den Projektdokumentationen ausgewiesen (z.B. Kosten pro Schlafplatz, Geschossfläche zu Hauptnutzfläche, Höhe der Betriebskosten pro m² usw.). Somit wird vor Beginn der Projektierungen als Vorgabe ein projektspezifisches Kennzahlenset festgelegt, welches den jeweiligen Rahmenbedingungen entspricht.

4 Funktionale und bautechnische Standards

4.1 Die Anforderungen an die Unterbringung sind umfassend festgelegt

Das SEM und das BBL erarbeiten jeweils gemeinsam die Anforderungen an ein BAZ in Form von Standards. Während das SEM bei der Festlegung der Flächen sowie der Funktionalität im Lead ist, fokussiert sich das BBL auf die bautechnischen Anforderungen. Über das Verfahrens- (VZ) oder Ausreisezentrum (AZ) definieren sich die funktionalen Anforderungen.

Das Raumprogramm des SEM definiert die Gebäudebereiche (Bsp. Eingangsbereich, Unterkunft, Externe etc.) und die dazugehörigen Räume mit einer eindeutigen Nummerierung sowie der jeweiligen Fläche. Die Zusammenhänge und Begehbarkeiten der Gebäudebereiche regelt das Funktionsschema. Darüber hinaus legen ein generelles sowie die gebäude-spezifischen Betriebskonzepte fest, wie und durch wen in der Nutzungsphase welche Leistungen (Nutzer- und Gebäudebetrieb) zu erbringen sind.

Die ausgewiesenen Räume und Flächen hat das SEM mit einem Argumentarium belegt. Dieses übernimmt die Raumnummern und ist eine Sammlung von verschiedensten Vorgaben, Begründungen und Quellen (Richtlinien, Protokolle, kantonale Vorgaben, Internetrecherchen etc.). Teilweise wird die Raumgrösse von der Anzahl der Betten abhängig gemacht, ohne jedoch dazu eine Verhältniszahl zu nennen.

Der Anhang I zu den Grundlagen für den Bau der BAZ legt die bautechnischen Anforderungen (Standards) fest. Die Räume werden über ihre Nummern den festgelegten Raumgruppen (Arbeitsräume, Schlafräume, Nasszellen etc.) zugeordnet. Je Raumgruppe werden die anzuwendenden Ausführungsstandards bauelementweise definiert. Diese Vorgaben reichen von der Festlegung der zu erreichenden Normwerte über die Anwendung von bestehenden BBL-Weisungen bis hin zu konkreten Produktvorgaben.

Der Standort eines BAZ wird im Sachplan Asyl aufgenommen. Dabei kann es sich um die Übernahme eines bestehenden Gebäudes oder eine unbebaute Parzelle handeln. Für jeden möglichen Standort erstellt das SEM eine Vorprüfung, welche die Eignung des Standortes beurteilt. Bei positiver Beurteilung wird mit einer Machbarkeitsstudie (MBS) eine Entscheidungsgrundlage für den Standort erarbeitet. Die MBS bildet zusammen mit den Standards die Auftragsbasis für die Projektierung durch das BBL.

Beurteilung

Die definierten Anforderungen an ein BAZ sind sowohl von den Instrumenten wie auch von der Qualität und Quantität her zweckmässig. Die Zusammenhänge zwischen Funktionalität und bautechnischer Ausführungsstandards sind stringent. Mit den Raumnummern wird ein adäquates Instrument verwendet, welches die Nachvollziehbarkeit einfach macht.

Auch wenn nicht in jedem Fall ein eindeutiger Nachvollzug des Flächen- und Raumbedarfs gewährleistet ist, ist das Argumentarium positiv zu bewerten.

4.2 Die Ausführungsstandards sind definiert – Plankosten sind nicht hinterlegt

Gemäss BBL sind die in der Botschaft zum Asylgesetz festgelegten Kennwerte für die Erstellung von Schlaf- und Arbeitsplätzen (vgl. 2.1) als Kostendach zu verstehen. Diesen Kennwerten steht eine Nutzungsdauer (ND) von 25 Jahren gegenüber.

Bei jährlich rund 24 000 Asylgesuchen besteht bei der vorgeschlagenen Neustrukturierung des Asylbereichs ein Bedarf von rund 5000 Schlafplätzen in den Zentren des Bundes. Zusätzlich müssen für die Verfahrensdurchführung 630 Arbeitsplätze in den Asylzentren geschaffen werden. Gemäss der Immobilienbotschaft 2017 des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) sind für die Schlaf- und Arbeitsplätze Investitionen von höchstens 583 Millionen Franken geplant. Die notwendigen Investitionen für die Realisierung der BAZ beantragt das EFD etappiert über mehrere Botschaften. Das Projektportfoliocontrolling des BBL geht zum Prüfungszeitpunkt davon aus, dass die BAZ mit 581 Millionen Franken und damit 2 Millionen weniger als in der Botschaft beantragt, realisiert werden können.

Das SEM und das BBL haben, basierend auf Erfahrungen aus den bisherigen EVZ sowie auf dem seit 2014 laufenden Testbetrieb für ein beschleunigtes Asylverfahren, die neuen Standards BAZ erarbeitet. Im vierten Quartal 2017 wurden diese verabschiedet und genehmigt. Der wesentliche Kostentreiber ist gemäss BBL die Fläche. Das Raumprogramm des SEM wurde 2014 initial erstellt und anschliessend in zwei Überarbeitungsrunden optimiert. Es konnten Flächenreduktionen von rund 30 % erzielt werden. Nebst der Fläche haben auch die bautechnischen Standards einen Einfluss auf die Baukosten. Eine Monetarisierung dieser Standards fand bis zum Prüfungszeitpunkt nicht statt. Eine erste Analyse soll dem BBL zufolge nach der Abrechnung der Vorhaben Guglera (Mitte 2018) und Duttweiler (Ende 2019) erfolgen.

Das Ziel der Standards ist es zum einen bei der Realisierung der BAZ auf einheitliche Vorgaben zurückgreifen zu können und zum anderen sicherzustellen, dass die Kostendächer pro Schlaf- und Arbeitsplatz nicht überschritten werden. Während bei Neubauten der Standard konsequent anzuwenden ist, darf bei Umbauten im Sinne der wirtschaftlichsten Lösung davon abgewichen werden.

Beurteilung

Die neu erarbeiteten Standards sind positiv zu bewerten. Damit wird sichergestellt, dass bei konsequenter Anwendung ein entsprechender Planungsaufwand verhindert werden kann und gleichzeitig für den Betrieb funktionstüchtige Gebäude erstellt werden. Sinnvoll ist auch der Ansatz, dass bei bestehenden Gebäuden eine Abwägung zwischen dem Standard und der jeweils wirtschaftlichsten Lösung angestrebt wird. Dieses Vorgehen zeigt die Bestrebungen des SEM und des BBL, zweckmässige Lösungen realisieren zu wollen.

Durch das Fehlen einer Monetarisierung – wenn auch nur auf Planwerten – besteht das Risiko, dass mit den festgelegten Standards die vorgegebenen Kostendächer nicht eingehalten werden können. Die vorgesehene Validierung erfolgt nach Ansicht der EFK zu spät und so bleibt das Risiko bestehen. Zudem sind spätere Anpassungen während der Projektierung und der Realisierung mit entsprechenden Kostenfolgen verbunden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die bautechnischen Standards vor der weiteren Anwendung bei den noch zu erstellenden BAZ mit Plankosten zu hinterlegen, mit den Kostendächern abzugleichen und sicherzustellen, dass die Kostenziele eingehalten werden können.

Stellungnahme des Geprüften

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden.

Einige bautechnische Standards wurden im Vorfeld gemeinsam mit dem SEM aus Erfahrungen und Erkenntnissen des Betriebs von bisherigen Asylunterkünften definiert. Dabei wurde ein optimales Kosten/Nutzen-Verhältnis auch im Hinblick auf die Lebenszykluskosten berücksichtigt. In Kenntnis der Kenn- und Vergleichswerte der einzelnen Standards werden diese in der Umsetzungsphase berücksichtigt und periodisch angepasst, damit die Kostenvorgaben eingehalten werden. Dabei handelt es sich um ein übliches standardisiertes Vorgehen bei der Umsetzung von Bauprojekten im BBL.

5 Die Programmsteuerung

5.1 Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL ist zweckmässig organisiert und funktioniert

Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL für die Planung und Realisierung der BAZ ist in verschiedenen Dokumenten (Zusammenarbeitsvereinbarung, Projekthandbuch Lenkungsausschuss) beschrieben und geregelt. Während das BBL die klassischen Bauprozesse (Projektierung, Realisierung, Beschaffungen) führt und verantwortet, übernimmt das SEM eine Doppelrolle. Einerseits führt es den politischen, strategischen Prozess (Bsp. Standortplanung) und andererseits nimmt es als Nutzer Einsitz in der Projektorganisation.

Zum Prüfungszeitpunkt sollen aufgrund der bisherigen Erfahrungen aus der Projektarbeit die Zusammenarbeitsdokumente überarbeitet werden. Dabei stehen keine grundlegenden Anpassungen im Zentrum. Es sollen lediglich gewisse Schärfungen, etwa bei der politischen und projektspezifischen Kommunikation oder beim Risikomanagement, vorgenommen werden.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem BBL ist umfassend geregelt und wird gelebt. Die organisatorische Trennung zwischen der strategischen, politischen und der operativen Ebene ist zweckmässig.

Die vorgesehenen Präzisierungen bei der Zusammenarbeit zeigen, dass die beiden Ämter ihre Aufgaben und Rollen wahrnehmen und sich im Sinne kontinuierlicher Verbesserungen weiterentwickeln.

5.2 Die Aussagekraft der strategischen Projektführung kann verbessert werden

Das BBL führt das Portfoliomanagement der BAZ. Mit den Instrumenten Projekt- und Finanzcontrolling erfolgt die strategische Steuerung. Auf der Ebene des Einzelprojekts wird mittels Standbericht und Investitionscontrolling die Projektentwicklung überwacht und gesteuert.

Das Projektcontrolling zeigt das Gesamtportfolio der BAZ. Es informiert über Ort und Art des BAZ, die Anzahl an Schlaf- und Arbeitsplätzen, die Gesamtkosten, die Betriebsbereitschaft, die Projektrisiken und die Massnahmen. Nicht ersichtlich ist, in welcher Projektphase sich welches Vorhaben befindet. Die Projektrisiken (Kosten, Leistung, Termine, Risiken Vertragspartner etc.) sind konsolidiert und jeweils mit einem Risikowert von 1 bis 3 bewertet. Nicht ersichtlich ist, ob der Risikowert bereits die Massnahmenumsetzung berücksichtigt oder nicht. Als Risiko- und Massnahmeneigner ist das BBL oder das SEM aufgeführt.

Zwischen den angegebenen Werten «Ziel» (Botschaft) und «Plan» (Projekt) bestehen teilweise Unterschiede, die nicht oder nur mit grossen Detailkenntnissen erklärt werden können.

Beurteilung

Das Projektportfoliocontrolling ist ein wichtiges Instrument für die Steuerung des Gesamtprojektes BAZ. Ohne verlässliche Daten und Informationen besteht jedoch das Risiko, dass der Lenkungsausschuss seine Entscheidungen auf einer wenig belastbaren Basis fällt und allfällige Massnahmen zu spät oder falsch getroffen werden.

Beim Risikomanagement wird jeweils das BBL oder das SEM als Risiko- und Massnahmen-eigner eingesetzt. Jedes Risiko und jede Massnahme benötigt jedoch eine verantwortliche Person zur Überwachung. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich niemand zuständig fühlt und das Risikomanagement seine Wirkung nicht oder zu spät entfalten kann.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Qualität der Daten und Informationen und damit die Aussagekraft der strategischen Projektsteuerung zu verbessern. Das Risikomanagement ist dahingehend zu präzisieren, dass die Risiken und Massnahmen den verantwortlichen Personen zugeordnet werden können.

Stellungnahme des Geprüften

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Diese Empfehlung ist vom BBL bereits umgesetzt worden. Die Anzahl Schlaf- und Arbeitsplätze der Übergangslösungen werden nicht mehr in die strategische Projektsteuerung mitberechnet. Diese Plätze werden wie in der Botschaft zur Neustrukturierung ausgewiesen, dargestellt. Ebenso werden Risiken und Massnahmen einer verantwortlichen Person beim BBL oder SEM umgehend zugeordnet.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

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

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.01

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 5. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2016), SR 172.010.21

Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 (Stand am 1. Dezember 2017), SR 142.311.23

Botschaften

14.063 – Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991

15.039 – Botschaft über die Immobilien des EFD für das Jahr 2015 (Immobilienbotschaft EFD 2015) vom 20. Mai 2015, BBl 2015 3857

16.046 – Botschaft über die Immobilien des Eidgenössischen Finanzdepartements für das Jahr 2016 (Immobilienbotschaft EFD 2016) vom 25. Mai 2016, BBl 2016 4333

17.037 – Botschaft über die Immobilien des Eidgenössischen Finanzdepartements für das Jahr 2017 (Immobilienbotschaft EFD 2017), BBl 2017 4053

Anhang 2: Abkürzungen

AGNA	Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereiches
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AZ	Ausreisezentrum
BAZ	Bundesasylzentrum
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BesoZ	Besonderes Zentrum
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
MBS	Machbarkeitsstudie
ND	Nutzungsdauer
PFM	Portfoliomanagement
PGV	Plangenehmigungsverfahren
SEM	Staatssekretariat für Migration
VZ	Verfahrenszentrum

Anhang 3: Glossar

Verfahrenszentrum	In diesen BAZ werden Asylgesuche eingereicht, geprüft und entschieden. Alle dazu nötigen Akteure befinden sich unter einem Dach. Asylsuchende bleiben für die Dauer ihres Verfahrens in diesen Zentren und werden nicht mehr an die Kantone überwiesen. Dort gibt es neben den Unterkünften für Asylsuchende auch Büros für Befrager/innen, Dolmetscher/innen, Dokumentenprüfer/innen oder die Rechtsvertretung.
Ausreisezentrum	In diesen BAZ halten sich überwiegend Personen auf, deren Asylverfahren unter das Dublin-Abkommen fallen oder deren Asylgesuche abgelehnt wurden. Diese Personen bleiben in den Bundeszentren und sollen nicht mehr wie bis anhin in die kantonalen Asylzentren transferiert werden. Es handelt sich um Personen, die in der Regel die Schweiz nach kurzer Zeit wieder verlassen müssen.
Besondere Zentren	Wenn ein Asylsuchender die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder den Betrieb der normalen BAZ durch sein Verhalten stört, kann er in einem besonderen Zentrum untergebracht werden. Vorgesehen sind zwei solcher Zentren für je rund 60 Personen.
Projekt-Portfolio-Controlling	Instrument für die Steuerung eines Projekt-Portfolios mit aussagekräftigen Kennzahlen und einer systematischen Verbindung zum Einzelprojekt. Zeigt die Zusammenhänge und Abhängigkeiten sowie Synergien zwischen den Projekten auf und bildet eine transparente Entscheidungsbasis.

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).