

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



Bauprüfung Neubau Verwaltungsgebäude 2. Etappe, Zollikofen

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19244.620.00230
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Vertragsgestaltung	16
2.1 Der zweiteilige Vertrag der TU-Beauftragung ist praktikabel	16
3 Projektorganisation der Bauausführung	19
3.1 Verantwortlichkeiten sind festgelegt, Optimierungen existieren bei den Ressourcen zur Bauüberwachung	19
3.2 Benutzerorganisationen und Objektmanagement sind im Projekt einbezogen	21
4 Projektsteuerung beim TU-Vertrag	23
4.1 Punktueller Verbesserungspotenzial bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente	23
4.2 Das Steuern von Kosten, Leistungen und Terminen ist bei konsequenter Anwendung der Instrumente gewährleistet.....	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27

Bauprüfung Neubau Verwaltungsgebäude 2. Etappe, Zollikofen

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Gegenwärtig realisiert das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) den «Neubau des Verwaltungsgebäudes 2. Etappe» in Zollikofen (BE). Dieses Gebäude wird nach einem Gesamtleistungswettbewerb seit Ende 2016 geplant und erstellt. Verantwortlich für die Umsetzung ist Marti AG, eine Totalunternehmung (TU)¹.

Der Neubau wird der zivilen Bundesverwaltung zur Unterbringung seiner Mitarbeitenden dienen. Bis Mitte 2021 entstehen für das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation und das Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements 1160 Arbeitsplätze. Diese werden zeitgemäss ausgestattet und berücksichtigen die mobilen Arbeitsplatzformen. Für diese Investitionen sind Finanzmittel von rund 100 Millionen Franken veranschlagt.

Die Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) fokussierte auf die Projektsteuerung durch das BBL. Dazu wurden vertragliche Aspekte, organisatorische Leitplanken und angewendete Steuerungsinstrumente einbezogen. Insgesamt ergab die Prüfung ein gutes Ergebnis, ersichtlich vor allem bei der zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen der Bauherrschaft und der TU. Daraus resultierte eine Empfehlung. Zudem sind verschiedene Anregungen formuliert.

Die Steuerung von Kosten, Leistungen und Terminen ist gewährleistet

Das BBL wendet bei der Umsetzung des Neubaus durch die TU ein standardisiertes Vorgehen an. Dieses umfasst zahlreiche vertragliche, organisatorische und fachspezifische Regelungen. In der Summe zeigte sich, dass die Steuerung von Kosten, Leistungen und Terminen durch das BBL gewährleistet ist.

Während der Bauausführung wird vom BBL ein Set von Steuerungsinstrumenten eingesetzt, welches für dieses Vorhaben angemessen ist. Allerdings besteht punktueller Verbesserungsbedarf. Einerseits beim Risikomanagement auf Projektebene, welches noch 2020 durch eine zeitgemässe Lösung ersetzt wird. Andererseits bei der konsequenteren Anwendung von Qualitätssicherung und Projektänderungen. Zudem sind einige inhaltliche Anpassungen im Projekthandbuch für künftige TU-Beauftragungen nötig.

Die personellen Ressourcen des BBL werden für die notwendigen bauüberwachenden und bauunterstützenden nicht delegierbaren Aufgaben als zu knapp bemessen eingestuft. Weil die Bauherrschaft bei der Beauftragung einer TU nicht automatisch einen «Bautreuhänder» einsetzen kann, sollte die Ressourcenfrage geklärt werden.

¹ «Neues Verwaltungsgebäude Zollikofen: Gesamtleistungswettbewerb entschieden», BBL, 25.11.2016 (<https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/dokumentation/nsb-news-traegerseite.msg-id-64621.html>)

Der zweiteilige Vertrag zur Beauftragung der Totalunternehmung hat sich bewährt

Aufgrund eines Gesamtleistungswettbewerbs erarbeitete die TU gemäss eines Planervertrags die detaillierte Planung des Vorhabens. Nach der Zusicherung der Ausführungsfinanzierung und der Unterzeichnung des TU-Vertrags startete die Bauausführung. Dieses zweiteilige Vertragswerk vermindert das Risiko des Bundes auf Entschädigungsforderungen, falls das Parlament der objektbezogenen Ausführungsfinanzierung nicht zustimmt. Aus vertraglicher Sicht besteht eine geringe Gefahr der Inkohärenz.

Die speziellen Vertragsklauseln werden als zielführend erachtet. So erzielt beispielsweise «die offene Abrechnung mit Kostendach» Transparenz zugunsten des BBL im Bereich des Baurechnungswesens.

Audit de construction d'un nouveau bâtiment administratif, 2^e étape, Zollikofen

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) réalise actuellement la deuxième étape de construction d'un nouveau bâtiment administratif à Zollikofen (BE). À la suite d'un concours sur l'étude et sur la réalisation, la conception et la construction de ce bâtiment est en cours depuis fin 2016. Marti AG, une entreprise totale (ET)¹, est responsable de la mise en œuvre.

Le nouveau bâtiment accueillera des collaborateurs de l'administration fédérale civile. D'ici mi-2021, il abritera 1160 postes de travail destinés à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication et au Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police. Les postes seront équipés de façon moderne et tiennent compte des formes de travail mobile. Ces investissements sont estimés à environ 100 millions de francs.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a porté principalement sur le pilotage du projet par l'OFCL. À cet effet, le CDF a examiné les aspects contractuels, les lignes directrices relatives à l'organisation et les instruments de pilotage appliqués. Dans l'ensemble, le résultat est bon, particulièrement sur la répartition appropriée des tâches entre le maître de l'ouvrage et l'ET. Il en résulte une recommandation accompagnée de diverses suggestions.

La gestion des coûts, des prestations et des délais est garantie

L'OFCL applique une procédure standardisée pour la réalisation du nouveau bâtiment par l'ET. La procédure comprend de nombreuses règles contractuelles, organisationnelles et techniques. Dans l'ensemble, il a été constaté que la gestion des coûts, des prestations et des délais est assurée par l'OFCL.

Durant l'exécution des travaux, l'OFCL utilise une série d'instruments de pilotage qui est adaptée à ce projet. Toutefois, des améliorations sont possibles dans certains domaines. D'une part dans la gestion des risques au niveau des projets, qui sera remplacée en 2020 par une solution adaptée, d'autre part, dans une application plus cohérente de l'assurance qualité et des modifications de projet. Par ailleurs, certaines modifications matérielles au manuel de projet s'avèrent nécessaires pour de futurs mandats de l'ET.

Les ressources humaines de l'OFCL sont considérées comme insuffisantes pour les tâches indispensables visant à surveiller et à soutenir les travaux de construction, tâches qui ne peuvent pas être déléguées. Le maître de l'ouvrage ne pouvant pas automatiquement recourir à un « agent fiduciaire immobilier » lorsqu'il mandate une ET, la question des ressources devrait être résolue.

¹ « Résultat du concours portant sur l'étude et la réalisation d'un bâtiment administratif à Zollikofen », OFCL, 25.11.2016 (https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-64621.html)

Le contrat en deux parties pour mandater l'entreprise totale a fait ses preuves

Dans le cadre du concours portant sur l'étude et la réalisation, l'ET a établi la planification détaillée du projet conformément à un contrat de mandataire. Les travaux de construction ont commencé après la garantie du financement de l'exécution et la signature du contrat de l'ET. Ce dispositif contractuel en deux parties réduit le risque pour la Confédération de devoir verser des indemnités si le Parlement n'approuve pas le financement de la construction. D'un point de vue contractuel, il n'existe qu'un faible risque d'incohérence.

Les clauses contractuelles spéciales sont jugées appropriées. Grâce au « décompte ouvert avec plafonnement des coûts » par exemple, l'OFCL bénéficie de la transparence requise dans le domaine des factures relatives aux travaux.

Texte original en allemand

Verifica della 2^a tappa della costruzione del nuovo edificio amministrativo a Zollikofen

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Attualmente l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) è impegnato nella 2^a tappa della costruzione del nuovo edificio amministrativo a Zollikofen (BE). La pianificazione e realizzazione dell'edificio è in corso sin dalla fine del 2016, dopo che è stato indetto un concorso di studio e realizzazione. L'appaltatore totale Marti AG è responsabile dell'attuazione.¹

La nuova costruzione accoglierà i collaboratori dell'Amministrazione federale civile. Entro la metà del 2021 saranno create 1160 nuove postazioni di lavoro per i collaboratori dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione e del Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Le postazioni saranno dotate di strumenti moderni e permettono forme di lavoro mobili. Per questi investimenti sono preventivati mezzi finanziari per circa 100 milioni di franchi.

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) si è concentrata sulla guida del progetto da parte dell'UFCL. A tal fine sono stati considerati aspetti contrattuali, linee guida organizzative e gli strumenti di gestione applicati. In generale, dalla verifica emergono buoni risultati, in particolare per quanto riguarda la ripartizione adeguata dei compiti tra il committente e l'appaltatore totale. È quindi stata formulata una raccomandazione, accompagnata da diversi suggerimenti.

La gestione dei costi, delle prestazioni e dei termini di consegna è garantita

Per realizzare la nuova costruzione attraverso l'appaltatore totale, l'UFCL ha definito una procedura standardizzata che comprende numerose regolamentazioni contrattuali, organizzative e tecniche. Nel complesso è emerso che l'UFCL riesce a garantire la gestione dei costi, delle prestazioni e dei termini di consegna.

Durante l'esecuzione dei lavori, l'UFCL applica una serie di strumenti di gestione adeguata al progetto. Tuttavia, esiste un margine di miglioramento puntuale. Da un lato, esso riguarda la gestione del rischio a livello di progettazione, che nel corso del 2020 sarà sostituita da una soluzione aggiornata. D'altro lato, è necessario migliorare l'applicazione coerente della garanzia della qualità e delle modifiche del progetto. Inoltre, in vista di futuri incarichi ad appaltatori totali, s'impongono alcuni adeguamenti materiali del manuale relativo al progetto.

Le risorse in termini di personale dell'UFCL a disposizione per i compiti non delegabili necessari alla sorveglianza e al supporto del cantiere sono considerate insufficienti. Poiché con l'affidamento dell'incarico a un appaltatore totale non può essere automaticamente insediato un «amministratore del cantiere» che rappresenti gli interessi del committente, conviene chiarire la questione delle risorse.

¹ «Aggiudicato l'appalto di studio e realizzazione per il nuovo stabile amministrativo a Zollikofen», UFCL, 25.11.2016 (<https://www.bbl.admin.ch/bbl/it/home/dokumentation/nsb-news-traegerseite.msg-id-64621.html>)

La bipartizione del contratto per affidare l'incarico all'appaltatore totale si è rivelata valida

Nell'ambito del concorso di studio e realizzazione, l'appaltatore totale ha elaborato la pianificazione dettagliata del progetto basandosi su un contratto per le prestazioni del mandatario. Dopo la concessione della garanzia per il finanziamento dell'esecuzione e la firma del contratto di appalto totale, è stata avviata l'esecuzione dei lavori. Per la Confederazione questa bipartizione del contratto riduce il rischio di pretese d'indennità qualora il Parlamento non dovesse approvare il finanziamento dell'esecuzione dell'oggetto concreto. Dal punto di vista contrattuale sussiste un rischio di incoerenza minimo.

Le particolari clausole contrattuali sono considerate efficaci. Ad esempio, grazie al conteggio dettagliato con importo massimo dei costi che l'appaltatore totale è tenuto a presentare, risulta una maggiore trasparenza a beneficio della contabilità dell'UFCL nell'ambito delle costruzioni.

Testo originale in tedesco

Construction audit of stage two of the new administrative building in Zollikofen

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) is currently conducting the second stage of the construction of the new administrative building in Zollikofen (BE). Following a turnkey contract competition, this building has been in planning and construction since the end of 2016. Marti AG, a full-service general contractor, is responsible for its implementation¹.

The new building will serve as office space for employees of the civil Federal Administration. By mid-2021, 1,160 workplaces will be created for the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication and the IT Service Centre of the Federal Department of Justice and Police. These will be equipped with the latest technology and incorporate platforms for mobile working. Funding of around CHF 100 million has been budgeted for these investments.

The audit of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the FOBL's project management. This also included contractual aspects, organisational guidelines and the steering instruments used. Overall, the result of the audit was good, particularly in terms of the appropriate division of tasks between the project owner and the full-service general contractor. One recommendation was made as a result of the audit, as well as various suggestions.

Management of costs, services and deadlines is ensured

The FOBL is applying a standardised procedure for the construction of the new building by the full-service general contractor. This includes numerous contractual, organisational and technical regulations. Overall, it was found that the FOBL is able to ensure that costs, services and deadlines are managed.

During construction, the FOBL is employing a set of steering instruments that is appropriate for this project. However, there is a need for improvement in certain areas. One of these concerns risk management at project level, which will be replaced by an up-to-date solution by 2020. Another concerns the need for more consistent implementation of quality assurance and project changes. In addition, some adjustments to the content of the project manual are necessary for future assignments for the full-service general contractor.

The FOBL's human resources are considered to be too limited for the necessary construction supervision and construction support tasks that cannot be delegated. Since the project owner cannot automatically appoint a "construction supervisor" when commissioning a full-service general contractor, the question of resources should be clarified.

¹ "Turnkey contract for the study and construction of the new administrative building in Zollikofen awarded", FOBL, 25.11.2016 (<https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/dokumentation/nsb-news-traegerseite.msg-id-64621.html>)

Two-part contract for commissioning the full-service general contractor has proved to be a success

In the course of a turnkey contract competition, the full-service general contractor prepared the detailed planning of the project in accordance with a planner contract. Construction work began once the implementation financing had been secured and the full-service general contractor contract signed. This two-part contract reduces the Confederation's risk of exposure to compensation claims in the event that Parliament does not approve the implementation financing for the project. There is a slight risk of incoherence from a contractual perspective.

The special contract clauses are considered to be appropriate. For example, "open accounting with a cost ceiling" provides transparency in favour of the FOBL in terms of construction accounting.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik

Das BBL bedankt sich bei den Prüfenden für die intensive Auseinandersetzung mit dem Neubau Verwaltungsgebäude 2. Etappe Zollikofen. Wir haben das breite Prüfspektrum und die sich daraus ergebenden, interessanten Diskussionen im Rahmen der Interviews sehr geschätzt. Die Erkenntnis der EFK, dass die Steuerung von Kosten, Leistung und Terminen im geprüften Bauvorhaben gewährleistet ist und die diesbezüglichen Instrumente angemessen sind, freut das BBL und bestärkt unsere Arbeit als professionelle Bauherrenorganisation. Der vorliegende Bericht und die durch den Prüfprozess gewonnenen Erkenntnisse bilden eine weitere Grundlage, um bei zukünftigen TU-Bauvorhaben Optimierungen hinsichtlich der Bauüberwachung zu tätigen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gegenwärtig realisiert das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) den «Neubau des Verwaltungsgebäudes 2. Etappe» in Zollikofen.

Das Verwaltungsgebäude entsteht auf dem «Areal Meielen Nord» in Zollikofen bei Bern. Dieser auf Polyvalenz ausgerichtete kompakte Neubau – mit neun Geschossen und einem Untergeschoss – ist Teil des Überbauungskonzepts «Campus Zollikofen». Durch weitere Bauetappen auf dem gleichen Areal soll das anvisierte Gesamtkonzept zu einem späteren Zeitpunkt erreicht werden.

Das Vorhaben stützt sich auf die im Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024) festgelegten Grundsätze. Mit dem Projekt werden für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung insgesamt 1160 zeitgemäss ausgestattete Arbeitsplätze geschaffen, welche die mobilen Arbeitsformen mitberücksichtigen.



Grafik 1: Der Neubau des Verwaltungsgebäudes 2. Etappe Zollikofen im Modell (Quelle: Marti AG)

Zur Umsetzung des Vorhabens startete das BBL Anfang 2016 einen Gesamtleistungswettbewerb im selektiven Verfahren für Totalunternehmungen (TU). Vorausgegangen war die Erarbeitung des ausführlichen Wettbewerbsprogramms. Nach der Zuschlagserteilung Ende 2016, der folgenden Planungs- und Projektierungsphasen mit Baubewilligung, begann im August 2018 die Bauausführung. Die Bauvollendung ist für Mitte 2021 vorgesehen.

Für die Ausführung und die Erstaussstattung dieses Neubaus beantragte das BBL in der «Immobilienbotschaft des Eidgenössischen Finanzdepartements für das Jahr 2017» einen Verpflichtungskredit von 91,1 Millionen Franken inkl. MWST. Dem Begehren wurde im Bundesbeschluss von 14. Dezember 2017 zugestimmt.

Einschliesslich der Vorstudien und der Projektierung stehen dem BBL somit Finanzmittel von insgesamt 102 Millionen Franken inkl. MWST zur Verfügung. Darin enthalten sind Reserven von rund 11 Millionen Franken, zusammengesetzt aus Projektrisiken und Kostungenauigkeiten. Nicht enthalten sind in diesen Angaben die nutzerseitigen Zusatzmittel für spezielle Ausstattungen, das Grundstück und die Eigenleistungen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die der Prüfung zugrunde gelegten zentralen Fragen lauten:

1. Ist das Vertragskonstrukt eines Planervertrags mit anschliessendem TU-Vertrag nach einem Gesamtleistungswettbewerb vorteilhaft?
Antwort gemäss Kapitel 2
2. Sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bauherrschaft und TU angemessen abgegrenzt?
Antwort gemäss Kapitel 3
3. Kann die Bauherrschaft die Einhaltung von Projektkosten, Leistung und Terminen gegenüber der TU sicherstellen und durchsetzen?
Antwort gemäss Kapitel 4

Nicht Gegenstand der Prüfung waren insbesondere

- die Grundlagen und die Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbs;
- die Ergebnisse der Phasenabschlüsse aus der Planungs- und Projektierungsarbeit;
- die Auflagen aus der Baubewilligung und deren Berücksichtigung im Projekt;
- die Teilprojekte der Benutzerorganisationen (BO);
- die SAP-Buchungen beim BBL.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte in der Zeit vom 21. Oktober bis 12. November 2019 ein Projektaudit beim «Neubau des Verwaltungsgebäudes 2. Etappe, Zollikofen» durch. Die Prüfhandlungen erfolgten hauptsächlich beim BBL in der Rolle als Bauherrschaft.

Die Prüfung wurde von Martin Perrot als Revisionsleiter und von Christine Loward durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Während dieser Zeit standen vor allem Mitarbeitende des BBL (das Projektmanagement als Bauherrschaft und das Objektmanagement für den künftigen Betrieb des Neubaus) für Auskünfte zur Verfügung; ergänzend auch der BBL-seitig mandatierte Kostenplaner.

In die Prüfhandlungen einbezogen waren zudem die beiden künftigen Benutzerorganisationen – das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und das Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD) – sowie zwei ausgewählte an der Umsetzung beteiligte Firmen (Marti AG und ihr submandatierter Architekt).

Alle Ergebnisse basieren auf Interviews und auf der Auswertung ausgewählter Dokumente. Mitberücksichtigt ist noch die schriftliche Stellungnahme des BBL vom 10. Januar 2020, woraus die Antworten auf ergänzende Fragen der EFK hervorgehen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. April 2020 statt. Teilgenommen haben:

- vom BBL: der stellvertretende Direktor und Leiter Bereich Bauten, die Leiterin Bauten Inland III, der stellvertretende Leiter Interne Revision
- von der EFK: der Mandatsleiter, der Fachbereichsleiter und das Prüfteam.

Der Berichtsentwurf der EFK wurde eingehend besprochen. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Die vom BBL vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen wurden, soweit die EFK diesen zustimmte, anschliessend in den Bericht aufgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Amtsleitungen liegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Vertragsgestaltung

2.1 Der zweiteilige Vertrag der TU-Beauftragung ist praktikabel

Erkenntnisse der 1. Etappe als Optimierung für die 2. Etappe

Das Verwaltungsgebäude der 1. Etappe des Gesamtkonzepts der Überbauung auf dem «Areal Meielen Nord» in Zollikofen steht seit einigen Jahren in Betrieb und dient dem BIT für die Unterbringung seiner Mitarbeitenden. Betriebliche und nutzerspezifische Erkenntnisse wiesen auf Optimierungspotenzial hin, welches das BBL und das BIT im Rahmen von Planung und Realisierung der 2. Etappe mitberücksichtigten.

Auch in vertraglicher Hinsicht ortete das BBL für vergleichbare Vorhaben Verbesserungsmöglichkeiten. So wurde der vereinbarte «Pauschalpreis» im TU-Vertrag der 1. Etappe durch eine «offene Abrechnung mit Kostendach» ersetzt, was zur Steigerung der Kostentransparenz zugunsten der Bauherrschaft führte. Des Weiteren wurde der ursprünglich alle Leistungen umfassende TU-Vertrag mit einer Klausel betreffend die noch ausstehende Finanzierung der Bauausführung durch ein zweiteiliges Vertragskonstrukt abgelöst. Gemäss Auskunft des BBL diene diese Vertragsaufteilung bei einer allfälligen Nichtrealisierung der Risikominimierung, was hinsichtlich der Abwendung von Entschädigungsforderungen seitens TU für die Bauherrschaft als vorteilhaft angesehen werde.

Konkret bedeutet dies, dass zuerst mittels eines Planervertrags und zugesicherter Finanzierung das Vorhaben detailliert geplant wurde. Auf der Grundlage der später vorliegenden Ausführungsfinanzierung wurde dann der TU-Vertrag für die Realisierung abgeschlossen.

Die genannten Optimierungen waren Bestandteil der Wettbewerbsunterlagen und werden umgesetzt.

Anforderungen an das Bauvorhaben für die 2. Etappe

Gemäss Auskunft der Marti AG wurden die für den Wettbewerb festgelegten Anforderungen an das Vorhaben als umfassend, ausreichend detailliert und in der Qualität angemessen eingestuft. Auf diesen BBL-Grundlagen habe sie das Wettbewerbsprojekt entwickelt, basierend auf der Methode «Building Information Modeling» (BIM).

Die Anwendung von BIM bereits im Wettbewerb habe der TU einige Vorteile gebracht, welche sie im Angebot mitberücksichtigte. Genannt wurden u. a. Optimierungen von Flächen und Kubaturen, was sich direkt auf die Kostenermittlungen für das Angebot auswirkte.

Die Verwendung von BIM war keine Vorgabe der Bauherrschaft. Für die Bauwerksdokumentation werden von der TU standardmässig Pläne erstellt.

Bei der digitalen Weiterentwicklung im Baubereich bewege sich das BBL gemäss Auskunft in Richtung «digitales Life Cycle Data Management». Darin wäre BIM einer von mehreren Teilbereichen.

Vertragsabschluss der 2. Etappe

Für die Planung und die Realisierung des Verwaltungsgebäudes der 2. Etappe wurden entsprechend den Wettbewerbsgrundlagen zwei separate Verträge erstellt, unterzeichnet im Dezember 2016 und im Mai 2018. Die Vertragsurkunden basierten auf den Musterverträgen der «Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren» (KBOB).

Ein Vergleich zwischen dem Planer- und dem TU-Vertrag zeigte punktuelle Inkohärenzen, festgestellt bei Regelungen hinsichtlich der Teuerung und der Honorierung für Projektänderungen. Das BBL bestätigt den Sachverhalt. Beides werde bei diesem Vorhaben nicht als gravierend eingestuft. Künftig soll aber ein stärkeres Gewicht auf deren Vermeidung gesetzt werden.

Zu einigen Vertragspunkten ist Folgendes festzuhalten:

Die beiden Verträge beziehen sich je auf klar zugewiesene Phasen und entsprechen dem Normenwerk des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA). Die inhaltlichen Vertragsabgrenzungen schliessen Doppelspurigkeiten oder Lücken im Leistungsumfang aus. Unverändert geblieben sind die für den Wettbewerb festgelegten Projektziele.

Die offene Abrechnung als Option im TU-Mustervertrag der KBOB wurde vertraglich eingebaut. Sie ermöglicht der Bauherrschaft, jederzeit Einsicht in die Rechnungsbelege mit den direkt damit verbundenen Unterlagen der TU zu verlangen.

Das Kostendach wurde als Ergänzung zur offenen Abrechnung vereinbart. Es setzt sich aus verschiedenen Anteilen zusammen, basierend auf dem im Wettbewerb ermittelten Werkpreis. Zuzüglich kumulieren sich insbesondere Mehr- und Minderkosten infolge bewilligter Bestellungsänderungen, ausgelöster Optionen sowie der Vergabe an eine von der Bauherrschaft gewünschten Subunternehmung gemäss Mitspracherecht. Darauf gestützte Anpassungen des Kostendachs bestimmt die TU nicht selber, sondern genehmigt das BBL. Betragsmässig weist die TU mit der Schlussabrechnung auch die Differenz zum nachgeführten Kostendach aus. Beides muss der Bauherrschaft zur Prüfung vorgelegt werden.

Die Regelung zu Bonus / Malus wurde vertraglich vereinbart. Die Unterschreitung des Kostendachs führt zu einem prozentual festgelegten finanziellen Anspruch der TU (Bonus). Mit der Schlussabrechnung muss diese Unterschreitung betragsmässig nachgewiesen und von der Bauherrschaft genehmigt werden. Ergeben sich Überschreitungen des Kostendachs, so ist dieser Betrag jedoch vollumfänglich von der TU zu tragen (Malus).

Die submandatierten Firmen der TU sind mit pauschalisierten Verträgen eingebunden und tragen somit das finanzielle Risiko mit. Für die Abrechnung werden somit die erbrachten Leistungen nicht durch Ausmasse bzw. Mengennachweise belegt.

Die Mitsprache der Bauherrschaft bei der Vergabe von Arbeiten an Subunternehmer wurde vertraglich sichergestellt, denn bei objektübergreifenden Anlagen oder Systemen ist eine Einflussnahme des BBL elementar (beispielsweise bei Brandmelde- oder Sicherheitsanlagen, um Systemgarantien im Zusammenhang mit der ersten Bauetappe zu gewährleisten). Daher muss der TU seine Vergabeanträge vor der Bestellung der Bauherrschaft vorlegen.

Beurteilung

Die EFK erachtet es als positiv, dass BBL-seitig sowohl die mehrjährigen betrieblichen und nutzerseitigen Erfahrungen als auch die damalige Vertragssituation beim Verwaltungsgebäude der 1. Etappe genutzt wurden, um Optimierungen beim Vorhaben der 2. Etappe zu erreichen. Dazu gehört auch die vereinbarte Option der Einflussnahme bei den Beauftragungen.

Obwohl die BIM-Anwendung keine Anforderung für dieses Vorhaben darstellte, ist die Weiterentwicklung beim BBL hinsichtlich des «digitalen Life Cycle Data Managements» wichtig.

Das zweiteilige, inhaltlich klar abgegrenzte Vertragswerk, mit einem Planer- und einem TU-Vertrag, ist für die EFK praktikabel. Obschon administrativ etwas aufwendiger und der Inkohärenz-Gefahr unterliegend, spricht für dieses Vertragskonstrukt vor allem die Risikominimierung zugunsten des BBL bei allfälliger Nichtrealisierung des Vorhabens. Dieser Fall tritt allerdings nur dann ein, wenn das Parlament der objektbezogenen Ausführungsfinanzierung nicht zustimmt.

Bei den vereinbarten Abrechnungsmodalitäten ist für die EFK zentral, dass sich die Anteile des Kostendachs zum grössten Teil auf Offertenangaben aus dem Wettbewerb beziehen. Die offene Abrechnung führt auch zur angestrebten Transparenz und ermöglicht dem BBL, Angaben aus der Baubuchhaltung und den direkt damit verbundenen Unterlagen der TU zugunsten seines Informationsbedarfs zielgerichtet abzufragen. Diese Dienstleistung ist allerdings nicht gratis. Sie ist Teil des Werkpreises und sollte vom BBL genutzt werden.

3 Projektorganisation der Bauausführung

3.1 Verantwortlichkeiten sind festgelegt, Optimierungen existieren bei den Ressourcen zur Bauüberwachung

Das Projekthandbuch (PHB) beinhaltet für dieses Vorhaben den organisatorischen Rahmen, welcher das BBL als Grundlage des Gesamtleistungswettbewerbs festlegt.

Bestandteil des Planervertrags ist das nach dem Wettbewerb aktualisierte und am 19. Juli 2017 unterzeichnete PHB in der Version 1.1. Dieses Dokument wurde inhaltlich auf die umzusetzenden Planungsphasen abgestimmt und liegt der Prüfung zugrunde. Im später abgeschlossenen TU-Vertrag ist ein nachgeführtes PHB nicht mehr Vertragsbestandteil. Entgegen der beabsichtigten Anpassung gemäss Ziffer 1.3 im PHB gab es für dieses Dokument keine Nachführung auf die umzusetzende Ausführungsphase. Nach Auskunft des BBL handle es sich beim PHB um ein Regelwerk, welches über die verschiedenen Phasen eher nicht aktualisiert werde. Änderungen in der Projektorganisation führen zur Auswechslung des Organigramms.

Einige Teile des Projekthandbuchs

Das Folgende bezieht sich auf Festlegungen im PHB, die hinsichtlich der Bauausführung dieses Vorhabens Auffälligkeiten aufwiesen.

Die Projektorganisation zeigt weitgehend die BBL-Sicht mit den beiden internen Auftraggebern, ohne die organisatorischen Details über den TU-Auftrag darzulegen. Zudem fehlt das im Verlauf der Projektplanung dazu gestossene ISC-EJPD mit seinem «Projektleiter Nutzer» sowie der vom BBL mandatierte Kostenplaner.

Angesprochen auf diesen Sachverhalt unterbreitete das BBL ein aktualisiertes nicht unterzeichnetes «Organigramm Realisierung» vom 25. September 2019, woraus die tatsächlich Beteiligten hervorgehen. Dieses Dokument sei anlässlich der Projektkommissionssitzung präsentiert und genehmigt worden.

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) sind für dieses Vorhaben nicht in einem einzigen Dokument zusammengefasst, sondern liegen dezentral vor. Generelle Informationen dazu enthalten beispielsweise die Normen und die «Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes» (VILB); objektspezifische sind vor allem in den Verträgen und dem PHB bzw. dem Funktionendiagramm ersichtlich. Nicht aktuell sind die Festlegungen bei TU-Beauftragungen im PHB.

Soweit geprüft, werden die AKV gelebt.

Der «Stab Projektleiter Bauherr» ist im Funktionendiagramm mit festgelegten Aufgaben und dazugehörigen Tätigkeiten beschrieben, so auch die Bearbeitung der PHB-Aktualisierung. Gemäss Auskunft des BBL gebe es diese Stabsstelle nicht. Stattdessen übernehme sinngemäss der «Projektleiter Bauherr» die entsprechenden Aufgaben und Tätigkeiten. Fallweise werden auch interne und externe Spezialisten beigezogen.

Der «Generalplaner» wird u. a. im Zusammenhang mit dem Bauprogramm und dem Kostenreporting erwähnt, obschon diese Stelle bei einer TU-Beauftragung nicht existiert. Gemäss Auskunft des BBL müsste hier korrekterweise die TU bzw. ihr submandatiertes Planerteam erwähnt sein.

Das Sitzungswesen bildet den Rahmen der Projektsteuerung. Festgelegt sind die Sitzungsgefässe «Projektkommission» und «Bauausschuss». Ihre Mitglieder, Zielsetzungen und Hauptaufgaben sind jeweils in knapper Form umschrieben und werden terminlich in einem Sitzungskalender geführt.

Die Projektsteuerung über das festgelegte Sitzungswesen entspricht einem BBL-Standard. Soweit geprüft, erfolgt deren Anwendung konsequent.

Beurteilung

Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind zwischen den Beteiligten dieses Vorhabens für die EFK grundsätzlich in angemessener Detaillierung festgelegt und werden soweit geprüft gelebt. Obschon diese Angaben aus verschiedenen Dokumenten hervorgehen, muss dies nicht zwingend nachteilig sein. In der Praxis haben sich schlank gehaltene bzw. auf die hauptsächlichen AKV fokussierte Bestimmungen bewährt, welche nicht generelle, sondern grösstenteils spezifische Anforderungen der Vorhaben beinhalten.

Warum es die Bauherrschaft unterliess, den organisatorischen Rahmen gemäss PHB für die Ausführungsphase inhaltlich zu präzisieren sowie nach der Aktualisierung vertragswirksam einzubinden, bleibt für die EFK unklar. Sie richtet ans BBL die Erwartung, dass bei künftigen TU-Beauftragungen dieses Dokument phasenbezogen überprüft, gegebenenfalls angepasst und verbindlich festgelegt wird. Selbstredend gehört dazu auch die korrekte Benennung der Rollen und das Aktualisieren des Projekt-Organigramms.

Des Weiteren weist das Zuweisen von personellen Ressourcen durch das BBL bei TU-Beauftragungen nach Auffassung der EFK punktuell Verbesserungspotenzial auf. So hat die Bauherrschaft dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sie im TU-Modell nicht automatisch einen «Bautreuhänder» vor Ort einsetzen kann. Daher muss entschieden werden, ob sie für die definierten Bauüberwachungstätigkeiten ausreichende Eigenleistungen zeitgerecht bereitstellen kann oder diese Leistungen über ein spezielles Mandat beschafft.

Der Entscheid des BBL, mit den üblichen internen Ressourcen die Bauüberwachung sicherzustellen und auf den externen Support durch den «Stab Projektleiter Bauherr» zu verzichten, wirft die Frage auf, ob die Aufgaben ausreichend erfüllt werden. Nach Auffassung der EFK werden diese Überwachungstätigkeiten infolge fehlender Ressourcen zu wenig konsequent wahrgenommen. Dieser Eindruck stützt sich insbesondere auch auf Feststellungen im Kapitel 4.1.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, zugunsten einer konsequenten und wirksamen Bauüberwachungstätigkeit bei künftigen TU-Beauftragungen rechtzeitig ausreichend personelle Ressourcen bereitzustellen.

Stellungnahme des Geprüften

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird bei künftigen TU-Beauftragungen die personellen Ressourcen zugunsten einer konsequenten und wirksamen Bauüberwachung kritisch analysieren und bei aufgezeigtem Bedarf bereitstellen. Die rechtzeitige Analyse und die allfällige Beschaffung dieser personellen Ressourcen werden in den Initialprozess K1 P21_22_ Vorstudien sowie in die zugehörige Arbeitsanleitung integriert.

3.2 Benutzerorganisationen und Objektmanagement sind im Projekt einbezogen

Das BIT und das ISC-EJPD als Benutzerorganisationen sowie der BBL-interne Betrieb des neuen Verwaltungsgebäudes 2. Etappe Zollikofen gehen aus dem «Organigramm der Realisierungsphase» vom 25. September 2019 hervor. Darin festgehalten ist auch ihre Einbindung in die beiden Sitzungsgefässe.

Das BIT als Hauptnutzer und als künftiger «Hausherr» dieses Gebäudes wird die ersten fünf Stockwerke (Obergeschoss 1 bis 5) belegen und gemeinsam mit dem ISC-EJPD das Erdgeschoss nutzen. Diese Verwaltungseinheit war bereits bei der Definition der nutzerseitigen Anforderungen für den Gesamtleistungswettbewerb massgeblich eingebunden.

Gemäss Auskunft setzt das BIT bezüglich der Ausstattung der Arbeitsplätze vermehrt auf agiles arbeitsplatzunabhängiges Arbeiten. Entsprechend ist vermehrt eine Vielfalt bei der Möblierung und Farbgestaltung nötig, was gelegentlich vom festgelegten Bundesstandard abweichen würde. Insgesamt gebe es bei der Ausstattung gewisse unterschiedliche Auffassungen. Einvernehmliche Lösungen mit dem BBL seien jedoch oft erzielbar. Für Nutzerspezifisches seien eigene Finanzmittel in geringem Umfang budgetiert.

Das ISC-EJPD als Nebennutzer dieses Gebäudes wird die drei obersten Stockwerke (Obergeschoss 6 bis 8) belegen und, wie oben erwähnt, gemeinsam mit dem BIT das Erdgeschoss nutzen. Diese Verwaltungseinheit ist erst in der laufenden Planungsphase dazu gestossen.

Gemäss Auskunft des submandatierten Architekten der TU sei das späte Einbinden in den Planungsprozess ohne Beeinträchtigung des Gesamtterminprogramms zielführend verlaufen. Bei der Integration des Nutzers habe das BBL eine wichtige Rolle eingenommen. Obschon vereinzelt Abstriche bei den Nutzerwünschen unumgänglich waren, haben die zusätzlichen planerischen Massnahmen zugunsten von ISC-EJPD einige Projektänderungen und Honorarnachträge ausgelöst. Diese bewegen sich in einem sehr tiefen einstelligen Millionenbetrag. Nach Angaben des BBL sind diese Änderungen mit den Projektreserven aufgefangen worden.

Bezüglich der Ausstattung setzt das ISC-EJPD generell auf den vom BBL festgelegten Bundesstandard. Für die wenigen nutzerseitigen Abweichungen sind eigene Finanzmittel in geringem Umfang eingestellt.

Der BBL-interne Objektmanager bringt die betrieblichen Aspekte dieses Gebäudes sowie dessen Einbindung in den künftigen «Campus Zollikofen» ein. Seine Rolle als «Projektleiter Betrieb» bzw. Objektverantwortlicher des Neubaus ist mittels interner Prozessbeschreibungen definiert. Durch seine organisatorische Einbindung ist sichergestellt, dass betriebliche Anliegen über die verschiedenen Projektphasen zeitgerecht einfließen.

Gemäss Auskunft des «Projektleiters Betrieb» sei er auch bei der Inbetriebsetzung eingebunden und teils vor Ort tätig. Dieses Prozedere werde drehbuchartig festgelegt und umgesetzt. Bei vorgängigen Abnahmen / Teilabnahmen von Technikgewerken sei sein Team bzw. die künftig zuständige Person der Anlage ebenfalls präsent.

Beurteilung

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass sowohl die beiden Benutzerorganisationen als auch das Objektmanagement angemessen in die Projektorganisation eingebunden sind.

Obschon die späte Integration des ISC-EJPD in die laufende Planung insgesamt und ohne terminliche Verzögerung gelang, verursachte sie in geringem Umfang Mehrkosten. Diese sind detailliert beim BBL ausgewiesen.

4 Projektsteuerung beim TU-Vertrag

4.1 Punktueller Verbesserungspotenzial bei der Anwendung der Steuerungsinstrumente

Nachstehend werden eine Auswahl von Steuerungsinstrumenten kurz beleuchtet, welche bei der Bauausführung dieses Vorhabens angewendet werden. Vertraglich ist die TU verpflichtet, die meisten dieser Instrumente gemäss Auftrag objektspezifisch einzusetzen. Dies schliesst eine zweckmässige Arbeitsteilung zwischen Bauherrschaft und TU ein.

(1) Qualitätssicherung

Die Ergebnisse aufgrund der Fallbeispiele zur Qualitätssicherung zeigten, dass die werkvertraglich vereinbarten Leistungen dieses Vorhabens von der TU aufgrund definierter Qualitätsanforderungen systematisch überprüft, bewertet und nötigenfalls durch Korrekturmassnahmen gesteuert werden. Methodisch stützt sie sich auf ihren sog. Q-Plan bzw. auf ihre spezifischen Kontroll- und Massnahmenpläne. Seit Beginn der Realisierungsphase führt die TU vierteljährlich ein Audit über das Qualitätsmanagement durch. Damit überprüft sie insbesondere ihre eigene Leistungserbringung im Rahmen der Rohbauarbeiten. Die Ergebnisse werden jeweils in einem Bericht festgehalten.

Dem BBL zufolge habe die Qualitätssicherung phasenbezogen eine unterschiedliche Ausprägung. Zur Bauausführung existieren bislang noch keine eigenen Qualitätsaudits. Begründet wird dies durch das starke Engagement bei der Qualitätssicherung der TU. Die bevorstehenden Qualitätskontrollen in der Ausbauphase seien noch nicht festgelegt.

(2) Risikomanagement der Bauherrschaft

Laut Auskunft der TU überwache sie die projektspezifischen operativen Risiken laufend, die sich aufgrund der werkvertraglich zu erbringenden Leistungen ergeben. Glaubhaft konnte der EFK dargelegt werden, dass ihr Risikomanagement klar gegenüber den Bauherrenrisiken abgegrenzt ist.

Die übergeordneten bauherrenseitigen Risiken werden bei diesem Vorhaben vom BBL noch aufgrund eines veralteten Ansatzes erfasst und aktualisiert. 2020 soll jedoch das Risikomanagement bei Projekten neu ausgerichtet werden, basierend auf einem neuen Prozess mit Arbeitsanleitung und standardisiertem Risikokatalog.

(3) Projektänderungen

Das Vorgehen für ein systematisches Behandeln von Projektänderungen, verbunden mit den involvierten Entscheidungsgremien und dem Abwickeln der beantragten Begehren, sind BBL-seitig standardisiert und werden bei diesem Vorhaben angewendet. Genehmigte Projektänderungen führen auf Vertragsebene zu Bestellungenänderungen.

Die Ergebnisse aufgrund der Fallbeispiele zu Projektänderungen zeigten vereinzelt Unzulänglichkeiten, etwa bei einer hinterlegten Summenformel in der Excel Tabelle oder der zeitlich nicht synchron durchgeführten Aktualisierung beim Standbericht.

(4) Kennzahlen des Neubaus

Das BBL aktualisierte letztmals den Kennzahlsatz dieses Vorhabens in der «Projektdokumentation mit Kostenvoranschlag» vom 9. Februar 2017, bezogen auf total 1160 bestellten Arbeitsplätze. Darin enthalten sind Angaben wie beispielsweise die arbeitsplatzbezogenen

Investitionskosten und Flächen, die Betriebskosten oder der Energiebedarf. Gemäss Auskunft des submandatierten Architekten seien einzelne dieser Kennzahlen im Rahmen der Phasenabschlüsse überprüft und hinsichtlich deren Erreichen nachgewiesen worden. Für eine Kennzahlenüberwachung während der laufenden Bauausführung gebe es bei diesem stabilen Vorhaben keine Notwendigkeit.

Übereinstimmend sieht es die Bauherrschaft. Alle Nachweise über das Erreichen der Kennzahlen werde die TU jedoch nach Projektabschluss mit der Ausführungsdokumentation erbringen.

(5) «KV-Aktuell» und «Prognose» gemäss Standbericht

Der «KV-Aktuell» im Standbericht zeigt den voraussichtlichen Mittelbedarf über das gesamte Vorhaben, nicht jedoch die Kostenseite. Laut Auskunft des BBL dienen diese Angaben als zentrale Steuerungsgrössen des Projekts.

Die «Prognose» im Standbericht zeigt die Projektion der Kosten hinsichtlich der Endkosten des gesamten Vorhabens, gestützt auf bisher aufgelaufene Kosten und vertragsbezogenen Abschätzungen. Bei der geprüften Berichtsausgabe waren die erforderlichen Abschätzungen nicht durchgeführt worden. Dem BBL zufolge diene die Prognose während der Realisierung nicht als Steuerungsgrösse. Relevant werde sie erst beim Projektabschluss.

Beurteilung

Das Set der eingesetzten Steuerungsinstrumente bei diesem TU-Vertrag erachtet die EFK als angemessen. Generell ist die Erwartung, dass deren Anwendung verschiedentlich noch verbessert wird, hauptsächlich bei der Qualitätssicherung und den Projektänderungen. Siehe auch Kapitel 3.1.

Betreffend die Qualitätssicherung sind zahlreiche Vorgaben als Projektanforderungen definiert worden, welche die TU nach Auffassung der EFK adäquat in sein Qualitätssicherungssystem integrierte.

Die Qualitätssicherung beim Rohbau auf Stufe BBL war für die EFK kaum wahrnehmbar bzw. für die Ausbauphase noch nicht festgelegt. Die wiederholt geäusserte gute Zusammenarbeit ersetzt jedoch nicht eigene, durch den Besteller initiierte Qualitätschecks. Keinesfalls sollte der Eindruck entstehen, dass der Ersteller seine geleisteten Arbeiten ausschliesslich selber kontrolliert.

Für die Qualitätssicherung beim Ausbau auf Stufe BBL erachtet die EFK eine proaktive Vorgehensweise auf der Basis von vorhandenen Grundlagen der TU als zielführend.

Bezüglich Risikomanagement nimmt die EFK zur Kenntnis, dass bei diesem Vorhaben zwar bauherrenseitige Risiken vom BBL bezeichnet und periodisch aktualisiert werden, allerdings nach einem veralteten Ansatz. Verbesserungen des Risikomanagements zugunsten der einzelnen Vorhaben sind beim BBL jedoch initiiert.

Bei den Projektänderungen erwecken die vereinzelt festgestellten Unzulänglichkeiten in der administrativen Führung beim BBL den Anschein von Bagatellen. Nach Auffassung der EFK ist dem nicht so. Mit der erforderlichen Sorgfalt lässt sich die Fehleranfälligkeit manuell geführter Listen minimieren.

Im Hinblick auf die Kennzahlen des Neubaus nimmt die EFK zur Kenntnis, dass diese Werte in der Ausführungsphase nicht als Führungsinstrument dienen und kein Bedarf für diese Angaben besteht. Bei künftigen Vorhaben erscheint eine Neubeurteilung angebracht.

Des Weiteren ist es für die EFK fraglich, ob die Projektsteuerung des BBL prinzipiell über den «KV-Aktuell» ausreichend ist. Als gleichwertige Steuerungsgrösse ist die «Prognose»

hinsichtlich der Endkosten» zu bezeichnen, was aktuell so nicht umgesetzt wird. Nur beides zusammen gewährleisten letztlich ein wirkungsvolles Steuern von Projekten. Hinsichtlich der künftigen Projektsteuerung erachtet es die EFK als zielführend, wenn das BBL die aktuelle Praxis kritisch analysiert.

4.2 Das Steuern von Kosten, Leistungen und Terminen ist bei konsequenter Anwendung der Instrumente gewährleistet

Der Projektstandbericht ist ein standardisiertes Reportinginstrument des BBL. Auskunft gibt dieser Bericht über das gesamte Bauvorhaben. Periodisch wird darin über die relevanten Themen in Kurzform berichtet. Über einzelne dieser Themen gemäss dem Standbericht vom 19. September 2019 ist Folgendes festzuhalten:

Die Finanzmittel des Reportings spiegeln die Verpflichtungskredite inklusive MWST aus Sicht des BBL wider. Der Standbericht ist hinsichtlich einer Gesamtsicht der Finanzierung unvollständig:

- Sowohl das BIT als das ISC-EJPD setzen nutzerseitig Finanzmittel ein. Diese Beträge fehlen im Reporting.
- Im Zuge des Neubaus erstellt das BBL auch eine Photovoltaikanlage. Auf das Einfordern von Subventionen hat das BBL verzichtet; gemäss Auskunft ein übliches Vorgehen. Im Reporting fehlt ein entsprechender Hinweis.

Die Terminplanung der werkvertraglich zu erbringenden Leistungen basiert auf den vertraglichen Eckwerten. Die Verknüpfung zwischen der detaillierten Terminplanung, den prognostizierten Leistungen und der periodischen Rechnungsstellung weist die TU regelmässig tabellarisch aus. Diese Informationen stehen dem BBL zur Verfügung und dienen der TU als Basis der Fakturierung.

Die Leistungen des gesamten Vorhabens werden zweimal jährlich per Stichdatum ermittelt und den verschiedenen Krediten zugeordnet. Für die Folgejahre werden Abschätzungen vorgenommen. Dieses Vorgehen ist BBL-intern standardisiert.

Beurteilung

Die EFK ist der Auffassung, dass die Steuerung des TU-Vertrags betreffend die Kosten, Leistungen und Termine insgesamt gewährleistet ist. Als Grundlage dient das standardisierte Vorgehen des BBL, umfassend auch die zahlreichen vertraglichen, organisatorischen und fachspezifischen Regelungen.

Zudem erachtet es die EFK als wichtig, dass der Standbericht die vollständige Sicht über das Vorhaben abbildet, auch über die hier erwähnten Finanzmittel.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 7.10.2005, SR 611.0

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

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

Unterbringungskonzept 2024 des Bundesamts für Bauten und Logistik (UK 2024) vom 15. April 2011

Bundesbeschluss über die Immobilien des Eidgenössischen Finanzdepartements für das Jahr 2017 vom 14. Dezember 2017, BBL 2018 35

Botschaften

17.037 – Botschaft über die Immobilien des Eidgenössischen Finanzdepartements für das Jahr 2017 (Immobilienbotschaft EFD 2017) vom 24. Mai 2017, BBl 2017 4053

Anhang 2: Abkürzungen

AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIM	Building Information Modeling
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BO	Benutzerorganisationen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ISC-EJPD	Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
PHB	Projekthandbuch
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
TU	Totalunternehmung
UK	Unterbringungskonzept

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).