

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



# Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen mit Fokus auf das Bauprojekt Posieux

Agroscope / Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20026.710.00375
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>6</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>11</b>
1.1 Ausgangslage .....	11
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	12
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	13
1.5 Schlussbesprechung .....	13
<b>2 Resultate der Nachprüfung</b> .....	<b>14</b>
2.1 Der Projektstopp wurde für das Aktualisieren der Planungs- und Finanzierungsgrundlagen genutzt .....	14
2.2 Die Benutzerbedürfnisse sind auf die Neuausrichtung von Agroscope abgestimmt ..	16
2.3 Der Zahlungsplan ist erneuert und entspricht der Termin- und Kostenplanung des Vorprojekts .....	18
2.4 Die übergeordneten betrieblichen Regelungen existieren, standortbezogene Festlegungen fehlen noch .....	20
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>22</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>23</b>

# Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen mit Fokus auf das Bauprojekt Posieux

## Agroscope / Bundesamt für Bauten und Logistik

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bei Agroscope und dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) eine Nachprüfung über die Umsetzung von vier Empfehlungen aus dem Jahr 2017 durch<sup>1</sup>. Die übrigen drei Empfehlungen des Berichts hatte die EFK aufgrund der Rückmeldungen der Geprüften bereits als umgesetzt gekennzeichnet.

Die EFK bemängelte damals im Zusammenhang mit dem geplanten kombinierten «Labor-, Produktions- und Verwaltungsgebäude ILM» in Posieux insbesondere die unzureichende Bestellung des Bundes beim Kanton Freiburg als Bauherrschaft bzw. der künftigen Vermieterin und die vertraglichen Regelungen zu den vereinbarten Bundesbeiträgen. Darauf gestützt empfahl die EFK einen zeitlich limitierten Projektstopp zu veranlassen, um die planerische Integration der beantragten Bedürfnisänderungen vorzunehmen und die Finanzierungs- und Vertragsfragen zu klären.

Der Mietberechnung liegen Investitionen im Umfang von maximal 124,4 Millionen Franken zugrunde, die der Kanton Freiburg finanziert. Die Finanzierung war zum Zeitpunkt der Nachprüfung noch nicht gesichert.

Die vier nachgeprüften Empfehlungen sind für die EFK vollständig umgesetzt.

#### **Der Projektstopp eröffnete die Chance, die vorgesehenen Bauinvestitionen nachträglich auf optimierte Benutzerbedürfnisse auszurichten**

Agroscope gelang es mit Unterstützung des BBL, seine aus Reorganisation, Neuausrichtung, Standortoptimierungen und Synergienutzungen hervorgehenden Benutzerbedürfnisse zu formulieren sowie über verschiedene Bestellungen in das bisher geplante Bauvorhaben einzubringen. Der aktuell in der Planungsphase «Bauprojekt» stehende reine Laborneubau – eine Weiterentwicklung des ursprünglich kombinierten Gebäudes – ist durch politische Entscheidung des Bundes legitimiert.

Agroscope, das BBL und der Kanton Freiburg als Bauherrschaft passten die bisherige vertragliche Situation durch einen entsprechenden Nachtrag an die neuen Gegebenheiten an. Aktualisiert wurde auch der bisherige Zahlungsplan, welcher die Modalitäten für die vom Bund im Umfang von rund 9 Millionen Franken zu finanzierenden «mobilen Ausstattungen» regelt.

Zudem erarbeiteten Agroscope und das BBL gemeinsam ein übergeordnetes Betriebsführungskonzept, welches für das genutzte Immobilienportfolio einheitlich angewendet wird.

---

<sup>1</sup> Diese sind das Ergebnis aus dem Prüfbericht «Wirtschaftlichkeitsprüfung der Immobilieninfrastrukturen» (PA 17502). Der Prüfbericht ist auf der Webseite der EFK abrufbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

# Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations avec accent sur le projet de construction Posieux

## Agroscope / Office fédéral des constructions et de la logistique

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de suivi auprès d'Agroscope et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour vérifier la mise en œuvre de quatre recommandations émises en 2017<sup>1</sup>. Sur la base d'informations des entités auditées, le CDF a considéré que trois de ces recommandations avaient déjà été mises en œuvre.

Dans le cadre du projet de construction du bâtiment destiné à accueillir l'Institut des sciences en denrées alimentaires (IDA) à Posieux – prévu à la fois comme un bâtiment de laboratoires, de production et administratif –, le CDF dénonçait en particulier l'insuffisance de la commande passée par la Confédération auprès du canton de Fribourg en tant que maître d'ouvrage ou futur bailleur. Il avait aussi critiqué les dispositions contractuelles relatives aux contributions fédérales convenues. Par conséquent, le CDF avait recommandé de suspendre provisoirement le projet, afin d'intégrer à la planification les changements d'exigences demandés et de clarifier le financement ainsi que les questions contractuelles.

Le calcul du loyer est basé sur des investissements d'un montant maximal de 124,4 millions de francs, financés par le canton de Fribourg. Ce financement n'était pas encore garanti au moment de l'audit de suivi.

Pour le CDF, les quatre recommandations qui ont fait l'objet de l'audit de suivi sont entièrement mises en œuvre.

### **La suspension du projet a permis de réorienter les investissements prévus pour la construction vers des besoins optimisés des utilisateurs**

Avec le soutien de l'OFCL, Agroscope a pu formuler ses besoins d'utilisateur résultant de la réorganisation, de la réorientation, des optimisations de site et de l'exploitation des synergies, et les a intégrés dans le projet de construction prévu au moyen de différentes commandes. Le nouveau bâtiment de laboratoires, qui se trouve actuellement dans la phase d'étude du projet de construction et qui constitue un développement ultérieur du bâtiment initial mixte, a été légitimé par des décisions politiques de la Confédération.

Agroscope, l'OFCL et le canton de Fribourg en tant que maître d'ouvrage ont adapté par un avenant les dispositions contractuelles aux nouvelles circonstances. Le plan de paiement, qui régit les modalités de financement par la Confédération des « équipements mobiles » d'un montant d'environ 9 millions de francs, a également été mis à jour.

En outre, Agroscope et l'OFCL ont élaboré conjointement un plan d'exploitation global qui s'appliquera de manière uniforme au portefeuille immobilier utilisé.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Ces recommandations proviennent du rapport « Audit de rentabilité des infrastructures immobilières » (PA 17502). Le rapport d'audit est disponible sur le site Internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Verifica successiva concernente l'attuazione delle raccomandazioni con particolare attenzione al progetto di costruzione Posieux

## Agroscope / Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

### L'essenziale in breve

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso Agroscope e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) una verifica successiva concernente l'attuazione di quattro raccomandazioni formulate nel 2017<sup>1</sup>. Sulla base dei feedback forniti dai revisori, il CDF aveva considerato le altre tre raccomandazioni del rapporto come attuate.

Nell'ambito del progetto di costruzione del nuovo edificio destinato all'Istituto per le scienze alimentari (ISA) a Posieux e adibito a laboratorio, produzione e amministrazione, il CDF aveva criticato in particolare l'insufficienza dei mandati di costruzione conferiti dalla Confederazione al Cantone di Friburgo in qualità di committente dell'edificio e futuro locatore. Il CDF aveva anche criticato le disposizioni contrattuali relative ai contributi federali concordati. Su questa base, il CDF aveva raccomandato all'UFCL di sospendere temporaneamente il progetto, al fine di integrare nella pianificazione i cambiamenti richiesti delle esigenze e per chiarire le questioni finanziarie e contrattuali.

Il calcolo della locazione si basa su investimenti per un importo massimo di 124,4 milioni di franchi, finanziati dal Cantone di Friburgo. Il finanziamento non era ancora assicurato al momento della verifica successiva.

Il CDF ritiene che le quattro raccomandazioni sottoposte a verifica siano state pienamente attuate.

### **La sospensione del progetto ha permesso di ottimizzare gli investimenti previsti per la costruzione e quindi di tenere conto delle esigenze degli utenti**

Con il supporto dell'UFCL, Agroscope è stata in grado di formulare le esigenze degli utenti, risultanti dalla riorganizzazione, dal riorientamento, dall'ottimizzazione del sito e dallo sfruttamento delle sinergie, e di integrarle nel previsto progetto di costruzione attraverso diversi mandati. La costruzione del nuovo edificio adibito a laboratorio, attualmente in fase di pianificazione, costituisce un ulteriore sviluppo dell'originario edificio combinato. L'edificio è legittimato dalle decisioni politiche della Confederazione.

Agroscope, l'UFCL e il Cantone di Friburgo, in qualità di committente, hanno adeguato le disposizioni contrattuali alle nuove circostanze mediante un corrispondente complemento. È stato inoltre aggiornato il precedente piano di pagamento, che disciplina le modalità di finanziamento dell'arredo da parte della Confederazione per un importo di circa 9 milioni di franchi.

Agroscope e l'UFCL hanno inoltre elaborato congiuntamente un piano per la gestione dell'esercizio globale che si applicherà in modo uniforme al portafoglio immobiliare utilizzato.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Queste raccomandazioni risultano dal rapporto «Verifica della redditività delle infrastrutture immobiliari» (PA 17502). Il rapporto di verifica è disponibile sul sito Internet del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Follow-up audit of the implementation of recommendations for the Posieux construction project

## Agroscope / Federal Office for Buildings and Logistics

### Key facts

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit at Agroscope and the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) on the implementation of four recommendations from 2017<sup>1</sup>. The SFAO had already classified the other three recommendations of the report as implemented based on the feedback from the auditees.

At that time, in connection with the planned combined "IFS laboratory, production and administrative building" in Posieux, the SFAO criticised in particular the Confederation's insufficient ordering from the canton of Fribourg as the project owner or future landlord and the contractual provisions regarding the agreed federal contributions. Based on this, the SFAO recommended that the project be halted for a limited period of time in order to integrate the requested needs changes into the planning and to clarify the financing and contractual issues.

The lease calculation is based on investments totalling a maximum of CHF 124.4 million financed by the canton of Fribourg. The financing had not yet been secured at the time of the follow-up audit.

For the SFAO, the four audited recommendations have been fully implemented.

### **Putting the project on hold provided the opportunity to subsequently align the planned construction investments with optimised user needs**

With the support of the FOBL, Agroscope managed to formulate its user needs arising from reorganisation, reorientation, location optimisation and synergy utilisation, and to incorporate them into the already planned construction project via various orders. The new laboratory building, which is currently in the "construction project" planning phase – a further development of the original combined-use building – has been sanctioned by political decisions of the Confederation.

Agroscope, the FOBL and the canton of Fribourg as the project owner adapted the previous contractual situation to the new circumstances by means of a corresponding addendum. The previous payment plan, which regulates the terms for the "mobile equipment" to be financed by the Confederation to the tune of around CHF 9 million, was also updated.

In addition, Agroscope and the FOBL jointly developed an overarching business management concept that will be applied uniformly to the real estate portfolio used.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> These are the result of the audit report "Performance audit of real estate infrastructures" (audit mandate 17502). The audit report is available on the SFAO's website ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

## Generelle Stellungnahme von Agroscope

Der Auditbericht hält fest, dass alle Empfehlungen der EFK von Agroscope umgesetzt wurden. Wir sind mit diesem Prüfergebnis und den Beurteilungen im Einzelnen einverstanden und freuen uns über die entsprechende Würdigung.



## Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Bauten und Logistik

Das BBL begrüsst den Bericht der Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen mit Fokus auf das Projekt Posieux , welcher aufzeigt, dass die Empfehlungen der EFK einen Mehrwert für Agroscope und das Projekt gebracht haben.

Für diese konstruktive und erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der EFK und der Agroscope bedankt sich das BBL an dieser Stelle.

## Generelle Stellungnahme des Kantons Freiburg

Le Canton de Fribourg a pris connaissance des recommandations émises par le CDF et estime qu'elles sont de nature à contribuer au bon développement du projet et à son organisation. Avec ce projet de construction, le Canton de Fribourg s'est donné pour objectif de remplir ses tâches et responsabilités de maître d'ouvrage de manière exemplaire. Il attache une grande importance à la bonne collaboration et à l'organisation du projet mis en place et qui permet une gestion la plus transparente possible pour toutes les parties concernées.

Une conception soignée du bâtiment, répondant aux exigences de qualité et de sécurité requises par l'OFCL et Agroscope, sont les principales priorités, tout comme la maîtrise du cadre budgétaire et le respect du planning.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

### Auftrag

2017 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei Agroscope und beim Bundesamt für Bauten Logistik (BBL) eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Immobilieninfrastrukturen durch. Die Ergebnisse sind im Prüfbericht PA 17502 festgehalten.

Diese Prüfung fokussierte auf verschiedene Aspekte des von Agroscope genutzten Immobilienportfolios. Daraus resultierten insgesamt sieben Empfehlungen, welche an die beiden Verwaltungseinheiten adressiert waren. Verschiedene aus den Prüfhandlungen hervorgehende Feststellungen führten dazu, dass die EFK am 1. Dezember 2017 den Bundesrat gemäss Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes über die besonderen Vorkommnisse im Zusammenhang mit dem damals geplanten «Neubau ILM» in Posieux informierte.

Das ursprünglich vom Bund definierte und bestellte kombinierte «Labor-, Produktions- und Verwaltungsgebäude ILM» wurde mit dem vom Bundesrat beschlossenen Standortwechsel von Liebefeld nach Posieux (Bundesratsentscheid vom 31. Oktober 2011) begründet. Vorgängig bot der Kanton Freiburg dem Bund an, den für den Standortwechsel nötigen Bau auf einem Grundstück im Eigentum der Eidgenossenschaft zu realisieren und ihm diesen langfristig zu vermieten.

Mit der vorliegenden Nachprüfung werden vier Empfehlungen – Nr. 17502.002 / 003 / 004 und 005 – daraufhin kontrolliert, ob sie von Agroscope und vom BBL umgesetzt worden sind. Schwerpunktmässig beziehen sie sich auf die aktuelle Planung des neuen Laborgebäudes bzw. des «Neubaus CA» in Posieux. Die übrigen drei Empfehlungen des Berichts hat die EFK aufgrund der vorgängig erfolgten Rückmeldungen der Geprüften bereits als umgesetzt gekennzeichnet.

Ausgeklammert sind Prüfhandlungen beim Kanton Freiburg als Bauherrschaft des neuen Laborgebäudes und bei den durch ihn beauftragten Planungsbüros. Demzufolge enthält die Nachprüfung keine qualitativen Angaben zum aktuellen Projektstand.



Infografik 1: Posieux, Agroscope, Laborneubau CA (Quelle: Planergemeinschaft Agroscope Neubau CA)

## Angaben zum Prüfgebiet

Das vorliegende Vorprojekt «Laborneubau CA» vom 5. Februar 2020 entspricht inhaltlich nicht mehr der oben erwähnten Erstbestellung des Bundes. Dieses von den Beteiligten genehmigte Vorprojektdossier ist die Basis der Nachprüfung.

Nicht mehr Teil des Vorhabens sind die Kulturenproduktion und die Verwaltungsarbeitsplätze: Die Produktion wurde ausgelagert und in eine neu gegründete Gesellschaft eingebracht; die neu benötigten Verwaltungsarbeitsplätze werden mit den in Posieux bestehenden zusammengelegt.

Die politischen Entscheide (Bundesratsgeschäfte) seit der EFK-Prüfung von 2017, welche massgeblich die Planung dieses Bauvorhaben beeinflussten, sind im Anhang 1 erwähnt.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Nachprüfung war zu beurteilen, ob die offenen Empfehlungen nachvollziehbar umgesetzt wurden.

Die nachgeprüften Empfehlungen sind mit folgenden Prüfungsfragen hinterlegt:

Zu Empfehlung Nr. 17502.003 / Antwort gemäss Kapitel 2.2

1. Wurden die neuen Bedürfnisse von Agroscope in erforderlicher Qualität ausgewiesen, deren Auswirkungen auf Finanzierung und Infrastruktur aufgezeigt, und die relevanten Bedürfnisänderungen beim Bau- und Liegenschaftsorgan (BLO) beantragt?
2. Wurden dadurch entstehende Auswirkungen auf den Standort Liebefeld aufgezeigt?
3. Ist das überarbeitete Projekt so ausgestaltet, dass auch den jüngsten Entscheiden von Bundesrat und Parlament Rechnung getragen werden kann (Risiko einer weiteren Verzögerung)?

Zu Empfehlung Nr. 17502.002/004 / Antwort gemäss Kapitel 2.3 resp. 2.1

4. Wurden auf Basis der neuformulierten Bedürfnisse von Agroscope das Bauprojekt und der Terminplan entsprechend überarbeitet sowie die Finanzierungs- und Vertragsfragen geklärt?
5. Entspricht der aktuelle Projektstand in finanzieller Hinsicht und bezüglich Baufortschritt dem überarbeiteten Projekt?

Empfehlung Nr. 17502.005 / Antwort gemäss Kapitel 2.4

6. Wurde die Zusammenarbeit von Agroscope mit dem BBL für den künftigen Betrieb der Immobilieninfrastrukturen geregelt?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung wurde von Martin Perrot (Revisionsleiter) und Christine Loward in der Zeit vom 10. bis 28. August 2020 durchgeführt. Eingeschlossen in die Prüfhandlungen war auch eine Besichtigung des Standorts Posieux.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK sowohl von Agroscope als auch vom BBL umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. November 2020 statt. Teilgenommen haben:

- von Agroscope: die Leiterin Agroscope, der stellvertretende Leiter Agroscope und Leiter der Einheit Ressourcen, der Leiter Infrastruktur und Sicherheit, die Verantwortliche Infrastruktur Agroscope Mitte
- vom BBL: der stellvertretende Direktor und Leiter Bereich Bauten, Mitarbeiter Programm und Projektentwicklung, der stellvertretende Leiter Interne Revision
- von der EFK: die Mandatsleiterin Prüfbereich 4, der Mandatsleiter Prüfbereich 7, der Fachbereichsleiter, das Prüfteam

Der Berichtsentwurf der EFK wurde besprochen. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Präzisierungen oder Ergänzungen wurden keine vorgebracht.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Resultate der Nachprüfung

Die Ergebnisse der Nachprüfung sind nicht in der Reihenfolge der Empfehlungsnummerierung festgehalten, sondern für die bessere Lesbarkeit in der chronologischen Entwicklung des Projekts in Posieux.

### 2.1 Der Projektstopp wurde für das Aktualisieren der Planungs- und Finanzierungsgrundlagen genutzt

#### **Wortlaut der Empfehlung Nr. 17502.004 an das BBL**

*Die EFK empfiehlt dem BBL, in Zusammenarbeit mit Agroscope beim Bauherrn zu insistieren, damit er einen zeitlich limitierten Stopp der weiteren Planung des Projekts «Neubau ILM» anordnet. Dieses Zeitfenster wird zur Projektoptimierung benötigt, um die planerische Integration der beantragten Bedürfnisänderungen vorzunehmen und die damit verbundenen Finanzierungs- und Vertragsfragen zu klären.*

#### **Stellungnahme des BBL**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird in Zusammenarbeit mit Agroscope dem Kanton Freiburg ein Zeitfenster für die Projektoptimierung vorschlagen. Nach erfolgter Bedürfnisabklärung wird die planerische Integration der von Agroscope beantragten Bedürfnisänderungen vorgenommen und die damit verbundenen Finanzierungs- und Vertragsfragen geklärt werden.

#### **Feststellungen**

Nach der Fertigstellung des Prüfberichts (PA 17502) wurde am 14. Dezember 2017 der zuständige Staatsrat des Kantons Freiburg u. a. über die Empfehlung betreffend den zeitlich limitierten Projektstopp informiert. Ein von Bund und Kanton verfasstes Schriftstück zum Projektstopp mit Angaben über das weitere Vorgehen existiert nicht.

Rund ein Dreivierteljahr später wurde in der Projektsteuerung des Comité Stratégique (CoStra) der Entscheid protokolliert, dass die bisherige Planung des Neubaus an die veränderten Anforderungen angepasst werden soll.

Gemäss Auskunft von Agroscope und BBL sei der Projektstopp vom Kanton akzeptiert worden. Das Ende des Stopps sei deshalb erkennbar, weil danach mit aktualisierten Grundlagen die Überarbeitung und Erweiterung des bisherigen Projekts hin zum Laborneubau erfolgte; zurzeit dokumentiert im unterzeichneten Vorprojektdossier vom Februar 2020. Darauf gestützt seien auch die notwendigen vertraglichen Ergänzungen festgelegt worden.

Die Projektfortsetzung in Posieux erforderte keinen Neuanfang der Planung. Demnach wird das ursprüngliche Vorhaben aufgrund der geänderten Bedürfnisse und Anforderungen planerisch überarbeitet und erweitert (siehe Kapitel 2.2).

Analog der Planungsarbeiten erfolgte auch die Anpassung der vertraglichen Situation zwischen Bund und Kanton. In einem Nachtrag (Avenant 2) sind ergänzende Regelungen zum ursprünglichen Projekt festgehalten (siehe Kapitel 2.3).

### **Beurteilung**

Die EFK nimmt vom angeordneten Projektstopp Kenntnis. In der Folge haben die Beteiligten die Chance genutzt, um Optimierungen zugunsten des geplanten Laborneubaus zu initiieren und danach planerisch umzusetzen. Daraus resultierten insbesondere die aktualisierte Schätzung der Investitionskosten auf Vorprojektstufe und die Anpassung der vertraglichen Grundlage.

Weil ein Projektstopp vor allem im operativen Geschäft einen einschneidenden und weitreichenden Eingriff darstellt, erachtet die EFK in einer solchen Situation künftig eine angemessene Schriftlichkeit als notwendig.

Die Empfehlung ist für die EFK umgesetzt.

## 2.2 Die Benutzerbedürfnisse sind auf die Neuausrichtung von Agroscope abgestimmt

### **Wortlaut der Empfehlung Nr. 17502.003 an Agroscope**

*Die EFK empfiehlt Agroscope, in Zusammenarbeit mit dem BBL Änderungen in den Benutzerbedürfnissen seit der Projektdefinition – sowohl für den Standort Posieux als auch für das Projekt «Neubau ILM» – so rasch als möglich und in erforderlicher Qualität auszuweisen sowie deren Auswirkungen auf die Infrastruktur und die Finanzierung transparent aufzuzeigen. Die relevanten Bedürfnisänderungen für das Projekt «Neubau ILM» sind beim BLO zu beantragen.*

### **Stellungnahme von Agroscope**

Agroscope stellt dem BBL rasch einen neu erarbeiteten Bedürfnisnachweis zu. Dabei werden die neue Organisation von Agroscope sowie weitere Elemente, die bei der ursprünglichen Planung des «Neubaus ILM» nicht bekannt waren, berücksichtigt.

### **Feststellungen**

#### Bestellungen des Bundes für den geplanten Neubau in Posieux

Aus der zweiten Projektdefinition des BBL vom 15. April 2019 gehen die folgenden Bestellungen für den geplanten Neubau in Posieux hervor. Die Erstgenannte existierte bereits zum Zeitpunkt der Prüfung Nr. 17502.

1. Erstbestellung des Bundes zum «Umzug Liebefeld nach Posieux» gemäss Bundesratsbeschluss vom Oktober 2011 sowie der ersten Projektdefinition vom 21. Dezember 2012
2. Aktualisierte Bestellung des Bundes zur «Laborstrategie Agroscope» gemäss der Studie «Bedürfnisüberprüfung Laborgebäude Liebefeld/Posieux» und dem Bericht «Projekt Raumprogramm Gebäude CA» von zwei Laborplanern (Variante 2) vom 29. Juni 2018
3. Bestellungsantrag des Bundes zur «Erweiterung von Laborflächen im Neubau CA» gemäss Bundesratsentscheid zur «strukturellen Reform Agroscope» vom 30. November 2018 sowie dem «Antrag an das BBL» von Agroscope vom 27. März 2019
4. Infolge der Standortoptimierung von Posieux bestellte Agroscope durch das BBL zusätzliche Leistungen, welche in fünf Projektänderungen vereinbart sind.

Diese Bestellungen zusammen bildeten die zentrale Planungsgrundlage für das inzwischen genehmigte Vorprojektdossier.

#### Voraussichtliche Investitionen des Bundes zur Umsetzung der Standortstrategie

Das BBL führt und aktualisiert periodisch den sogenannten Masterplan, woraus schweizweit pro Standort alle sich abzeichnenden Bundesinvestitionen (Investitionsplan) für Agroscope bis ins Jahr 2028 hervorgehen. Demnach sollen insgesamt Finanzmittel von rund 313 Mio. Franken zugunsten von Agroscope bereitgestellt werden. Mit einem Anteil von ca. 240 Mio. Franken wird der Standort Posieux ausgebaut.

#### Langfristige Entwicklung für den Standort Posieux

Agroscope hat eine externe Machbarkeitsstudie erstellen lassen, verfasst unter dem Titel «Arealentwicklung» vom 17. Januar 2019. Darin wird langfristig der mögliche Ausbau bzw. die Erweiterung des Forschungscampus von Agroscope in Posieux skizziert. Der genannte



Investitionsanteil von rund 240 Mio. Franken wird als «Ausbauetappe A» bezeichnet, realisierbar innerhalb eines Zeitrahmens von etwa zehn Jahren.

Darüber hinaus existieren verschiedene, zum heutigen Zeitpunkt noch wenig konkretisierte Überlegungen. Diese sind u. a. in der «Ausbauetappe B» mit einer überschlagsmässigen Schätzung der Investitionskosten zusammengefasst, welche jedoch ausserhalb des Investitionsrahmens des Bundes von 313 Mio. Franken sowie der verabschiedeten «strukturellen Reform» von Agroscope liegen.

#### Auswirkungen auf den Standort Liebefeld

Gemäss dem BBL werden die von Agroscope gemieteten Gebäude am Standort Liebefeld in der Kategorie «Liquiditätsobjekte» geführt. Entsprechend sind die Aufwendungen für betrieblichen Unterhalt und bauliche Erhaltung niedrig budgetiert. Nach dem Umzug von Agroscope nach Posieux bzw. der Standortschliessung Liebefeld sollen die Objekte rückgebaut werden.

Für Agroscope als Mieterin dieser Gebäude werde die etwa sechs Jahre länger dauernde Nutzungszeit des Standorts gemäss BBL keine direkten finanziellen Auswirkungen haben. Für das BBL verzögert sich aber die Weiterentwicklung des Standorts.

#### **Beurteilung**

Die EFK nimmt von den verschiedenen Bestellungen des Bundes zugunsten des Laborneubaus in Posieux Kenntnis. Darin einbezogen waren umfassende Abklärungen über die Neuausrichtung von Agroscope sowie damit verbundene politische Entscheide.

Nach Auffassung der EFK ist der vom Bund bestellte Laborneubau hinsichtlich der politisch getragenen Strategie von Agroscope plausibel. Zudem generiert er nach dem Bezug in einigen Jahren bereits wichtige Synergien und Mehrwerte; beispielsweise durch die Konzentration der Labore und der damit verbundenen Arbeitsplätze an einen Standort.

Die Empfehlung ist für die EFK umgesetzt.

## 2.3 Der Zahlungsplan ist erneuert und entspricht der Termin- und Kostenplanung des Vorprojekts

### **Wortlaut der Empfehlung Nr. 17502.002 an das BBL**

*Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit Agroscope und dem Kanton Freiburg als Vertragspartner und Bauherr den Zahlungsplan des Avenant 1 zu erneuern und inhaltlich auf die bereinigte Terminplanung des Neubaus ILM abzustimmen. Solange keine aktualisierte unterzeichnete Vertragsgrundlage existiert, sind alle zukünftig vorgesehenen bundesseitigen Zahlungen zurückzuhalten.*

### **Stellungnahme des BBL**

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL hat, wie bereits erwähnt, die Zahlungen der nicht erbrachten Leistung zurückbehalten. Sobald der neue Terminplan vom Vertragspartner und Bauherr Kanton Freiburg vorliegt, wird das BBL zusammen mit der Agroscope den Zahlungsplan des Avenant 1 erneuern und inhaltlich entsprechend bereinigen. Eine Übernahme der Zahlungen des Vertragspartners Agroscope erachtet das BBL im laufenden Vertragsverhältnis aufgrund der Nachvollziehbarkeit und Übersicht als nachteilig. Jedoch wird das BBL für zukünftige Verträge die Übertragung der jeweiligen Mittel an das BBL für die anschliessende Leistung der Zahlungen anderer Ämter prüfen und falls sich eine Vereinfachung des Ablaufes abzeichnet, gemeinsam mit den Nutzern umsetzen.

### **Feststellungen**

#### Vertragsnachtrag Nr. 2

Die beiden bisherigen Vertragsteile zum ursprünglichen Neubau, «Accord de principe» und «Avenant 1», laufen seit deren Unterzeichnung (Juni 2014 / Dezember 2015) unverändert weiter. Dies obschon seit einiger Zeit die Überarbeitung und Erweiterung – basierend auf aktualisierten Benutzerbedürfnissen – zugunsten des geplanten Laborneubaus in Posieux umgesetzt wird.

Erst am 23. Juni 2020 wurden auf der Grundlage des genehmigten Vorprojekts ergänzende Regelungen für den geplanten Laborneubau im «Avenant 2» festgehalten und unterzeichnet. Darin integriert ist sowohl die angepasste Finanzierung als auch der überarbeitete Zahlungsplan für die Kostenbeteiligung des Bundes, basierend auf dem aktuellen Terminprogramm.

#### Zahlungsplan

Wie bisher regelt der Zahlungsplan nur die Finanzierung für die sogenannte mobile Ausstattung des Neubaus, welche hauptsächlich bundesseitig getragen wird. Bezogen auf das geplante Laborgebäude steuert Agroscope total rund 2,7 Mio. Franken und das BBL total etwa 6,3 Mio. Franken bei. Reserven sind darin nicht enthalten aber betragsmässig in der Kostenschätzung des Vorprojektdossiers ausgewiesen.

Für die Umsetzung ist definiert, dass quartalsweise in Abhängigkeit des Projektfortschritts vereinbarte Teilzahlungen fällig werden, die separat von Agroscope und vom BBL an den Kanton als Bauherrschaft überwiesen werden. Die Schlusszahlung für den Bund wird Ende Dezember 2024 fakturiert, basierend auf der vorgängig erstellten Schlussabrechnung gemäss Terminprogramm des Vorprojektdossiers.

Die bisher geleisteten Teilzahlungen von Agroscope (total 2 000 000 Franken) und vom BBL (total 869 993 Franken) an das ursprüngliche Projekt sind vollumfänglich im Zahlungsplan beim Laborneubau angerechnet worden.

#### Investitionen des Kantons / Miete des Bundes

Die genehmigte Immobilienbotschaft EFD 2020 erwähnt das neue Kostendach der Investitionen für den geplanten Laborneubau von höchstens 124,4 Mio. Franken. Darin ist auch eine «Reserve der Bauherrschaft» von 15 % enthalten. Diese Mittel bringt der Kanton Freiburg als Eigentümer der Immobilie auf, welche kalkulatorisch über 35 Jahren amortisiert werden.

Die obenstehenden Angaben stützen sich auf die Kostenschätzung des Vorprojektdossiers. Sie dienen gemäss «Accord de principe» auch als Basis der Mietberechnung über die gesamte Laufzeit. Multipliziert mit dem Bruttozinssatz von 4,5 Prozent<sup>5</sup> und der Mietdauer von **25 Jahren** ergibt sich daraus eine Zumiete für den Bund von insgesamt 140 Mio. Franken. Diese Summe setzt sich aus folgenden Positionen zusammen:

- 2,86 % Abschreibung über 35 Jahre:	88,9 Millionen Franken
- Kalkulatorischer Zins von 0,65 %:	19,9 Millionen Franken
- Beitrag für Unterhaltsleistungen 1,00 %:	31,1 Millionen Franken

Die Summe für den Unterhalt deckt künftige durch den Kanton Freiburg zu tätige Leistungen in die Liegenschaft ab.

Nach 25 Jahren (mit Option zur Verlängerung auf 30 Jahre) wird diese Immobilie ins Eigentum des Bundes übergehen. Mit der Eigentumsübertragung erfolgt die vertraglich festgelegte Abgeltung des Restbuchwerts (max. 35,5 Millionen Franken nach 25 Jahren, entsprechend weniger nach 30 Jahren) zugunsten des Kantons.

#### Terminplanung / Meilensteine

Im Zusammenhang mit dem geplanten Laborneubau und den benutzerseitigen Umzugsprojekten existieren verschiedene Dokumente, die Informationen über Termine oder Meilensteine enthalten. Der Vergleich einiger Terminangaben zeigt Widersprüchliches. Zwei Beispiele:

- Im Projekthandbuch der Bauherrschaft wird die Baueingabe für März 2020 terminiert, was im Vergleich mit dem Vorprojektdossier fast ein Dreivierteljahr später bzw. erst im vierten Quartal 2020 vorgesehen ist.
- Aus dem Projektmanagementplan von Agroscope gehen die verschiedenen Umzüge von den Standorten Liebefeld / Changins nach Posieux hervor. Die Umzüge sind für Mitte 2025 terminiert, also etwa ein Jahr später als im Projekthandbuch vorgesehen.

In der Vorprojekt-Terminplanung ist ein Zeitfenster von zwei Monaten für ein Projektreview über das Bauprojektdossier enthalten. Agroscope und das BBL haben somit die Möglichkeit, zentrale Teile des Dossiers qualitativ zu prüfen.

Gemäss Auskunft des BBL sei in der Projektsteuerung (CoStra) bis anhin kein Begehren gestellt worden, um den Endtermin etwa um ein Jahr zu verschieben.

---

<sup>5</sup> Abschreibung über 35 Jahre (2,86 %) + Unterhaltsquote (1 %) + kalkulatorischer Zins (0,64 %) = Bruttozinssatz (4,5 %)

## Beurteilung

Die EFK nimmt vom kürzlich unterzeichneten zweiten Vertragsnachtrag mit den ergänzenden Regelungen für den geplanten Laborneubau sowie dem überarbeiteten Zahlungsplan Kenntnis. Dazu gehört auch, dass seit 2018 bis zur Nachtragsunterzeichnung vom 23. Juni 2020 bundesseitig keine weiteren Teilzahlungen für die mobile Ausstattung an den Kanton Freiburg geleistet wurden. Bereits geleistete Teilzahlungen werden angerechnet.

Nachvollziehbar sind die Investitionskosten, die Berechnung der vom Bund zu entrichtende Zumiete und die Abgeltung des Restwertes zugunsten des Kantons.

Hinsichtlich der widersprüchlichen Terminangaben geht die EFK davon aus, dass diese im Rahmen des Bauprojekt dossiers überprüft und aktualisiert werden, damit auch die Abstimmung mit den Standortumzügen gewährleistet ist. Das vorgesehene Projektreview ergänzt diese Bestrebungen. Als Folge von Terminverschiebungen ist der angepasste Zahlungsplan im «Avenant 2» erneut zu bereinigen, um das Thema «Vorauszahlungen» auszuschliessen.

Die Empfehlung ist für die EFK umgesetzt.

## 2.4 Die übergeordneten betrieblichen Regelungen existieren, standortbezogene Festlegungen fehlen noch

### Wortlaut der Empfehlung Nr. 17502.005 an Agroscope

*Die EFK empfiehlt Agroscope, die Zusammenarbeit mit dem BBL für den künftigen Betrieb der Immobilieninfrastrukturen rasch zu regeln.*

### Stellungnahme von Agroscope

Die Vorgaben für den Betrieb der Immobilieninfrastrukturen durch Agroscope werden zusammen mit dem BBL überarbeitet.

### Feststellungen

#### Übergeordnetes Betriebsführungskonzept für das Immobilienportfolio

Die Eigentümervertreterin (BBL) und die Benutzerorganisation (Agroscope) haben gemeinsam ein übergeordnetes Betriebsführungskonzept für das genutzte Immobilienportfolio erarbeitet und per 1. September 2019 in Kraft gesetzt. Dieses Dokument ist für alle Standorte von Agroscope aber ohne Liebefeld gültig; ausgenommen sind auch Objekte im Pacht-Verhältnis sowie Gebäude mit einer Nutzungsvereinbarung zu einem Kanton oder Dritten.

Darin enthalten ist ein Gesamtüberblick aller Leistungen und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Erfüllung von betrieblichen Zielen. Inhaltlich stützen sich die Angaben auf das Prozess-/Leistungsmodell (ProLeMo) nach der «International Facility Management Association» (IFMA) Schweiz, einen bewährten Standard. Damit wird insbesondere Transparenz in der Leistungserbringung erzielt und die Zusammenarbeit zwischen BBL und Agroscope präzisiert bzw. vereinfacht.

Die Weiterentwicklung und die Anpassung dieses Instruments liegt im Verantwortungsbereich des BBL.

#### Standortbezogene betriebliche Festlegungen

Für die konkrete Betriebsführung pro Standort bedarf es einer weiterführenden detaillierten Planung, basierend auf der Grundlage des übergeordneten Konzepts. Aktuell fehlen

noch die standortbezogenen betrieblichen Festlegungen. Die im Zusammenhang mit neuen Einzelbauvorhaben verfassten Betriebsführungskonzepte (beispielsweise Cadenazzo und Changins) existieren noch, werden jedoch nicht mehr nachgeführt und dereinst von den standortbezogenen betrieblichen Festlegungen abgelöst.

#### Objektbezogene betriebliche Festlegungen für den kantonalen Laborneubau in Posieux

Der Bund und der Kanton Freiburg werden nach Auskunft des BBL für dieses Objekt (Neubau CA) ein Betriebsführungskonzept ausarbeiten, um darin die Aufgaben und Zuständigkeiten des Gebäudebetriebs zu vereinbaren. Dieses Vorgehen entspricht dem übergeordneten Regelwerk.

#### Betriebliche Leistungserbringung in Verantwortung von Agroscope

Für das Erbringen der festgelegten betrieblichen Leistungen bedarf es ausreichend eigener und externer personellen Ressourcen mit entsprechenden Qualifikationen. Zudem muss für die kompetente Umsetzung des Prozess-/Leistungsmodells nach IFMA noch entsprechendes Wissen aufgebaut werden. Agroscope verfügt aktuell nicht überall über die notwendigen betrieblichen Ressourcen und das Prozesswissen.

#### **Beurteilung**

Durch das Ausarbeiten und Inkraftsetzen des übergeordneten Betriebsführungskonzepts verfügen Agroscope und das BBL über ein zeitgemässes Führungsinstrument. Damit existiert für die betriebliche Zusammenarbeit eine einheitliche Basis über das ganze Immobilienportfolio.

Die Konkretisierung der betrieblichen Festlegungen bezüglich der Standorte bzw. Objekte ist initiiert. Konsequenterweise dienen diese Regelungen der Sicherstellung eines gebührenden betrieblichen Unterhalts und der Immobilien-Werthaltung.

Die Empfehlung ist für die EFK umgesetzt.

## Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

### **Rechtstexte**

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG)  
vom 1. Januar 2018, SR 614.0

---

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)  
vom 1. Januar 2016, SR 611.0

---

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 1. Januar 2018, SR 611.01

---

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB)  
vom 1. Januar 2018

---

### **Bundesratsgeschäfte**

---

Bundesratsbeschluss vom 30. November 2018

Grundsatzentscheid zur Standortstrategie von Agroscope: In Zukunft soll das Kompetenzzentrum des Bundes für die landwirtschaftliche Forschung aus einem zentralen Forschungscampus in Posieux (FR), je einem regionalen Forschungszentrum in Changins (VD) und Reckenholz (ZH) sowie aus dezentralen Versuchsstationen bestehen.

---

Bundesratsbeschluss vom 8. Mai 2020

Strukturelle Reformen Agroscope: Verabschiedung des Detailkonzepts und der Umsetzungsplanung

---

Bundesratsbeschluss vom 20. Mai 2020

Botschaft zu den Immobilien des EFD für das Jahr 2020 (Immobilienbotschaft EFD 2020)

---

## Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes
CoStra	Comité Stratégique
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IFMA	International Facility Management Association
ProLeMo	Prozess-/Leistungsmodell

### **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).