



Immobilienbotschaft VBS 2014

Sicherung der Strategiekonformität

Immobilienmanagement VBS

06. August 2014

Das Wesentliche in Kürze

Ziel dieser Prüfung der EFK war es, die baulichen Vorhaben der Immobilienbotschaft VBS 2014 (IB VBS 2014) im Wert von insgesamt rund 440 Millionen Franken vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele und Rahmenbedingungen sowie der aktuellen Struktur des Immobilienportfolio VBS zu beurteilen. Dabei interessierte auch, ob bereits früher bewilligte Vorhaben gegebenenfalls gestoppt werden.

Die EFK stellt fest, dass das Immobilienmanagement VBS sein Portfolio durchwegs im Sinne der Immobilienstrategie VBS bewirtschaftet. Welche Objekte langfristig Bestandteile des Kernbestandes sind, hängt indes vorrangig von den politischen Entscheidungen zum zukünftigen Kernauftrag der Armee ab. Die Erfordernisse an das Immobilienportfolio VBS sind von diesem abzuleiten und können erst danach verbindlich bearbeitet werden. Unter diesen Bedingungen plant das Immobilienmanagement VBS vorausschauend. Bereits bewilligte Vorhaben werden regelmässig auf dem jeweils aktuellen Planungsstand beurteilt (z.B. im Rahmen der vielfältigen Vorgänge rund um die Mehrjahresplanung). Vor diesem Hintergrund hat das Immobilienmanagement VBS gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass

- die aktuell beantragten Vorhaben langfristig (15 bis 25 Jahre) genutzt und entsprechend amortisiert werden;
- die bereits früher bewilligten Vorhaben gegebenenfalls gestoppt werden können.

Auf Basis der Immobilienbotschaft VBS 2014 kann die EFK hingegen nicht beurteilen, inwieweit die beantragten Voranschlagskredite (von sich aus oder im Verbund mit anderen Massnahmen) die Qualität des Immobilienportfolios VBS in Teilen oder im Ganzen verbessern (z.B. erhöhte Polyvalenz, Flächen- bzw. Kosteneinsparungen). Die EFK ist sich bewusst, dass entsprechende Angaben im aktuellen Umfeld zwar ein grosses Streumass haben. Im Rahmen der Portfoliosteuerung wäre aber die (erwartete) kurz-, mittel- oder langfristige Wirkung der Vorhaben möglichst genau zu beziffern. Dies vor allem im Interesse eines allgemein verständlichen Leistungsausweises.

Die Immobilienbotschaft enthält in Abstimmung mit der EFV zwei finanzrelevante Neuerungen:

- «Kostenungenaugkeit gemäss Norm SIA: 10%»: Das Kostenrisiko aus der Unschärfe umfasst immer Mehr- und Minderkosten. Werden bei der Berechnung des Verpflichtungskredits die Mehrkosten ganz angerechnet, besteht die Gefahr von überhöhten Investitionen. Die EFK empfiehlt daher, mit geeigneten Steuerungsinstrumenten sicherzustellen, dass die Reserven und die Position Kostenungenaugkeit restriktiv und transparent bewirtschaftet werden.
- «Zumiete inkl. Ausbau»: Inwieweit die dafür reservierten 30 Millionen Franken angemessen sind, kann aufgrund der Angaben in der IB VBS 2014 nicht beurteilt werden. Die EFK empfiehlt, den unbefristeten Rahmenkredit bei Nicht- oder Teilbeanspruchung periodisch abzurechnen.

Inwieweit die von der EFV vorgeschlagene Lösung, wonach dringende Mietgeschäfte grösser 10 Millionen über einen Rahmenkredit abgewickelt werden können, den haushaltsrechtlichen Grundsätzen genügt, wird die EFK ausserhalb der vorliegenden Prüfung mit der EFV behandeln.

L'essentiel en bref

Par le présent audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) entendait examiner les projets de construction mentionnés dans le message sur l'immobilier du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour l'année 2014. Faisant l'objet de crédits d'engagement d'une valeur totale d'environ 440 millions de francs, ces projets ont été analysés sur la base des objectifs supérieurs, des conditions-cadres et de la structure actuelle du portefeuille immobilier du DDPS. Le CDF s'est également intéressé à la question de savoir si des projets approuvés par la voie de messages précédents devaient être interrompus.

Le CDF constate que l'unité chargée de la gestion de l'immobilier au sein du DDPS se fonde sur la stratégie immobilière du département pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées. La question de savoir quels objets entrent dans le parc principal à long terme dépend avant tout des décisions politiques concernant la mission de base de l'armée. Les besoins immobiliers du département devant être définis en fonction de cette mission, ils ne peuvent être fixés définitivement que plus tard. C'est pourquoi l'unité chargée de la gestion de l'immobilier au sein du DDPS établit ses prévisions sur le long terme et de manière responsable. Les projets déjà approuvés sont régulièrement examinés en fonction du degré d'avancement de la planification (par ex. suivant les divers processus liés à la planification pluriannuelle). L'unité chargée de la gestion immobilière du DDPS a ainsi créé des conditions favorables

- à l'utilisation et à l'amortissement à long terme (de 15 à 25 ans) des objets pour lesquels des crédits budgétaires sont demandés;
- à une interruption éventuelle des projets déjà approuvés.

Sur la base du message sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2014, le CDF ne peut toutefois pas déterminer dans quelle mesure les crédits budgétaires demandés améliorent (lorsqu'ils sont utilisés seuls ou associés à d'autres mesures) la qualité d'une partie ou de la totalité du portefeuille immobilier du DDPS (par ex. polyvalence accrue, économie de surfaces ou de coûts). En raison des éléments relevés plus haut, le CDF est conscient du fait que les données en la matière manquent de précision. Cependant, il estime qu'il faut chiffrer aussi précisément que possible, dans le cadre de la gestion du portefeuille, les répercussions que les projets peuvent avoir à court, moyen et long terme, en particulier pour faciliter la compréhension du bilan des performances.

En accord avec l'Administration fédérale des finances (AFF), le DDPS a introduit dans son message sur l'immobilier deux nouveautés de nature budgétaire:

- «Imprécision des coûts définie dans la norme SIA: 10 %»: le risque lié à l'imprécision des coûts est toujours évalué en fonction de la hausse et de la baisse de ces derniers. Si l'ensemble des coûts supplémentaires sont pris en compte pour le calcul des crédits d'engagement, on court le risque d'un surinvestissement. Par conséquent, le CDF recommande de garantir, à l'aide d'instruments de pilotage appropriés, une gestion restrictive et transparente des réserves et du poste relatif à l'imprécision des coûts.
- «Location auprès de tiers, y compris les aménagements»: les informations figurant dans le message sur l'immobilier du DDPS pour l'année 2014 ne permettent pas de déterminer l'opportunité du montant de 30 millions de francs demandé au titre de ce crédit-cadre. Le CDF recommande de compenser périodiquement le crédit-cadre de durée illimitée au cas où celui-ci n'est pas utilisé ou n'est utilisé que partiellement.

L'AFF propose que les projets de location urgents d'une valeur supérieure à 10 millions de francs soient réalisés à l'aide d'un crédit-cadre. En collaboration avec l'administration précitée, le CDF traitera dans un autre contexte que le présent rapport la question de savoir si cette proposition satisfait aux principes budgétaires.

Texte original en allemand

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2	Die Immobilienbotschaft VBS 2014 stimmt mit den geltenden Vorgaben überein	9
2.1	Das vorgegebene Zielsystem ist zukunftsorientiert	9
2.2	Die IB VBS 2014 will kein Präjudiz für die Entwicklung der Armee schaffen	9
2.3	Bereits bewilligte Vorhaben werden gegebenenfalls gestoppt	10
3	Die Standorte Payerne und Bure sind Schwerpunkte des Stationierungskonzepts	11
3.1	Bestehende Strukturen können nicht sofort angepasst werden	11
3.2	Zum Vorhaben Bure ist die zweite von drei Etappen beantragt	12
4	Reserven und zwei finanzrelevante Neuerungen	13
4.1	Die IB VBS 2014 enthält eine Reserve von rund 10 Prozent	13
4.2	Die Botschaft enthält erstmals eine Position für die Kostenungenauigkeit	13
4.3	Vorsorglicher Verpflichtungskredit für Zumieten	14
5	Im aktuellen Umfeld kann die Wirkung der Projekte im (Teil-)Portfolio nicht dargestellt werden	15
6	Schlussbesprechung	17
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK		18
Anhang 2: Feststellungen der EFK zum ersten Entwurf		19
Anhang 3: Zielsystem der Immobilienstrategie VBS		21

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Art. 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Immobilienmanagement VBS eine Finanzaufsichtsprüfung durchgeführt. Dabei standen die Verpflichtungskredite der Immobilienbotschaft 2014 (IB VBS 2014) im Fokus. Vor allem interessierte, inwieweit die dort beantragten baulichen Massnahmen den festgelegten oder vorausgesetzten strategischen Zielen entsprechen.

Gemäss Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) hat das Immobilienmanagement VBS eine angemessene Versorgung mit Immobilien und Logistikgütern sowie die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesen Bereichen sicherzustellen. Die darauf basierende Immobilienstrategie VBS will dieses Ziel unter anderem durch niedrige laufende Ausgaben und tief gehaltenen Investitionsausgaben erreichen.

Bezogen auf die Hauptsegmente des Immobilienportfolio VBS heisst das vor allem,

- im Kern- und Dispositionsbestand sind die Betriebs- und Instandhaltungskosten zu senken;
- der Kernbestand soll erhalten und flexibilisiert werden, und
- im Dispositionsbestand sind hohe Risiken (z.B. infolge Umweltschäden, Werkeigentümergehaftung) zu vermeiden.

Die Behandlung der IB VBS 14 im Bundesrat war ursprünglich für den 19. Februar 2014 geplant. Der Vorsteher des VBS hat die Botschaft aber kurz vor der Einreichung zur Überarbeitung zurückgezogen. Die definitive Botschaft wurde nun am 6. Juni 2014 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die Behandlung in den eidgenössischen Räten ist in der Herbst- bzw. Wintersession vorgesehen.

Die EFK hat gemäss ihrem Programm bereits den ersten Entwurf der IB VBS 2014 geprüft. Die Feststellungen der EFK wurden am 20. Mai 2014 mit Brief vom 20. Mai 2014 mitgeteilt (vgl. Anhang 2). Das VBS hat mit der Überarbeitung wesentliche Punkte aufgenommen, namentlich konnte am 20. Mai 2014 schlüssig darlegen, dass nur in Standorte investiert wird, welche mittel- bis langfristig gesichert sind. Ausnahmen bilden Massnahmen, welche kurzfristig aufgrund der Werkeigentümergehaftung bzw. zur Vermeidung von Folgeschäden notwendig werden. Bezüglich dem Vorgehen bei Zumieten grösser 10 Millionen Franken und der Wirkung der IB VBS 2014 bleiben die Vorbehalte der EFK hingegen weitgehend bestehen.

Die nun vorliegende Botschaft umfasst zwei einzeln spezifizierte Verpflichtungskredite für Vorhaben des Departementsbereichs Verteidigung, einen Rahmenkredit zugunsten aller Mieter sowie einen Rahmenkredit «Zumiete inkl. Ausbau»:

<i>Beantragte Verpflichtungskredite</i>	<i>Total in Mio. Franken</i>
<i>Vorhaben Departementsbereich Verteidigung (V)</i>	119,9
<i>– Payerne VD, Flugplatz (Neubau «Complexe des opérations» und Helzzentrale)</i>	<i>(81,4)</i>
<i>– Bure JU, Waffenplatz (Gesamtsanierung 2. Etappe)</i>	<i>(38,5)</i>
<i>Rahmenkredit (diverse Vorhaben zu Gunsten aller Mieter)</i>	290,0
<i>Rahmenkredit «Zumiete inkl. Ausbau»</i>	30,0
<i>Total Verpflichtungskredite</i>	439,9

Grundlage: Entwurf zur Immobilienbotschaft VBS 2014 (IB VBS 2014) vom 6. Juni 2014

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Wie in vielen Branchen unterliegt das Kerngeschäft des VBS einer immer stärkeren Veränderung. Dies wirkt sich mitunter stark auf das Immobilienmanagement aus. Hinsichtlich der Lebenswegkosten einer Immobilie sind vor allem flexible Strukturen gesucht, die auch mit weniger Aufwand betrieben und unterhalten werden können.

Ziel der EFK ist es, die baulichen Investitionen vor diesem Hintergrund zu betrachten. Auf Basis der entsprechenden Ergebnisse sind Aussagen dazu zu machen, ob und wie weit

- die IB VBS 2014 mit den geltenden Vorgaben der Immobilienstrategie VBS und dem neuen Stationierungskonzept übereinstimmt;
- bereits bewilligte bauliche Vorhaben vor dem Hintergrund der sich verändernden kerngeschäftlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen neu beurteilt und gegebenenfalls gestoppt werden und
- die IB VBS 2014 in der heutigen Form genügend über die (erwartete) Wirkung der baulichen Investition informiert.

Zu diesen drei Punkten hat die EFK drei entsprechende Hauptfragen definiert.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Arthur Utz (Revisionsleitung) und Daniel Scheidegger durchgeführt.

Vor dem Hintergrund der Hauptfragen, der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB), der Immobilienstrategie VBS und den massgebenden Grundsätzen anderer Rechtsgrundlagen stand dabei inhaltlich das Folgende im Fokus:

- Die Strategiekonformität der geplanten baulichen Investitionen, die Gegenstand der IB VBS 2014 sind (Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Nachhaltigkeit und Sparsamkeit).
- Die Qualität der IB VBS 2014 als Informationsträger, vor allem hinsichtlich der erwarteten Wirkung (Transparenz und Nachvollziehbarkeit).

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf die Analyse von Dokumenten zu den Botschaftsprojekten, welche Aussagen über die Nachhaltigkeit der Investition enthalten. Im Bereich des Rahmenkredits («Vorhaben bis 10 Millionen Franken») wurden Stichproben gezogen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die gewünschten Unterlagen standen der EFK uneingeschränkt zur Verfügung; die notwendigen Auskünfte wurden durch die Verantwortlichen der Eigentümervertreterin (armasuisse Immobilien) und durch den Strategischen Mieter Immobilien Verteidigung zuvorkommend erteilt.

2 Die Immobilienbotschaft VBS 2014 stimmt mit den geltenden Vorgaben überein

2.1 Das vorgegebene Zielsystem ist zukunftsorientiert

Die departementalen Vorgaben für das Immobilienmanagement sind in der Immobilienstrategie formuliert. Sie basieren vor allem auf der einschlägigen Verordnung (VILB) und dem Sachplan Militär (SPM), der laufend angepasst und fortgeschrieben wird. Das Stationierungskonzept der Armee bildet dazu die Basis.

Hauptziel der Immobilienstrategie VBS ist die „hohe strategische Qualität der Leistung des Immobilienmanagements«. Zur zielgerichteten Beurteilung der Vorhaben sind diverse gewichtete Kriterien festgelegt. Rund die Hälfte des Gesamtgewichts tragen in diesem Zielsystem die beiden Kriterien

- «Sicherer Beitrag für zukünftige Bedürfnisse» (24 Prozent) und
- «Niedrige laufende Ausgaben» (21 Prozent).

Das vollständige Zielsystem ist im Anhang 3 dieses Berichts dargestellt.

Das Immobilienmanagement VBS bestätigt, dass das 2005 festgelegte Zielsystem unverändert gültig ist und sich dieses Instrument in der Praxis auch bewährt hat. Das Immobilienmanagement VBS unterstreicht dabei, dass seine von der Strategie abgeleiteten Lösungsentscheide einen «Massanzug» für einen aktuellen Nutzer (z. B. Kommandanten) ausschliessen.

Beurteilung

Das Zielsystem unterstützt eine angemessene Versorgung mit Immobilien sowie die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesen Bereichen. Es fordert Lösungen mit flexiblen Strukturen, die auch mit weniger Aufwand erstellt, erhalten, betrieben und liquidiert werden können.

2.2 Die IB VBS 2014 will kein Präjudiz für die Entwicklung der Armee schaffen

Wesentlich für die Aufnahme eines Vorhabens in die jeweilige Immobilienbotschaft sind Beschlüsse zum Stationierungskonzept der Armee sowie Aspekte derer Finanzierbarkeit und der Personalplanung.

Die IB VBS 2014 hält zu diesen drei Kriterien vor allem das Folgende fest:

- Stationierungskonzept:
Entscheide zur Weiterentwicklung der Armee und insbesondere des Stationierungskonzeptes sind noch offen.
- Finanzierbarkeit:
Um die Finanzierung des Entwurfs Stationierungskonzept vom 25.11.2013 langfristig sicherzustellen, müssen der Immobilienbestand durch weitere Verdichtung verkleinert und weitere Mittel aus dem Ausgabenplafond der Armee in den kommenden Jahren zugunsten der Investitionen in Immobilien umgelagert werden.
Bei bestehenden Bauten besteht ein grosser Nachholbedarf. Vor diesem Hintergrund enthält die IB VBS 2014 fast ausschliesslich Instandsetzungen und Ersatzinvestitionen.

○ Instandsetzungen und Ersatzinvestitionen	98 %	oder ca.	430 Mio. Fr.
○ Neubauten für neue Bedürfnisse	2 %	oder ca.	9 Mio. Fr.

- **Personalplanung:**
Die geplanten Vorhaben benötigen grundsätzlich nicht mehr Personal für den Betrieb und für die Nutzung.

Was die Stossrichtung der IB VBS 2014 betrifft, geht aus dem Beschrieb hervor, dass das Immobilienmanagement VBS mit seinen Vorhaben

- die Weiterentwicklung der Armee nicht präjudizieren will und
- nur Standorte ausbauen will, die optimal und langfristig (mindestens 15 bis 25 Jahre) genutzt werden.

Beurteilung

Für neue Bedürfnisse der Armee werden nur 2 Prozent des beantragten Kredits in Neubauten investiert. Das zeigt, dass der strategische Grundsatz, nach dem sich die baulichen Investitionen auf die Erhaltung und Flexibilisierung des Kernbestandes konzentrieren sollen, beachtet wird.

Details zu den beantragten Verpflichtungskrediten gehen aus den nachfolgenden Beiträgen hervor:

- | | | |
|--|--------|-----|
| ▪ «Rahmenkredit für Vorhaben bis 10 Millionen Franken» | Ziffer | 2.3 |
| ▪ «Vorhaben Departementsbereich Verteidigung» | Ziffer | 3 |
| ▪ Grundsatz der Sparsamkeit | Ziffer | 4.2 |
| ▪ «Zumiete inkl. Ausbau» | Ziffer | 4.3 |
| ▪ Wirkung der IB VBS 2014 | Ziffer | 5 |

2.3 Bereits bewilligte Vorhaben werden gegebenenfalls gestoppt

Gemäss Immobilienmanagement VBS werden sämtliche geplante und bereits bewilligte Vorhaben aus den Rahmenkrediten regelmässig beurteilt. Dazu werden verschiedene Instrumente eingesetzt. Diese stellen aus Sicht der Verantwortlichen genügend sicher, dass die Prioritäten richtig gesetzt werden und Vorhaben gegebenenfalls gestoppt werden können. Dabei wird besonders auf die Vorgänge rund um die Mehrjahresplanung und das Sitzungswesen verwiesen:

- Seine Mehrjahresplanung hat das Immobilienmanagement VBS (Plattform Bedürfnisse, Vorhaben und Mehrjahresplanung) primär auf den MASTERPLAN der Armee abzustimmen. Es priorisiert und terminiert seine Vorhaben im entsprechend definierten Handlungsfeld.
- Im Rahmen des Sitzungswesens beurteilten spezielle Gremien periodisch (z.B. die «Kundenplattform Ausbildung»), inwieweit die jeweils per Stichdatum festgelegte Prognose zum Rahmenkredit zuverlässig ist. Der systematischen Überwachung unterliegen sowohl laufende wie auch geplante Vorhaben. Bei einer Kostenfolge von über 10 Millionen Franken ist dafür eine eigene Projektaufsicht zuständig.

Anhand der entsprechenden Dokumente stellt die EFK fest, dass diese Steuerungsinstrumente auch eingesetzt werden und Abweichungen von vereinbarten Zielen dokumentiert sind.

Beurteilung

Die Planung der Vorhaben erfolgt abgestimmt mit dem MASTERPLAN der Armee und den verfügbaren Ressourcen. Dies ermöglicht partnerschaftliche Entscheide, die mit der nötigen lebenszyklusorientierten Sicht auf das Immobilienportfolio VBS getroffen werden. Die Mieter wissen grundsätzlich,

- warum ein objektbezogenes Bedürfnis möglicherweise nicht sofort behandelt oder sogar abgelehnt wird und
- dass die Zuteilung der Mittel nach dem Giesskannenprinzip nicht im Interesse eines nachhaltigen Immobilienmanagements sein kann.

In diesem Sinne schafft das Immobilienmanagement VBS gute Voraussetzungen dafür, dass auch bereits bewilligte bauliche Massnahmen vor dem Hintergrund der sich verändernden kerngeschäftlichen Anforderungen beurteilt und gegebenenfalls gestoppt werden.

3 Die Standorte Payerne und Bure sind Schwerpunkte des Stationierungskonzepts

3.1 Bestehende Strukturen können nicht sofort angepasst werden

Gemäss IB VBS 2014 erfüllen die Projekte der IB VBS 2014 den Anspruch der optimalen und langfristigen Nutzung. Dargestellt wird vor allem, dass

- der Flugplatz Payerne einer der wichtigsten Hauptstandorte der Luftwaffe ist und auch in Zukunft für Luftfahrzeuge Einsatz- und Ausbildungsflugplatz der Fliegertruppen bleiben soll;
- der Waffenplatz Bure mit dem Gefechtsausbildungszentrum West ein wesentlicher Standort für die militärische Ausbildung ist und es neben den bestehenden Kasernen nur beschränkte Alternativen für die Unterbringung der Truppe gibt.

Inwieweit die Investitionen in die Standorte Payerne und Bure langfristig amortisiert werden können, hat die EFK vor allem anhand des Stationierungskonzepts der Armee (Entwurf vom 25.11.2013) verifiziert. In diesem informiert das Immobilienmanagement VBS über seine angedachte Verzichtsplanning. Dort sind auch die Leistungen vermerkt, welche künftig an einem anderen Standort erbracht werden sollen (z.B. sollen die Rekrutierungen in der Westschweiz künftig nicht mehr in Lausanne sondern Payerne erfolgen).

Beurteilung

Aufgrund der Grundlagen stellt die EFK zu beiden Vorhaben keinen Hinweis fest, der auf einen kurz- oder mittelfristigen Verzicht schliessen liesse. Welche Standorte indes langfristig Bestandteile des Kernbestandes sind, hängt weitgehend von politischen Entscheidungen ab. Liegen diese zur Weiterentwicklung der Armee vor, können davon abgeleitete Erfordernisse an das Immobilienportfolio VBS nicht sofort erfüllt werden. Bestehende Strukturen (aber auch Arbeitsweisen) sind einleitend zu analysieren, neu festzulegen und einzuführen. Vor diesem Hintergrund darf davon ausgegangen werden, dass die Vorhaben in Payerne und Bure langfristig (mindestens 15 bis 25 Jahre) genutzt werden können.

3.2 Zum Vorhaben Bure ist die zweite von drei Etappen beantragt

Speziell am Vorhaben in Bure ist, dass die Gesamtsanierung in drei Etappen beantragt wird. Der IB VBS 2014 (Planungsstand August 2013) kann zu diesen folgendes entnommen werden:

- Die erste Etappe im Umfang von 52,25 Millionen Franken haben die Eidg. Räte mit der Immobilienbotschaft 2012 bewilligt.
- Für die zweite Etappe sind 38,5 Millionen Franken beantragt. Darin eingeschlossen ist erstmals eine Position für die Kostengenauigkeit von 10 Prozent (vgl. Ziffer 5.2 dieses Berichts).
- Nach der vorliegenden zweiten Etappe soll (ohne Angabe zur Kostengenauigkeit) eine dritte Etappe im Umfang von voraussichtlich 40 Millionen mit der IB VBS 2018 beantragt werden.

Dieses Vorgehen wird mit der Komplexität des Gesamtvorhabens begründet. Was die Kosten betrifft, haben sich diese gegenüber der IB VBS 2012 von 110 Millionen Franken auf 127 Millionen Franken erhöht.

Etappe	Leistungsbeschreibung und Kostenstand	
	Planungsstand November 2011 (IB VBS 2012)	Planungsstand August 2013 (IB VBS 2014)
1	Sanierung der vier Kasernen Dufour, Herzog, Wille und Guisan und der Kanalisation im Perimeter. 52,25 Millionen Franken	52,25 Millionen Franken
2	Sanierung von Krankenabteilung, Offiziers-Kaserne, Offiziers-Kantine und Verpflegungsgebäude I und II; zusätzlich Neubau einer Retablierungsstelle für die Logistikbasis. (rund 33 Millionen Franken)	Mit der nun vorliegenden Etappe werden ein neues Verpflegungszentrum, die Sanierung der Offizierskaserne und der Neubau einer Retablierungsstelle der Logistikbasis der Armee geplant. (35,00 Millionen Franken)***
3	Sanierung Ausbildungsgebäude und Mehrzweckhalle, Anpassung Administration, Garage, Atelier, Wache, Post und Umzäunung, Neubau Ausbildungshalle, Loge und Wache. (rund 25 Millionen Franken).	Sanierung der Krankenabteilung, der Ausbildungsgebäude, der Administration, Garage, Atelier, Wache, Post, Loge sowie die Umzäunung und den Neubau einer Fahrzeughalle. (rund 40 Millionen Franken)
1 - 3	rund 110 Millionen Franken	Rund 127 Millionen Franken
*** ohne Reserven für die «Kostengenauigkeit gemäss Norm SIA: 10%»		

Beurteilung

Grundsätzlich anerkennt die EFK, dass das Gesamtvorhaben in Bure etappiert wird, da sich

- die Rahmenbedingungen bis zum geplanten Übergabetermin (Ende 2021) verändern können,
- der Leistungsbeschreibung und die Kostenstruktur bei Planungsbeginn nicht immer genau abbilden lassen.

Aus Sicht der EFK wäre aber die Genauigkeit, die in jeder Etappe zunimmt, in der IB VBS 2014 leistungs- und kostenbezogen zu kommentieren, denn im Kreditbegehren sind die Unsicherheitsfaktoren darzulegen (vgl. dazu Kap. 4.3 dieses Berichts).

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS, die Kostengenauigkeit (Streumass in Prozenten) zu Gesamtvorhaben, die in Etappen bewilligt werden sollen, jeweils mit Bezug auf die aktuellen unterschiedlichen Planungs- oder Ausführungsstände der einzelnen Etappe auszuweisen und diejenige der Gesamtkosten darauf basierend zu kombinieren.

4 Reserven und zwei finanzrelevante Neuerungen

4.1 Die IB VBS 2014 enthält eine Reserve von rund 10 Prozent

Die IB VBS 2014 enthält in Abstimmung mit der EFV verschiedene Kosten, die das Immobilienmanagement VBS nicht abschliessend bemessen konnte. Eingeschlossen sind

- im Verpflichtungskredit für die Vorhaben in Payerne und Bure:
offen ausgewiesen die Position «Kostenungenauigkeit gemäss Norm SIA» von je 10 Prozent (siehe Kap. 4.2);
- im Rahmenkredit für Objekte kleiner 10 Millionen Franken:
Rund 25 Millionen Franken des Rahmenkredits sind noch keinem Projekt zugewiesen. Mit dieser Reserve werden der Planungsüberhang aus dem Vorjahr und kurzfristige neue Bedürfnisse finanziert (Realisierungsbeginn vor Freigabe Rahmenkredit 2015 voraussichtlich im Herbst 2015). Dazu kommen auch 5 Millionen Franken für teuerungsbedingte Mehrkosten, die bei Vorhaben aus früheren Immobilienbotschaften anfallen können);
- im Rahmenkredit für die «Zumiete inkl. Ausbau»
30 Millionen Franken (siehe Kap. 4.3).

4.2 Die Botschaft enthält erstmals eine Position für die Kostenungenauigkeit

Wie im Beitrag zur Investition in Bure erwähnt, umfassen die Verpflichtungskredite der IB VBS 2014 neben den veranschlagten Baukosten auch eine Position von 10 Prozent für die Planungsungenauigkeit, insbesondere auch zum Ausgleich der Teuerung.

Der entsprechenden SIA-Ordnung¹ kann entnommen werden, dass

- sich der Genauigkeitsgrad eines detaillierten Kostenvoranschlags sowohl auf Mehr- und Minderkosten bezieht und
- In Anlehnung an die Norm SIA muss für ein Projekt mit Kostenvoranschlag mit einem Streumass von +/- 10% gerechnet werden, sofern vom Planer keine abweichende Kostengenauigkeit ausgewiesen wird (z.B. grösseres Streumass für komplexe Sanierung).

Beurteilung

Im Kreditbegehren hat die beantragende Verwaltungseinheit die Berechnungsgrundlagen und die Unsicherheitsfaktoren darzulegen. Nötigenfalls hat sie angemessene Reserven vorzusehen, die offen auszuweisen sind. Diesem Bemessungsgrundsatz folgt die IB VBS 2014 grundsätzlich. Es besteht die Gefahr, dass die Position «Kostenungenauigkeit» bei Nichtbeanspruchung für Zusatzbestellungen beansprucht wird (fallweise über den unerlässlichen Bedarf hinausgehend). Dadurch würden Voranschlagskredite beansprucht, die für dringendere Projekte eingesetzt werden könnten. Deshalb erfordert die neue Praxis eine kostenbewusste Projektsteuerung und Reservebewirtschaftung. Von besonderem Gewicht ist dabei der Umstand, dass Optimierungen (die immer möglich sind) bei knappen Mitteln in der Regel aktiver verfolgt werden.

¹ Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten des schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA 102)

Zu bedenken ist aus Sicht der EFK, dass die Teuerung und die Kostenungenauigkeit nicht zusammenhängen und ihre Entwicklung über die Projektlaufzeit sogar gegenläufig ist. Die Teuerung stellt einen externen, durch ein Bauprojekt nicht zu beeinflussenden Faktor dar (welcher mit dem Projektverlauf i.d.R. zunimmt), die Kostenungenauigkeit hingegen nimmt mit dem Planungsfortschritt ab. Weiter ist zu bedenken, dass Bauprojekte oft über mehrere Jahre geplant und realisiert werden und die Teuerung zu einem wesentlichen Kreditanteil anwachsen kann.

Diese Thematik wird im Rahmen der vorliegenden Prüfung nicht weiterverfolgt. Sie wird gesondert mit der EFV behandelt.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS (hinsichtlich der Tatsache, dass im Rahmen des Streumasses immer Mehr- und Minderkosten möglich sind), mit geeigneten Steuerungsinstrumenten sicherzustellen, dass die Reserven für Unvorhergesehenes und die Position Kostenungenauigkeit restriktiv und transparent bewirtschaftet werden.

4.3 Vorsorglicher Verpflichtungskredit für Zumieten

Gemäss Immobilienstrategie hat die wirtschaftliche Nutzung des aktuellen Immobilienbestandes Vorrang vor Neuinvestitionen. Das heisst, in erster Linie sind

- Lösungen im bestehenden Portfolio zu prüfen,
- Flächen grundsätzlich nur bei Sachzwängen anzumieten und
- die Lösungsvarianten auf ihre Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit zu beurteilen.

Das Immobilienmanagement VBS beantragt neu einen unbefristeten Rahmenkredit «Zumiete inkl. Ausbau» im Umfang von 30 Millionen Franken. Die Bedingungen für den Abschluss eines Mietgeschäfts unter dem Rahmenkredit werden sinngemäss wie folgt definiert:

- Dringlichkeit: Nutzen von Opportunitäten am Immobilienmarkt;
- Es ist aus zeitlichen Gründen nicht möglich, ein solches Vorhaben über einen einzeln spezifizierten Verpflichtungskredit anzubegehren;
- Die Gesamtausgaben sind grösser als 10 Millionen Franken.

Beurteilung

Das bundeseigene Immobilienportfolio lässt sich nicht kurzfristig auf alle benutzer- und service-spezifische Anforderungen ausrichten (vgl. Ziffer 3.1). Die EFK beurteilt daher Zumieten grundsätzlich als strategiekonform und anerkennt, dass solche Vorhaben oft rasch abzuwickeln sind. Vorausgesetzt wird aber, dass Kostenvergleiche immer mit Lösungen innerhalb der bundeseigenen Strukturen (zivile und militärische Bauten) und über alle Kostenkomponenten (Miete, Mieteraus- und -rückbau) erfolgen. Fällt ein Lösungsentscheid in diesem Rahmen auf eine längerfristige Zumiete, ist bei erheblicher finanzieller Tragweite, d.h. grösser 10 Millionen Franken, ein Verpflichtungskredit erforderlich.² Wird ein solches Mietgeschäft dringlich, ist nach Ansicht der EFK gemäss Art. 28 FHG vorzugehen: Dringliche Geschäfte, welche keinen Aufschub ertragen, können durch den Bundesrat schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilt werden. Er hat vorgängig die Zustimmung

² Art. 21 Abs. 1 FHG und Art. 11 lit. a FHV

der Finanzdelegation einzuholen. Danach unterbreitet der Bundesrat die dringliche Verpflichtung der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung.

Nicht beurteilt werden kann zudem, inwieweit der beantragte Betrag von 30 Millionen Franken angemessen ist. Dazu fehlen zum geschätzten Verpflichtungsbedarf Angaben zur Daten- und Informationsbasis.³ Aus Sicht der EFK wäre das veranschlagte Kostenvolumen zumindest mit eigenen oder branchenüblichen Erfahrungswerten zu untermauern.

Inwieweit die von der EFV vorgeschlagene Lösung, wonach dringende Mietgeschäfte grösser 10 Millionen über einen Rahmenkredit abgewickelt werden können, den haushaltsrechtlichen Grundsätzen genügt, wird die EFK ausserhalb der vorliegenden Prüfung mit der EFV behandeln.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS, den unbefristeten Rahmenkredit für dringliche Zumieten grösser 10 Millionen Franken bei Nicht- oder Teilbeanspruchung nach rund fünf Jahren abzurechnen und bei Bedarf neu zu beantragen.

5 Im aktuellen Umfeld kann die Wirkung der Projekte im (Teil-)Portfolio nicht dargestellt werden

Gestützt auf die VILB hat das Immobilienmanagement VBS mit einer Investition vor allem die angemessene Versorgung der operativen Mieter zu verfolgen. Dabei soll die Unterbringung in polyvalenten Objekten angemessener Grösse konzentriert werden. Als Bedingungen für eine Investitionsentscheid nennt die Immobilienstrategie VBS eine Kosten-Nutzen-Optimierung über den voraussichtlichen Lebensweg. Niedrige laufende Ausgaben sind vor allem durch Reduktion des Kernbestandes und die Senkung der Standards zu erreichen. Beides zielt auf ein effizientes Flächenmanagement mit entsprechenden (Flächen-) Kosteneinsparungen.

Der aktuelle Entwurf zur IB VBS 2014 enthält zu möglichen (Flächen-) Kosteneinsparungen vor allem die folgenden Hinweise.

- In Payerne sollen
 - zehn bestehende Objekte rückgebaut,
 - diverse Nutzungen in einem Gebäude zentralisiert,
 - unzweckmässige Flächen (Provisorien in Containern) ersetzt,
 - die Wartung vereinfacht und
 - zusätzliche Flächen polyvalent genutzt werden.
- In Bure sollen
 - vier dezentrale Küchen zusammengefasst und
 - die Soldatenstube zugunsten eines dreigeschossigen Verpflegungsgebäudes weichen.

Weitere Angaben enthält die IB VBS 2014 zu den finanziellen und energetischen Veränderungen rund um die beiden Vorhaben. Lose wird vor allem aufgezeigt, dass die Mietkosten einerseits steigen werden, andererseits gewisse Kosten (z.B. in Payerne die Spesen der Piloten) gesenkt werden können.

³ Art. 22 Abs. 1 FHG und Art. 12 lit. a FHV

Wie stark diese das Immobilienportfolio VBS oder Teile davon im Sinne der strategischen Ziele (z. B. Schwerpunktbildung, Polyvalenz und Flächeneinsparungen) optimieren, ist aus Sicht des Immobilienmanagement VBS nicht Aufgabe einer Immobilienbotschaft. Darüber wäre in einem dazu geeigneten Gefäss (z. B. Portfolioreporting) zu informieren. Solche Berichte können aber erst zweckmässig erfolgen, wenn der Soll-Zustand definiert ist bzw. das Stationierungskonzept verbindlich steht.

Beurteilung

Inwieweit die Vorhaben der IB VBS 2014, aber auch diejenigen aus dessen «Rahmenkredit für Vorhaben bis 10 Millionen Franken» eine langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung des Immobilienportfolios VBS (oder Teilen davon) begünstigen, kann eine aussenstehende Person nicht beurteilen. Aus Sicht der EFK fehlen über alle beantragten Verpflichtungskredite hinweg klare Informationen darüber,

- welche strategischen Ziele im aktuellen Umfeld inwieweit verfolgt werden und
- wie die erwartete Wirkung im Immobilienportfolio VBS (oder einem Teil davon) gemessen wird.

Interessant wäre vor allem zu erfahren, inwieweit die aktuell beantragten Verpflichtungskredite (von sich aus oder im Verbund mit anderen, z. B. späteren Massnahmen) zum flexibleren Immobilienportfolio beitragen, das zudem mit weniger Aufwand betrieben und unterhalten werden kann.

Die EFK ist sich bewusst, dass entsprechende Angaben im aktuellen Umfeld zwar ein grosses Streumass haben, vor allem wegen der noch offenen übergeordneten Entscheide zum Leistungsumfang und dessen Finanzierbarkeit.

Aus Sicht der EFK wäre aber im Interesse einer aktiven Erfolgskontrolle die erwartete kurz-, mittel- oder langfristige Wirkung der Vorhaben möglichst genau zu nennen. Dies auch hinsichtlich eines allgemein verständlichen Leistungsausweises.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS in zukünftigen Immobilienbotschaften über die erwartete mittel- und langfristige Wirkung der beantragten Investitionen zu berichten.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. August 2014 bei armasuisse Immobilien statt. Teilgenommen haben die folgenden Personen:

Immobilienmanagement VBS

- armasuisse Immobilien
- Immobilien Verteidigung

EFK

- Urs Matti, Arthur Utz

Der Berichtsentwurf wurde eingehend besprochen. Dabei wurden die von Immobilienmanagement VBS gewünschten Präzisierungen und Erklärungen, soweit die EFK diesen zustimmte, in den Bericht aufgenommen

Die EFK dankt allen Mitarbeitenden des Immobilienmanagement VBS für die gewährte Unterstützung bestens und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, SR 172.010.21)

Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 2: Feststellungen der EFK zum ersten Entwurf

Anhang 2, Seite 1/2

EDGEMÖSSIGE FINANZKONTROLLE
CONTROLE FEDERALE DES FINANCES
CONTROLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



armasuisse Immobilien

Blumenbergstrasse 39
3003 Bern

Datum 20. Mai 2014

Unser Zeichen 1.14423.543.00176.03

armasuisse Immobilien: Prüfung der Immobilienbotschaft 2014 Feststellungen der EFK zum ersten Entwurf

Sehr geehrte

Die Behandlung der Immobilienbotschaft 2014 (IB VBS 14) im Bundesrat war ursprünglich für den 19. Februar 2014 geplant. Der Vorsteher des VBS hat die Botschaft aber kurz vor der Einreichung zur Überarbeitung zurückgezogen. Nach Ihren Angaben soll die IB VBS 14 nun am 21. Mai im Bundesrat behandelt und zuhänden des Parlaments verabschiedet werden.

Wie wir Ihnen vorab per E-Mail mitgeteilt haben, hat die Direktion der EFK beschlossen, die Prüfung zur Immobilienbotschaft 2014 wie ursprünglich vorgesehen durchzuführen. Konkret heisst das, dass wir – nach Behandlung im Bundesrat – auch die überarbeitete Version der Immobilienbotschaft 2014 prüfen werden.

Die EFK hat gemäss Ihrem Programm den ersten Entwurf der IB VBS 14 geprüft. Im Rahmen einer informellen Zwischenbesprechung am 26. Februar 2014 haben wir

über unsere Erkenntnisse ins Bild gesetzt. Gerne lassen wir Ihnen diese Feststellungen zum ersten Entwurf in zusammengefasster Form zukommen. Die folgenden wesentlichen Punkte sind uns bei der Prüfung des ersten Entwurfs der Immobilienbotschaft aufgefallen:

- Die Standorte Payeme und Bure sind, zumindest mittelfristig, gesichert.

Gemäss IB VBS 14 erfüllen die Botschaftsprojekte den Anspruch der optimalen und langfristigen Nutzung. Zurzeit darf davon ausgegangen werden, dass die Vorhaben in Payeme und Bure zumindest mittelfristig genutzt werden. Grundsätzlich anerkennt die EFK auch, dass das Gesamtvorhaben in Bure etappiert wird, da sich die Rahmenbedingungen bis zum geplanten Übergabetermin (Ende 2019) verändern können.

Jean-Marc Blanchard Hochflossstrasse 45

T +41 58 463 10 87 CH-3003 Bern

jean-marc.blanchard@efk.edmi.ch T +41 58 463 11 11

www.efk.edmi.ch F +41 58 463 11 09

Anhang 2, Seite 2/2

Aus Sicht der EFK sollte aber die Kostengenzüchtigkeit, die in der Regel in jeder Etappe zunimmt, in den einzelnen Baubotschaften leistungs- und terminbezogen kommentiert werden.

- Der Rahmenkredit enthält auch Vorhaben an ungesicherten Standorten.

Die Zusammenstellung (vertrauliche Liste) enthält auch Standorte mit mehreren Einzelvorhaben, welche möglicherweise zusammengefasst werden könnten oder die gemäss Stationierungskonzept geschlossen worden sollen, also bereits Bestandteil des Dispositionsbestandes sind.

Aus Sicht der EFK wäre dieser risikobehaftete Anteil des Immobilienportfolios zumindest separat auszuweisen und zu begründen.

- Die Strategiekonformität der Zumieta ist eindeutig zu belegen.

Aufgrund der Verkleinerung der Armeen ist der Immobilienbestand grundsätzlich zu reduzieren. Das bundeseigene Immobilienportfolio lässt sich aber zu einer Umorganisation nicht kurzfristig auf alle benutzer- und servicespezifischen Anforderungen ausrichten. Die EFK beurteilt daher eine Zumieta – auch unter dem berechtigten Vorbehalt des Inspektorats VBS – grundsätzlich als strategiekonform. Nicht zu befriedigen vermag indes, dass

- die Kosten (Mietpreis und Investition) dieser Lösung weder in der Immobilienbotschaft EFD 2012 noch in der IB VBS 14 gesamthaft dargestellt sind;
- ein Kostenvergleich mit einer Lösung innerhalb der bundeseigenen Strukturen fehlt und
- der Verpflichtungskredit für die Mietaufwände nur explizit beantragt wird, weil für diese Kostenkomponente unterdessen der Schwellenwert von 10 Millionen Franken überschritten worden ist.

- Die Immobilienbotschaft informiert ungenügend über die Wirkung der Vorhaben.

Inwieweit die Vorhaben der IB VBS 14 eine langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung des Immobilienportfolios VBS begünstigen, kann heute von aussen nicht beurteilt werden. Aus Sicht der EFK fehlen

- klare Informationen darüber, welche strategischen Ziele (Schwerpunktbildung, Polyvalenz und Flächeneinsparungen o.Ä.) verfolgt werden und dazu entsprechende
- Soll-Ist-Vergleiche mit Schlüsselkennzahlen, welcher die erwartete Wirkung im Immobilienportfolio VBS (oder Teilen davon) nachvollziehbar darstellen.

Beispielsweise wäre interessant zu erfahren, inwieweit die begehrten Vorhaben zu flexiblen Strukturen beitragen, die über den Lebensweg auch mit weniger Aufwand erstellt, erhalten, betrieben und am Ende liquidiert werden können.

Sobald die Immobilienbotschaft 2014 vom Bundesrat verabschiedet wurde, erwarten wir gerne eine kurze Rückmeldung, damit wir mit Ihnen das weitere Prüfverfahren abstimmen können. Im Moment gehen wir davon aus, dass wir die Prüfung im Juni 2014 weiterführen werden.

Mit freundlichen Grüssen
EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter

Kopie

- amasuisse, [REDACTED]
- EFK intern

Anhang 3: Zielsystem der Immobilienstrategie VBS



Detail aus Immobilienstrategie VBS (Genehmigt durch die Departementsleitung VBS am 5. September 2005)