



Bauprüfung Guisanplatz 1, Bern

Bundesamt für Bauten und Logistik



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16515.620.00230.012
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Bauprüfung Guisanplatz 1, Bern Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) baut in Bern beim Guisanplatz 1 ein neues Verwaltungszentrum für die Bundesverwaltung. Dabei handelt es sich um das grösste Bauprojekt seit der Gründung des BBL. Für die Planung und Realisierung der ersten Etappe hat das Parlament Kredite von insgesamt 420 Millionen Franken bewilligt. Mit der Immobilienbotschaft 2012 hat das BBL dem Parlament ein Projekt unterbreitet, das planerisch anschliessend noch optimiert wurde. Die vom BBL gesteckten finanziellen Zielwerte konnten im Rahmen der Projektüberarbeitung erreicht werden, indem mit einem neuen Büroraumkonzept die Kapazität der drei Gebäude von 2700 auf 3200 Arbeitsplätze erhöht wurde.

Die Belegung des gesamten Areals ist auf ein wirtschaftliches Mass zu erhöhen

Die Planung des BBL und der Nutzerorganisationen sieht vor, zum Zeitpunkt des Bezugs Mitte 2019, von den 2900 netto möglichen Arbeitsplätzen (300 sind u. a. im Zusammenhang mit dem Einvernahmezentrum bereits abgezogen) rund 2000 zu belegen. Eingerechnet sind ein geplanter Personalzuwachs und Arbeitsplätze für externes Personal. Die zusätzliche Belegungsreserve des BBL von 15 Prozent (300 Arbeitsplätze) ist nach Ansicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu hoch angesetzt und wirtschaftlich nicht vertretbar. Ein späterer zusätzlicher Bedarf an Arbeitsplätzen in dieser Grössenordnung könnte wohl durch Verdichtung oder mit Desksharing-Konzepten kompensiert werden.

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Differenz zwischen maximaler Arbeitsplatzkapazität und effektiver Belegung als Verdichtungspotenzial auszuweisen und die Belegung in der ersten, spätestens aber in der zweiten Etappe durch die Unterbringung zusätzlicher Verwaltungseinheiten auf ein wirtschaftliches Mass zu erhöhen.

Der Sicherheitsstandard wird der aktuellen Bedrohungslage angepasst

Durch verschiedene Terroranschläge in Europa hat sich die Bedrohungslage in den letzten Jahren für die Mitarbeitenden der Bundesanwaltschaft (BA) und des Bundesamtes für Polizei (fedpol) verändert. Die beiden Nutzerorganisationen sind aus Sicherheitsgründen zum Prüfungszeitpunkt nicht bereit, in das für sie vorgesehene Gebäude einzuziehen, falls das Areal tagsüber für Passanten zugänglich ist. Im Frühjahr 2017 wurde ihr Projektänderungsantrag für ein geschlossenes Areal vom BBL entgegengenommen. Die Projektänderung bedingt allerdings ein Baubewilligungsverfahren. Das BBL ist überzeugt, die Sicherheitsmassnahmen bis zum Einzug der Nutzer 2019 umsetzen zu können. Die zusätzlichen Kosten können im bestehenden Baukredit aufgefangen werden.

Vorauszahlungen an die Firmen sind zukünftig zu vermeiden

Die Finanzierung des Bauprojekts ist durch die bewilligten Verpflichtungs- und Projektierungskredite sichergestellt. Die Endkostenprognose liegt innerhalb der Kredite. Zudem verfügt das Projekt über angemessene finanzielle Reserven. Das BBL hat ein grosses Gewicht auf die Kosten- und Kreditüberwachung gelegt. Sie ist aufwendig, unter Berücksichtigung der Grösse und Komplexität des Projektes jedoch angemessen und wirksam. Trotzdem hat die EFK die Fakturierung noch nicht erbrachter Leistungen und unzulässige Vorauszahlungen zur Ausschöpfung von Budgetkreditresten



festgestellt. Angesichts dessen empfiehlt die EFK dem BBL, zukünftig die einschlägigen Vorgaben zur Leistungsverrechnung und zur Verhinderung von Vorauszahlungen umzusetzen.

Mit Schreiben vom 17. März 2017 hat die EFK den Bundesrat über ihre Feststellungen bezüglich wirtschaftlicher Auslastung der Gebäude und hängiger Klärung der Sicherheitsvorkehrungen im Sinne von Artikel 15 Absatz 3 des Finanzkontrollgesetzes vorinformiert.

Audit de construction Guisanplatz 1, Berne

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) construit un nouveau centre administratif pour l'administration fédérale à la Guisanplatz 1, à Berne. Il s'agit du plus grand projet de construction depuis la création de l'OFCL. Le Parlement a accordé des crédits à hauteur de 420 millions de francs au total pour planifier et réaliser la première étape du projet. Dans le cadre du message 2012 sur les immeubles du Département fédéral des finances (DFE), l'OFCL a soumis au Parlement un projet dont la planification a encore été améliorée par la suite. Il a pu atteindre les valeurs-cibles financières qu'il s'était fixées notamment en revoyant la conception des bureaux faisant passer le nombre de postes de travail de 2700 à 3200.

Il convient d'accroître l'occupation de tout le site pour atteindre un niveau rentable

La planification de l'OFCL et des organisations d'utilisateurs prévoit qu'au moment de l'emménagement mi-2019 quelque 2000 postes sur les 2900 nets possibles (300 sont entre autres déjà déduits pour le centre d'audition) seront occupés. Ce calcul tient compte d'une augmentation prévue du personnel et des places de travail destinées au personnel externe. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime que le taux de réserve d'occupation supplémentaire de 15 % (300 postes de travail) fixé par l'OFCL est trop haut et qu'il n'est pas justifiable sur le plan économique. Un besoin ultérieur en postes de travail de cet ordre de grandeur pourrait être compensé en les densifiant ou en mettant en place un système de partage des bureaux (*desksharing*).

Le CDF recommande à l'OFCL d'indiquer la différence entre la capacité maximale et l'occupation réelle des postes de travail comme un potentiel de densification. Il recommande aussi d'accroître l'occupation des bureaux dès la première étape du projet, au plus tard dès la seconde, en accueillant des unités administratives supplémentaires afin d'atteindre un niveau rentable.

Les normes de sécurité seront adaptées aux menaces actuelles

Avec les attentats terroristes qui ont frappé l'Europe ces dernières années, l'évaluation de la menace a changé pour le personnel du Ministère public de la Confédération et de l'Office fédéral de la police (fedpol). Au moment de l'audit, et pour des raisons de sécurité, les deux organisations n'étaient pas disposées à emménager dans le bâtiment qui doit les accueillir si le site est accessible aux passants durant la journée. Au printemps 2017, l'OFCL a accepté leur demande de modification du projet visant à fermer le périmètre. Cette dernière nécessite toutefois une procédure d'autorisation de construire. L'OFCL est convaincu que les mesures de sécurité souhaitées pourront être mises en œuvre d'ici à l'emménagement du personnel en 2019. Les frais supplémentaires peuvent être amortis avec le crédit de construction existant.

À l'avenir, les versements d'avances aux entreprises sont à éviter

Le financement du projet de construction est assuré par le biais de crédits d'engagement et d'étude. L'estimation des coûts finaux se situe dans la limite des crédits octroyés. De plus, le projet dispose de réserves financières appropriées. L'OFCL a mis l'accent sur le contrôle des coûts et des crédits. Ces contrôles sont très laborieux, mais adéquats et efficaces au vu de la grandeur et de la complexité



du projet. Cependant, le CDF a constaté que des prestations non encore fournies avaient été facturées et des acomptes indus versés pour épuiser les crédits budgétaires restants. Par conséquent, le CDF recommande à l'OFCL d'appliquer à l'avenir les directives en vigueur en matière d'imputation des prestations et de prévention de paiements anticipés.

Par lettre du 17 mars 2017, le CDF a informé au préalable le Conseil fédéral de ses constatations sur la rentabilisation des bâtiments et sur les clarifications en cours quant aux mesures de sécurité en vertu de l'article 15, alinéa 3 de la loi sur le Contrôle des finances.

Texte original en allemand

Verifica delle costruzioni in Guisanplatz 1, Berna **Ufficio federale delle costruzioni e della logistica**

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) sta costruendo un nuovo centro amministrativo per l'Amministrazione federale in Guisanplatz 1. È il progetto di costruzione più importante dalla fondazione dell'UFCL. Per la pianificazione e la realizzazione della prima tappa il Parlamento ha stanziato crediti per un totale di 420 milioni di franchi. Con il messaggio 2012 sugli immobili del Dipartimento federale delle finanze (DFF), l'UFCL ha presentato al Parlamento un progetto che in seguito è stato ulteriormente ottimizzato. Nel quadro della rielaborazione di questo progetto, l'UFCL è riuscito a raggiungere gli obiettivi finanziari prefissati aumentando la capacità dei tre edifici da 2700 a 3200 postazioni di lavoro grazie alla nuova progettazione degli spazi per uffici.

Aumentare l'occupazione dell'intera area per raggiungere un'efficienza economica

La pianificazione dell'UFCL e delle organizzazioni degli utenti prevede che al momento della consegna degli immobili, delle 2900 possibili postazioni di lavoro nette (300 sono già state dedotte in relazione al Centro audizioni) ne verranno occupate circa 2000. Nel calcolo sono inclusi l'aumento previsto del personale e le postazioni di lavoro per il personale esterno. Secondo il Controllo federale delle finanze (CDF) la riserva supplementare dell'UFCL del 15 per cento (300 postazioni di lavoro) è troppo elevata e non è economicamente sostenibile. Un fabbisogno supplementare di postazioni di lavoro di questa portata che si potrebbe verificare in un secondo tempo può essere compensato con un uso più razionale dello spazio o con progetti di desk sharing.

Il CDF raccomanda all'UFCL di indicare la differenza tra la capacità massima delle postazioni di lavoro e l'occupazione effettiva degli uffici per ottimizzarne l'utilizzo e di occuparli in modo economicamente efficiente nella prima o al più tardi nella seconda tappa del progetto, destinandoli ad ulteriori unità amministrative.

Lo standard di sicurezza viene adeguato alla situazione di pericolo attuale

I diversi attentati terroristici perpetrati in Europa negli ultimi anni hanno prodotto un cambiamento nelle potenziali minacce per i collaboratori del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Per motivi di sicurezza, al momento della verifica le due organizzazioni non erano disposte ad entrare negli edifici loro riservati, se la zona fosse stata accessibile ai passanti durante il giorno. Nella primavera del 2017 l'UFCL ha accolto la loro richiesta di modificare il progetto prevedendo una zona chiusa ai passanti. Tuttavia, tale modifica richiede una procedura di autorizzazione edilizia. L'UFCL è convinto di riuscire ad attuare le misure di sicurezza entro l'arrivo degli utenti nel 2019. I costi supplementari possono essere compensati con il credito di costruzione esistente.

In futuro si dovranno evitare pagamenti anticipati alle aziende

Il finanziamento del progetto di costruzione è garantito con crediti d'impegno e di studio già stanziati. I costi finali stimati rientrano nei crediti. Il progetto dispone inoltre di adeguate riserve finanziarie. L'UFCL ha attribuito una grande importanza al controllo dei costi e dei crediti. Tale controllo è impegnativo, ma tenuto conto delle dimensioni e della complessità del progetto, è adeguato ed efficace. Ciononostante il CDF ha constatato che sono state fatturate prestazioni non ancora fornite e sono



stati effettuati pagamenti anticipati non consentiti per utilizzare i residui di credito. Alla luce di quanto precede, il CDF raccomanda all'UFCL di attuare le pertinenti prescrizioni concernenti il computo delle prestazioni e per impedire i pagamenti anticipati.

Conformemente all'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze, con la lettera del 17 marzo 2017 il CDF ha informato in via preliminare il Consiglio federale sulle sue constatazioni in merito a uno sfruttamento economicamente efficiente degli edifici e sul chiarimento delle misure di sicurezza ancora in sospeso.

Testo originale in tedesco

Guisanplatz 1 construction audit, Bern Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) is building a new administrative centre for the Federal Administration at Guisanplatz 1 in Bern. This is the biggest construction project for the FOBL since it was founded. Parliament has granted credits of CHF 420 million overall for the planning and realisation of the first stage. With the 2012 real estate dispatch, the FOBL submitted a project to Parliament which was subsequently further optimised in planning terms. The financial objectives set by the FOBL were duly achieved within the scope of the project revision, whereby the capacity of the three buildings was increased from 2,700 to 3,200 workstations with a new office space concept.

The occupancy of the entire site should be increased to an economical level

The planning of the FOBL and the user organisations makes provision for about 2,000 of the net 2,900 possible workstations to be occupied at the time of occupancy in mid-2019 (300 have already been deducted for the examination centre, among other things). Planned staff increases and workstations for external personnel have been taken into account. In the view of the Swiss Federal Audit Office (SFAO), the additional FOBL occupancy reserves of 15% (300 workstations) are too high and are not justifiable economically. Subsequent additional demand for workstations of that magnitude could probably be offset by densification or desk-sharing concepts.

The SFAO recommends that the FOBL should identify the difference between maximum workstation capacity and effective occupancy for densification potential and increase occupancy to an economical level in the first stage, or at the latest in the second stage, by accommodating additional administrative units.

The security standard is being adjusted to the current threat situation

For employees of the Office of the Attorney General and the Federal Office of Police (fedpol), the threat situation has changed in recent years due to various terrorist attacks in Europe. At the time of the audit, the two organisations were unprepared to move into the building intended for them if the site was accessible to passers-by during the daytime. In spring 2017, their project amendment request for a closed site was taken into account by the FOBL. However, a building permit procedure is required for the project amendment. The FOBL is convinced that the security measures can be implemented by the time the users move in in 2019. The additional costs can be covered by the existing construction credit.

Advance payments to firms to be avoided in future

The financing of the construction project is secured through the approved guarantee and project credits. The final cost prognosis is within the credits. In addition, the project has adequate financial reserves. The FOBL placed great emphasis on monitoring costs and credits. The monitoring is laborious given the size and complexity of the project, but it is nonetheless appropriate and effective. In spite of this, the SFAO identified invoicing of services not yet rendered and inadmissible advance payments to exploit unutilised budget credits. As a result, the SFAO recommends to the FOBL that in future it should implement the relevant requirements for cost allocation and the prevention of advance payments.



The SFAO informed the Federal Council in advance by letter dated 17 March 2017 about its findings on economic capacity utilisation of the buildings and pending clarification of the security precautions within the meaning of Article 15 paragraph 3 of the Federal Audit Office Act.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik:

Das Bundesamt für Bauten und Logistik begrüsst die Anerkennung der Leistungen zur Schaffung moderner Arbeitsplatzformen beim Bund sowie die Feststellung im Bericht, dass das BBL mit dem Unterbringungskonzept 2014 eine wirtschaftliche, zeitgemässe und auf Synergien ausgerichtete Büroräumstruktur anbietet. Die Empfehlungen unterstützen den iterativen Prozess zur Optimierung der Belegung und tragen dazu bei, die administrativen Abläufe der beauftragten Bauleitung zu verbessern.

Das BBL prüft - als standardisierter und regelmässiger Prozess - inwiefern sich das Areal nach dem Bezug der ersten, spätestens aber der zweiten Etappe für die Unterbringung weiterer Nutzer eignet. Dies unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen an die betrieblichen und räumlichen Bedürfnisse der Benutzerorganisationen, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden.

Auf Grund des in der Zwischenzeit eingetroffenen Projektänderungsantrages der drei Benutzerorganisationen hinsichtlich Sicherheitsstandard, konnte das BBL die entsprechenden Massnahmen jetzt umgehend einleiten.

Im Projekt Guisanplatz 1 sind nur Leistungen vergütet, die auch erbracht waren. Jedoch waren die entsprechenden Zahlungspläne nicht aktualisiert. Das BBL wird die vertraglichen Anweisungen für die beauftragte Bauleitung konsequent durchsetzen. Die Bauleitung muss zukünftig bei einem erkennbaren Leistungsvorsprung der Unternehmer die Anpassung der Zahlungspläne sofort beantragen.

Generelle Stellungnahme der Bundesanwaltschaft:

Für die Bundesanwaltschaft (BA) sind die Sicherheitsthemen von grundlegender Bedeutung. Die BA begrüsst die vom BBL getroffenen Massnahmen und geht davon aus, dass diese so umgesetzt werden, dass auf den Zeitpunkt des Umzuges hin, ein den Anforderungen der Strafverfolgung des Bundes adäquates Sicherheitsumfeld bestehen wird. Die BA wird sich in den Projektarbeiten weiterhin für die konsequente Umsetzung der Sicherheitsthemen einsetzen.



Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Polizei:

fedpol begrüsst, dass die besonderen Aufträge und Arbeitsweisen der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und die sich daraus ergebenden höheren Platzbedürfnisse im Bericht der EFK Erwähnung finden. Für die Erfüllung polizeilicher Aufträge unterliegen insbesondere die Arbeitsplätze von fedpol anderen und höheren Anforderungen an Fläche, Flexibilität und Sicherheit als durchschnittliche Verwaltungsarbeitsplätze. Deshalb ist ein Vergleich zwischen den fedpol-Arbeitsplätzen und denjenigen der durchschnittlichen Bundesverwaltung auch weder sinnvoll noch richtig.

Mit der erhöhten Terrorbedrohung auch in der Schweiz sind in den letzten Jahren die Anforderungen und Erwartungen an die für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Strafverfolgungsbehörden des Bundes gestiegen. Aus diesem Grund hat fedpol vom Bundesrat auch zusätzliche Stellen zugesprochen erhalten. Die vermehrte Fokussierung auf die Terrorismusbekämpfung und der Stellenaufwuchs der letzten Jahre wurden bei der Belegungsplanung berücksichtigt. fedpol hält deshalb fest, dass aufgrund der aktuellen operationellen und betrieblichen Bedürfnisse von fedpol, die in der Baubotschaft von 2012 ausgewiesene maximale Arbeitsplatzkapazität nicht erreicht werden kann.

Aus Sicht von fedpol wird mit der geplanten Belegung eine wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerfüllung der Strafverfolgungsbehörden sichergestellt. fedpol anerkennt aber das Bestreben eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes in Bezug auf die getätigten Investitionen für den Standort am Guisanplatz 1 und ist bereit, die Belegung nach dem Einzug in Abhängigkeit der Bedrohungs- und Auftragslage periodisch zu überprüfen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	14
1.1	Ausgangslage	14
1.2	Prüfungsziel und -fragen	14
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
2	Belegungsplanung und Benutzerbedürfnisse	15
2.1	Das BBL verdichtet die Arbeitsplätze während der Planung weiter	15
2.2	Die Belegung kann nicht auf die maximale Kapazität ausgerichtet werden	16
2.3	Die Projektierung für die 2. Etappe ist auf das Notwendige zu beschränken	18
2.4	Der Sicherheitsstandard für das Areal ist zu klären	18
3	Finanzierung, Kosten- und Kreditüberwachung	20
3.1	Die Investitionen für die Gebäude sind finanziell sichergestellt	20
3.2	Die Kosten- und Kreditüberwachung ist wirksam	20
4	Projektabwicklung und Leistungsverrechnung	21
4.1	Probleme mit Personalressourcen belasteten den Start der Bauausführung	21
4.2	Nur erbrachte Leistungen sind zur Zahlung freizugeben	22
4.3	Zahlungen für die Ausschöpfung der Budgetkredite sind unzulässig	24
5	Information und Schlussbesprechung	26
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	28



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Umsetzung des «Entwicklungsschwerpunktes Wankdorf» soll das ehemalige Areal des Eidgenössischen Zeughauses einer neuen Nutzung zugeführt werden. In zwei Etappen soll durch Um- und Neubauten das «Verwaltungszentrum Guisanplatz 1» in fünf Gebäuden mit über 5000 Arbeitsplätzen entstehen. In der ersten Etappe sollen 3200 realisiert werden. In den drei Gebäuden werden Mitarbeitende des Bundesamtes für Polizei (fedpol), der Bundesanwaltschaft (BA), der armasuisse (ar) und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) untergebracht. Die zweite Etappe wird zu einem späteren Zeitpunkt realisiert und ist nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

Für die Projektierung und Realisierung der ersten Etappe hat das Parlament Kredite in der Höhe von insgesamt 420 Millionen Franken bewilligt. Es handelt sich damit um das grösste Bauprojekt, das seit der Gründung des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) in Angriff genommen wurde. Der Baubeginn erfolgte im Jahr 2013. Zum Zeitpunkt der Prüfung war ein Gebäude fertiggestellt, beim zweiten wurde der Rohbau abgeschlossen, beim dritten fanden die Innenausbauarbeiten statt. Die Gebäude sollen im Jahr 2018 fertiggestellt werden. Nach einer Inbetriebnahme- und Testphase ist der Bezug durch die Nutzerorganisationen im Jahr 2019 vorgesehen.

Für das BBL ist das Projekt Guisanplatz 1 ein zentraler Meilenstein bei der Umsetzung des Unterbringungskonzeptes 2024 (UK 2024). Mit dem UK 2024 strebt es unter anderen folgende Ziele an: Abbau unwirtschaftlicher Mietobjekte, Erhöhung der angestrebten Eigentumsquote und damit die Kosten für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung zu senken. Das BBL beziffert die jährlichen Einsparungen durch die Gebäude der ersten Etappe in den nächsten 40 Jahren auf durchschnittlich 12,4 Millionen Franken.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist die Einhaltung von Wirtschaftlichkeitsprinzipien (Sparsamkeit, Kosten-Nutzen und Wirkung) und die recht- und ordnungsmässige Abwicklung des Bauprojektes zu beurteilen. Aufgrund der Risikoanalyse und Überlegungen zur finanziellen Wesentlichkeit ergaben sich folgende Prüffragen:

- Erfüllt das BBL die Projektziele der Immobilienbotschaft 2012?
- Setzt das BBL die für die Führung dieses Bauprojektes notwendigen Kontroll- und Steuerungsinstrumente ein?
- Ist die Projektorganisation auf die Grösse des Projektes ausgerichtet?

Die Revision hat sich auf folgende Prüfgebiete fokussiert: Das Abwicklungsmodell für die Realisierungsphase, die Finanzierung der ersten Etappe, der Einsatz der Personalressourcen für die Projektleitung und -überwachung, die Erstellung der Ausmassermittlung, die Kosten- und Kreditüberwachung, die Unterbringungs- und Belegungsplanung sowie die Erfüllung ausgewählter Benutzeranforderungen. Die Prüfung beschränkt sich auf die Planungs- und Realisierungsarbeiten für die Gebäude der ersten Etappe.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Martin Perrot durchgeführt. Die Prüfungsergebnisse basieren auf den Interviews mit Mitarbeitenden des BBL, von fedpol, der BA, des beauftragten Generalplaners und der örtlichen Bauleitung sowie auf der Auswertung von ausgewählten Dokumenten.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Auswahl zur Kontrolle der Leistungserbringung basieren auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend und umfassend erteilt. Die von der EFK verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die Prüfung wurde in der Zeit vom 27. Januar bis 27. März 2017 durchgeführt. Die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von erhöhten Sicherheitsstandards auf dem Areal, wurden in Kapitel 2.4 mit einem Nachtrag bis 30. Juni 2017 berücksichtigt.

2 Belegungsplanung und Benutzerbedürfnisse

2.1 Das BBL verdichtet die Arbeitsplätze während der Planung weiter

Beim geprüften Projekt handelt es sich um ein Vorhaben, das im Rahmen des UK 2024 vom BBL selber initiiert wurde. Entsprechend hat das Amt Kostenvorgaben und Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgenommen. In Bezug auf die baulichen Massnahmen wurde über die beiden Ausbautetappen ein Kostendach von 120 000 Franken pro Standardarbeitsplatz vorgegeben. Durch diese Vorgabe für das Projekt Guisanplatz 1 soll sichergestellt werden, dass sich die Unterbringungskosten bei den UK 2024 Objekten dem generellen Zielwert von 138 000 Franken pro Arbeitsplatz annähern. Dieser Wert muss erreicht werden, damit sich die Strategie „Eigentum vor Miete“ für das BBL finanziell lohnt (rent-or-buy-Entscheid).

Beurteilung

Das BBL hat das Projekt mit der Immobilienbotschaft 2012 dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Zu diesem Zeitpunkt war der vom BBL für beide Etappen angestrebte durchschnittliche Zielwert von 120 000 Franken für den Standardarbeitsplatz gemäss Projektdokumentation mit Kostenvoranschlag mit über 142 000 Franken für die erste Etappe noch überschritten. Gemäss BBL waren auch die Betriebskosten mit 60 Franken pro m² Geschossfläche und der Flächenbedarf mit 35 m² grösser als die Vorgaben aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung. Zur Erreichung der Zielwerte wurde das Projekt während rund zweieinhalb Jahren überarbeitet. Die Zielwerte wurden u. a. mit dem neuen Raumkonzept „Multispace“ und der damit einhergehenden Erhöhung der Kapazität von 2700 auf 3200 Arbeitsplätzen erreicht. Die EFK begrüsst die Anstrengungen des BBL zur Erhöhung der Anzahl Arbeitsplätze. Das BBL hat damit beim Projekt Guisanplatz 1 grundsätzlich günstige Voraussetzungen geschaffen, um die angestrebte Umsetzung moderner Arbeitsformen in der Bundesverwaltung zu ermöglichen.



2.2 Die Belegung kann nicht auf die maximale Kapazität ausgerichtet werden

Gemäss den BBL-internen „Weisungen für die wirtschaftliche Nutzung und den Betrieb der Bauten im BBL-Immobilienportfolio“ stellt es die Unterbringung sicher und entscheidet über den Standort und die Flächenzuteilung. Die Benutzerorganisation des jeweiligen Departements legt für die Belegungsplanung ihre Arbeitsplätze entsprechend der Arbeitsprozesse fest und nicht aufgrund der Anzahl der Mitarbeitenden. Zudem kann sie selber entscheiden, ob und wie das Prinzip Desksharing angewendet wird. Das BBL prüft bei seiner Belegungsplanung nur, ob die Anzahl der Arbeitsplätze aufgrund der aktuellen Unterbringung plausibel ist.

Nach Berechnung des BBL (Stand Juni 2017) in Zusammenarbeit mit den Nutzern, werden zum Zeitpunkt des Bezugs der Gebäude im Jahr 2019 von den maximalen 3200 Arbeitsplätzen bzw. den 2900 netto möglichen Arbeitsplätzen (300 sind im Zusammenhang mit dem Einvernahmezentrum und der Alarm- und Einsatzzentrale bereits abgezogen), 2001 Arbeitsplätze beansprucht. Darin sind persönliche, unpersönliche und Arbeitsplätze für externes Personal (bspw. für Übersetzer oder Projektmitarbeitende) eingerechnet. Enthalten ist zudem der geplante Personalzuwachs bis 2019. Das BBL rechnet zur Belegung der Nutzer eine Reserve von 15 Prozent hinzu. Damit werden die Gebäude am Guisanplatz 1 nach dem geplanten Bezug im 2019 voraussichtlich mit 2301 Arbeitsplätzen belegt sein.

Gebäude 1. Etappe	Immobilien- Botschaft	Kapazität Planung BBL	Belegungspla- nung Nutzer	Belegungspla- nung inkl. Re- serve BBL
Planungsstand	2012	2014	2017	2017
Gebäude 1a	1600	1649	1143	1314
Gebäude 1b	900	1079	858	987
Gebäude 1	200	182	–	–
Total Belegung	2700	2910	2001	2301

Das grösste Gebäude am Guisanplatz 1, in welchem die BA und fedpol untergebracht sein werden, weist eine maximale Kapazität von 1649 Arbeitsplätzen aus. Aufgrund der besonderen Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden können allerdings nur die heute geplanten rund 1143 Arbeitsplätze (ohne Reserve BBL) untergebracht werden. Mit dieser Belegung können gemäss BA und fedpol die angestrebten betrieblichen Synergien erreicht werden. Zudem hat fedpol bereits eine Arbeitsplatzreserve für das mittelfristige Personalwachstum von 70 Arbeitsplätzen eingerechnet. Bei Tätigkeiten mit besonderen Anforderungen, wie bspw. bei Cyber-Ermittlern oder temporären Einsatzorganisationen, welche wegen ihrer Informatikausrüstung grössere Arbeitsplätze bzw. separate Führungsräume benötigen, besteht zudem grösserer Flächenbedarf.

Ähnlich verhält es sich mit der Auslastung des zweiten grossen Gebäudes. Von der maximalen Kapazität von 1080 Arbeitsplätzen, werden 858 Arbeitsplätze (ohne Reserve BBL) belegt sein.

In beiden Gebäuden sind die Flächen vollständig ausgenutzt und die Nutzer zahlen die volle Miete. Es gibt nach Angaben des BBL keinen Leerstand. Einzig die Belegung des denkmalgeschützten Gebäudes mit Sitzungszimmerpool ist noch offen.

Beurteilung

Wie bereits in Kapitel 2.1 dargelegt, begrüsst die EFK die Anstrengungen des BBL, das UK 2024 operativ umzusetzen. Die Umsetzung gewährleistet eine wirtschaftliche, zeitgemässe und auf Synergien ausgerichtete Büroraumstruktur für die Bundesverwaltung auf der Basis des neu eingeführten Multispace-Konzeptes.

Nach Ansicht der EFK lässt das BBL hingegen eine grosszügige Belegung der Gebäude zu und überlässt den Nutzorganisationen einen erheblichen Spielraum bei der Beantragung und Belegung der Mietflächen. Neben unpersönlichen Arbeitsplätzen werden auch Arbeitsplätze für externes Personal reserviert.

Für die EFK ist nachvollziehbar, dass die Nutzerorganisationen einen realistischen Personalzuwachs abschätzen und bereits in die Belegungsplanung einbeziehen. Dass hingegen das BBL auf den gesamten Arbeitsplatzbedarf noch einmal 15 Prozent Belegungsreserve (rund 300 Arbeitsplätze) hinzurechnet, ist wirtschaftlich nicht vertretbar. Nach Ansicht der EFK könnte ein späterer zusätzlicher Bedarf an Arbeitsplätzen in dieser Grössenordnung durch Verdichtung oder mit Desksharing-Konzepten kompensiert werden.

Erschwerend für eine wirtschaftlich optimale Belegung kommt aus heutiger Sicht hinzu, dass vom BBL im Gebäude mit der grössten Personalkapazität die Strafverfolgungsbehörden untergebracht sein werden. Die Strafverfolgungsprozesse werden fallweise und in Fachgebieten (Kommissariaten) abgewickelt, die Belegung wurde dementsprechend auf die flexiblen Bedürfnisse je nach Fallumfang und auf die unterschiedlichen Kommissariate abgestimmt. Zudem werden je nach Fallkonstellation (z. B. in grossen Wirtschaftskriminalitätsfällen) oder für gewisse Tätigkeiten grössere Flächen beansprucht (bspw. Cyber-Ermittler, Einsatzorganisationen). Da gemäss BA und fedpol eine Unterbringung weiterer Verwaltungseinheiten aus Sicherheits- und Vertraulichkeitsgründen (Untersuchungsgeheimnis) nicht möglich ist, bleibt das Gebäude in Zukunft nicht optimal ausgelastet. Für das BBL entsteht trotzdem kein Leerstand, da die gesamten Kosten intern an die beiden Nutzerorganisationen weiterverrechnet werden.

Die Belegung muss nach Ansicht der EFK durch die Unterbringung weiterer Verwaltungseinheiten in die Gebäude der ersten, spätestens aber mit der zweiten Etappe, mindestens auf ein vom Parlament erwartetes wirtschaftliches Mass erhöht werden. Da die Departemente für die Belegung der zugeteilten Räumlichkeiten zuständig sind, drängt sich eine departementsübergreifende Lösungsfindung auf. Die gute Vorarbeit des BBL im Rahmen des UK 2024 mit den hohen Investitionen muss durch eine konsequente Umsetzung weitergeführt werden.

Aus Sicht der EFK verfügt das BBL für die Durchsetzung der Unterbringungs- und Belegungsplanung über zu wenige Kompetenzen. Als Querschnittsamt muss es aber dafür sorgen, dass die Kapazitäten der Gebäude ausgeschöpft werden. Nur so können die Synergien erreicht werden, welche gemäss Wirtschaftlichkeitsberechnungen möglich sind und dem Parlament als „Investor“ versprochen wurden.



Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Differenz zwischen maximaler Arbeitsplatzkapazität und effektiver Belegung als Verdichtungspotenzial auszuweisen und die Belegung in der ersten, spätestens aber in der zweiten Etappe durch die Unterbringung zusätzlicher Verwaltungseinheiten bis auf das wirtschaftliche Mass zu erhöhen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird die Differenz zwischen maximaler Arbeitsplatzkapazität, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Strafverfolgungsbehörden, und effektiver Belegung als Verdichtungspotential ausweisen. Es prüft im Rahmen der regelmässigen Analyse des Gesamtportfolios inwiefern sich das Areal nach dem Bezug der ersten, spätestens aber der zweiten Etappe, für die Unterbringung weiterer Nutzer eignet. Dies unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen an die Sicherheit sowie an die räumlichen und betrieblichen Bedürfnisse der Benutzerorganisationen.

2.3 Die Projektierung für die 2. Etappe ist auf das Notwendige zu beschränken

Aufgrund eines geplanten Vorhabens auf einem angrenzenden Industrieareal hat das BBL entschieden, parallel das Baubewilligungsverfahren für die zweite Etappe am Guisanplatz 1 bei der Stadt Bern mit einem generellen Baugesuch einzuleiten, womit gemäss Immobilienbotschaft rund 2000 weitere Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Beurteilung

Die EFK kann nachvollziehen, weshalb das BBL im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben der Firma auf dem Nachbargrundstück zum Zeitpunkt der Prüfung ein generelles Baugesuch für die zweite Etappe eingereicht hat. Dieses Projekt auf dem Nachbargrundstück soll durch den Bund nicht grundlos blockiert werden. Die EFK ist aber der Meinung, dass die Projektierungsarbeiten für diese Etappe nach der Einreichung des generellen Baugesuchs sistiert werden sollen, bis die Gebäude der ersten Etappe ausgelastet sind.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Projektierungsarbeiten zur Sicherstellung des Investitionsschutzes für den Bund, auf das unbedingt Notwendige zu beschränken.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird die Projektierungsarbeiten für die 2. Etappe zur Sicherstellung des Investitionsschutzes für den Bund auf das Notwendige für die Entwicklung des Areals ausrichten.

2.4 Der Sicherheitsstandard für das Areal ist zu klären

Die für das Projekt ausgearbeitete Risikoanalyse und das Sicherheitskonzept wurden 2014 in einer Sitzung durch Vertreter des BBL, des Bundessicherheitsdiensts (ziviles Fachorgan) und der Abteilung Informations- und Objektsicherheit (militärisches Fachorgan) genehmigt. Die Grundsätze zur Arealsicherheit wurden im Arealbetriebskonzept im Jahr 2015 vom Lenkungsausschuss beschlossen. Spätestens mit den Anschlägen in Paris im November 2015 hat sich die Bedrohungslage auch

in der Schweiz gemäss fedpol und BA massiv verändert. Zwischen den genehmigten Konzepten und den heutigen Sicherheitsanforderungen existieren wesentliche Differenzen. Die heutigen Anforderungen von fedpol und der BA lassen sich unter dem bewilligten Projekt nicht ohne Weiteres realisieren. Das BBL war zusammen mit dem beauftragten Generalplaner daran, die zusätzlichen Anforderungen zu prüfen und die Konsequenzen zu quantifizieren. Die Ergebnisse der Abklärungen vom BBL wurden dem Lenkungsausschuss am 27. März 2017 unterbreitet.

Zwei Punkte der benutzerspezifischen Anlagen (z. B. Alarmzentrale Bundesverwaltung) und anderen Komponenten (z. B. Informatikerschliessung), die nicht oder nicht ausschliesslich durch das genehmigte Bauprojekt finanziert werden, sind noch nicht gelöst und in Diskussion. Daraus ergeben sich gemäss BBL zusätzliche terminliche und finanzielle Risiken. Im Rahmen des Betriebsführungskonzeptes ist das BBL daran, die Kostenteiler für die Betriebskosten der nutzerspezifischen Anlagen zu definieren.

Beurteilung

Die neuen Sicherheitsanforderungen von fedpol und der BA bergen mehrere Risiken in sich. Zum einen besteht die Gefahr, dass sich durch die permanente Schliessung des Areals betriebliche Änderungen ergeben, die mit den Auflagen der Baubewilligung nicht mehr konform sind. Das neue Sicherheitsregime kann ausserdem Projektänderungen erfordern, aus welchen Bauablaufstörungen hervorgehen, die zu Mehrkosten und Terminproblemen führen können.

Bei den benutzerspezifischen Anlagen und anderen Komponenten, welche durch die Informatik-Leistungserbringer finanziert werden, bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung Risiken, die sich finanziell und auf die Termineinhaltung negativ auswirken können. Das Funktionieren einiger dieser Komponenten ist für den Gebäudekomplex essentiell. Die EFK erwartet deshalb von der Bauherrenprojektleitung die Verantwortung in diesem Projekt auch dort wahrzunehmen, wo Lücken bei organisatorischen Schnittstellen und Zuständigkeiten bestehen.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, umgehend Massnahmen zu ergreifen, damit die offenen Fragen mit den Nutzerorganisationen betreffend Alarmzentrale, Arealsicherheit und mit den Informatik-Leistungserbringern innert kurzer Frist geklärt sind.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL hat nach dem Eintreffen des schriftlichen Projektänderungsantrags durch die drei Benutzerorganisationen die entsprechenden Massnahmen umgehend eingeleitet (Empfehlung bereits umgesetzt).

Nachtrag zur Projektentwicklung bis 30. Juni 2017: Die Nutzerorganisationen haben am 1. Mai 2017 einen Projektänderungsantrag bezüglich der erhöhten Anforderungen an die Areal-Sicherheitsstandards beim BBL eingereicht. Dieses hat den Antrag genehmigt und wird die geforderten Massnahmen umsetzen. Die Mehrkosten von rund 2,1 Millionen Franken können im vorhandenen Baukredit aufgefangen werden. Die Projektänderung erfordert allerdings eine Baubewilligung bei der Stadt Bern. Nach aktueller Planung (best case) des BBL, sollten die Sicherheitsmassnahmen bis zum Einzug der Mieter im 2019 umgesetzt sein. Das Risiko einer Verzögerung schätzt das BBL als gering ein, im schlechtesten Fall wäre ein Bezug des Areals mit Übergangsmassnahmen trotzdem möglich.



3 Finanzierung, Kosten- und Kreditüberwachung

3.1 Die Investitionen für die Gebäude sind finanziell sichergestellt

Für das Gesamtprojekt wurde ein Verpflichtungskredit von 398,5 Millionen Franken für die Ausführung und Erstausrüstung genehmigt. Zusammen mit dem Projektierungskredit stehen insgesamt 420 Millionen Franken zur Verfügung. 9,5 Millionen werden dem BBL für die Bereitstellung des Ersatzstandortes der ehemaligen Nutzerorganisation zurückvergütet. Das durch Verzichte, Vereinfachungen und der Verdichtung der Arbeitsplätze überarbeitete Projekt führte zur Einhaltung der BBL-Zielwerte und des genehmigten Finanzrahmens (Investitionskosten unter 120 000 Franken pro Arbeitsplatz, Betriebskosten unter 60 Franken pro m², Flächenanteil unter 30m² pro Arbeitsplatz).

Die Bereitstellung der jährlichen Finanzierungstranchen hat das BBL im Rahmen der Investitionsplanung festgelegt. Grundlage bildet der Masterplan, welcher seinerseits auf den Terminplan und auf der Leistungsprognose basiert. Im Verpflichtungskredit eingerechnet und offen ausgewiesen sind die Reserven für Projektrisiken (15 Millionen Franken, BKP 584) und Kostenungenauigkeit (35 Millionen Franken, BKP 800); die Kompetenzen für die Reserven sind geregelt. Das BBL hat die Mittel für die Projektrisiken sukzessive freigegeben. Die Reserven für die Kostenungenauigkeit waren zum Prüfungszeitpunkt noch vollumfänglich vorhanden. Die Endkostenprognose des Standberichtes vom Juni 2016 ist knapp unter dem von der BBL-Auftragssteuerung freigegebenen Kreditlimit.

Beurteilung

Das BBL hat zusammen mit dem Generalplaner grosse Anstrengungen unternommen, um das Projekt zu überarbeiten und es auf die Zielwerte zu trimmen. Damit ist die Finanzierung durch den Verpflichtungs- und den Projektierungskredit sichergestellt. Die Instrumente für die Bemessung und für eine hohe Ausnutzung der jährlichen Zahlungskredite sind wirksam. Die Höhe der verfügbaren finanziellen Reserven ist für die EFK nachvollziehbar. Das Projekt verfügt zudem über ein gut funktionierendes Management der Bestellungsänderungen, welches u. a. auch die ordnungsgemässe Verwendung der Reserven garantiert.

3.2 Die Kosten- und Kreditüberwachung ist wirksam

Das Projekthandbuch beinhaltet u. a. verschiedene organisatorische Regelungen im Zusammenhang mit der Kosten- und Kreditüberwachung. Im Funktionendiagramm sind die wichtigsten Aufgaben und Tätigkeiten für die Zuständigen der Kredit- und Kostenkontrolle definiert. Gemäss Auskunft des BBL wurde das Überwachungskonzept im Laufe dieses Projektes weiterentwickelt, jedoch nie formell als Prozess festgehalten. Im Rahmen der Prüfung konnte die EFK das Vorgehen mittels der Dokumente zu den einzelnen Kontrollinstrumenten nachvollziehen.

Zur Anwendung kommt ein mehrstufiges Kontrollverfahren. Die baulichen Kosten werden von der Bauleitung bezüglich der Verträge sowie der Gliederung nach BKP 1-9 laufend gesammelt, mit dem Unternehmer bereinigt und betragsmässig nachgeführt. Die Bauleitung erstellt monatlich ein Kostenreporting, woraus der Baukostenstand und die Endkostenprognose hervorgehen. Diese Angaben werden im Sinn einer Qualitätssicherung quartalsweise vom Baukostenplaner des beauftragten Generalplaners verifiziert. Die Bauherrenbegleitung plausibilisiert alle zwei Monate die Kostenangaben

des Generalplaners. Der Bauherrenbegleiter hat im Frühling 2016 in seinem Risikoreport eine positive Beurteilung über die Kostentransparenz und eine verhalten optimistische Beurteilung zur Einhaltung der Endkosten abgegeben.

Das BBL verwendet für die Kreditbewirtschaftung den Masterplan des Generalplaners. Dieser Plan unterteilt den Verpflichtungskredit in Jahrestanchen, welche in den BBL-Investitionsplan (Projekt-Portfoliosicht) einfließen. Die Projektänderungen werden – wie im Projekthandbuch verlangt – nachvollziehbar und revisionstauglich dokumentiert.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK sind die wesentlichen Vorgaben für eine wirkungsvolle Kosten- und Kreditüberwachung festgelegt. Diese werden – soweit geprüft – angewendet. Die Überwachung von Kosten und Krediten ist insgesamt aufwendig, bezüglich der Grösse und Komplexität des Vorhabens aber angemessen und wirksam.

4 Projektabwicklung und Leistungsverrechnung

4.1 Probleme mit Personalressourcen belasteten den Start der Bauausführung

Die Bauausführung beim bisher grössten BBL-Bauvorhaben startete im Sommer 2013 mit den Vorbereitungsarbeiten. Zu diesem Zeitpunkt waren dem BBL die Risiken aufgrund des gewählten Realisierungsmodells mit Einzelleistungsträgern und des planerischen Rückstands bekannt. Erst nach mehreren Terminverschiebungen schloss der Generalplaner mit der vollständigen Übergabe der Bauprojektakten an das BBL diese Planungsphase – ein Jahr nach Baubeginn – ab. Unter diesen Voraussetzungen war die Führung von rund 170 einzelnen Verträgen nur mit erhöhtem personellem Aufwand möglich.

Das Generalplanermandat dieses Bauvorhabens umfasst auch die Leistungen der Bauleitung. Während der ersten zwei Jahre der Realisierungsphase wurde nach Interventionen des BBL die Bauleitung wegen mangelnder Leistung mehrere Male ausgewechselt. Zudem musste die Kostensicherheit durch das Einbinden eines Kostenplaners erhöht werden. Während dieser Zeit waren die treuhänderische Überwachung der erbrachten Leistungen und der ausgelösten Zahlungen von rund 90 Millionen Franken mangelhaft. Lückenhaft waren auch die Kontrollen hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung. Seit Sommer 2015 ist die personelle Situation bei der Bauleitung stabil. Das Team umfasst aktuell einen Oberbauleiter, drei Bauleiter und das Sekretariat. Das BBL teilte seine personellen Ressourcen zugunsten dieses Bauvorhabens gemäss der Projektklasse ‚grösser als 10 Millionen Franken Investitionen‘ zu. Diese Zuteilung erwies sich beim Start der Realisierungsphase, insbesondere für das Führen des Generalplaner-Vertrags, als nicht ausreichend und zu wenig auf die Grösse und Komplexität des Vorhabens ausgerichtet. In der Folge erkannte das BBL Handlungsbedarf und entschärfte den personellen Engpass. Neu werden bauherrenseitig neben dem Gesamtprojektleiter zwei Personen für die Projektführung zuständig sein, welche zusätzlich von einem Teilzeitassistenten unterstützt werden.



Beurteilung

Nach Auffassung der EFK lassen sich die festgestellten personellen Schwierigkeiten vor allem darauf zurückführen, dass das vom Parlament genehmigte Projekt in der Folge über eine längere Zeit optimiert wurde. Die projektbezogenen Rahmenbedingungen erforderten letztlich von den Beteiligten besondere Anstrengungen, um parallel die Planung abzuschliessen, die Bauausführung gewerkweise auszuschreiben und zu starten sowie die Bauleitung wirkungsvoll einzusetzen. Im Hinblick auf künftige Grossprojekte und gerade angesichts der zweiten Etappe Guisanplatz 1, sollten aus diesem Vorhaben beim BBL entsprechende Lehren gezogen werden.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Erkenntnisse aus dem Grossprojekt Guisanplatz 1 bezüglich Planung, Realisierung und Steuerung kritisch zu analysieren und daraus im Hinblick auf weitere Grossprojekte Verbesserungen abzuleiten. Wo nötig, sollte das interne Regelwerk entsprechend angepasst werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Entsprechend dem Standardprozess des BBL werden die Erkenntnisse aus dem Bauprojekt Guisanplatz 1 bezüglich Planung, Realisierung und Steuerung kritisch analysiert und allfällige Verbesserungsmassnahmen in die Arbeitsanleitungen und Projekthandbücher integriert.

4.2 Nur erbrachte Leistungen sind zur Zahlung freizugeben

Ein Jahr nach Baustart führte das BBL bei der beauftragten Bauleitung ein einmaliges Qualitätsaudit durch, um u. a. das Einhalten der vereinbarten Anweisungen zu prüfen. Im Ergebnis zeigten sich einige Schwachstellen, welche sich teilweise auf unpräzise Prozessanwendungen zurückführen liessen. Zwischenzeitlich wechselte die Bauleitung erneut, ohne dass dieses Audit wiederholt worden wäre. Die seit Sommer 2015 tätige Bauleitung befasste sich anfänglich prioritär mit dem Bereinigen aller Pendenzen der Vorgänger sowie dem Einführen von Werkzeugen zur Leistungs- und Kostenkontrolle.

Auf der Basis des Werkvertrags für Baumeisterarbeiten im Umfang von mehr als 50 Millionen Franken prüfte die EFK für die Zahlungsperiode 2016 stichprobenweise einige Aspekte, welche im Zusammenhang mit dem Ausmassprozess stehen. Nachstehend sind die wesentlichen Ergebnisse in Kurzform festgehalten.

Die werkvertragliche Summe für **Regiearbeiten** geht aus dem Leistungsverzeichnis hervor. Sie umfasst Löhne, Materialien und Geräte. Vorgaben zur Umsetzung sind in den Bestimmungen des Werkvertrags und in einer verbindlichen Arbeitsanleitung des BBL festgelegt.

Die Bauleitung steuert diese Arbeiten vor allem über die genehmigten Regieanträge, welche von der Unternehmung zeitgerecht, vollständig ausgefüllt und unterschrieben eingereicht werden müssen. Alle für die Fakturierung freigegebenen Regierapporte referenzieren auf den entsprechenden Regieantrag.

Die Kontrollen der Bauleitung konzentrieren sich vor allem auf die Angaben in den Regierapporten pro Regieantrag, welche hinsichtlich materieller und rechnerischer Richtigkeit beurteilt werden. Diese Angaben werden u. a. den Regieansätzen, den Zahlungskonditionen und dem Leistungsbeschrieb der Tagesrapporte gegenübergestellt. Die Richtigkeit der Rapporte wird mit Stempel, Datum und Unterschrift des Unternehmers bzw. der Bauleitung bestätigt.

Die Fakturierung einzelner oder mehrerer Regieanträge erfolgt in einer Regierechnung des Unternehmers. Die Richtigkeit der Rechnung bzw. des geschuldeten Betrags bestätigt die Bauleitung wiederum mit Stempel, Datum und Unterschrift. Zum Schluss verfasst der Generalplaner eine Zahlungsanweisung zuhanden des BBL, damit der Rechnungsbetrag in den vereinbarten Fristen überwiesen wird.

Die werkvertragliche Summe für **Akkordarbeiten** geht aus dem Leistungsverzeichnis hervor. Sie umfasst alle Leistungspositionen mit Einheitspreisen. Vorgaben zur Umsetzung sind in den Bestimmungen des Werkvertrags und in einer verbindlichen Arbeitsanleitung des BBL festgelegt. Dabei werden die Akkordarbeiten auf der Grundlage eines vereinbarten Zahlungsplans fakturiert, welcher bei grösserer Leistungsabweichung (Rückstand / Vorsprung) angepasst werden muss. Die Bauleitung steuert diese Arbeiten auf zwei Ebenen: einerseits über die Einhaltung des Zahlungsplans und andererseits über die Plausibilisierung des Leistungsfortschritts.

Gemäss Auskunft der Bauleitung sei der vom Unternehmer abgeschätzte Leistungsumfang für den fakturierten Folgemonat nicht kontrollierbar. Der Grund liege darin, dass dazu weder Dokumente existieren noch die Werkzeuge eine Plausibilisierung ermöglichen.

Bauleitung und Unternehmer bereinigen in einem bezüglich der Fakturierung nachgelagerten kontinuierlichen Prozess die provisorisch erfassten Ausmasse und deren verbindlichen Anerkennung. Zum Zeitpunkt der Prüfung betrug das Total fakturierter Leistungen bereits rund 57 Millionen Franken, während dem sich der Bereinigungsstand der Ausmasse erst auf rund 46 Millionen Franken belief. Dereinst wird sich die Schlussabrechnung des Unternehmers auf bereinigte und anerkannte Ausmasse stützen.

Die Fakturierung der Akkordarbeiten erfolgt in einer monatlichen Abschlagszahlung des Unternehmers. Die Richtigkeit der Rechnung bzw. des geschuldeten Betrags bestätigt die Bauleitung mit Stempel, Datum und Unterschrift. Zum Schluss verfasst der Generalplaner eine Zahlungsanweisung zuhanden des BBL, damit der Rechnungsbetrag in den vereinbarten Fristen überwiesen wird.

Beurteilung

Im Rahmen der Stichprobe zu den **Regiearbeiten** ergaben sich keine Hinweise, welche auf Abweichungen beim Ausmassprozess sowie bei den Kontrollhandlungen und der Fakturierung hindeuteten.

Aus Sicht der EFK sind die von der Bauleitung durchgeführten Plausibilisierungen der **Akkordarbeiten** im Zusammenhang mit der monatlichen Leistungsaufstellung des Unternehmers bei der Abschlagszahlung überaus anspruchsvoll. Die heutige Bauleitung verfügt jedoch grundsätzlich über das spezifische Fachwissen, um mit Unterstützung der eingesetzten Werkzeuge objektspezifische qualitativ verlässliche Steuerungs- und Kontrollarbeiten durchzuführen. Trotzdem sieht die EFK bei der Rechnungsstellung Handlungsbedarf.

Der in der monatlichen Abschlagszahlung enthaltene abgeschätzte Leistungsumfang für den Folge-monat kann von der Bauleitung weder kontrolliert noch plausibilisiert werden. Diese geplanten Leistungen auf der Unternehmerrechnung dürfen deshalb von der Bauleitung nicht genehmigt werden. Das praktizierte Vorgehen führt zur Vergütung von geplanten Leistungen. Es verstösst gegen die werkvertraglichen Vereinbarungen – insbesondere die SIA-Norm 118 – und gegen die BBL-Anweisungen für beauftragte Bauleitungen. Das BBL hat als Bauherr die Aufgabe, die ordnungsgemässe Anwendung der erwähnten Vorgaben durchzusetzen.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BBL, die vertraglichen Vereinbarungen und Anweisungen für beauftragte Bauleitungen konsequent umzusetzen und nur erbrachte Leistungen zur Zahlung freizugeben.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird die vertraglichen Anweisungen für die beauftragte Bauleitung konsequent durchsetzen. Die Bauleitung muss zukünftig bei einem erkennbaren Leistungsvorsprung der Unternehmer die Anpassung der Zahlungspläne sofort beantragen (Empfehlung wurde bereits umgesetzt).

4.3 Zahlungen für die Ausschöpfung der Budgetkredite sind unzulässig

Im Rahmen der Zahlungsperiode 2016 zeigte sich, dass Ende des Jahres von drei Unternehmern insgesamt zehn Abschlagszahlungen im Umfang von 2,3 Millionen Franken fakturiert wurden, welche jeweils mit dem Vermerk «Vorauszahlung für 1. Quartal 2017» gekennzeichnet waren. Klärungen des Sachverhalts ergaben, dass seitens des BBL von «vorgezogenen Zahlungen» im Sinne der Budgetausschöpfung 2016 gesprochen wird.

Diese Form der Zahlungen war nicht Bestandteil der mit Zahlungsplänen hinterlegten Werkverträge. Schriftliche und unterzeichnete Vereinbarungen über die erforderlichen Ergänzungen oder Änderungen der betroffenen Werkverträge existieren nicht. Das Vorgehen bezüglich Fakturierung, Rechnungskontrolle und Freigabe zur Zahlung erfolgte identisch wie bei den Abschlagszahlungen beschrieben. Das BBL begründete die Absicherung dieser Zahlungen über bestehende ausreichende Garantierückbehalte und – wo dies nicht möglich war – über bereits erbrachte aber noch nicht fakturierte Leistungen ab.

Beurteilung

Ohne vorgängige schriftliche Vertragsänderung, namentlich die Aktualisierung von Zahlungsplänen dem Leistungsfortschritt entsprechend oder die Vereinbarung von finanziellen Sicherheiten bei der Inanspruchnahme von Garantierückbehalten, sind vorgezogene Zahlungen zu unterlassen. Ohne eine finanzielle Absicherung droht dem Bund bei Zahlungsunfähigkeit des Vertragsnehmers ein finanzieller Schaden. Dabei ist es unerheblich, ob solche Zahlungen unter dem Titel «Vorauszahlungen» oder «Vorgezogene Zahlungen für die Budgetausschöpfung» ausgeführt werden. Nach Ansicht der EFK ist mit Art. 36 des Finanzhaushaltgesetzes ein sinnvolles Instrument zur Kreditübertragung geschaffen worden.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BBL, keine Vorauszahlungen ohne Garantien zu leisten und nur Zahlungen gemäss Zahlungsplan, welcher dem aktuellen Leistungsfortschritt entspricht, zu tätigen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird die Bauleitung anweisen, zukünftig bei einem Leistungsvorsprung der Unternehmung gegenüber dem Zahlungsplan, diesen rasch anzupassen. Standardgemäss werden keine Vorauszahlungen ohne Garantien geleistet (Empfehlung bereits umgesetzt).



5 Information und Schlussbesprechung

Die EFK hat den Bundesrat am 17. März 2017 mit einem Schreiben über ihre Feststellungen betreffend der wirtschaftlichen Auslastung der Gebäude und der hängigen Klärung der Sicherheitsvorkehrungen vorinformiert.

Die Schlussbesprechung fand am 8.5.2017 statt. Teilgenommen haben seitens BBL der Bereichsleiter Bauten, der Leiter Projektmanagement, der Leiter Portfoliomanagement sowie ein Vertreter der Internen Revision. Die EFK war vertreten durch den Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen, den Revisionsleiter und den Prüfungsexperten. Die vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen der Schlussbesprechungsteilnehmer wurden anschliessend in den Bericht aufgenommen, soweit die EFK diesen zustimmte. Nach der Schlussbesprechung mit dem BBL wurden noch Differenzen zur geplanten Belegung mit den Nutzerorganisationen BA und fedpol, sowie die Projektentwicklung zur Arealsicherheit bis zum 30. Juni 2017 bereinigt bzw. aktualisiert.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesbeschluss über die Immobilien des EFD für das Jahr 2012 (Immobilienbotschaft EFD 2012)



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

ar	armasuisse – Bundesamt für Rüstung
BA	Bundesanwaltschaft
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKP	Baukostenplan
fedpol	Bundesamt für Polizei
GU	Generalunternehmer
LBA	Logistikbasis der Armee
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (Berufsverband)
TU	Totalunternehmer
UK 2024	Unterbringungskonzept 2024
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Glossar

Abwicklungsmodell für die Realisierung	Die Bauherrschaft hat grundsätzlich die Wahl, ein geplantes Bauprojekt durch mehrere Einzelleistungsträger (= Einzelunternehmer) oder durch einen General- bzw. Totalunternehmer ausführen zu lassen.
Akkordarbeiten	Leistungen, welche nach fest vereinbarten Einheitspreisen vergütet werden.
Ausmass	Bei Leistungen mit Einheitspreisen werden die Mengen der erbrachten Leistungen im Rahmen des sogenannten Ausmasses ermittelt.
Baukostenplan	Normierte Unterteilung aller Baukosten, in der Schweiz oft verwendeter Standard
Bauleitung	Leitung der Ausführung eines Bauprojektes auf der Baustelle im Auftrag des Bauherrn
Desksharing	Organisationsform, bei der innerhalb einer Organisationseinheit weniger Arbeitsplätze als Mitarbeiter existieren. Die Mitarbeiter können bzw. müssen „ihren“ Arbeitsplatz täglich frei wählen.
Generalplaner	Der Generalplaner übernimmt von der Bauherrschaft vertraglich alle Leistungen des Planerteams und kann die Leistungen der Fachplaner und Spezialisten durch Dritte erbringen lassen.
Multispace	Kurzform für die Büroarbeitsplatzstruktur mit mehrheitlichem Anteil an Grossraumbüros
Regiearbeiten	Leistungen, die aufgrund einer nicht vorhergesehenen Entwicklung erforderlich sind und nach Aufwand vergütet werden.
SIA-Phasen/Teilphasen	Im Schweizer Baugewerbe ist der Ablauf von Planungsleistungen standardisiert und nach Vorgaben des SIA in verschiedene Phasen und Teilphasen gegliedert.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- 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).