



**Auswirkungen der Entwicklung
von «Public Private Partnership»
(PPP) auf das Budget,
Follow-up der Prüfung Nr. 9230**

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in der Zeit vom 15. bis 30. August 2013 bei der Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) eine Prüfung zum Thema «Auswirkungen der Entwicklung von Public Privat Partnership (PPP) auf das Budget» durchgeführt. Auf der Basis des bereits realisierten PPP-Vorhabens «Quartier de l'innovation» wurden folgende Schwerpunkte geprüft: Die Grundlagen zur Beurteilung und Genehmigung des Projekts, die Kosten der Phase der Projektentwicklung, die Bestellung beim Investor, die Mitwirkung der EPFL bei Umsetzung und Überwachung, die Baurechtszinsen sowie die Leistungen der EPFL für den Betrieb der betroffenen Gebäude.

Das «Quartier de l'innovation» wurde nach einem für den ETH-Bereich gültigen PPP-Modell von einem Totalunternehmer projektiert und realisiert. Davor hat die EPFL die Projektentwicklung und die Ausschreibung der Gesamtleistungen durchgeführt. Das Vorhaben umfasste mehrere Gebäude für die Vermietung an Grossfirmen bzw. an Start-Up-Firmen und wurde von zwei Investoren finanziert. Geldgeber waren sowohl eine private Gesellschaft als auch eine Stiftung. Die folgenden Angaben beziehen sich auf denjenigen Teil des «Quartier de l'innovation», bei welchem der private Investor rund 135 Mio. Franken investierte und die Gebäude für die Nutzung und den Betrieb durch die einfache Gesellschaft «SQIE» verwaltet werden.

Die Ergebnisse der Prüfung sind differenziert ausgefallen. Positiv zu erwähnen ist, dass die Bestellung durch die EPFL beim Investor auf der Basis einer öffentlichen Ausschreibung der Gesamtleistungen erfolgte. Dieses Vorgehen erlaubte es der EPFL, ihre spezifischen Bestimmungen und Anforderungen in den Werkvertrag zwischen Investor und Totalunternehmer einzubinden. Im Rahmen der Projektierung und Bauausführung hatte die EPFL – entsprechend ihrer Rolle – aktiv mitgewirkt.

Das finanzielle Langfristrisiko trägt der Bund

Es sind insbesondere aus Sicht des Bundes auch Langfristrisiken im Zusammenhang mit dem Miet- und Baurechtsvertrag auszumachen. Aufgrund der Verschiebung des Vermieterrisikos hin zur EPFL könnten sich langfristig, beispielsweise infolge ungenügender Ertragslage oder bei vorzeitigem Heimfall der Immobilien, beträchtliche finanzielle Auswirkungen für die EPFL bzw. für den Bund ergeben. Zudem schränken die sehr langen vertraglichen Laufzeiten die Handlungsfreiheit der EPFL bei gewichtigen Veränderungen im Immobilienmarkt stark ein. Ein vorzeitiger Heimfall der Immobilien – mit entsprechender Entschädigung an den Investor – müsste dann nachträglich im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenz durch das Parlament abgesehnet werden.

Im Sinne der Risikominimierung, gerade für PPP-Vorhaben, empfiehlt die EFK der EPFL, bei allen dem ETH-Rat bzw. dem Bund vorzulegenden Geschäften, frühzeitig sowohl die Chancen als auch die Gefahren in einer Risikoanalyse auszuweisen und diese mittels geeigneter Methoden nachvollziehbar zu monetarisieren. Dabei sollen ebenfalls die wesentlichen vertraglichen Auswirkungen berücksichtigt werden.

Erste finanzielle Auswirkungen infolge des PPP-Vorhabens sind in der Rechnung der EPFL erkennbar

Die EFK empfiehlt weiter, die während der Phase der Projektentwicklung angefallenen Kosten, welche in vollem Umfang von der EPFL getragen wurden, zukünftig den PPP-Vorhaben zu belasten. Die Management-Leistungen der EPFL in Rahmen des Betriebs sollten anstelle einer pauschalen Verbuchung durch effektiv erfasste Kosten ersetzt werden.

Die Baurechtszinsen aus dem Baurechtsvertrag werden heute bei der «SQIE» als Ertrag verbucht. Inwieweit diese Vereinbarung unter den heute geltenden Bedingungen von NRM – verbunden mit der

zwischenzeitlichen Einführung des Mietermodells – noch anwendbar ist, muss mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Bundesamt für Bauten und Logistik geklärt werden.

Follow-Up der Prüfung Nr. 9230

Der Bericht dieser Prüfung vom 9. Februar 2010 umfasst insgesamt 25 Empfehlungen an die EPFL bzw. die Direktion Immobilien und Infrastruktur. Diese Empfehlungen beziehen sich auf Verbesserungen hinsichtlich der Organisation, der Prozesse und des Risikomanagements sowie der Beschaffung und der finanziellen Steuerung.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung sind die Ergebnisse aus dem Follow-Up insgesamt positiv ausgefallen:

- 24 Empfehlungen können als umgesetzt betrachtet werden, denn die inzwischen implementierten Massnahmen dürften die damals festgestellten Risiken klar verringern.
- Eine Empfehlung ist erst teilweise umgesetzt. Infolge organisatorischer Veränderungen sind noch nicht alle Pflichtenhefte vollständig überprüft bzw. angepasst worden.

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé du 15 au 30 août 2013 un audit auprès de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) sur le thème des «effets du développement du partenariat public privé (PPP) sur le budget». Le projet (achevé) de PPP relatif au «Quartier de l'innovation» a servi de cadre d'examen. Les éléments suivants ont été examinés : les fondements de l'examen préalable et de l'approbation du projet, les coûts de la phase de développement du projet, le contrat passé avec l'investisseur, l'implication de l'EPFL dans la mise en œuvre et la surveillance, les loyers liés aux droits de superficie, ainsi que les prestations de l'EPFL relatives à l'exploitation des bâtiments concernés.

Le «Quartier de l'innovation» a été conçu et réalisé par un entrepreneur total selon un modèle PPP validé pour le domaine des EPF. Le développement préalable du projet ainsi que les appels d'offres pour l'ensemble des prestations ont été réalisés par l'EPFL. Le projet consistait à mettre plusieurs bâtiments en location auprès de grandes entreprises ou de start-ups. Deux investisseurs, une société privée et une fondation, ont assuré son financement. Les travaux d'audit ont porté sur la partie du «Quartier de l'innovation», pour laquelle la société privée a investi environ 135 millions de francs et celle relative aux bâtiments utilisés et exploités par la société simple du «Quartier de l'innovation» (SQIE).

Les résultats de l'examen sont contrastés.

Le constat est positif s'agissant de la procédure de passation de marchés avec l'investisseur. Celle-ci a porté sur l'ensemble des prestations et a été soumise à une procédure d'appel d'offres public. Dans ce cadre, l'EPFL a pu faire valoir ses dispositions et ses exigences dans le contrat de travail entre l'investisseur et l'entreprise totale. L'EPFL a été étroitement impliquée tant dans la définition que dans l'exécution du projet de construction.

La Confédération porte le risque financier à long terme

Les contrats de bail et de superficie présentent des risques significatifs à long terme pour la Confédération. En raison du report du risque du propriétaire sur l'EPFL, une insuffisance éventuelle de revenus pour l'école et/ou une reprise anticipée de la propriété par la Confédération pourraient avoir des conséquences financières à long terme importantes tant pour l'EPFL que pour cette dernière. Les longues échéances contractuelles limitent grandement la liberté d'action de l'EPFL, notamment dans l'éventualité de changements importants sur le marché immobilier. Un retour prématuré de la propriété dans le giron de la Confédération moyennant une indemnisation appropriée de l'investisseur devrait, en outre, faire l'objet d'une approbation du Parlement a posteriori, ceci conformément à sa compétence financière.

De manière à réduire ces risques, en particulier pour les projets PPP, le CDF recommande à l'EPFL de soumettre ce genre de financement après un examen préalable et global des chances et des risques au Conseil des EPF, respectivement aux services compétents de l'administration fédérale. Cet examen devrait inclure une analyse de l'impact financier comprenant une méthode et une documentation appropriées. Les principaux effets liés aux contrats pour les finances du Domaine des EPF et de la Confédération devront clairement être pris en compte.

Les comptes de l'EPFL ont été directement impactés par le projet PPP

Le CDF recommande que toutes les dépenses engagées par l'EPFL pendant la phase de développement du projet soient mises à la charge des projets PPP. Quant aux prestations de gestion de l'EPFL, elles devraient non plus être imputées de manière forfaitaire mais sur la base des coûts effectifs saisis.

Les recettes liées aux droits de superficie sont actuellement reconnues comptablement comme recettes de la SQIE. La question de l'adéquation de cette manière de comptabiliser ces revenus, liée à l'introduction temporaire du modèle du locataire, doit être clarifiée avec l'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

Suivi du rapport PA 9230

Le rapport d'audit du 9 février 2010 adressait 25 recommandations à l'EPFL dans le domaine de l'immobilier et des infrastructures. Elles concernaient des améliorations en termes d'organisation, de processus et de gestion des risques, ainsi que d'approvisionnement et de contrôle financier.

Dans le cadre du présent audit, le suivi réalisé a donné des résultats positifs :

- 24 recommandations ont fait l'objet de mesures de nature à réduire clairement les risques identifiés et peuvent être considérées comme mises en œuvre.
- Une recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre. En raison de modifications dans la structure organisationnelle, les cahiers des charges n'ont pas encore été exhaustivement examinés et, le cas échéant, adaptés.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Prüfungsziel	7
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	7
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
1.5	Informationen zum Prüfgebiet	8
2	Grundlagen zur Beurteilung von PPP-Vorhaben, finanzielle Langfristrisiken	9
2.1	Allgemeines	9
2.2	Verschiedene PPP-Modelle	9
2.3	Angewendetes Modell bei den Immobilien des ETH-Bereichs	9
2.4	Die rechtliche Basis war noch nicht auf PPP-Vorhaben ausgelegt	10
2.5	Langfristrisiken im Zusammenhang mit dem Miet- und Baurechtsvertrag	12
3	Weiterer Regelungsbedarf	13
3.1	Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase	13
3.2	Bestellung der EPFL beim Investor	14
3.3	Mitwirkung der EPFL im Rahmen der Projekt- und Baubegleitung	16
3.4	Rechtliche Grundlagen und Verbuchung der Baurechtszinsen	17
3.5	Leistungen der EPFL im Zusammenhang mit dem Betrieb	17
5	Follow-up der Prüfung Nr. 9230	19
5.1	Organisation	19
5.2	Prozesse	20
5.3	Risikomanagement	20
5.4	Beschaffung	21
5.5	Finanzielle Steuerung	23
6	Schlussbesprechung	24
Anhang 1:	Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK	25

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in der Zeit vom 15. bis 30. August 2013 bei der Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) eine angemeldete Prüfung zum Thema «Auswirkungen der Entwicklung von Public Privat Partnership (PPP) auf das Budget» durchgeführt. Zusätzlich wurde die Prüfung Nr. 9230 einem Follow-Up unterzogen.

Eine Zwischenbesprechung der EFK und der EPFL vom 21. Januar 2014 über den Berichtsentwurf ergab, dass der Bericht inhaltlich in einigen wesentlichen Punkten überarbeitet werden musste.

Der vorliegende Bericht ist in der Originalfassung in Deutsch verfasst.

1.2 Prüfungsziel

Ziel der Prüfung war, bei der EPFL entlang der Prozesskette von PPP-Vorhaben und anhand des realisierten «Quartier de l'Innovation» (QI) folgendes zu verifizieren:

Prüfungsziele	Prozess
<ul style="list-style-type: none">▪ Die Grundlagen zur Beurteilung und Genehmigung des Vorhabens▪ Die Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase	Projektentwicklung
<ul style="list-style-type: none">▪ Die Bestellung der EPFL beim Investor▪ Die Mitwirkung der EPFL bei Umsetzung/Überwachung der Bestellung	Projekterrichtung
<ul style="list-style-type: none">▪ Die Baurechtszinsen▪ Die Leistungen der EPFL im Zusammenhang mit dem Betrieb	Nutzung & Betrieb

Als Grundlagen der Prüfung dienten einerseits die von der EPFL zugestellten Akten, welche vor Ort in geringem Umfang ergänzt wurden. Spezielle Unterlagen im Zusammenhang mit den PPP-Vorhaben überreichten der EFK das Interne Audit des ETH-Rats sowie der Stabsbereich Immobilien des ETH-Rats.

Als Grundlage des Follow-Up überreichte die EPFL vor Ort eine aktualisierte Massnahmenliste. Die Nachweise der von der EPFL getroffenen Massnahmen liegen dokumentiert vor. Inhaltlich beschränkten sich die Prüfhandlungen des Follow-Up auf formelle Aspekte.

Die Prüfungsbefunde sollen primär aufzeigen, wo sich aus der Optik der EFK Schwächen beim geprüften Objekt abzeichnen und entsprechende Verbesserungen in Betracht gezogen werden sollten. Die Würdigung von positiven Prüfergebnissen ist nur in Kurzform in den Bericht eingeflossen. Im Weiteren muss beachtet werden, dass eine allgemeine Übertragung dieser Befunde auf andere PPP-Projekte nur bei vergleichbar initiierten und abgewickelten Vorhaben möglich ist. Abweichungen beispielsweise bei der Wahl des PPP-Modells, der spezifischen Rahmenbedingungen und den Voraussetzungen des öffentlichen Bestellers können allenfalls zu anderen bzw. neuen Ergebnissen führen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde unter Leitung von Martin Perrot mit Unterstützung von Jürg Pfenninger und Andreas Baumann durchgeführt. Die Abstimmung der Prüfungsinhalte mit dem Internen Audit des ETH-Rats und die Berücksichtigung der personellen Ressourcen der EPFL führten beim Start der Prüfung teilweise zu einer Anpassung der ursprünglichen Zielsetzungen.

Der Prüfung zugrunde gelegt wurde das realisierte PPP-Vorhaben «Quartier de l'Innovation». Die Prüfhandlungen konzentrierten sich auf diejenigen Teile, welche heute durch die einfache Gesellschaft «Société pour le Quartier de l'Innovation de l'EPFL» (SQIE) verwaltet werden. Die EPFL ist mit einem Anteil von 95% an dieser Gesellschaft beteiligt. Auf den Einbezug weiterer PPP-Vorhaben wurde verzichtet.

Die Prüftätigkeiten fanden bei der EPFL bzw. bei der Domaine Immobilier et Infrastructure (DII) in Lausanne statt.

Von der Prüfung und Beurteilung ausgeklammert waren beispielsweise die folgenden Bereiche:

- Die Beschaffung von Werk- und Dienstleistungen.
- Die Immobiliensegmente der mit Bundes- oder mit Kofinanzierungsmitteln erstellten Objekte.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Prüfung stützt sich auf die im Anhang 1 aufgeführten Rechtsgrundlagen und die zur Verfügung gestellten Akten.

Für Auskünfte standen insbesondere die folgenden Personen zuvorkommend zur Verfügung:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

1.5 Informationen zum Prüfgebiet

Das realisierte Vorhaben wurde von zwei Investoren finanziert und besteht aus mehreren Gebäuden. Aus dem Dokument «Prinzipien zur Führung» der SQIE vom November 2012 gehen folgende Angaben hervor:

Private Gesellschaft als Investor Esplanade de Bourg SA (EBSA)	Stiftung als Investor Parc scientifique de l'EPFL (PSE)
<u>Etappe 1</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 Gebäude: Bauteile E, F, G, K, (Büro- und Laborräume für Grossfirmen) ▪ 2 Parkings (Bauteile N, O) 	<u>Etappe 1</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 Gebäude: Bauteil D (Räume für Start-Up-Firmen)
<u>Etappe 2</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 Gebäude (Bauteile I, J, H) 	<u>Etappe 2</u> —
<u>Investitionen</u> Total rund 135 Mio. Franken ohne MWSt.	<u>Investitionen</u> Keine Angaben
<u>Zuständigkeit für die Verwaltung</u> SQIE bzw. Verwaltungsmandat extern	<u>Zuständigkeit für die Verwaltung</u> PSE

Die Mission der EPFL zur Begründung dieses Vorhabens geht aus dem gleichen Dokument hervor:

- Unternehmen gewinnen, um Industrie und Forschung zusammenzuführen;
- den Technologietransfer erleichtern;
- den Geist der Innovation und des Unternehmertums auf dem Campus der EPFL fördern.

Betrieb und Management des QI werden durch die EPFL sichergestellt und verrechnet.

2 Grundlagen zur Beurteilung von PPP-Vorhaben, finanzielle Langfristrisiken

2.1 Allgemeines

Die starke ökonomische Komponente von PPP spiegelt sich vor allem in den wiederholt genannten Argumenten wider, welche von Promotoren für die Begründung solcher Vorhaben vorgebracht werden. Einige Beispiele im Vergleich zu konventionell von der öffentlichen Hand finanzierten Vorhaben zeigen das Folgende:

- Ein PPP-Vorhaben wird schneller realisiert und generiert daraus früher einen Nutzen.
- Ein PPP-Vorhaben entlastet das politisch zu genehmigende Budget der öffentlichen Hand und diese amortisiert die Fremdinvestitionen über Jahre verteilt während der Nutzung.
- Ein PPP-Vorhaben bewirkt bei der öffentlichen Hand eine Verschiebung der Ressourcen und Kompetenzen vom Baubereich zum langfristig ausgelegten Betrieb und Unterhalt.

Diese plakativen Begründungen im Zusammenhang mit den PPP-Vorhaben blenden aus, dass sich im Einzelfall insbesondere aufgrund der Voraussetzungen des öffentlichen Bestellers, der spezifischen Rahmenbedingungen eines Vorhabens sowie der Wahl des PPP-Modells differenziertere Argumente ergeben. Bei genauer Betrachtung, wie nachstehend festgehalten, können sie möglicherweise auch zu unerwünschten Konstellationen führen.

2.2 Verschiedene PPP-Modelle

Die Literatur beschreibt verschiedene PPP-Modelle, welche sich insbesondere im Zusammenhang mit der verstärkten Einbindung von privaten Unternehmungen in die öffentliche Aufgabenerfüllung entwickelt haben. Augenfällig ist die Vielfalt der Kooperationsformen. Wenige davon sind bisher auch in der Schweiz angewendet worden, jedoch nicht in der beschriebenen ursprünglichen Form.

«Public Privat Partnership» stellt in erster Linie ein ökonomischer und nicht ein juristischer Begriff dar.

2.3 Angewendetes Modell bei den Immobilien des ETH-Bereichs

Im ETH-Gesetz wird in Artikel 2 der Zweck festgehalten. Demnach sollen die ETH und die Forschungsanstalten insbesondere Lehren, Forschen, wissenschaftlicher Nachwuchs fördern und ihre Forschungsergebnisse verwerten.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus dem aktuell angewendeten Modell verschiedene zu beachtende Bedingungen. Die wichtigsten sind:

- Die entsprechende Institution der ETH als Bestellerin (und teilweise auch als künftige Mieterin) der zu erstellenden Immobilie definiert die Eckwerte des räumlichen Bedarfs und die zu beschaffenden Leistungen im Rahmen der Projektentwicklung.

- Der Bund als Grundeigentümer erteilt für das erforderliche Terrain ein zeitlich festgelegtes Bau-recht zu Gunsten des privaten Investors. Geschuldet ist der vereinbarte Baurechtszins.
- Die Institution konkretisiert das Vorhaben durch die Ausarbeitung des Vorprojekts, schreibt die Gesamtleistungen auf der Grundlage des öffentlichen Beschaffungsrechts aus, evaluiert die Ange-bote und erstellt den Vergabeantrag zuhanden des privaten Investors.
- Der private Investor unterstützt die vorgeschlagene Lösung, garantiert deren Finanzierung und schliesst den Werkvertrag mit dem Totalunternehmer ab. Wenn die EPFL künftig Generalmieterin des Bauvorhabens wird wie im Fall des «Quartier de l'Innovation», so arbeiten ihre Spezialdienste eng mit dem privaten Investor und dem Totalunternehmer zusammen, um beispielsweise die Pro-jektbeschreibung oder Pflichtenhefte zu erstellen.
Der Totalunternehmer projiziert und erstellt das Vorhaben. Am Ende der Bauausführung wird die neue Immobilie der Mieterin auf Basis des Mietvertrags zur Nutzung übergeben.
- Nach Abschluss der Erstellungsarbeiten wird der private Investor während der Laufzeit des Bau-rechtsvertrags Eigentümer der Immobilie.

2.4 Die rechtliche Basis war noch nicht auf PPP-Vorhaben ausgelegt

Feststellungen

Die rechtlichen Grundlagen für das PPP-Vorhaben «Quartier de l'Innovation» bildeten folgende zwei damals gültige Verordnungen, welche inzwischen durch Aktualisierungen abgelöst wurden:

- «Immobilienverordnung ETH-Bereich» vom 18. März 1999
- «Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 14. De-zember 1998.

Die Immobilienverordnung regelte in Artikel 4 u.a. die Zuständigkeit des ETH-Rats bei Bauvorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 10 Millionen Franken bzw. bei Miet- und Pachtverträgen mit Zinsen grösser 1 Million Franken pro Jahr.

- Bei entsprechend grossen Bauvorhaben (Art. 4 Abs. 1b) hatte der ETH-Rat die Pflicht, eine Be-dürfnisüberprüfung gemäss Artikel 7 der VILB durchzuführen und aufgrund der Ergebnisse zu ent-scheiden. Diese Überprüfung der angemeldeten Bedürfnisse beinhaltete die Rechtmässigkeit, die Zweckmässigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit.
- Bei entsprechend grossen Miet- und Pachtverträgen (Art. 4 Abs. 2a) war ebenfalls ein Entscheid des ETH-Rats erforderlich. Die Tätigkeiten zur Überprüfung waren jedoch in der Immobilienverord-nung nicht wirklich definiert.

Die EPFL stellte sich damals wie heute auf den Standpunkt, dass eine Überprüfung des PPP-Vorhabens «Quartier de l'Innovation» durch den ETH-Rat nicht erforderlich gewesen sei, weil die Ge-samtkosten für die EPFL bzw. des Bundes unter dem erwähnten Betrag von 10 Millionen Franken liegen. Bestätigt wurde jedoch, dass [REDACTED] anfallende Mietzins [REDACTED] liegt. Heute sind infolge der eingemieteten Firmen die erforderlichen Mieteinnahmen für dieses PPP-Vorhaben sichergestellt.

Aus Dokumenten des ETH-Rats - sie beziehen sich auf allgemeine Angaben und insbesondere auf die Recht- und Zweckmässigkeit des PPP-Modells - geht hervor, dass die EPFL zeitgleich mit der Publikation der Ausschreibung für die Gesamtleistungen des QI anfangs Juni 2007 den ETH-Rat schriftlich über das Vorhaben informierte. Die Begründung des Vorhabens wurde von der EPFL insbe-

sondere mittels verschiedenen Thesen und Kommentaren untermauert. Aus diesen Angaben werden drei Punkte herausgegriffen:

- Die öffentliche Ausschreibung umfasst die Finanzierung, Planung und Realisierung, welche die Einbindung eines Totalunternehmers und eines Investors erfordert.
- Die Finanzierung des Vorhabens erfolgt durch den Investor ohne Beteiligung der EPFL.
- Ein Mehrjahres-Businessplan zeigt die Wirtschaftlichkeit des Konzepts auf. Das Projekt ist demnach sehr profitabel.

Gemäss Auskunft habe die EPFL Anfangs 2006 den ETH-Rat generell sowie im August des gleichen Jahres die beiden damals noch existierenden «Kommissionen für öffentliche Bauten» des National- und des Ständerates ausführlicher über dieses Vorhaben informiert.

In der Folge entbrannte zwischen dem ETH-Rat und der EPFL über das Thema «PPP» eine kontroverse und länger dauernde Auseinandersetzung, in die zeitweise auch zwei Bundesämter (Bundesamt für Bauten und Logistik / Finanzverwaltung) involviert waren. Dabei ging es vor allem um die Definition und Festlegung des «richtigen» PPP-Modells, welches einerseits mit dem Finanzhaushaltgesetz kompatibel sein musste und andererseits im gesamten ETH-Bereich als einheitliche Lösung angewendet werden kann.

Während dieser Phase gab es seitens des Bundes auch Zweifel an den optimistischen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen. Genannt wurde in diesem Zusammenhang das Risiko des längerfristig anfallenden oft unterschätzten Unterhalts der Immobilien, welche die nachfolgenden Verantwortlichen in finanzielle Bedrängnis bringen und in ihrer Entscheidungsfreiheit wesentlich einschränken könnten.

Letztlich resultierte ein rechtlich abgestimmtes und festgelegtes PPP-Modell, welches in Kurzform wie folgt lautet: «Baurecht an Dritte, Dritteigentum der Immobilie, Miete durch EPFL».

Im Rahmen dieser Prüfung war das Eingabedossier der EPFL an den ETH-Rat nicht verfügbar. Ebenfalls fehlten die Ergebnisse aus allfälligen Prüfhandlungen des ETH-Rats. Zudem konnte kein Businessplan vorgelegt werden, welcher dem ETH-Rat als Grundlage gedient hätte.

Gemäss Auskunft der EPFL existierte für dieses Vorhaben ein Businessplan; dieser sei jedoch zum damaligen Zeitpunkt vom ETH-Rat nicht eingefordert worden.

Unter notarieller Aufsicht unterzeichneten am 19. Dezember 2008 je ein Vertreter der EPFL und des ETH-Rats sowie zwei Vertretern des Investors den generellen Mietvertrag.

Beurteilung

Weil die oben stehenden Angaben bei der EFK nur minimal vorhanden sind, ist eine qualitative Bewertung nur eingeschränkt möglich. Einige Aspekte können jedoch trotzdem beurteilt werden.

Grundsätzlich steht die EFK der ehemals von der EPFL formulierten Mission zum QI (siehe Kapitel 1.5) positiv gegenüber. Dies vor allem auch, weil die prognostizierte Nachfrage nach solchen Mietobjekten infolge der tatsächlich abgeschlossenen Mietverhältnisse heute und für die nächsten Jahre nachgewiesen ist. Das Gleiche gilt auch für alternativ finanzierte und nach einem PPP-Modell realisierte Vorhaben, sofern die daraus entstehende Risikosituation im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung offengelegt und von den Parteien ausgewogen über die vertragliche Laufzeit getragen werden kann.

Hingegen ist erkennbar, dass die damalige Immobilienweisung als rechtliche Grundlage insgesamt keine oder unzureichend klare Bestimmungen enthielt, woraus sich die Zuständigkeit sowie der Um-

fang zur Überprüfung und Genehmigung von PPP-Vorhaben durch den ETH-Rat unmissverständlich ergeben hätten.

Einerseits hat der ETH-Rat bei diesem Vorhaben nicht erreicht, die ihm rechtlich zugewiesene aber nicht wirklich umschriebene Entscheidungsbefugnis gemäss Art. 4 Abs. 2a Immobilienverordnung gegenüber der EPFL als künftige Generalmieterin durchzusetzen, welche für das «Quartier de l'Innovation» einen Mietvertrag im Umfang von [REDACTED] abschliessen wollte. Trotzdem hat er (ETH-Rat) den generellen Mietvertrag letztlich mitunterzeichnet und trägt somit die erwähnten Risiken mit. Andererseits waren die finanziellen Aufwendungen der EPFL zur Realisierung dieses Vorhabens - auf die Investitionen fokussiert - so gering, dass eine Bedürfnisüberprüfung durch den ETH-Rat gemäss Art. 4 Abs.1b der Immobilienverordnung bzw. der VILB rechtlich nicht vorgesehen war.

Rückblickend betrachtet ist die EFK der Auffassung, dass eine einvernehmliche Lösung zwischen EPFL und ETH-Rat - in Anlehnung an die damalige rechtliche Grundlage - der Sache «Public Privat Partnership» dienlicher gewesen wäre. Vor allem,

- weil mit der Realisierung dieses PPP-Vorhabens in gewisser Weise «Neuland» betreten wurde und eigene Erfahrungen noch Mangelware darstellten;
- weil das der Ausschreibung zugrunde gelegte PPP-Modell teilweise den Charakter eines «Prototyps» aufwies.

Inzwischen existieren für die Beurteilung und Genehmigung durch den ETH-Rat überarbeitete rechtliche Grundlagen wie die VILB und insbesondere die seit 1. Januar 2013 in Kraft stehende «Immobilienweisung ETH-Bereich». Damit wird die Position des ETH-Rats gestärkt, indem PPP-Vorhaben, Finanzierungsleasinggeschäfte sowie Kofinanzierungen u.a. auf Übereinstimmung mit den strategischen Zielen geprüft und genehmigt werden müssen. Die EFK anerkennt diese Entwicklung.

2.5 Langfristrisiken im Zusammenhang mit dem Miet- und Baurechtsvertrag

Feststellungen

Die Analyse des generellen Mietvertrags und des Baurechtsvertrags zeigte, dass sich aus der Kombination beider Vertragswerke allenfalls langfristige finanzielle Risiken ergeben. Grund: Gemäss Artikel 14 des 99 Jahre dauernden Baurechtsvertrags endet der generelle Mietvertrag frühestens nach [REDACTED] Jahren, er kann jedoch von der EPFL optional verlängert oder auch unter bestimmten Bedingungen aufgelöst werden. Sollte die EPFL das Vertragsverhältnis - beispielsweise nach [REDACTED] Jahren - aus heute unbekanntem Gründen nicht mehr erneuern wollen, so würde sie aufgrund von Vertragsklauseln sowie infolge der viel längeren Laufzeit des Baurechtsvertrags gegenüber dem Investor entschädigungspflichtig. Der vorzeitige Heimfall der Immobilien an die Eidgenossenschaft wäre somit eingetroffen. Ein vertraglicher Ausstieg zu diesem Zeitpunkt würde demnach - unter Beachtung gewisser Annahmen - eine Entschädigungszahlung von mehr als [REDACTED] verursachen (weitergehende Angaben siehe im «Rapport d'audit R1328 du 9 janvier 2014», verfasst durch das interne Audit des ETH-Rats). Konfrontiert mit dieser Sachlage verwies der ETH-Rat auf ihre eigene Risikobeurteilung, indem er die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des vorzeitigen Heimfalls damals und auch aktuell als gering einschätzt. Trotzdem würde sich der ETH-Rat heute - gemäss eigenen Angaben - von einer solchen vertraglichen Regelung distanzieren.

Beurteilung

Die langfristigen finanziellen Risiken beim QI aufgrund des möglichen vorzeitigen Heimfalls der Immobilien an die Eidgenossenschaft erscheinen vor dem Hintergrund der vertraglich festgelegten hohen Entschädigungszahlung problematisch. Die entsprechenden Angaben im «Rapport d'audit R1328 du 9 janvier 2014» erachtet die EFK als plausibel.

Die erforderlichen Mittel zur Entschädigung des Investors müssten - aus heutiger Optik - im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenz dereinst durch das Parlament genehmigt werden. Die parlamentarische Finanzkompetenz beinhaltet jedoch auch die Möglichkeit der Verweigerung einer Finanzierung. Sollte der vorzeitige Heimfall tatsächlich eintreten, so würde im vorliegenden Fall aufgrund der Vertragsklauseln die Finanzkompetenz des Parlaments tangiert. Letztlich wäre die Eidgenossenschaft nach der Entschädigungszahlung an den Investor Eigentümerin von teuer erworbenen Liegenschaften mit möglicherweise zu geringen Mieteinnahmen, was bei diesem Vorhaben nach Auffassung der EFK auf eine unausgewogene Risikoverteilung in den Verträgen hinweist.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Im Sinne der Risikoverminderung insbesondere bei PPP-Vorhaben empfiehlt die EFK folgendes:

- *Die EPFL soll bei allen gemäss «Immobilienweisung ETH-Bereich» dem ETH-Rat vorzulegenden Geschäften sowohl die Chancen als auch die Gefahren in einer Risikoanalyse ausweisen, mittels geeigneter Methoden nachvollziehbar monetarisieren und als Bestandteil des Projektdossiers festhalten. Dabei sollen auch die vertraglich vorgesehenen Auswirkungen offengelegt werden.*
- *Die EPFL soll alle Vorkehrungen treffen, damit der ETH-Rat die ihm aufgrund der rechtlichen Grundlagen vorzulegenden Geschäfte prozessunterstützt validieren kann.*

3 Weiterer Regelungsbedarf

3.1 Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase

Feststellungen

Per 31. Dezember 2012 sind in der Jahresrechnung der SQIE insgesamt 3.14 Mio. Franken an Anlagevermögen ausgewiesen. Diese betreffen Mobilien, Installationen und technische Ausrüstungen. Sie gehören alle zur Hauptgruppe 2 des Baukostenplans (BKP 2). Die eigentlichen Bauten im Umfang von [REDACTED] sind in der Gesellschaft EBSA des Investors bzw. bei der Eigentümerin aktiviert.

Die angefallenen Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase, welche bei der EPFL beispielsweise für Studien, Architektenhonorare, externe Führungsunterstützung sowie für Eigenleistungen entstanden sind, wurden weder in der Bilanz der SQIE aktiviert noch der laufenden Rechnung der SQIE belastet. Gemäss den vorliegenden Unterlagen belaufen sich diese Aufwendungen bis und mit dem Jahr 2010 auf rund 1.5 Millionen Franken. Nach Angaben der EPFL handelt es sich bei den einzelnen Teilbeträgen vor allem um überschlagsmässig ermittelte Werte, wobei ein Grossteil davon die Eigenleistungen betrifft.

Im Weiteren sind die nachstehenden Frankenbeträge der Rechnung SQIE relevant:

	Bilanz 2010	Bilanz 2011	Bilanz 2012	Planrechnung 2013
Ergebnis	-94 385	-143 954	930 027	rund 799 000

Beurteilung

Bei den Kosten der Projektentwicklung für das «Quartier de l'Innovation» geht es im Grundsatz um die gleiche Thematik wie im Kapitel 3.5 geschildert; um die vollständige Erfassung der Kosten. Obwohl unter vereinfachter Betrachtungsweise die SQIE integraler Bestandteil der EPFL ist, erwartet der Bilanzleser eine Jahresrechnung mit vollständigem Ausweis der aufgelaufenen Kosten. Dazu zählen auch die Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase. Diese Kosten wurden der laufenden Rechnung der EPFL belastet, was eine wirtschaftliche Gesamtbeurteilung des SQIE erschwert. Eine Belastung dieser Aufwendungen in die laufende Rechnung der SQIE hätte jedoch zu einer schwierigen Bilanzsituation geführt und eine finanzielle Kapitalaufstockung nach sich gezogen (siehe das Bilanzergebnis der letzten Jahre). Hingegen wären die Aktivierung der Kosten und die Abschreibung über die Mietdauer buchhalterisch korrekt und wirtschaftlich aussagekräftig gewesen.

Deshalb sollte im Hinblick auf weitere analoge Vorhaben eine Aktivierung der Kosten aus der Projektentwicklung bzw. Startphase angestrebt werden, denn eine Teilbelastung auf die EPFL schränkt die Transparenz ein.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EPFL, bei Beteiligungsgesellschaften der EPFL - wie der SQIE - die vollen Kosten auszuweisen und zu belasten, welche auch die Aufwendungen für die Projektentwicklung bzw. Startphase beinhalten.

3.2 Bestellung der EPFL beim Investor

Feststellungen

Allgemeines

Gemäss Auskunft der EPFL ist das Vorgehen in der Startphase eines Immobilienprojektes sowohl bei bundes- und kofinanzierten- als auch bei PPP-Vorhaben mit Fremdfinanzierung prinzipiell identisch. Die wichtigsten Schritte auf der Ebene der einzelnen Vorhaben können demnach wie folgt skizziert werden:

Auf der Basis der für ein bestimmtes Vorhaben durchgeführten Bedürfnisabklärungen und festgelegten Rahmenbedingungen beschafft die EPFL einen externen Planer / Architekten, welcher mit der Ausarbeitung eines Vorprojekts beauftragt wird. Soll später beispielsweise sowohl die detaillierte Planung als auch die Realisierung von einem Totalunternehmer erbracht werden, so verfassen die EPFL und der externe Planer / Architekt auf der Stufe des genehmigten Vorprojekts gemeinsam die Ausschreibungsunterlagen. Diese Vorgehensweise ermöglicht es der EPFL, ihre Normen und Standards in den künftigen Verträgen als integrierenden Bestandteil zu verankern.

Bei der Beschaffung von Dienst- und Werkleistungen nimmt die EPFL ihre Autonomie wahr, indem sie den Prozess konsequent nach den Regelungen gemäss «Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen» durchführt und ohne das Mitwirken des ETH-Rats abschliesst.

Auf das Prüfungsziel bezogen sind zwei Punkte positiv zu erwähnen:

- Der Start dieses Vorhabens mit der Bedürfnisabklärung und dem Vorprojekt, welche prozessmässig nach den festgelegten internen Regelungen durchgeführt wurden.
- Der Entscheid der EPFL, mit der öffentlichen Ausschreibung dieses Vorhabens vermehrte Transparenz zu erzielen, obschon zum damaligen Zeitpunkt die entsprechenden Regelungen für eine Beschaffung diese Art von PPP-Vorhaben noch unklar waren.

In wie weit die Verstärkung der EPFL-Ressourcen durch ein externes Mandat für Managementaufgaben sowie die Zusammenarbeit für das Vorhaben insgesamt zielführend war, kann nicht beurteilt werden. Zum damaligen Zeitpunkt war die externe Lösung wohl unumgänglich; möglicherweise sollten solche Leistungen künftig besser intern erbracht werden.

Die zentrale Rolle für den Erfolg des Projekts nahm gemäss Auskunft der EPFL der interne Projektleiter wahr, indem dieser u.a. das Vorhaben während der Umsetzung führte, die interne Qualitätssicherung des Projekts sicherstellte und die Inbetriebnahme begleitete. Diese Auffassung teilt auch die EFK.

In wie weit die Feststellung der EPFL zutrifft, dass Bestellungen für Bauleistungen bei PPP-Vorhaben nur geringfügig von konventionellen Vorhaben abweichen, wurde nicht geprüft. Im Rahmen der Prüfung gab es jedenfalls keine Anzeichen, welche Zweifel an diesem Sachverhalt ergeben hätten.

3.3 Mitwirkung der EPFL im Rahmen der Projekt- und Baubegleitung

Feststellungen

Die Umsetzung und Überwachung dieses PPP-Vorhabens erfolgte im Rahmen einer Projektorganisation, welche alle Beteiligten umfasste. Zu Beginn der Arbeiten wurde die Projektorganisation definiert und festgelegt. Aus einem entsprechenden Organigramm gehen die Personen und deren Funktionen hervor.

Als Führungsinstrument des Bauherrn dienten verschiedene Sitzungen, welche in einem Programm festgehalten sind. Gemäss Auskunft nahm die EPFL an den Sitzungen der Projektleitung konsequent teil. Jeder der Sitzungstypen deckte einen definierten Zweck ab, erforderte bestimmte Teilnehmer und fand in einem regelmässigen Zyklus statt. Die behandelten Themen und Ergebnisse wurden in Form von Protokollen festgehalten.

In den Akten gibt es eine Auswahl verschiedener Sitzungsprotokolle, die aufzeigen, bei welchem Sitzungstyp die entsprechenden Personen der EPFL beteiligt waren.

Die EPFL setzte gemäss Auskunft ein komplettes Team für das Projektmanagement ein, welches vor Ort tätig war und alle Aspekte der Projektierung, der Realisierung und des späteren Betriebs abdeckte. Dazu gehörten vor allem die Governance, rechtliche und finanzielle Aspekte, industrielle Beziehungen, Bau, Technik, Geschäftsführung, Verwaltung, Sicherheit und Marketing / Kommunikation.

Beurteilung

Weil eine qualitative Kontrolle der Baubegleitung vor Ort für das QI nicht möglich war, stützt sich die Beurteilung auf die anlässlich der Prüfung von der DII erhaltenen Auskünfte und der Dokumentation des Sitzungswesens. Diese ergab, dass die EPFL in den verschiedenen Gremien dieses PPP-Vorhabens angemessen vertreten war und somit ausreichend Einblick in den Bauablauf hatte, um bei

qualitativen und räumlichen Abweichungen vom vereinbarten Vorhaben rechtzeitig korrigierend einzugreifen.

Insgesamt wurden die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, damit die Mitwirkung der EPFL im Rahmen der Projekt- und Baubegleitung dieses Vorhabens angemessen und zielführend durchgeführt werden konnte.

3.4 Rechtliche Grundlagen und Verbuchung der Baurechtszinsen

Feststellungen

Das Mietermodell wurde im Rahmen des «Neuen Rechnungsmodells Bund» (NRM) im Jahre 2007 eingeführt. Gemäss Auskunft der EPFL wurde jedoch bereits im Jahr 1998 ein Papier mit dem Namen «Nove Bau» zwischen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der ETH verabschiedet, das die Vereinnahmung der Baurechtszinsen durch letztere legitimiert. Der EFK konnte dieses Papier jedoch nicht vorgelegt werden.

Für den Baurechtsvertrag verrechnet die EPFL der EBSA ██████████ Franken an Baurechtszinsen. Diese werden in der SQIE im Ertrag verbucht. Die EPFL wiederum zahlt auf den Grundstücken und Gebäuden der Eidgenossenschaft, die sie als «Mieterin» nutzt, einen jährlichen Unterbringungskredit. Die Grundstücke im Baurecht sind ebenfalls Bestandteil der Berechnung für die Ermittlung des Unterbringungskredits. Im Gegenzug leistet der Bund einen Unterbringungsbeitrag in identischem Umfang wie der Unterbringungskredit. Dieser dient gemäss Zitat Sonderrechnung Bund «... der Deckung des Aufwands für die Miete von Liegenschaften im Eigentum des Bundes». Der Bundesbeitrag an die Unterbringung des ETH-Bereichs ist nicht Bestandteil des Zahlungsrahmens; das Mietermodell dient lediglich der Erhöhung der Kostentransparenz. Die Unterbringung ist folglich für die EPFL (und den gesamten ETH-Bereich) kostenneutral.

Beurteilung

Der EFK ist es zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, eine Aussage über die Rechtmässigkeit der Vereinnahmung der Baurechtszinsen zu machen. Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass mit der Umsetzung der zahlreichen PPP-Vorhaben der Stellenwert der Baurechte zum heutigen Zeitpunkt eine andere Dimension erreicht hat als früher. Zudem wurde das Projekt NRM mit dem Mietermodell deutlich später verabschiedet als «Nove Bau», ohne jedoch den Aspekt der Baurechtszinsen neu zu beurteilen. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die Vereinnahmung der Baurechtszinsen direkt durch die EPFL bzw. objektspezifisch durch die SQIE aus heutiger Sicht noch korrekt ist oder durch den Bund als Grundeigentümer erfolgen müsste – speziell unter dem Aspekt der kostenneutralen Unterbringung.

Diese Thematik wird im Rahmen dieser Prüfung bei der EPFL nicht weiterverfolgt. Sie wird gesondert mit der EFV und dem BBL behandelt.

3.5 Leistungen der EPFL im Zusammenhang mit dem Betrieb

Feststellungen

Die SQIE wurde gegründet, um der EPFL die Möglichkeit zu geben, die MWSt. zurückzufordern. Diese einfache Gesellschaft ist bezüglich der EPFL organisatorisch und buchhalterisch abgegrenzt. Die EPFL ist mit 95 Prozent an der SQIE beteiligt. Die restlichen 5 Prozent entfallen auf die Stiftung PSE, an der wiederum die EPFL mit 20 000 Franken (14 Prozent des Stiftungskapitals) beteiligt ist.

Die Gebäudeverwaltung wurde von der SQIE auf Vertragsbasis der Gesellschaft «naef immobilier» in Lausanne übertragen. Die daraus resultierenden Kosten werden direkt der SQIE belastet. Andere direkte Leistungen, welche die EPFL aufgrund ihrer Nähe und Beziehung gegenüber SQIE erbringt, werden effektiv verrechnet. Dies beinhaltet beispielsweise Heizenergie, Sicherheitsdienst, Zutrittskarten, Reinigungskosten etc. Für die allgemeinen Services im Rahmen von Management-Dienstleistungen verrechnet die EPFL folgende Frankenbeträge:

Leistungserbringer	2011	2012	2013
Events – animation QI – VPIV	250 000	187 500	250 000
Services fournis par l'EPFL – VPPL	250 000	187 500	250 000
DII	30 000	30 000	30 000
Total	530 000	405 000	530 000

Gemäss Auskunft entsprechen die 250 000 Franken des Bereichs «Vice-Présidence pour l'Innovation et la Valorisation» (VPIV) zirka 2 Vollzeitstellen. Für die Leistungen der Abteilung «Vice-Présidence pour la Planification et la Logistique» (VPPL) sind es deren 1.5. Davon entfallen zirka 0.2 Stellenprozent auf den «Service Financier» und 1.3 auf die Zelle «Public Private Partnership (PPP)». Die Abteilung «Domaine Immobilier et Infrastructure» (DII) verrechnet jährlich 30 000 Franken für zusätzliche Verwaltungskosten, welche nicht direkt in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten fallen im Zusammenhang mit Mieterfindung / -wechsel, Kommunikation, Business development, Buchhaltung, Anlässen etc. an. Der Betrag für diese Verwaltungskosten ist gemäss Auskunft der EPFL aus den Indikatoren «INDIANA-EPFL» abgeleitet.

Beurteilung

Die korrekte Verrechnung der Dienstleistungen ist für die Betrachtungsweise auf Stufe Gruppenabschluss weniger relevant, da die SQIE - abgesehen von den Minderheitsanteilen der PSE - im Rahmen des Konsolidierungsprozesses in die EPFL aufgeht. Relevanter ist allerdings, dass die SQIE als einfache Gesellschaft eine Buchhaltung führt und eine Jahresrechnung erstellt. Die korrekte Umlage der Kosten seitens der EPFL ist deshalb anzustreben.

Die Kostenumlage, wie sie in oben stehender Tabelle ersichtlich ist, basiert auf pauschalisierten Schätzungen, deren Richtigkeit nicht mit effektiven Werten unterlegt werden kann. Es fehlen diesbezüglich die Instrumente, um Eigenleistungen wie beispielsweise die geleisteten Arbeitsstunden für Projekte separat zu erfassen.

Die Korrektheit der Schätzwerte wird nicht generell angezweifelt, allerdings wäre an sich die Erfassung von effektiven Werten ohne grossen Zusatzaufwand möglich. Diesbezüglich kann man sich eine Zeiterfassung mit verschiedenen Projektcodes vorstellen, welche Ende Jahr eine Umlage der effektiven Kosten erlaubt.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EPFL, ihre bisher pauschalisiert verrechneten betrieblichen Leistungen zu Gunsten der SQIE künftig detailliert zu erfassen und effektiv zu belasten.

5 Follow-up der Prüfung Nr. 9230

Der Bericht der erwähnten Prüfung vom 9. Februar 2010 umfasst insgesamt 25 Empfehlungen an die EPFL. Die Stellungnahme der EPFL zu den Empfehlungen geht aus der Korrespondenz vom 19. März 2010 hervor.

Die empfohlenen Massnahmen betreffen diverse Aspekte. Die von den Geprüften zur Umsetzung gemachten Angaben werden im Folgenden entsprechend ihrer Belange in fünf Gruppen zusammengefasst behandelt. Ein Fazit pro Gruppe fasst den Umsetzungsstand zusammen.

Legende zu den Tabellen

-  Umgesetzt
-  Teilweise umgesetzt

5.1 Organisation

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
5.1.1	Prendre des mesures rapidement afin de faire coïncider l'organisation et les processus existants ou à définir tout en prenant soin de garantir la séparation des fonctions et une suppléance adéquate.	Die Einführung der neuen Organisation der EPFL, besonders diejenige der Direktion Immobilien und Infrastruktur, ist gültig seit dem 01.06.2010; sie wurde allen Mitarbeitern mit Schreiben vom 11.05.2010 mitgeteilt.	
5.1.2	Documenter de manière cohérente la nouvelle organisation et les processus au niveau de la gestion des projets immobiliers.	Das neue Organigramm wurde an die Mitarbeitenden verteilt und im Netz publiziert.	
5.3	Un cahier des charges doit être établi pour chaque fonction, en conformité avec l'organisation définie, les processus en vigueur et le système de contrôle interne.	Die Pflichtenhefte wurden an die neue Organisation, mit der Ernennung des Delegierten für Finanzen, angepasst. Die Pflichtenhefte sollen Ende 2013 für alle Funktionen überprüft bzw. angepasst werden. Die Umsetzung dieser Empfehlung war zum Zeitpunkt der Schlussbesprechung noch nicht abgeschlossen.	
7.4.1	Assurer la coordination des informations financières au sein de la VPPL de manière à avoir la vision d'ensemble du financement de tous les projets immobiliers par rapport aux différents budgets à disposition, pour pouvoir réagir rapidement.	Die Koordination der Information für die finanziellen Belange aller Projekte wurde reorganisiert indem der stellvertretende Generalsekretär des Vizepräsidiums für Logistik an die Spitze der Delegation für Planung und Finanzen mutiert wurde.	
6.1.1	Mettre en place des dispositions adéquates afin de garantir la séparation entre le pilotage et la direction du projet, aux niveaux personnel et technique. Ces dispositions doivent s'accompagner d'une description claire des tâches, précisant les responsabilités et les compétences pour chacune d'elle.	Die Trennung zwischen Strategie und Operation beruht darauf, dass die Projektleiter (operative Organe) direkt den Projekten zugewiesen sind und die strategischen Belange durch den Chef der Delegation Immobilien und Infrastruktur begleitet werden.	
11.3.6	La présentation des engagements vis-à-vis des organes de décisions doit être améliorée afin de garantir la transparence nécessaire.	Aus der Sicht der EPFL war die Berichterstattung an die entscheidenden Organe (BBL und ETH Rat) immer zufriedenstellend. Dagegen werden Meldungen über Nachträge wie zum Beispiel derjenige für Gussasphalt beim Rolex-Leaming-Center, über die noch nicht entschieden wurde, nicht nach aussen getragen. Die Sache ist aber in den Sitzungsprotokollen festgehalten. Im Rahmen der geltenden Prozesse ist jedoch der Vizepräsident Planung und Logistik und das Team Risiko-Management über den Rechtsstreit mit dem Unternehmer orientiert. Die konsolidierte Darstellung und die Berichterstattung über die Verpflichtungen gehört künftig ebenfalls zu den Pflichten des Delegierten für Planung und Finanzen.	

Fazit:

Von den sechs Empfehlungen der EFK betreffend die organisatorischen Belange werden - mit Ausnahme der Überprüfung/Anpassung der Pflichtenhefte - deren fünf als umgesetzt beurteilt.

Der EFK erscheint die Aussage der EPFL plausibel, dass die damals geforderte Reorganisation als abgeschlossen betrachtet werden kann und mit der Beendigung vieler grösserer Bauvorhaben demnächst eine Konsolidierung auch im personellen Bereich eintreten wird. Aufgrund des per 1. August 2013 erfolgten Wechsels im Vizepräsidium Planung und Logistik können jedoch weitere organisatorische Anpassungen zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.

5.2 Prozesse

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
6.1.2	Elaborer et développer des processus pour les phases de préparation et de réalisation des projets de construction avec financement de tiers.	Die von der EPFL eingeführten Prozesse für die Vorbereitungsphase von fremdfinanzierten Immobilien sind bis zur Werkleistungsvergabe weitgehend identisch mit denen für eigenfinanzierte Vorhaben (vgl. auch Kapitel 3.2 dieses Berichts). Gemäss der der EFK abgegebenen Übersicht wurden die durch die SGS zertifizierten Prozesse mit zwei Ausnahmen in den beiden Vorjahren modifiziert. Die Genehmigung von PPP-Vorhaben, Finanzierungsleasinggeschäften sowie Kofinanzierungen durch den Präsidenten des ETH-Rates, ist in der neuen Immobilienweisung für den ETH-Bereich (Art. 17), die seit dem 01.01.2013 in Kraft ist, geregelt.	✓
10.1.1	Ne pas débiter des travaux de construction sans avoir signé le contrat d'entreprise.	Nach Rückfrage bei einem Projektleiter, werden die Verträge „immer“ vor dem Arbeitsbeginn unterzeichnet. Gemäss den gültigen Prozessen ist der Delegierte Infrastruktur und Immobilien grundsätzlich verantwortlich, dass die Verträge mit den Unternehmern unterschrieben werden. Die Unterschriftsebene ist vom Betrag abhängig.	✓
10.1.2	Respecter l'article 28, alinéa 1a de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération concernant les projets dépassant 10 millions de francs suisses. Respecter les directives internes au CEPF concernant l'utilisation du crédit-cadre à disposition de l'EPFL pour les projets entre 3 millions et 10 millions de francs suisses. Intégrer l'ensemble des coûts du concept d'aménagement paysager dans le message qui sera adressé au Conseil fédéral afin d'assurer toute la transparence des coûts du projet.	Die EPFL versichert, dass die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes und insbesondere die Weisung der EPFL betreffend der Verwendung von Krediten zwischen 3 und 10 Mio. Franken eingehalten wird. Im Falle des Bauprogramms für die zweite Etappe des Campus, wird auf die Arbeiten der ersten Etappe hingewiesen werden.	✓

Fazit:

Von den drei Empfehlungen der EFK betreffend die prozessbedingten Belange werden alle als umgesetzt beurteilt.

In wie weit die abgegebene Prozessdokumentation bereits vollständig auf die neue Immobilienweisung vom 1. Januar 2013 abgestimmt ist, kann die EFK nicht beurteilen. Diesbezüglich wäre es zweckmässig, wenn die EPFL noch eine entsprechende Kontrolle durchführt.

5.3 Risikomanagement

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
6.2	Mettre en place, concernant la réalisation des projets immobiliers de l'EPFL, une analyse documentée des forces et des faiblesses, respectivement une gestion spécifique des risques. Le modèle PQM de la KBOB pourrait servir de modèle à cet égard.	Das neue Formular für die Anmeldung neuer Bauvorhaben an den ETH Rat enthält genügend Elemente für die Risiko-Analyse durch den Delegierten Infrastruktur und Immobilien.	✓

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
9.2.2.2	Les mesures prévues par le [REDACTED] doivent être examinées quant à leur efficacité et à leur mise en œuvre, pour faire face aux risques inventoriés. Au besoin, des mesures complémentaires doivent être mises en place pour permettre d'assurer le financement des projets.	Unter Mithilfe von [REDACTED], welche die EPFL bei der Umsetzung des internen Kontrollsystems unterstützte, wurde die Validierung des Prozesses «Crédits immobiliers» mit der Definition der Schlüsselkontrollen durchgeführt.	✓

Fazit:

Von den zwei Empfehlungen der EFK betreffend die risikobedingten Belange werden alle als umgesetzt beurteilt.

Das von der EPFL geführte Risikomanagement wird laut Organisationsreglement vom 22. September 2009 regelmässig nachgeführt (zuletzt am 1. August 2013). Es betrifft alle vorkommenden Risiken der EPFL und wird von einer Liste über die aktuellen Risiken begleitet.

Aus Sicht der EFK hat die EPFL ein zeitgemässes System für das Risikomanagement eingerichtet.

5.4 Beschaffung

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
5.2	Il est indispensable que les Centres d'achat soient impliqués dans toutes les phases du processus d'achat liées à un projet immobilier (définition des besoins, fourniture des prestations, etc.) afin de pouvoir garantir le respect des exigences de la législation sur les marchés publics. Les processus et les cahiers des charges doivent être adaptés en ce sens.	Die Aktivitäten und Verantwortlichkeiten des Beschaffungscenters Bau und Immobilien konnten infolge Unterstützung durch die Direktion für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (DABS) und externe Beratungen erweitert werden. Seit 2008 werden alle Bestellungen über 5000 Franken auf SAP/EBP und AR-GUS geführt. Die VPPL und die DABS stellen sicher, dass der Beschaffungscenter Bau und Immobilien während allen Prozessen, die mit Immobilien-Projekten verbunden sind, beigezogen werden. Die Prozesse und Pflichtenhefte werden auf dem Dienstweg durchgesehen, angepasst und mitgeteilt.	✓
11.1.1	Au moment de l'appel d'offres pour les prestations d'architecte, il convient de s'assurer que la somme totale pertinente du mandat est bien prise en considération. Les contrats doivent tenir compte des problèmes posés par une connaissance antérieure du projet et être structurés par phases.	Im vorliegenden Fall war der Zuschlag aufgrund eines Einladungsverfahrens, bei dem die Bedürfnisse klar beschrieben waren und wofür sich nur ein Bewerber gemeldet hatte, erfolgt. Das Beschaffungscenter «Bau und Immobilien» wird die systematische Anwendung der Prozesse während der ganzen Laufdauer des Projekts im Auge behalten und ist sich dieser Forderung bewusst. Prozessanpassungen sind nicht erforderlich.	✓
11.1.2.1	Dans le cadre d'un appel d'offres, les critères d'appréciation doivent être publiés en même temps que les sous-critères éventuels et leur procédure d'appréciation. Les exigences relatives à chaque critère doivent être portées à la connaissance du public et respectées lors de l'évaluation. Le modèle de calcul applicable au prix doit s'aligner exclusivement sur l'offre la plus avantageuse.	Im Rahmen der Ausschreibung gibt die EPFL die Zuschlagkriterien wie auch die Vorgaben für die Auswahl und die Bewertung der Anbieter systematisch bekannt. Dies wird durch das zuständige Beschaffungscenter geprüft. In Anbetracht spezieller Forderungen durch die Rekurskommission hat die DABS eine Instruktion mit Massnahmen verfasst, die eine systematische Publikation der Kriterien, Unterkriterien und der Auswahlmethode vorsieht. Die Beurteilung nach dem Preis sollte sich ausschliesslich auf das günstigste Angebot ausrichten. Die Direktion für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (DABS) ist zuständig für die Verbreitung und die systematische Kontrolle der Einhaltung dieser Massnahmen.	✓
11.1.2.2	Une formulation détaillée des exigences et des conditions précises quant aux documents à fournir doit garantir la comparabilité des offres.	Die EPFL fordert für alle Ausschreibungen systematisch den gleichen genügenden Detaillierungsgrad. Soweit Offerten nicht vollständig ausgefüllt waren, wurde die Präzisierung unter Ansetzung einer Nachfrist für alle Anbieter nachverlangt. Den Forderungen der EFK wird zudem Rechnung getragen, indem der Beschaffungscenter bei Immobilienprojekten für alle Prozesse systematisch beigezogen wird. Die Vollständigkeit der Angaben wird auch dadurch gefördert, indem die Ausschreibungen mittels SIMAP erfolgen.	✓

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
11.1.2.3	Les critères et la procédure d'appréciation publiés dans le cadre de l'appel d'offres doivent impérativement être appliqués. Les quatre principes régissant les marchés publics, à savoir la rentabilité, l'égalité de traitement, la concurrence et la transparence, doivent être respectés.	Durch die systematische Beteiligung des Beschaffungscenters bei der Beurteilung der Angebote für wichtige Objekte wird die Berücksichtigung der publizierten Kriterien, Unterkriterien und des Beurteilungsprozesses garantiert. Den Forderungen der EFK wird zudem Rechnung getragen, indem das Beschaffungscenter bei Immobilienprojekten für alle Prozesse systematisch beigezogen wird (siehe auch Empfehlung 11.1.2.2).	✓
11.2.1	Tenir systématiquement à jour la documentation des projets immobiliers afin de garantir la traçabilité de la modification des besoins ainsi que l'évolution et la transparence des coûts.	Die Projekte werden regelmässig begleitet und sind Traktandum von Führungs- und QA-Rapporten. Die Transparenz der Bedürfnisse und der Kosten ist jederzeit gegeben. Die EPFL erinnerte daran, dass sie über ein Zertifikat nach ISO 9001 verfügt und die Rezerifizierung 2010 Gelegenheit dafür bot, sich über die Anwendung der Vorgaben und Prozesse im Immobilienbereich zu versichern.	✓
11.3.2	Lors de l'acquisition de biens et de services, les valeurs seuils au sens de la LMP et de l'OMP doivent être strictement respectées. Les adjudications de gré à gré au sens de l'art. 13 doivent rester l'exception et faire l'objet d'un exposé détaillé des faits permettant de conclure à l'applicabilité de cet article.	Der EPFL ist bewusst, dass besonders in einem speziellen Fall, die Schwellenwerte nach BöB/VöB nicht konsequent eingehalten und die Anwendung von Art. 13 nicht genügend begründet wurden. In Kenntnisnahme der Empfehlung wurde eine Begründung der Anwendung von Art. 13 BöB als Schlüsselkontrolle in das interne Kontrollsystem für den Beschaffungsprozess aufgenommen. Das Erteilen einer entsprechenden Instruktion ist dokumentiert.	✓
11.3.3.1	Au sein de l'EPFL, des prescriptions imposant une documentation uniforme des rapports d'évaluation doivent être édictées et appliquées. Cette documentation doit réunir tous les documents et décisions pertinents, sous une forme structurée et pour toute la durée du processus d'acquisition.	Die Direktion für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (DABS) zusammen mit den Beschaffungscentern überwacht die Vereinheitlichung der Dokumentation der Evaluationsrapporte für den ganzen Beschaffungsprozess. Dies unter Berücksichtigung der Eigenheiten der Bereiche Wissenschaften, Informatik, wissenschaftliche Dokumentation und Bibliotheken sowie Immobilien und Infrastruktur. Dies erfordert eine breite Beteiligung der Beschaffungscenter.	✓
11.3.3.2	Les prestations au titre d'un parrainage de la part d'un soumissionnaire ne peuvent être évaluées que si cette possibilité a été explicitement portée à la connaissance de tous les soumissionnaires dans les documents de l'appel d'offres. Il faut tenir compte des principes de rentabilité et d'indépendance à l'égard du soumissionnaire.	Ein solcher Fall ist der EPFL nicht bekannt. Die Direktion für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (DABS) ist dafür verantwortlich, die Befolgung der Weisungen in Sachen Unabhängigkeit sicher zu stellen. Dieser Punkt wird in der Weisung über Beschaffungen in der EPFL präzisiert werden.	✓

Fazit:

Von den neun Empfehlungen der EFK betreffend die beschaffungsbedingten Belange werden alle als umgesetzt beurteilt.

Die Umsetzung der Massnahmen stützte sich bereits teilweise auf die Schaffung einer neuen Beschaffungsorganisation bei der EPFL, die sich aktuell noch im Aufbau befindet.

Diese wird wie folgt beschrieben:

Ausgehend von einem Bericht hat die Direktion der EPFL im Februar 2012 das Einverständnis für die Schaffung einer Beschaffungsorganisation gegeben, mit dem Ziel, quer durch die Beschaffung Mehrwert zu Gunsten von Lehre und Forschung zu generieren.

Dieser Bericht hat die Situation der an der EPFL ausgeführten Beschaffungen bezüglich der Ausgaben, der Organisation, der Abläufe und der Informatikwerkzeuge aufgezeigt. Gleichzeitig kamen die Unterschiede zwischen der bestehenden Beschaffungsstruktur und einer Musterorganisation - wie sie in der Industrie definiert wird - zum Vorschein.

In der beschlossenen neuen Beschaffungsorganisation verbleiben die Beschaffungscenter auf die Departemente und die Domaine für Immobilien und Infrastruktur verteilt. Sie werden jedoch durch eine zentrale «Direktion für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen» (DABS) geleitet, mit dem Ziel:

- die Ausgaben besser zu beherrschen d.h. Voraussetzungen schaffen für die rationelle Beschaffung, für die Preiskontrolle und für die Verbesserung der Qualität;
- einer besseren Führung der Inventare und des Ausrüstungsparks hinsichtlich der Lebenskosten;
- einer besseren Dokumentation der Ausschreibung, der Angebote und des Beschaffungsprozesses;
- der Optimierung des Berichtswesens und der Bereitstellung von Schlüsselangaben für den Einkauf.

Diese neue Organisation steht im Aufbau. Sie wird, insbesondere auch infolge Anpassung der Informatikwerkzeuge erst in ca. 1½ Jahren voll einsatzfähig sein. Ihr obliegen einerseits die Kontrollen und die Vereinheitlichung des Beschaffungswesens aber auch die Hilfestellung bei Anfragen aus den Beschaffungscentren. Die DABS stellt zwecks Synergiegewinn und Harmonisierung auch die Verbindung mit aussenstehenden Stellen, beispielsweise der ETH Zürich, sicher.

5.5 Finanzielle Steuerung

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
7.4.2	Actualiser le règlement financier annoté de l'EPFL.	Die letzte aktualisierte Version 1.1 vom 27.05.2013 des «Règlement financier» ist unter POLYLEX abgelegt. Dieses wird in der Regel jährlich zwei Mal aktualisiert.	✓
8.4	Respecter les principes de gestion financière des immeubles du Domaine des écoles polytechniques fédérales quant à l'imputation des coûts des projets immobiliers dans les budgets et crédits appropriés.	Die Projektkosten werden folgendermassen festgehalten: 1) Botschaftsprojekte über 3 Mio. Franken sind Bestandteil einzelner Objektkredite. 2) Auftragsprojekte zwischen 30'000 und kleiner 3 Mio. Franken werden wie unter Punkt 1 behandelt, wenn es sich um BKP 1 bis BKP 8 (ohne BKP 3) handelt und entsprechende Einzelkredite der EPFL für BKP 3 und BKP 9 existieren. 3) Projekte und Arbeiten unter 30'000 Franken werden dem Jahreskredit verrechnet. 4) Vorstudien und Projekte, die oft nicht ausgeführt werden, sind sog. Funktionskrediten zu belasten wie Planung und Führung. Einer Kontrolle der richtigen Verbuchung wird in künftigen Projekten Rechnung getragen; für das RLC erfolgt dies anlässlich der Schlussabrechnung. Die Projektleiter der Domaine Immobilien und Infrastructure wurden speziell darauf hingewiesen, dass künftig die richtige Verbuchung geprüft wird.	✓
9.2.2.1	Les fonds de tiers et les crédits d'investissement doivent faire l'objet d'une surveillance globale. Le financement doit être garanti et assuré avant la signature de tout engagement vis-à-vis de tiers.	Es ist richtig, dass beim RLC Arbeiten in Auftrag gegeben wurden bevor das Parlament den entsprechenden Kredit bewilligt hatte. Der Vertrag mit dem GU stipulierte jedoch die Kreditbewilligung durch die Eidg. Räte. Die EPFL war aber auch anderweitig z.B. durch Bankgarantie abgesichert. Hingegen muss auch gewissen Risiken Rechnung getragen werden, indem die Sponsoren ihre Beiträge aufgrund der anfänglichen Kosten (Verträge) festlegen und keine Garantie für allfällig höhere Endkosten tragen. Solche Mehrkosten müssen durch die EPFL ausgeglichen werden.	✓
11.3.4	La surveillance des coûts et des engagements doit être mise à jour, pour tous les projets en cours et à venir. Cela concerne en particulier les crédits de planification « CC », de réalisation « AA » et « BB » pour l'acquisition de bien-fonds. De plus, il conviendra de tenir systématiquement à jour la liste des montants de tous les engagements, estimations, créances et options.	Das Rolex Learning Center trägt die Nr. 21; d.h. der Projektierungskredit 21CC und der Baukredit 21AA. Hinsichtlich des Jahresabschlusses 2010 hat die EPFL die nötigen Vergleiche und eventuellen Korrekturen vorgenommen. Die Kredite für die Entnahme der Restkosten gehen aus dem Protokoll einer Direktionssitzung vom 15.11.2010 hervor.	✓

Nr.	Empfehlung der EFK	Befund	Resultat
11.3.5	L'EPFL doit soumettre au CEPF une proposition d'affectation des coûts entre les crédits de réalisation et de planification. Les coûts déjà comptabilisés dans les projets en cours seront extournés sur cette base et un nouveau décompte devra être établi.	Die EPFL hat zuhanden des ETH Rats hinsichtlich dem Abschluss 2010 eine Liste (Protokoll einer Direktionssitzung vom 15.11.2010) verfasst, aus der die Verteilung der Restkosten auf die vorhandenen Kredite ersichtlich ist. Der Protokollauszug enthält ebenfalls eine Aufforderung an die Verantwortlichen nach Kenntnis der finanziellen Situation auch für das Jahr 2011 entsprechende Vorschläge zu machen.	✓

Fazit:

Von den fünf Empfehlungen der EFK betreffend die Steuerung finanzieller Belange werden alle als umgesetzt beurteilt.

Die Empfehlungen sind dahingehend umgesetzt, indem für die bemängelten Punkte die Vorgaben angepasst, die Kontrollpunkte eingeführt und die Mitarbeitenden orientiert wurden. Massnahmen aus den Empfehlungen führten teilweise bereits bei laufenden Projekten zu Korrekturen.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. Mai 2014 bei der EPFL statt. Teilgenommen haben die folgenden Personen:

EPFL

[Redacted names of EPFL participants]

EFK

- Herren Eric Jeannet, Grégoire Demaurex, Urs Matti, Martin Perrot

Der Berichtsentwurf wurde eingehend besprochen. Dabei wurden die von der EPFL gewünschten Präzisierungen und Ergänzungen, soweit die EFK diesen zustimmte, in den Bericht aufgenommen. Die EFK dankt allen Mitarbeitenden der EPFL sowie dem Internen Audit des ETH-Rats für die gewährte Unterstützung bestens.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

[Redacted signature]

[Redacted signature]

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, 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)

Weisung über das Immobilienmanagement im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Immobilienweisung ETH-Bereich)

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.