

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



Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Aufsicht über die Immobilien im ETH-Bereich

ETH-Rat

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	933.21214
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Einflussnahme beim Portfolio im strategischen Immobilienmanagement	16
2.1 Die Entwicklungspläne skizzieren die akademischen Ziele und sind Treiber der Immobilienanpassungen.....	16
2.2 Die räumlichen und finanziellen Gesamtkonzepte konkretisieren die Immobilienprojekte	17
2.3 Die Investitionsplanung schafft Transparenz über den Finanzbedarf der Immobilien	18
3 Einflussnahme bei Einzelprojekten im operativen Projektmanagement	19
3.1 Mit dem Bedarfsnachweis beeinflusst der ETH-Rat die Projektplanung.....	19
3.2 Der Einsitz in das Projektsteuerungsgremium vermischt die BLO-Rolle mit dem Projektgeschäft.....	20
3.3 Der Fokus auf die genauere Budgetierung der benötigten Finanzmittel ist zu verstärken	22
3.4 Mit Verschiebungen zwischen einzelnen Verpflichtungskrediten sichert der ETH-Rat den projektbedingten Mehrbedarf	25
4 Förderung des fachlichen Erfahrungsaustauschs, Aktualisierung des Regelwerks	26
4.1 Der institutionelle Erfahrungsaustausch bei den Immobilien ist zu stärken.....	26
4.2 Das Immobilienregelwerk ist vom ETH-Rat periodisch anzupassen.....	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	29
Anhang 2: Fallbeispiele	30
Anhang 3: Abkürzungen	35

Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Aufsicht über die Immobilien im ETH-Bereich

ETH-Rat

Das Wesentliche in Kürze

Das Portfolio der Immobilien- und Anlageninfrastruktur im ETH-Bereich umfasst rund 450 Gebäude und 125 Parzellen, die von den Institutionen – zwei technische Hochschulen und vier Forschungsanstalten – genutzt werden. Diese Bauten dienen dem Kernauftrag in Lehre, Forschung sowie Wissens- und Technologietransfer. Sie befinden sich mit wenigen Ausnahmen im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft und wiesen per Ende 2020 einen Buchwert von 4,13 Milliarden Franken aus.

Die Finanzierung der durchschnittlich rund 330 laufenden Immobilienprojekte erfolgt über den jährlichen Voranschlag des Bundes. 2022 wurde dazu ein Gesamtkredit im Umfang von rund 316 Millionen Franken bewilligt. Für Lehre und Forschung sowie für den Betrieb und die Unterbringung (Miete) steht ein Finanzierungsbeitrag des Bundes von ca. 2,4 Milliarden Franken zur Verfügung.

Der ETH-Rat ist das vom Bundesrat für den ETH-Bereich bestimmte Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes. In dieser Rolle ist der ETH-Rat der Treuhänder des Eigentümers und verantwortlich für die Steuerung des strategischen Immobilienmanagements. Die Institutionen stehen in der Verantwortung als Bauherrschaften, Betreiber und Nutzer der Immobilien. Sie sind objektbezogen über alle Phasen der Projektabwicklung zuständig.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte beim ETH-Rat die Nachvollziehbarkeit und Aufsicht über die Immobilien im ETH-Bereich. Seit 2016 hat der ETH-Rat bereits verschiedene Verbesserungsmassnahmen umgesetzt. Zu erwähnen sind: die Rollenwahrnehmung des ETH-Rats, die Implementierung des Internen Kontrollsystems (IKS) und des Risikomanagements sowie der Erlass der Minimalstandards für Immobilienprojekte. Die Prüfungsergebnisse zeigen insgesamt ein positives Bild.

Strategische Weiterentwicklung des Immobilienportfolios über die Planungsinstrumente

Treiber für die Investitionen in die Immobilien sind die alle vier Jahre aktualisierten Entwicklungspläne der Akademie, letztmals für die Periode 2021–2024. Das von den Institutionen ausgewiesene anhaltende Wachstum der Lehre, der Forschung und des Wissens- und Technologietransfers (Studierende und Professuren) löst einen erhöhten Bedarf bei den Immobilien aus, den es für den ETH-Bereich bereitzustellen und zu finanzieren gilt.

In den räumlichen und finanziellen Gesamtkonzepten (RFGK) konkretisiert jede Institution mit einem Zeithorizont von zwölf Jahren ihren Anpassungsbedarf, basierend auf den jeweiligen akademischen Entwicklungsplänen. Zusätzlich verfasst der Stab Immobilien des ETH-Rats eine konsolidierte Version, worin auch die wichtigsten Hebel genannt werden, um das Immobilienwachstum begrenzen zu können. Darauf basierend erfolgen gezielte Eingriffe ins Portfolio, umgesetzt durch die Institutionen und unter Aufsicht des Stabs Immobilien.

Im jährlichen Investitionsplan zu den Immobilien wird institutionsbezogen und konsolidiert für den ETH-Bereich der Finanzbedarf über einen Zeitraum von vier Jahren ausgewiesen. Darauf gestützt werden die Jahresmittel für die baulichen Aktivitäten beantragt.

Insgesamt sind die Planungsinstrumente (Entwicklungsplan der Akademie, RFGK und Investitionsplan) inhaltlich aufeinander abgestimmt. Die Durchgängigkeit bei grösseren Immobilienprojekten ist sichergestellt.

Der ETH-Rat vermischt die Rollen in der Projektsteuerung

Die Projektsteuerung ist ein Gremium der Institutionen, das im Rahmen der Planung und Bauausführung objektspezifisch festgelegt und eingesetzt wird. Der Stab Immobilien nimmt gemäss definierten Vorgaben bei zahlreichen Bauvorhaben darin Einsitz. Diese Praxis führt zu einer Vermischung der strategischen und operativen Rollen und Verantwortlichkeiten mit den Institutionen. Auf das Stimmrecht ist zu verzichten. Zudem bringt die Einsitznahme grundsätzlich nicht bei allen Projekten und in jeder Projektphase einen Mehrwert.

Die EFK empfiehlt ein Nachjustieren beim Einsitz des ETH-Rats Stab Immobilien in die Projektsteuerung.

Der ETH-Rat hat die genauere Budgetierung der benötigten Finanzmittel zu verstärken

Der ETH-Bereich finanziert grundsätzlich seine betrieblichen Leistungen und nutzerspezifischen Mieterausbauten über den Finanzierungsbeitrag und die baulichen Investitionen über den Investitionsbeitrag. Im Rahmen des jährlichen Bauprogramms werden vom ETH-Rat die bundesseitigen Finanzmittel beantragt, um die von den Institutionen geplanten Investitionen zu realisieren.

In früheren Jahren waren diese Anträge eher grosszügig bemessen, denn der Mittelverbrauch durch Bauleistungen war rund 14 % geringer ausgefallen. Die Investitionsrestmittel wurden unter Beachtung der Vorgaben des Parlaments jährlich mittels Kreditverschiebung dem Finanzierungsbeitrag zugewiesen. Dabei besteht das Risiko, dass die vom Parlament genehmigten Mittel für Bauinvestitionen nicht für das Immobilienportfolio verwendet werden. Seit 2017 besteht die Möglichkeit der Bildung von zweckgebundenen Reserven für Bauprojekte. Davon wurde im ETH-Bereich bisher einmal Gebrauch gemacht.

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, zusammen mit den Institutionen weiterhin Lösungen zu suchen, um die jährliche Budgetierung der Finanzmittel und die Ausgaben für die Investitionen genauer festzulegen. Grössere Kreditverschiebungen sind zu vermeiden. Zudem sollen nicht verwendete Investitionsmittel primär den zweckgebundenen Reserven zugewiesen werden.

Audit de la traçabilité et de la surveillance sur le secteur immobilier dans le domaine des EPF

Conseil des EPF

L'essentiel en bref

Le portefeuille des immeubles et installations du domaine des EPF comprend quelque 450 bâtiments et 125 parcelles utilisés par les institutions – deux écoles polytechniques et quatre instituts de recherche. Ces constructions servent à la mission principale dans l'enseignement, la recherche et le transfert de connaissances et de technologies. Elles sont, à quelques exceptions près, propriété de la Confédération suisse et présentaient une valeur comptable de 4,13 milliards de francs à la fin 2020.

Les projets immobiliers en cours, environ 330 en moyenne, sont financés par le budget annuel de la Confédération. En 2022, un crédit d'ensemble d'environ 316 millions de francs a été approuvé à cet effet. Pour l'enseignement et la recherche ainsi que pour l'exploitation et l'hébergement (loyer), une contribution financière de la Confédération d'environ 2,4 milliards de francs est à disposition.

Le Conseil des EPF est le service de la construction et des immeubles pour le domaine des EPF désigné par le Conseil fédéral. À ce titre, il est le fiduciaire du propriétaire et responsable du pilotage de la gestion stratégique des immeubles. Les institutions sont responsables en tant que maîtresses d'ouvrage, exploitantes et utilisatrices des immeubles. Elles sont responsables pour toutes les phases de la réalisation des projets les concernant.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la traçabilité et la surveillance des immeubles du domaine des EPF auprès du Conseil des EPF. Depuis 2016, le Conseil des EPF a déjà mis en œuvre plusieurs mesures d'amélioration. Il s'agit notamment de la perception du rôle du Conseil des EPF, l'implémentation du système de contrôle interne (SCI) et de la gestion des risques ainsi que la définition de normes minimales pour les projets immobiliers. Les résultats de l'audit montrent dans l'ensemble une image positive.

Développement stratégique du portefeuille immobilier via des instruments de planification

Les plans de développement académiques, mis à jour tous les quatre ans, la dernière fois pour la période 2021–2024, sont les moteurs des investissements immobiliers. La croissance constante de l'enseignement, de la recherche et du transfert de connaissances et de technologies (étudiants et chaires) affichée par les institutions accroît le besoin en immeubles à mettre à disposition du domaine des EPF et à financer.

Dans les schémas généraux des espaces et du financement (SGEF), chaque institution concrétise ses besoins d'adaptation sur une période de douze ans en fonction des plans de développement académiques respectifs. En outre, l'état-major immobilier du Conseil des EPF établit une version consolidée, qui mentionne aussi les principaux leviers permettant de limiter la croissance immobilière. Sur cette base, le portefeuille fait l'objet d'interventions ciblées, mises en œuvre par les institutions sous la surveillance de l'état-major immobilier.

Le plan annuel d'investissements immobiliers indique, pour chaque institution et de façon consolidée pour le domaine des EPF, les besoins financiers pour une période de quatre ans. C'est sur cette base que sont demandés les financements annuels pour les activités de construction.

Dans l'ensemble, les contenus des instruments de planification (plan de développement de l'académie, SGEF et plan d'investissements) sont coordonnés. La continuité est garantie pour les grands projets immobiliers.

Le Conseil des EPF amalgame les rôles dans le pilotage des projets

Dans le cadre de la planification et de la construction des projets, les institutions instaurent pour chaque objet un organe chargé du pilotage. Pour de nombreux projets de construction, l'état-major immobilier y dispose d'un siège selon les directives définies. Cette pratique conduit à amalgamer les rôles et les responsabilités stratégiques et opérationnels avec les institutions. Il convient de renoncer au droit de vote. En outre, cette participation n'apporte pas toujours une plus-value à tous les projets et dans toutes ses phases.

Le CDF recommande une modification en ce qui concerne la participation de l'état-major immobilier du Conseil des EPF au pilotage des projets.

Le Conseil des EPF doit budgétiser avec plus de précision les moyens financiers nécessaires

Le domaine des EPF finance en principe ses prestations d'exploitation et les aménagements spécifiques aux locataires par la contribution financière, et les investissements de construction par la contribution d'investissement. Le Conseil des EPF demande des moyens financiers à la Confédération pour la réalisation des investissements planifiés par les institutions dans le cadre du programme annuel des constructions.

Les années précédentes, ces demandes ont été calculées de façon plutôt généreuse, car les fonds consacrés aux prestations de construction ont été inférieurs d'environ 14 %. Le solde de la contribution d'investissement a été attribué chaque année à la contribution financière par le biais d'un transfert de crédit, en respectant les directives du Parlement. Le risque existe que les moyens pour les investissements immobiliers approuvés par le Parlement ne soient pas employés pour le portefeuille immobilier. Depuis 2017, des réserves affectées peuvent être constituées pour les projets de construction. Il en a été fait usage une fois jusqu'à présent dans le domaine des EPF.

Le CDF recommande au Conseil des EPF de continuer à rechercher des solutions avec les institutions pour budgétiser annuellement avec plus de précision les moyens financiers et les dépenses pour les investissements. Les transferts de crédits importants sont à éviter. De plus, les moyens d'investissement non utilisés doivent être attribués en premier lieu aux réserves affectées.

Texte original en allemand

Verifica della tracciabilità e della vigilanza sugli immobili del settore dei PF

Consiglio dei PF

L'essenziale in breve

Il portafoglio delle infrastrutture di immobili e impianti nel settore dei PF comprende circa 450 edifici e 125 parcelle che vengono utilizzati dalle istituzioni (2 politecnici federali e 4 istituti di ricerca). Questi immobili servono al mandato di base nei settori dell'istruzione e della ricerca nonché del trasferimento di conoscenze e tecnologie. Salvo alcune eccezioni sono di proprietà della Confederazione Svizzera e, a fine 2020, presentavano un valore contabile di 4,13 miliardi di franchi.

Il finanziamento dei circa 330 progetti immobiliari in corso avviene tramite il preventivo annuale della Confederazione. A tal fine nel 2022 è stato stanziato un credito complessivo pari a circa 316 milioni di franchi. Per istruzione, ricerca, esercizio e sistemazione logistica (locazione) sono a disposizione contributi finanziari della Confederazione corrispondenti a circa 2,4 miliardi di franchi.

Il Consiglio dei PF è l'organo responsabile della costruzione e degli immobili della Confederazione designato dal Consiglio federale per il settore dei PF. Quindi, il Consiglio dei PF è il fiduciario del proprietario e responsabile per la direzione della gestione immobiliare strategica. Le istituzioni sono responsabili in veste di committenti, esercenti e utenti degli immobili. Sono responsabili per tutte le fasi dell'esecuzione dei progetti riguardanti i relativi oggetti.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la tracciabilità e la vigilanza sugli immobili del settore dei PF presso il Consiglio dei PF. Dal 2016 il Consiglio dei PF ha già attuato diverse misure di miglioramento. In questo contesto sono da menzionare la percezione del ruolo del Consiglio dei PF, l'implementazione del sistema di controllo interno (SCI) e della gestione dei rischi come pure l'emanazione di standard minimi per i progetti immobiliari. I risultati della verifica mostrano un quadro complessivamente positivo.

Sviluppo strategico del portafoglio immobiliare attraverso gli strumenti di pianificazione

Gli investimenti in beni immobili si basano sui piani di sviluppo elaborati dall'Accademia, aggiornati ogni quattro anni, l'ultima volta per il periodo 2021–2024. La continua crescita dimostrata dagli istituti nell'ambito dell'istruzione, della ricerca e del trasferimento di conoscenze e tecnologie (studenti e professori) comporta per gli immobili del settore dei PF un elevato fabbisogno da mettere a disposizione e finanziare.

Nei piani globali logistici e finanziari, ogni istituzione concretizza la propria esigenza di adeguamento con un orizzonte temporale di 12 anni sulla base del pertinente piano di sviluppo accademico. Inoltre, l'ufficio Immobili del consiglio dei PF prepara una versione consolidata, in cui vengono menzionati anche gli strumenti più importanti per limitare l'espansione immobiliare. Su questa base vengono effettuati interventi mirati sul portafoglio, implementati dalle istituzioni e sotto la vigilanza dell'ufficio Immobili.

Il piano annuale degli investimenti concernente gli immobili mostra il fabbisogno finanziario consolidato per un periodo di quattro anni per ogni istituzione nel settore dei PF. Su questa base vengono richiesti i fondi annuali per le attività edili.

Nel complesso gli strumenti di pianificazione (piano di sviluppo elaborato dall'Accademia, piani globali logistici e finanziari e piano degli investimenti) sono armonizzati tra loro. La continuità nei progetti immobiliari più importanti è garantita.

Il Consiglio dei PF confonde i ruoli nella gestione dei progetti

La gestione dei progetti è un organo delle istituzioni che viene costituito e impiegato nel quadro della pianificazione e dell'esecuzione dei lavori. Per numerosi progetti immobiliari, l'ufficio Immobili vi partecipa conformemente alle prescrizioni definite. Questa prassi crea confusione tra i ruoli e le responsabilità strategiche e operative delle istituzioni. Il CDF raccomanda di rinunciare al diritto di voto. Inoltre, questa partecipazione non comporta un maggior valore generalizzato per tutti i progetti e per ogni fase degli stessi.

Il CDF raccomanda di modificare le modalità di partecipazione dell'ufficio Immobili alla gestione dei progetti.

Il Consiglio dei PF deve prevenire i fondi finanziari necessari con maggiore precisione

In linea di principio, il settore dei PF finanzia le sue prestazioni aziendali e gli ampliamenti legati a bisogni specifici dei locatari tramite i contributi di finanziamento e gli investimenti edilizi tramite il contributo agli investimenti. Nel quadro del programma annuale dei lavori il Consiglio dei PF chiede alla Confederazione i mezzi finanziari per realizzare gli investimenti previsti dalle istituzioni.

Negli scorsi anni queste richieste sono state calcolate in maniera piuttosto generosa, dato che l'impiego dei fondi per le prestazioni edili era circa 14 per cento inferiore al previsto. Conformemente alle prescrizioni del Parlamento, i fondi di investimento residui sono stati attribuiti annualmente ai contributi di finanziamento tramite un trasferimento di credito. Ciò causa il rischio che i fondi stanziati dal Parlamento per gli investimenti immobiliari non vengano utilizzati per il portafoglio corrispondente. Dal 2017 esiste la possibilità di costituire riserve a destinazione vincolata per i progetti di costruzione. Fino ad ora, il settore dei PF se n'è avvalso un'unica volta.

Il CDF raccomanda al Consiglio dei PF di continuare a cercare soluzioni d'intesa con le altre istituzioni al fine di precisare maggiormente la preventivazione annuale dei mezzi finanziari e le uscite per investimenti. Importanti trasferimenti di credito sono da evitare. Inoltre, i fondi d'investimento non utilizzati devono essere attribuiti in primo luogo alle riserve a destinazione vincolata.

Testo originale in tedesco

Audit of the traceability and supervision of real estate in the ETH Domain

ETH Board

Key facts

The portfolio of the real estate and facilities infrastructure in the ETH Domain comprises approximately 450 buildings and 125 parcels of land used by the institutions – two Federal Institutes of Technology and four research institutes. These buildings are used for the core mission of teaching, research and knowledge and technology transfer. With a few exceptions, they are owned by the Swiss Confederation and had a book value of CHF 4.13 billion at the end of 2020.

The financing for an average of around 330 ongoing real estate projects is provided by the Confederation's annual budget. In 2022, a total credit of around CHF 316 million was approved for this purpose. A federal financing contribution of approximately CHF 2.4 billion is available for teaching and research, and for operations and accommodation (rent).

The ETH Board is the federal building and real estate body for the ETH Domain as designated by the Federal Council. In this role, the ETH Board is the owner's trustee and is responsible for steering the strategic real estate management. The institutions are responsible as the project owners, operators and users of the real estate. They are responsible for all phases of project management on a building-by-building basis.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the traceability and supervision of real estate in the ETH Domain at the ETH Board. Since 2016, the ETH Board has already implemented various improvement measures. The following are particularly worthy of note: the ETH Board's perception of its role, the implementation of the internal control system (ICS) and risk management, and the issuance of minimum standards for real estate projects. Overall, the audit findings showed a positive picture.

Strategic further development of the real estate portfolio using the planning instruments

Investment in real estate is driven by the ETH Domain's development plans, which are updated every four years, most recently for the period 2021 to 2024. The continued growth in teaching, research and knowledge and technology transfer (students and professors) reported by the institutions means an increased demand in real estate, which the ETH Domain must provide and finance.

In the overall spatial and financial concepts (OSFC), each institution specifies its adaptation needs for a time horizon of 12 years, based on the respective academic development plans. In addition, the Real Estate Management department of the ETH Board prepares a consolidated version, in which the most important levers are also specified, in order to be able to limit real estate growth. Based on this, targeted interventions in the portfolio are made, which are implemented by the institutions and supervised by the Real Estate Management department.

The annual investment plan for real estate shows the financial requirements for a period of four years for each institution, and consolidated for the ETH Domain. The annual funding for building activities is applied for on this basis.

Overall, the planning instruments (development plan of the ETH Domain, OSFC and investment plan) are coordinated with one another in terms of content. Consistency is ensured for larger real estate projects.

The ETH Board intermixes roles in project steering

Project steering is a body within the institutions that is defined and deployed on a building-to-building basis as part of the planning and construction process. The Real Estate Management department participates in it for numerous construction projects according to defined specifications. This practice leads to a blurring of strategic and operational roles and responsibilities with the institutions. Voting rights should be waived. In addition, participation does not always bring added value to all projects, nor in every project phase.

The SFAO recommends a readjustment of how the ETH Board's Real Estate Management department is involved in project steering.

The ETH Board should reinforce more precise budgeting for the required financial resources

In general, the ETH Domain finances its operational services and user-specific tenant improvements via the financing contribution, and construction investments by means of the investment contribution. As part of the annual construction programme, the ETH Board requests the federal financial resources to implement the investments planned by the institutions.

In previous years, these requests were rather liberal, as the actual use of funds for building work was about 14% lower. The remaining investment funds were allocated annually to the financial contribution by means of credit reallocation, in compliance with the requirements set by Parliament. Consequently, there is the risk that the funds approved by Parliament for construction investments are not used for the real estate portfolio. Since 2017, it has been possible to create earmarked reserves for construction projects; this option has been used once so far in the ETH Domain.

The SFAO recommends that the ETH Board continue to seek solutions together with the institutions in order to define more precisely the annual budgeting of financial resources and the investment expenditure. Major credit reallocations are to be avoided. In addition, unused investment funds should be allocated primarily to earmarked reserves.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des ETH-Rats

Der ETH-Rat bedankt sich für den intensiven Ablauf und die angenehme Zusammenarbeit bei der Prüfung des Immobilienmanagements des ETH-Bereichs und insbesondere des ETH-Rats in der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten als Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes (BLO). Wir bedanken uns auch für den aufschlussreichen Austausch und die Möglichkeit, zum vorliegenden Bericht Stellung zu nehmen.

Wir schätzen die Beurteilung der EFK, dass die Aufsicht durch den ETH-Rat nachvollziehbar und transparent erfolgt und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten gemäss VILB verlässlich wahrgenommen werden. Ebenso ist uns der im Bericht enthaltene Nachweis wichtig, dass die untersuchten Immobilienprojekte gemäss den geltenden Regelungen geführt werden. Zusammen mit der Feststellung der parallel dazu erfolgten Prüfung EFK-21382, dass die vom ETH-Bereich geführten und kontrollierten finanziellen Werte für die Staatsrechnung des Bundes stimmig und verlässlich sind, verstehen dies der ETH-Rat und die Institutionen des ETH-Bereichs als Erfolg der seit 2016 laufenden Verbesserung der Wirksamkeit der Governance.

Mit Art. 9 der VILB erklärt der Bundesrat den ETH-Rat als «verantwortlich für die strategische, die dispositive und die operative Steuerung des Immobilienmanagements». Diese Gesamtverantwortung ist nicht delegierbar, auch nicht in Teilen. Angesichts der strategischen Bedeutung der Immobilien für die Lehre und Forschung und zum Schutz der Interessen des Bundes als Eigentümer entwickelte der ETH-Rat mit den Institutionen das Verständnis der Notwendigkeit einer umsichtigen Aufsicht und legte diese durch entsprechende Instrumente und Regelungen fest (das Konzept der «prudentiellen Aufsicht» zum umfassenden Schutz der Interessen aller Beteiligten ist z.B. im Finanzbereich anerkannt). Insbesondere bei grossen Bauvorhaben grösser als 10 Mio. CHF, welche über die lange Dauer von 6 bis 12 Jahren geplant und realisiert werden, ist die frühzeitige Erkennung finanzieller Risiken und sich abzeichnender Reputationsschäden für den Bund und den ETH-Bereich wesentlich, damit rechtzeitig ergriffene Massnahmen diese abwenden. Diese Aufgabe kann der ETH-Rat als BLO nicht nur mit einer rückblickenden Kontrolle (auf Reportings basierend), wahrnehmen, weil dann Eingriffe zu spät erfolgen. Eine risikoorientierte Projekt- und Portfoliosteuerung erfolgt mit einer aktiven Mitwirkung vorwärts orientiert. In diesem Sinne haben wir frühere Empfehlungen der EFK wie z.B. im Bericht EFK-15220 («Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat») kohärent umgesetzt.

Die vorliegenden Hinweise und Empfehlungen der EFK nehmen wir gerne entgegen. Wir werden diese im laufenden Jahr 2022 prüfen und bei Bedarf entsprechende Anpassungen vornehmen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die im Immobilienportfolio zusammengefasste Immobilien- und Anlageninfrastruktur des ETH-Bereichs umfasst rund 450 Gebäude und 125 Parzellen, die auf verschiedene Regionen über die ganze Schweiz verteilt sind. Aus Sicht des Bundesrats und ETH-Rats sind diese Bauten wichtige Voraussetzungen der Institutionen – zwei technische Hochschulen und vier Forschungsanstalten –, damit sie ihre Zielsetzungen in Lehre, Forschung sowie Wissens- und Technologietransfer in der geforderten Qualität erreichen können.

Das Immobilienportfolio ist mit Ausnahme der Forschungsanlagen, des Mobiliars für die Erstausrüstung, der nutzerspezifischen Betriebseinrichtungen und der Mietobjekte im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Es ist per Ende 2020 mit einem Buchwert von 4,13 Milliarden Franken bilanziert. Der ETH-Rat ist das vom Bundesrat für den ETH-Bereich bestimmte Bau- und Liegenschaftsorgan (BLO) des Bundes, welches mit den beiden anderen BLO (armasuisse und Bundesamt für Bauten und Logistik) gleichgestellt ist.

Finanzierung im ETH-Bereich

Die Finanzierung im ETH-Bereich erfolgt bundesseitig im Rahmen der «Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation» (BFI-Botschaft) jeweils über vier Jahre, letztmals für den Zeitraum 2021–2024. Für diese Periode wurde mit Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für den ETH-Bereich vom 10. Dezember 2020 ein Betrag zur Deckung des Finanzbedarfs für Betrieb und Investitionen von ca. 10,8 Milliarden Franken bewilligt, was umgerechnet pro Jahr rund 2,7 Milliarden Franken als Voranschlagskredit des Bundes ergibt (Finanzierungs- und Investitionsbeitrag).

Die Finanzierung für die Immobilien erfolgt über den jährlichen Voranschlag des Bundes. Der Investitionskredit «Bauten ETH» betrug 2021 rund 227 Mio. Franken. Die notwendigen neuen Verpflichtungskredite für Bauprojekte sind ebenfalls Bestandteil des Voranschlags. Das Bauprogramm 2022 enthielt einen Gesamtkredit im Umfang von etwa 316 Millionen Franken. Der Betrag ist aufgeteilt auf:

- Verpflichtungskredit (210 Mio. Franken) für Projekte grösser als 10 Millionen Franken.
- Rahmenkredit (106 Mio. Franken) für Projekte kleiner als 10 Millionen Franken und für die Projektplanung.

Diesem Begehren wurde im Bundesratsbeschluss vom 8. Juni 2021 sowie mit Bundesbeschluss des Parlaments vom 14. Dezember 2021 stattgegeben.

Strategische Ziele des Bundesrats an die Immobilien des ETH-Bereichs

Für die Periode 2021 bis 2024 hat der Bundesrat seine strategischen Ziele hinsichtlich der Immobilien an den ETH-Bereich gerichtet. Genannt wurden:

- Die Entwicklung des Immobilienportfolios ist auf die langfristigen Bedürfnisse von Lehre und Forschung auszurichten.
- Die Strategie der nachhaltigen Entwicklung 2030 und die Energiestrategie 2050 sind durch geeignete Massnahmen zu unterstützen.

- Neue Entwicklungen und Technologien des nachhaltigen Bauens und des nachhaltigen Betriebs sind umzusetzen.
- Alternative Finanzierungsmodelle sind in den Eignerggesprächen mit dem Bund zu thematisieren.
- Es wird eine konsolidierte Immobilienrechnung mit einem internen Kontrollsystem angewendet.

Im Rahmen des Geschäftsberichts und eines Zielerreichungsberichts informiert der ETH-Rat den Bundesrat über den Stand des Erreichens dieser strategischen Ziele.

Zuständigkeiten bei den Immobilien zwischen ETH-Rat und Institutionen

- ETH-Rat in der Rolle als BLO und Treuhänder des Eigentümers

Aufgaben und Verantwortlichkeiten des ETH-Rats als BLO sind in der «Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes» (VILB) sowie in der «Immobilienweisung des ETH-Bereichs» verbindlich festgehalten. Der ETH-Rat hat diese zusammen mit den Institutionen 2021 in den «Minimalstandards für Immobilienprojekte» weiter präzisiert.

Im Rahmen seiner Gesamtverantwortung ist der ETH-Rat vor allem für die Steuerung des strategischen Immobilienmanagements zuständig. Dazu gehört auch die Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollfunktion sowie die Koordination der Bedarfs- und Finanzplanung bei den Institutionen. Der Stab Immobilien unterstützt und berät als Fachstelle den Rat, dessen Präsidenten, den Auditausschuss sowie die Institutionen im Rahmen der festgelegten Zuständigkeiten bei den Immobilien im ETH-Bereich. Zudem hat er gemäss VILB und Immobilienweisung die Kompetenz, in festgelegten Geschäften die vollständige operative Umsetzung durchzuführen (Transaktionen im Grundbuch, Finanzreporting an den Bund etc.). Im Gegensatz zu den anderen beiden BLO des Bundes plant und realisiert der ETH-Rat die Bauvorhaben nicht in der Rolle als Bauherrschaft.

- Institutionen in der Rolle als Bauherrschaften, Nutzer und Betreiber der Liegenschaften

Durch eine weitgehende Delegation beauftragte der ETH-Rat die sechs Institutionen mit der Umsetzung des strategischen und operativen Immobilienmanagements. Damit verbunden ist insbesondere, dass die Zuständigkeit als Bauherrschaft über alle Phasen der Projektabwicklung objektbezogen bei der entsprechenden Institution liegt. Ihr obliegt auch das Vergabe- und Vertragswesen.

Mit der Einführung der «Minimalstandards für Immobilienprojekte» setzte der ETH-Rat 2021 Ausführungsbestimmungen in Kraft. Damit wurde eine gemeinsame Basis für die Institutionen und den ETH-Rat geschaffen, folglich die Projektstruktur wie auch die Projektabwicklung im ETH-Bereich präzisiert und in den Grundzügen vereinheitlicht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob der ETH-Rat die Bauprojekte im ETH-Bereich angemessen beaufsichtigt, ob er Bauprojekte und beantragte Krediterhöhungen kritisch hinterfragt und allenfalls korrigierend eingreift und ob er den Erfahrungsaustausch zwischen ähnlichen Projekten bei unterschiedlichen Institutionen fördert.

Die der Prüfung zugrunde gelegten zentralen Prüfungsfragen lauten:

1. Hinterfragt der ETH-Rat die Notwendigkeit und das finanzielle Volumen der Immobilienprojekte im ETH-Bereich?
2. Nimmt der ETH-Rat rechtzeitig Stellung zu Abweichungen bei der Projektdurchführung der Institutionen und fordert notwendige Korrekturmassnahmen?
3. Fördert der ETH-Rat den institutionsübergreifenden Erfahrungsaustausch bei Immobilienprojekten?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wurde von Martin Perrot (Revisionsleiter), Géraldine Brügger und Stéphanie Cecillon in der Zeit vom 8. November 2021 bis 19. Januar 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber.

Die EFK führte verschiedene Prüfhandlungen beim Stab Immobilien des ETH-Rats durch, welche sich auf das Immobilienmanagement des Portfolios konzentrierten. Zudem wurden Fallstudien zu ausgewählten Projekten von allen Institutionen durchgeführt. Diese dienten dazu, die Zusammenarbeit des Stabs Immobilien im Projektmanagement der Institutionen zu plausibilisieren. Diese sind im Anhang 2 aufgeführt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. April 2022 statt. Teilgenommen haben

- vom ETH-Rat Stab Immobilien: der Leiter Immobilien, die stellvertretende Leiterin Immobilien, der Verantwortliche für Finanzen, internes Kontrollsystem und Risikomanagement, die Verantwortliche für Koordination Immobilien, Energie und Umwelt
- von der EFK: die Mandatsleiterin, das Prüfteam.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich des Präsidiums des ETH-Rats liegt

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Einflussnahme beim Portfolio im strategischen Immobilienmanagement

Alle Institutionen des ETH-Bereichs verfügen als öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes gemäss Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) über Autonomie bei der akademischen Entwicklung. Diese bezieht sich auf den Kernprozess der Institutionen, nämlich Lehre, Forschung, Wissens- und Technologietransfer.

Keine Autonomie verfügen die Institutionen des ETH-Bereichs bei Anpassungen und Erweiterungen des Immobilienportfolios.

2.1 Die Entwicklungspläne skizzieren die akademischen Ziele und sind Treiber der Immobilienanpassungen

Im Rahmen der BFI-Botschaft erarbeitet jede Institution ihren akademischen Strategie- und Entwicklungsplan, letztmals für die Periode 2021–2024. Inhaltlich geht es um das Skizzieren der längerfristigen akademischen Planung. Es werden die künftige Ausrichtung von Lehre, Forschung, Wissens- und Technologietransfer aufgezeigt sowie die anvisierten strategischen Handlungsfelder benannt. Ergänzt werden diese Angaben mit einer Prognose über die Anzahl von künftigen Studierenden und Mitarbeitenden.

Der ETH-Rat genehmigte alle Entwicklungspläne der genannten Periode einzeln und überwacht ihre Realisierung. Eine konsolidierte Entwicklungsplanung über den ETH-Bereich existiert nicht. Aus Sicht des ETH-Rats ist eine Konsolidierung infolge der Autonomie der Institutionen nicht erforderlich.

Die Entwicklungspläne sind Treiber für die künftige bauliche Nachfrage bzw. für Veränderungen im Immobilienportfolio. Konkretes zu beabsichtigten Bauvorhaben oder den Auswirkungen auf den Immobilienbestand wird in diesem Planungsinstrument jedoch bewusst nicht festgehalten. Die fachliche «Übersetzung» in das Portfolio erfolgt mit einem anderen Planungsinstrument (siehe Kapitel 2.2).

Die Ausarbeitung und Genehmigung der Entwicklungspläne ist in die Erarbeitung der BFI-Botschaft eingebettet. Seitens ETH-Rat existieren keine Vorlagen für die Ausarbeitung der Entwicklungspläne. In einer Prozessbeschreibung von 2011 haben die Institutionen die stufenweisen Kontrollen bei der Ausarbeitung bis zur Genehmigung der Entwicklungspläne festgehalten. Dieses Vorgehen ist den Beteiligten bekannt und eingespielt.

Beurteilung

Es ist plausibel, dass die Entwicklungspläne der Institutionen den Bedarf an baulichen Investitionen nicht konkretisieren. Der Verzicht einer konsolidierten Entwicklungsplanung im ETH-Bereich ist eine bisher nicht wahrgenommene Chance. Soll der ETH-Bereich mehr als die Summe der einzelnen autonomen Institutionen repräsentieren, wäre eine Gesamtperspektive über die zukünftige akademische Entwicklung durchaus nützlich.

Die erwähnte, relativ alte Prozessbeschreibung sollte bezüglich ihrer Aktualität verifiziert werden. Siehe dazu Kapitel 4.2.

2.2 Die räumlichen und finanziellen Gesamtkonzepte konkretisieren die Immobilienprojekte

Als strategisches Steuerungsinstrument des Immobilienportfolios erarbeiten die Institutionen ihre räumlichen und finanziellen Gesamtkonzepte (RFGK), letztmals für die Periode 2021–2024 und mit einer Perspektive bis ins Jahr 2032 (zwölf Jahre). Darin bilden sie in einem mittel-/langfristigen Zeithorizont ihre Unterbringung ab. Als Basis dieses Planungsinstruments dienen die Ziele und Schwerpunkte der Entwicklungspläne, welche die Institutionen in den künftigen Bedarf an räumlichen, baulichen und infrastrukturellen Massnahmen übersetzen. Daraus abgeleitet ergeben sich die Projektplanung und die Realisierung von Neubauten, Umbauten und Sanierungen sowie Anmietungen.

Gestützt auf die Immobilienweisung präsentierten die Institutionen mit den RFGK – basierend auf berechneten/modellierten Kennzahlentabellen und den Konzeptbericht – ihre Zahlenwerte für künftige Investitionen. Diese sind mit den jeweiligen mittelfristigen Finanzplanungen abgestimmt. Der ETH-Rat verfasste auf der Grundlage der einzelnen RFGK der Institutionen ein konsolidiertes RFGK über die Immobilien im ETH-Bereich. Im Konzeptbericht werden einige Hebel genannt, womit dem immobilienseitigen Wachstum – getrieben durch die akademische Entwicklung – begegnet werden könnte. Beispielsweise die höhere Verdichtung, die Zunahme von Mietflächen oder neue Lehr- und Lernformen.

Die Ausarbeitung aller RFGK ist in die Erarbeitung der BFI-Botschaft eingebettet. Seitens ETH-Rat existiert als Vorgabe ein Konzept mit einer Prozessbeschreibung von 2016, um die RFGK in einem einheitlichen strukturierten Rahmen auszuarbeiten. Die Genehmigung aller RFGK der genannten Periode erfolgte einzeln durch den ETH-Rat. Während der Ausarbeitung der RFGK stehen die Institutionen und der Stab Immobilien des ETH-Rats im gegenseitigen Austausch. Das zweistufige Vorgehen (Vorprüfung/Prüfung zur Genehmigung) ist den Beteiligten bekannt und inzwischen eingespielt. Jedoch erfolgt der Dialog – beispielsweise im Zusammenhang mit Rückmeldungen des ETH-Rats an die Institutionen – oft mündlich und ohne schriftliche Aufzeichnungen. Teilweise wünschen die Institutionen einen strukturierteren, nachvollziehbareren Austausch mit dem ETH-Rat.

Bezugnehmend auf die im Anhang 2 festgehaltenen Immobilienprojekte (Fallbeispiele) stellt die EFK fest, dass alle Projekte im RFGK der entsprechenden Institution enthalten und aus den Entwicklungsplänen abgeleitet sind. Beim Fallbeispiel Neubau QMMC des Paul Scherrer Instituts (PSI) nahm der ETH-Rat aktiv Einfluss und regte an, die Laborplanung auf den langfristigen Bedarf auszurichten. Zudem äusserte er sich zur Variantenwahl.

Beurteilung

Sowohl die Institutionen (mit den Einzelkonzepten) als auch der ETH-Rat (mit dem konsolidierten Konzept) verfügen mit ihren jeweiligen RFGK über strategische Steuerungsinstrumente. Damit wird das gesamte Immobilienportfolio im ETH-Bereich abgedeckt. Als Ergebnis gehen daraus transparente Angaben über den heutigen und den mittelfristigen Raumbedarf hervor. Dabei wird der Bezug zum künftigen Finanzbedarf hergestellt. Das Vorgehen ist plausibel.

Über Optimierungen und eine allfällige vermehrte Schriftlichkeit im Dialog bei der Erarbeitung der RFGK müssen sich die Institutionen und der ETH-Rat einigen. Die EFK erwartet, dass eine angemessen detaillierte und nachvollziehbare Geschäftsdokumentation der eingebrachten Anregungen durch den Stab Immobilien gepflegt wird.

2.3 Die Investitionsplanung schafft Transparenz über den Finanzbedarf der Immobilien

Gemäss der VILB verfasst der ETH-Rat jährlich den Investitionsplan zu den Immobilien im ETH-Bereich, welcher den Finanzbedarf über die nächste Finanzplanperiode von vier Jahren ausweist. Als wichtige Grundlage gelten die Angaben aus den RFGK. Jede Institution ermittelt unter Beachtung der Rahmenbedingungen ihren Finanzbedarf, welcher von deren Direktion der Genehmigung unterliegt. Darauf gestützt werden die jährlichen Verpflichtungs- und Rahmenkredite gemäss dem Bauprogramm beim Bund beantragt. Der aktuelle Investitionsplan umfasst den Zeitraum von 2022–2025.

Alle von der EFK geprüften Fallbeispiele gemäss Anhang 2 sind im Investitionsplan ersichtlich.

Beurteilung

Das festgelegte Vorgehen für die Ausarbeitung des Investitionsplans ist verständlich, ausreichend festgelegt und für die Beteiligten eingespielt.

Mit dem jährlich aktualisierten Investitionsplan über die Immobilien im ETH-Bereich entsteht die erforderliche objektbezogene Transparenz über den prognostizierten Finanzbedarf.

Bezüglich der Fallbeispiele ist bei den geprüften Einzelprojekten die Durchgängigkeit zwischen den RFGK der Institutionen und dem Investitionsplan nachvollziehbar.

3 Einflussnahme bei Einzelprojekten im operativen Projektmanagement

3.1 Mit dem Bedarfsnachweis beeinflusst der ETH-Rat die Projektplanung

Für jedes Immobilienprojekt grösser als 3 Millionen Franken braucht es gemäss den «Minimalstandards» des ETH-Rats einen von den Institutionen erarbeiteten standardisierten Bedarfsnachweis. Dieser wird dem ETH-Rat in der ersten Planungsphase zur Prüfung und Genehmigung unterbreitet. Vor diesem Hintergrund hat sich die antragstellende Institution vor der Eingabe intensiv mit dem Projekt auseinanderzusetzen. Der Bedarfsnachweis muss gemäss den Minimalstandards Auskunft über folgende Punkte geben: Ausgangslage, übergeordnete Ziele, Projektbeschrieb (Absicht), Projektart, Kosten, Finanzierung, Rahmenbedingungen und Standards, Risiken und Konsequenzen bei Nicht-Genehmigung.

Das Vorgehen für die Genehmigung des Bedarfsnachweises ist zweistufig festgelegt:

- **Vorprüfung:** Entwurf des Nachweises der Institution mit Präsentation und Frage-Antwort-Runde.
Der ETH-Rat Stab Immobilien nimmt Kenntnis vom Projektbegehren und gibt ein mündliches Feedback an die Institution. Protokolle werden dabei nicht geführt.
- **Prüfung zur Genehmigung:** Finale Eingabe des Nachweises der Institution, basierend auf einer Vorlage.
Der ETH-Rat Stab Immobilien nimmt Prüfhandlungen vor. Dazu gehören insbesondere die Vollständigkeit der Angaben, die Verständlichkeit des Bedarfs und die Übereinstimmung mit den RFGK. Die Ergebnisse daraus hält er im Genehmigungsschreiben mit Bemerkungen oder Auflagen fest, welche an die Institution adressiert werden. Der Präsident des ETH-Rats erteilt die Genehmigung.

Die EFK stellt fest, dass die Institutionen die Bemerkungen und die Auflagen aus dem genehmigten Bedarfsnachweis bei der weiteren Projektplanung ernst nehmen und beachten. Das mehrstufige, strukturierte Vorgehen mit dem Dialog bewährt sich gemäss den involvierten Parteien. Die Genehmigung für das weitere Vorgehen gibt den Institutionen eine Planungssicherheit.

Die von der EFK geprüften Fallbeispiele zeigen, dass bei neuen Vorhaben (ab 2020) die Einreichung und Genehmigung des Bedarfsnachweises wie oben festgehalten standardisiert durchgeführt wurden. Ältere Vorhaben verfügen zwar ebenfalls über einen Bedarfsnachweis. Dieser bezog sich auf eine Vorlage der jeweiligen Institution und wurde erst später in der Bauprojektphase von ETH-Rat genehmigt.

Beim Fallbeispiel Masterplan 1. Etappe der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa) hat sich der Stab Immobilien aktiv in die Arealentwicklung eingebracht.

Beurteilung

Es ist zentral, dass die Institutionen bereits in der ersten Planungsphase grundlegende Eckwerte eines Projekts definieren. Damit schaffen sie Klarheit, welche Bedürfnisse damit abgedeckt werden sollen und wie das Vorhaben im Kontext zum bestehenden Immobilien-

portfolio, dessen Weiterentwicklung und der Finanzierung steht. Als Folge der frühen Genehmigung des Bedarfsnachweises durch den ETH-Rat profitieren sowohl die Institutionen als auch der ETH-Rat: einerseits durch Planungssicherheit, andererseits durch Transparenz über alle initiierten Immobiliengeschäfte grösser als 3 Millionen Franken.

Die EFK weist darauf hin, dass Immobilienprojekte über Jahre durch den ETH-Rat begleitet werden müssen und Dokumentationslücken auf der Steuerungsebene nicht entstehen dürfen. Die Dokumentation sollte den mündlichen Austausch in verhältnismässiger Weise ergänzen.

3.2 Der Einsitz in das Projektsteuerungsgremium vermischt die BLO-Rolle mit dem Projektgeschäft

Die Zuständigkeiten bei den Immobilien sind wie folgt festgelegt:

- Der ETH-Rat ist gemäss der VILB Art. 9 Abs. 1 in seinem Zuständigkeitsbereich verantwortlich für die strategische, die dispositive und die operative Steuerung des Immobilienmanagements. Er strebt nach Art. 2 Abs. 6 der Immobilienweisung ETH-Bereich eine weitgehende Delegation der Zuständigkeiten und Kompetenzen im Immobilienmanagement an die Institutionen an.
- Den Institutionen des ETH-Bereichs obliegt gemäss der Immobilienweisung Art. 11 Abs. 1 der Vollzug sämtlicher Aufgaben des Immobilienmanagements gemäss VILB (vgl. Anhang 3, Funktionendiagramm), soweit diese Weisung keine anderweitige Zuständigkeit vorsieht.
- Die Minimalstandards halten insbesondere fest, dass den Institutionen die Steuerung der Immobilienprojekte obliegt. Dementsprechend haben die Institutionen die Durchführungsverantwortung für den gesamten Prozess und verfügen hierzu über die erforderlichen Kompetenzen und Finanzmittel. Sie führen die gesamte Planung und Projektierung unter Berücksichtigung der Vorgaben von Normen und Standards etc. durch. Die Projektorganisation wickelt ihre Projekte gemäss den eigenen Regelungen (wie IKS, Qualitätssicherung, Risikomanagement etc.) ab.

Als Bauherrschaft unterzeichnen die Institutionen zusammen mit ihren Beauftragten projektbezogen die Planer- und Werkverträge gemäss der Unterschriftenregelung. In der Projektorganisation definieren die Institutionen die Strukturen, Regeln und Hilfsmittel für eine zielgerichtete Planung und Ausführung der Projekte. Darin eingeschlossen ist auch das Gremium der Projektsteuerung (PS), welches projektspezifisch grundsätzlich ab der Bedarfsgenehmigung über alle SIA-Phasen bis zum Bauabschluss eingesetzt wird. Die detaillierten Vorgaben dieser Steuerung sind im entsprechenden Projekthandbuch enthalten.

Für die Projektsteuerung wird in den Minimalstandards des ETH-Rats zwischen zwei Projekttypen differenziert:

- Typ 1: Projekte zwischen 3 – 10 Mio. Franken ohne nennenswerte Risiken.
Generell ohne Einsitz des Stab Immobilien in das Gremium.
- Typ 2: Projekte grösser 10 Mio. Franken.
Einsitz des Stab Immobilien in das Gremium mit Stimmrecht.

Fallweise entscheiden der Stab Immobilien und die Institutionen bei Projekten zwischen 3 – 10 Mio. Franken mit nennenswerten Risiken, ob ein Einsitz erforderlich ist.

Seit Inkraftsetzung der Minimalstandards im Januar 2021 wird das Gremium der Projektsteuerung wie obenstehend angewendet.

Bereits 2016 entschied der ETH-Rat, aufgrund von Problemfällen bei Projekten grösser als 10 Mio. Franken, in dieses Gremium Einsitz zu nehmen. Damals aber noch ohne Stimmrecht.

Die Einsitznahme des Stab Immobilien schafft gemäss ETH-Rat zugunsten der Projekte einige Vorteile. Für die Planungsphase werden insbesondere genannt:

- Das Einbringen von Erfahrungen aus ähnlichen Projekten, «good practices».
- Die frühzeitige Einflussnahme auf die Qualität des Projekts.
- Die Sicherstellung des rechtzeitigen Informationsabgleichs zwischen ETH-Rat und den Institutionen.

Für die Bauausführung liegt der Vorteil gemäss Information des ETH-Rats vor allem darin, dass er bei allfälligen Schwierigkeiten sofort und direkt über den Sachverhalt informiert ist. Eine Auswertung der EFK über die Ergebnisprotokolle der Projektsteuerungssitzungen aus den Fallbeispielen zeigte, dass der ETH-Rat in der Ausführungsphase selten erwähnt wird.

Beim Fallbeispiel 1. Etappe Masterplan der Empa hat sich der ETH-Rat im Rahmen der Projektsteuerung früh eingebracht und den Erfahrungsaustausch mit der EPFL betreffend Fassaden angeregt.

Beurteilung

Das Gremium der Projektsteuerung ist für die Institutionen und den ETH-Rat ein wirkungsvolles Instrument, um im Rahmen der Projektabwicklung vor allem in einer frühen Phase übergeordnet Einfluss auf die Planung zu nehmen.

Folgende Punkte sind hinsichtlich der Einsitznahme des ETH-Rats Stab Immobilien kritisch zu betrachten:

- Der Investitionsbetrag als Kriterium zur Einsitznahme bei allen Projekten grösser als 10 Mio. Franken, auch wenn keine nennenswerten Risiken vorliegen, ist ungeeignet und bindet unnötig Ressourcen. Ein risikoorientierter Ansatz, analog den Projekten zwischen 3 – 10 Mio. Franken, erscheint sinnvoller.
- Falls der ETH-Rat einen Einsitz in der Projektsteuerung als notwendig erachtet, sollte sich dieser primär auf die Planungsphase der Projekte beschränken. Optimierungen und der Wissensaustausch sind wichtige Bestandteile der Planungsarbeiten. Der ETH-Rat kann dort den grössten Mehrwert bringen, wenn er Erfahrungen aus ähnlichen Projekten und Good Practices einbringt und damit einen positiven Einfluss auf die Qualität der Planung ausüben kann.
- Der projektbezogene Informationsbedarf des Stab Immobilien während der Phase der Bauausführung muss durch das institutionalisierte Reporting ausreichend abgedeckt werden. Da der ETH-Rat gegenüber Bundesrat und Parlament gesamthaft verantwortlich bleibt, selbst wenn er Aufgaben an die Institutionen delegiert hat, ist es essentiell, dass er zeitnah und aktiv von diesen über auftretende Probleme informiert wird. Nur so kann er seinerseits Massnahmen ergreifen, um Schaden für den ETH-Bereich zu verhindern. Es besteht hier eine Bringschuld der Institutionen.
- Die festgelegten Zuständigkeiten (von der VILB über die Immobilienweisung bis zu den Minimalstandards) legen dar, dass die Umsetzung der vertraglich bestellten Leistungen

durch die Vertragsparteien – d. h. Institution als Bauherrschaft und Beauftragte – erfolgt. Diese haben zu entscheiden. Das Stimmrecht des Stab Immobilien in der Projektsteuerung verspricht eine scheinbar gleichberechtigte Teilnahme mit den Institutionsvertretern. Er übernimmt damit bei der Vertragsumsetzung eine operative Verantwortung. Aufgrund seiner Rolle, die er gegenüber den Institutionen hat, darf dies nicht möglich sein. Um die Gefahr der Instrumentalisierung sowie der Vermischung von Rolle/Verantwortlichkeit einzudämmen, hat der ETH-Rat auf dieses Stimmrecht zu verzichten, wenn er weiterhin Einsitz nehmen will.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, die Einsitznahme in die Projektsteuerung aus Effizienzgründen konsequent risikoorientiert auszurichten und primär nur in der Planungsphase teilzunehmen. Um eine Instrumentalisierung und das Vermischen von Aufsichts- und operativer Rolle in diesem Gremium auszuschliessen, sollte er auf ein Stimmrecht verzichten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des ETH-Rats

Der ETH-Rat ist gemäss Art. 9 VILB gesamthaft verantwortlich (strategisch, operativ, dispositiv) und deshalb wird von Bundesrat und Parlament auch vom ETH-Rat Rechenschaft verlangt. Diese umfassende Verantwortung ist nicht delegierbar, auch nicht in Teilen. Eine Trennung der Zuständigkeiten (strategisch/operativ) würde eine Abkehr von einer umsichtigen Aufsicht, die vorausschauend und risikoorientiert agiert, hin zu einer rückwärts gerichteten Aufsicht (auf Berichterstattung basierend) führen. Diese Konstellation führte vor 2016 im ETH-Bereich zu Problemen mit einigen Bauprojekten. In der Bauausführungsphase ist das Schadensausmass von Risiken erheblich grösser als in der Projektierungsphase und die Lösungsfindung erfahrungsgemäss komplex, wie aktuell zwei kurz vor ihrer Fertigstellung stehende GU-Projekte für hochinstallierte Laborbauten zeigen. Der Schwerpunkt in dieser Phase liegt entsprechend auf der Wahrung der Eigentümerinteressen durch ein Risikomanagement sowie der umsichtigen Bewirtschaftung der Projektmittel. Eine Trennung der Zuständigkeiten (strategisch/operativ) sowie terminlich (Projektierung/Ausführung) wie empfohlen, erscheint vor diesem Hintergrund artifiziell und konstruiert, zumal auch die Wirkung dieser Empfehlung nicht belegt wird. Es fehlt uns auch der Nachweis, dass es Grossprojekte grösser als 10 Mio. CHF ohne nennenswerte Risiken gibt.

Eine Reduktion seines Engagements in der Projektsteuerung und -abwicklung, sei es die Beschränkung auf die Projektierungsphase und/oder der Verzicht auf sein Stimmrecht, sieht der ETH-Rat eher skeptisch; gleichwohl ist er bereit, diese Empfehlung zu prüfen.

3.3 Der Fokus auf die genauere Budgetierung der benötigten Finanzmittel ist zu verstärken

Aufnahme in Bauprogramm (Verpflichtungskredite)

Jedes Immobilienprojekt grösser als 3 Mio. Franken muss gemäss den Minimalstandards die qualitativen Anforderungen erfüllen, um ins Bauprogramm aufgenommen zu werden. Diese Aufnahme ist Voraussetzung, um die notwendigen Verpflichtungskredite für die Ausführung zu beantragen. Dazu werden einmal jährlich die im Bauprogramm zusammengefassten Projekte dem Bundesrat unterbreitet. Nach der Genehmigung der Verpflichtungs-

kredite bzw. der Rahmenkredite durch das Parlament werden diese anteilmässig zugunsten der Institutionen freigegeben. Die Finanzierung erfolgt mit dem jährlichen Voranschlag und der Zuteilung des Investitionskredits auf der Grundlage des Investitionsplans, in welchem die laufenden und geplanten Projekte abgebildet sind.

Für die Aufnahme ins Bauprogramm reichen die Institutionen ihre Projektdossiers gemäss den Vorgaben beim ETH-Rat ein. Dabei entspricht der Detaillierungsgrad der Projektierung einem Bauprojekt nach SIA. Anschliessend prüft und beurteilt der Stab Immobilien jedes Projekt nach einem einheitlichen Vorgehen mit festgelegten Kriterien, wie beispielsweise Reifegrad, Übereinstimmung mit dem genehmigten Bedarfsnachweis und Finanzierbarkeit. Als Prüfungsgrundlagen dienen vor allem die beiden eingereichten Dokumente «Projektbericht» und «Self Assessment». Bei entsprechender Projektqualität bestätigt der ETH-Rat Stab Immobilien die Bewilligungsfähigkeit. In der Folge wird beim ETH-Rat die Genehmigung des Projekts und die Aufnahme ins Bauprogramm beantragt. Im Genehmigungsschreiben an die Institutionen werden allfällige Bemerkungen und Auflagen festgehalten.

Auf der Zeitachse eines Projekts – zwischen dem Bedarfsnachweis und der Aufnahme ins Bauprogramm – gibt es immer wieder Schwankungen bei den Angaben zu den voraussichtlichen Investitionskosten. Dies ist grundsätzlich nichts Aussergewöhnliches, sondern entspricht im Ergebnis dem Fortschritt resp. der Präzisierung in der stufenweisen Planungsarbeit.

Beantragung der Finanzmittel (Budgetierung)

Bestellte und ausgeführte Leistungen pro Projekt begleichen die Institutionen über die jährlich vom Parlament genehmigten Investitionskredite. Diese Bundesmittel können durch das Einbringen von Drittmitteln unterjährig ergänzt oder substituiert werden. Während des Jahres kann der ETH-Rat von einer durch das Parlament vorgängig zu genehmigenden Kreditverschiebungskompetenz Gebrauch machen. Bedarfsweise können zwischen dem Investitionskredit und dem Kredit des Finanzierungsbeitrags – im Umfang von maximal 20 % des Investitionskredits – Finanzmittel verschoben werden. Diese Mittelverschiebung ist in beiden Richtungen zulässig. Die Minimalstandards halten dazu folgendes fest: «Diese Kompetenz von WBF und EFV muss jährlich von der Bundesversammlung mit dem Voranschlag neu beschlossen werden».

Ein vom Stab Immobilien verfasster Mehrjahresvergleich zwischen dem jährlich beantragten Investitionskredit für Immobilien und der Mittelverwendung zeigte, dass im Zeitraum von 2009 bis 2018 jährlich etwa 14 % weniger Leistungen abgerechnet wurden als Finanzmittel verfügbar waren. Während dieser Zeit wurden die Restmittel unter Beachtung der limitierenden Vorgaben des Parlaments jährlich dem Finanzierungsbeitrag zugewiesen.

Von 2019 an ist eine Abkehr der bisher vorgenommenen Restmittelverschiebungen in den Finanzierungsbeitrag ersichtlich, denn seit 2017 ermöglicht das Finanzhaushaltgesetz (FHG) die Bildung von zweckgebundenen Reserven für Bauprojekte. Von dieser Möglichkeit wurde 2020 zugunsten eines Projekts erstmals Gebrauch gemacht. 2021 stimmten die budgetierten Mittel und die Ausgaben für Bauleistungen überein; eine Kreditverschiebung war gemäss dem Stab Immobilien nicht erforderlich.

Gleichzeitig hatten die aus Sicht des Eigners hohe Reserven im gesamten ETH-Bereich zu Diskussionen um deren Reduktion geführt. Schliesslich hat der Bundesrat in den strategischen Zielen für den ETH-Bereich für die Jahre 2021–2024 festgelegt, dass die per Ende 2019 bestehenden Reserven bis Ende der Periode um 10 % reduziert werden müssen.

Anlässlich der Beratung des jährlichen Voranschlags hat der ETH-Rat mehrfach von den Institutionen verlangt, dass die anhaltenden Kreditverschiebungen in eine Richtung durch verbesserte Budgetierung und Ausgabendisziplin verringert werden muss.

Beurteilung

Das Vorgehen bei der Aufnahme von Projekten ins Bauprogramm ist plausibel und für die Beteiligten strukturiert und verständlich festgelegt. Besondere Bedeutung haben die mit dem Plandossier präsentierten projektbezogenen verbindlichen Kostenangaben. Diese dienen bei der Zusicherung der Ausführungsfinanzierung als Referenzpunkt, sollten allenfalls später zusätzliche Finanzmittel infolge Mehrkosten erforderlich sein.

Wichtig ist, dass die vom Parlament genehmigten Mittel für Bauinvestitionen für die vorgesehenen Projekte im Immobilienportfolio verwendet werden. In der Vergangenheit führten Kreditverschiebungen in den Finanzierungsbeitrag zu einem Entzug von Mitteln für die Bauinvestitionen und zu einem weiteren Aufbau von Reserven im gesamten ETH-Bereich. Mit der Einführung der zweckgebundenen Reserve für Projekte besteht ein Instrument, um dem entgegenzuwirken. Davon wurde bisher erst einmal Gebrauch gemacht.

Die genehmigten Investitionskredite sollten innerhalb eines Jahres für bauliche Leistungen bei den Immobilien verwendet werden. Dies erfordert eine genauere Budgetierung der geplanten Bauleistungen sowie eine wirkungsvollere Steuerung der Ausgaben, um hohe Restmittel zu vermeiden.

Bleiben in Ausnahmen noch wesentliche Restmittel, sollte der ETH-Rat die Möglichkeit nutzen, zweckgebundenen Reserven zu bilden. Damit können ungenutzte Anteile der Investitionskredite zu einem späteren Zeitpunkt für ihren ursprünglichen Zweck verwendet werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, seine Bestrebungen weiter zu verstärken und zusammen mit den Institutionen nach Lösungen zu suchen, um die jährliche Budgetierung der Finanzmittel und die Ausgaben für die Immobilienprojekte genauer festzulegen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des ETH-Rats

Bauprojekte sind anfällig für unvorhergesehene Verzögerungen und Einsparungen und ihr Mittelabfluss (Bauausgaben) verhält sich entsprechend volatil. Die letzten Jahre zeigen, dass der ETH-Rat und die Institutionen bereits Verbesserungen erreicht haben. Im 2020 wurden in den Turbulenzen der Covid-19-Pandemie mit Zustimmung der Eidgenössischen Räte CHF 60 Mio. in die entgegengesetzte Richtung, also vom Finanzierungsbeitrag in den Investitionskredit, verschoben und 2021 konnte auf eine Kreditverschiebung verzichtet werden. In den letzten 14 Jahren erfolgten Verschiebungen von etwa durchschnittlich 6 % pro Jahr, was deutlich unter der Limite von 20 % gemäss Bundesbeschluss liegt. Es besteht weder ein finanzieller Anreiz zu Kreditverschiebungen noch ein finanzielles Risiko dadurch, weil der Zahlungsrahmen des Bundes an den ETH-Bereich davon unberührt bleibt. Zudem wird der ETH-Bereich vollständig in die Rechnung des Bundes konsolidiert.

Der Empfehlung entsprechend wird der ETH-Rat zusammen mit den Institutionen seine Bestrebungen weiter verstärken, die Planung der Mittel und die Steuerung der Ausgaben zu verbessern.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, für nicht verwendete wesentliche Investitionsmittel primär zweckgebundene Reserven zu beantragen und Kreditverschiebungen in den Finanzierungsbeitrag zu reduzieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des ETH-Rats

Die Bildung von zweckgebundenen Reserven ist gemäss Art. 32a FHG eng an Bedingungen geknüpft: Sie beschränkt sich auf Einzelprojekte und nicht auf die jährlichen Investitionskredite und darf nur in Fällen von «projektbedingten Verzögerungen» angewendet werden. Wie von der EFK erwähnt, wendet der ETH-Rat die Möglichkeit zur Bildung von zweckgebundene Reserven in der Praxis bereits an. In Absprache mit der EFV findet auch eine Abwägung der Wesentlichkeit statt, da die Bildung der Reserven einen Beschluss der Eidgenössischen Räte voraussetzt und der Umfang der Reserve dem Aufwand für das entsprechende Verfahren angemessen sein sollte.

Die Empfehlung der EFK deckt sich mit der Haltung und Praxis des ETH-Rats.

3.4 Mit Verschiebungen zwischen einzelnen Verpflichtungskrediten sichert der ETH-Rat den projektbedingten Mehrbedarf

Wenn sich abzeichnet, dass der genehmigte Verpflichtungskredit eines Projekts nicht ausreicht, muss die betroffene Institution gemäss Art. 27 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) und den «Minimalstandards» unverzüglich einen Zusatzkredit beim ETH-Rat beantragen. Dabei muss der Antrag vor dem Eingehen von zusätzlichen vertraglichen Verpflichtungen erfolgen. Sogenannte Überverpflichtungen sind nicht zulässig.

Der ETH-Rat hat in den letzten Jahren bei zwei grossen Projekten eine Erhöhung des Verpflichtungskredits über je einen Zusatzkredit beantragt. Die Beantragungen erfolgten im Rahmen des jährlichen Bauprogramms. Bei lediglich geringfügigem Mehrbedarf kann der ETH-Rat von einer durch das Parlament vorgängig zu genehmigenden Verschiebungskompetenz Gebrauch machen. Bedarfsweise können zwischen zwei Verpflichtungskrediten innerhalb desselben Bauprogramms – im Umfang von maximal 5 % – Verpflichtungskredit-Anteile verschoben werden.

Bei kleinen Projekten unter 10 Millionen Franken wird der Bedarf zur Erhöhung der bereits genehmigten Verpflichtungskredite (Zusatzkredit) über den genehmigten Rahmenkredit aufgefangen. Erhöhungen von Verpflichtungskrediten führen nicht zur Erhöhung der vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln (Investitionskredit). Die zusätzlichen Kosten werden aus dem ordentlichen Budget des ETH-Bereichs abgedeckt und durch Priorisierung in der Investitionsplanung kompensiert.

Beurteilung

Das Vorgehen bei der Beantragung und Genehmigung von Erhöhungen der Verpflichtungskredite (Zusatzkredite) bei Immobilienprojekten und deren Finanzierung ist plausibel sowie für die Beteiligten strukturiert und verständlich festgelegt.

4 Förderung des fachlichen Erfahrungsaustauschs, Aktualisierung des Regelwerks

4.1 Der institutionelle Erfahrungsaustausch bei den Immobilien ist zu stärken

Gemäss Immobilienweisung sorgt die Führungskoordination Immobilien (FKI) des ETH-Bereichs für die Aufgabenkoordination und den internen Erfahrungsaustausch (ERFA). Dieses Gremium setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des ETH-Rats als Vorsitzenden und den für das Bauen zuständigen Vize-Präsidenten und Vize-Direktoren der Institutionen. Es wird administrativ unterstützt durch den Stab Immobilien (Aktuariat). Die FKI dient der Behandlung von institutionenübergreifenden und übergeordneten Themen und Fragestellungen, der Koordination des gemeinsamen Vorgehens und Marktauftritts sowie dem Austausch von Erfahrungen auf strategischer Ebene. Sie erlässt die gemeinsam erarbeiteten verbindlichen Regelwerke. Die FKI tagt mehrfach pro Jahr und führt die jährliche Immobilienklausur durch. Sie setzt auch die ERFA Immobilien ein, die als Immobilienfachorgan im ETH-Bereich gilt. Die anderen Gremien des fachlichen Erfahrungsaustausches zu den Immobilien wie beispielsweise das Risikomanagement Immobilien (ERFA RiskBau) sind nicht Gegenstand der Prüfung.

Unter dem Vorsitz des ETH-Rats Stab Immobilien dient die ERFA Immobilien der Erarbeitung gemeinsamer Konzepte und Regelwerke im Auftrag der FKI, ebenso der Planung der langfristigen Folgekosten, der RFGK und der Minimalstandards bei Immobilienprojekten. Die ERFA Immobilien nimmt auch an den Vernehmlassungen und Ämterkonsultationen teil. Zudem wird sie vom Stab Immobilien in Geschäfte und Beschlüsse der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) und ihrer Fachgruppen involviert. Im Weiteren dient dieses Gremium dem Austausch über konkrete operative Bauthemen oder über innovative und effiziente Abwicklungsformen im Immobilienmanagement. Daraus können auch Erkenntnisse hervorgehen, die zu Standards im ETH-Bereich erklärt werden.

Nach Auskunft der Institutionen ist die ERFA Immobilien hinsichtlich Erfahrungsaustausch zu konkreten operativen Themen und Fragestellungen zurzeit wenig aktiv. So existiert seitens der Institutionen teilweise ein Bedarf an zu behandelnden Themen, etwa das Facility Management oder die Bautechnik. Für den Erfahrungsaustausch über diese Themen würde seitens der Institutionen ein aktiveres Wahrnehmen des Vorsitizes durch den ETH-Rat Stab Immobilien begrüsst. Ein verstärkter Austausch zu konkreten operativen Bauthemen hätte aus Sicht der Institutionen zudem den Effekt, dass die Kontakte über die Sprachgrenze verstärkt würden.

Bei den Einzelprojekten und den Fallbeispielen setzen die Verantwortlichen gemäss Auskunft vor allem auf ihr persönliches Netzwerk und den individuellen, nicht institutionellen Erfahrungsaustausch.

Beurteilung

Wichtig ist sowohl der institutionelle als auch der individuelle Erfahrungsaustausch bei den Immobilien. Dies um einerseits Innovation und Effizienz im Portfolio zu fördern. Anderer-

seits ist das persönliche Netzwerk relevant, um von Erkenntnissen aus ähnlichen bzw. vergleichbaren Projekten zu profitieren. Der ETH-Rat sollte den institutionellen Erfahrungsaustausch in der ERFA Immobilien aufgrund der Nachfrage aus den Institutionen verstärken.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in der ERFA Immobilien den Erfahrungsaustausch zu konkreten operativen Themen und Fragestellungen zu stärken.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des ETH-Rats

Der ETH-Rat nimmt wegen der Komplexität des Managements der Immobilien sowie der erfolgten Delegation von Zuständigkeiten an die Institutionen die Koordination und den Erfahrungsaustausch sehr ernst. Wie im Bericht erwähnt, bestehen neben der Koordination auf Führungsebene für diesen institutionellen Erfahrungsaustausch auf technischer Ebene mehrere themenspezifische Gremien. In den letzten Jahren bestand dieser Austausch und die Koordination massgeblich aus der Weiterentwicklung der Governance (zuletzt bei der Ausarbeitung der Minimalstandards von Immobilienprojekten) sowie aus dem Aufbau und der Pflege eines internen Kontrollsystems und des Risk Managements. Dabei kamen die operativen Themen des Bauens etwas zu kurz.

Gerne kommt der ETH-Rat dieser Empfehlung der EFK nach.

4.2 Das Immobilienregelwerk ist vom ETH-Rat periodisch anzupassen

Das Regelwerk in Bezug auf die Immobilien im ETH-Bereich ist in den letzten Jahren ausgebaut und verfeinert worden. Ausgangspunkt war insbesondere die 2016 in Kraft gesetzte Teilrevision der VILB, woraus die präzisierte und gestärkte Position des ETH-Rats als BLO hervorgeht.

Gestützt auf diese Verordnung erarbeitete und genehmigte der ETH-Rat 2016 die Immobilienweisung für den ETH-Bereich. Damit delegierte er die Zuständigkeiten und Kompetenzen im Immobilienmanagement weitgehend an die Institutionen und legte eine neue Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten fest. Aus dem Anhang mit dem Funktionsdiagramm gehen die entsprechenden Verantwortlichkeiten hervor. Diese Weisung diente u. a. als Grundlage, um die heute gültigen Regelungen auf Stufe ETH-Rat für die interne Governance im ETH-Bereich zu erlassen. Dazu gehören auch Prozessbeschreibungen.

Aufgrund der Teilrevision des ETH-Gesetzes per 1. November 2021 ist der ETH-Rat verpflichtet, jährlich die erzielten Mieterträge und Energieverkäufe mit den Institutionen zu prüfen. Der ETH-Rat sieht vor, das bisherige Regelwerk mit einem weiteren Prozess zu ergänzen, um die neue Kontrollfunktion gesetzeskonform wahrnehmen zu können.

Im Anhang der Immobilienweisung wird vom ETH-Rat verlangt, dass er das Regelwerk über die Immobilien im ETH-Bereich weiterentwickelt und aktualisiert. Über die Umsetzung ist jedoch nichts erwähnt. Bislang hat der ETH-Rat situativ auf Anpassungsbedarf reagiert. Die letzte Anpassung des Regelwerks betraf die Aktualisierung der Minimalstandards Immobilienprojekte während der Prüfung, welche per 1.1.2022 Inkraft gesetzt wurde.

Beurteilung

Das inzwischen umfangreiche Regelwerk im ETH-Bereich sollte periodisch angepasst und weiterentwickelt werden. Wichtig ist dabei, dass die Bestimmungen aktuell, zweckmässig und pragmatisch ausgestaltet sind. Dazu gehört auch eine allfällige Verschlankung und Vereinfachung von Vorgaben.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz, SR 614.0

Finanzhaushaltgesetz, SR 611.0

Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, SR 414.110

Verordnung über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, SR 414.110.3

Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen des ETH-Bereichs, SR 414.123

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

Weisungen EFD zum nachhaltigen Immobilienmanagement, 21. Dezember 2015

Botschaften / Bundesratsbeschlüsse

20.028 – Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024, 26. Februar 2020

Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für den ETH-Bereich in den Jahren 2021–2024, 10. Dezember 2020

Strategische Ziele des Bundesrates für den ETH-Bereich für die Jahre 2021–2024, 21. April 2021

Regelungen der Bundesverwaltung zu den Immobilien im ETH-Bereich

Finanzielle Führung der Liegenschaften des ETH-Bereichs unter NRM, 29. Juni 2006

Regelung Kofinanzierungen bei Bauvorhaben des ETH-Bereichs unter NRM, 14. Mai 2008

Regelungen zu den Immobilien im ETH-Bereich

Weisung über das Immobilienmanagement im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, 1. Januar 2016

Weisungen über den Umgang mit Donatorenleistungen bei Immobilien im ETH-Bereich, 11./12. Dezember 2007

Wegleitung für Investorenmodelle zur Realisierung von Immobilienprojekten im ETH-Bereich, 2./3. Dezember 2015

Immobilien Charter zur Kontrolle/Steuerung, 17.05.2017

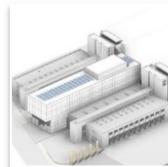
Minimalstandards von Immobilien, Ausführungsbestimmungen des ETH-Rats für den ETH-Bereich, 1. Januar 2021

Anhang 2: Fallbeispiele



EPFL - DLL EL

- Discovery Learning Lab - Prototypage Mécanique et Electronique
- Neubau anstelle eines Verbingungsgebäudes
- **Herausforderungen:** Integration des Neubaus zwischen existierende Gebäude. Übereinstimmung mit Ziel Forschungscampus: Interdisziplinarität der Ingenieurlehre.
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2020
- **Total Kosten:** 20 MCHF



EPFL DLL MX

- Discovery Learning Lab - Prototypage Matériaux et Structures
- Neubau, Optimierung der Fläche
- **Herausforderungen:** Integration des Neubaus zwischen existierende Gebäude. Übereinstimmung mit Ziel Forschungscampus: Interdisziplinarität der Ingenieurlehre.
- **Projektphase:** Projektierung
- **Bauprogramm:** 2023
- **Total Kosten:** 20 MCHF



EMPA Masterplan Etappe 1

- Areal Entwicklung in Dübendorf
- Neubau, Arealanierung und Weiterentwicklung
- **Herausforderungen:** Städtebaulicher Masterplan für den Forschungscampus Empa/ Eawag. Entwicklung mit Szenarien bis 20 Jahren. Innovatives Verfahren
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2021
- **Total Kosten:** 95.5 MCHF



PSI QMMC

- Quantum Mater and Material Center
- Neubau, Optimierung des Immobilienportfolios
- **Herausforderungen:** Zentralisierung Laserlabore, physikalisch-technologische Labore zur Materialsynthese (Effizienz)
- **Projektphase:** Projektierung
- **Bauprogramm:** 2023
- **Total Kosten:** 20.3 MCHF



PSI OPRA

- Rückbau Proteus
- Sanierung und Rückbau
- **Herausforderungen:** Stilllegung Forschungsnuklearreaktor Proteus. Neue Nutzung OPRA Gebäude unter Aufsicht BAG. Bedarf an Laborhallen festgestellt. Eigentum und Sonderfinanzierung Bund, Auflagen und Genehmigung ENSI
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2018
- **Total Kosten:** 8 MCHF



ETHZ - ML FHK

- Fernheizkraftwerk
- Gesamtsanierung und Erweiterung
- **Herausforderungen:** Bauwerkerhaltung, Erneuerung der Energieanlagen, Verbesserung der Sicherheitsanforderungen und Nutzflächenerweiterung
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2015
- **Total Kosten:** 129.7 MCHF



ETHZ - GLC

- Gründung des Departements Health Science and Technology
- Neubau Forschungs- und Labor Gebäude
- **Herausforderungen:** Nähe von Uni Spital ZH und Universitäten nötig. Feststellung Mangel an Laborgebäude. Probleme mit Generalunternehmer (GU). Erhöhung der Mittel in Diskussion zum Prüfungszeitpunkt.
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2014
- **Total Kosten:** 184.3 MCHF



Eawag - Kastanienbaum Limnion

- Optimierung des Immobilienportfolio, Standort Kastanienbaum
- Neubau, Ersatz von Lagerflächen, Optimierung und Erweiterung Forschungsinfrastrukturen
- **Herausforderungen:** Technisches Challenge mit Seewasserleitung (Muscheln) erkannt.
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2020
- **Total Kosten:** 11 MCHF



WSL Gebäude D

- Bürogebäude mit Werkstätte und Montagehalle
- Ersatzneubau aufgrund Platzmangel
- **Herausforderungen:** Holzbau, Flexibilität der Nutzung (Forschungs- und Büroräume)
- **Projektphase:** Realisierung
- **Bauprogramm:** 2020
- **Total Kosten:** 10.4 MCHF

		Einbezug/ Eingriff ETH Rat		
Institution	Projekt Name	Strategische Planung Bedürfnisformulierung	Projektierung Aufnahme in Bauprogramm Antrag zum Verpflichtungskredit	Realisierung Projektausführung Abnahme Schlussabrechnung
EFFL	DLL EL	+ Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Bedarfsnachweispenehmigung dokumentiert - Zuweisung an die RFGK nicht deutlich - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version	+ Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt + Self-Assessment zu Projektheft von ETH Rat durchgeführt - Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Inputs vom Projektdossier bis zur Genehmigung	+ Aktiver Einsatz in der Projektsteuerung seit Projektstart in Dezember 2018 + Aktiver Einflussnahme i. Z. mit "Best Practices" Einfluss COVID 19 Lage - ETH Rat bestätigt Wahl des TUs für Projekt in die Projektsteuerung (Mitverantwortung)
EPFL	DLL MX	+ Bedarfsnachweis gemäss Minimalstandards. + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweispenehmigung dokumentiert - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version	N/A. Verschoben wegen Abklärungen Haustechnik	N/A
EMPA	Masterplan Etappe 1	+ Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweispenehmigung dokumentiert - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version	+ Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt + Self-Assessment zu Projektheft von ETH Rat durchgeführt + Nachvollziehbarkeit Input ETH Rat vom Entwurf bis zum definitiven Projektheft	+ Aktiver Einsatz in der Projektsteuerung seit Projektstart in November 2018 + Geforderter Erfahrungsaustausch seitens ETH Rat (Thema: Fassaden/ EPFL)
PSI	QMMC	+ Bedarfsnachweis gemäss Minimalstandards, + RFGK: aktiver Einfluss betr. Laborflächen, Kosten/Nutzen von Varianten + Bedarfsnachweispenehmigung dokumentiert - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rat: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version	N/A: Aufnahme in Bauprogramm 2023 geplant. Entscheidung Ende 2022.	+ Aktiver Einsatz in der Projektsteuerung seit Projektstart im Oktober 2020 + Unterstützung ETH Rat zu Projektheft
PSI	OPRA	+ Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweispenehmigung dokumentiert. - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version	+ Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt + Self-Assessment zu Projektheft von ETH Rat durchgeführt - Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Inputs vom Projektdossier bis zur Genehmigung	Kein Einsatz in der Projektsteuerung Stilllegung Aufsicht durch ENSI

		Einbezug/ Eingriff ETH Rat		
Institution	Projekt Name	Strategische Planung Bedürfnisformulierung	Projektierung Aufnahme in Bauprogramm Antrag zum Verpflichtungskredit	Realisierung Projektausführung Abnahme Schlussabrechnung
ETHZ	ML FHK	<ul style="list-style-type: none"> + Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweisgenehmigung dokumentiert. <ul style="list-style-type: none"> - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version 	<ul style="list-style-type: none"> + Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt + Self-Assessment zu Projektheit von ETH Rat durchgeführt + "Lessons learned" von dem IR Audit 1718 für die Erstellung Minimalstandards verwendet <ul style="list-style-type: none"> - Projekt trotz Kostenerhöhung (bei Flächenreduktion) akzeptiert --> nachträglich erkannt durch IR ETH Rat. - Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Inputs vom Projektdossier bis zur Genehmigung 	<ul style="list-style-type: none"> + Aktiver Einsitz in der Projektsteuerung: Einstieg ETH Rat ab Mai 2017 (ohne Stimmrecht bis Einführung Minimalstandards Anfang 2021)
ETHZ	GLC	Nicht geprüft	Nicht geprüft	<ul style="list-style-type: none"> + Aktiver Einsitz in der Projektsteuerung: Einstieg ETH Rat ab Mai 2017 (ohne Stimmrecht bis Einführung Minimalstandards Anfang 2021) + ETH Rat Unterstützung bei Problemen infolge Kostenentwicklung
Eawag	Kastanienbaum Limnion	<ul style="list-style-type: none"> + Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweisgenehmigung dokumentiert. <ul style="list-style-type: none"> - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version 	<ul style="list-style-type: none"> + Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt 	Kein Einsitz in der Projektsteuerung
WSL	Gebäude D	<ul style="list-style-type: none"> + Detaillierter Bedarfsnachweis (vor Einführung Minimalstandards) + Durchgängigkeit RFGK + Bedarfsnachweisgenehmigung dokumentiert. <ul style="list-style-type: none"> - Keine Schriftlichkeit / Nachvollziehbarkeit der Inputs des ETH Rats: vom Entwurf bis zu der vom ETH Rat genehmigten finalisierten Version 	<ul style="list-style-type: none"> + Nachvollziehbarkeit Einwände ETH Rat Input aus Bedarfsnachweis + Aufnahme in Bauprogramm dokumentiert und genehmigt + Projektbericht gemäss Minimalstandards. Separate schriftliche Prüfungsbestätigung ETH Rat <ul style="list-style-type: none"> - Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Inputs vom Projektdossier bis zur Genehmigung 	Kein Einsitz in der Projektsteuerung

Anhang 3: Abkürzungen

BFI	Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERFA	Erfahrungsaustausch
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
FKI	Führungskoordination Immobilien
IKS	Internes Kontrollsystem
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
PS	Projektsteuerung
RF GK	Räumlichen und finanzielle Gesamtkonzepte
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).