

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



Prüfung des Gesamtsanierungsprojekts Kanzleigebäude Washington

Eidgenössisches Departement für auswärtige
Angelegenheiten / Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19383.202.00361
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)

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	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Sanierungsbedarf	15
2.1 Die Notwendigkeit einer Gesamtsanierung ist nicht in allen Punkten nachvollziehbar.....	15
2.2 Die Sanierung wird unter Erhalt der ursprünglichen Architektur gemacht.....	16
2.3 Die strategischen Abklärungen zum Gebäudepotenzial fehlen	17
2.4 Die Kostenaussagen sollen transparenter werden.....	17
3 Nutzerbedürfnisse	20
3.1 Immobilien EDA als zentrale Drehscheibe ist im EDA noch zu wenig bekannt	20
3.2 Die Flächenoptimierung wird nicht umgesetzt	21
4 Zusammenarbeit zwischen den Ämtern	23
4.1 Die Prozesse sind gut dokumentiert, können jedoch inhaltlich optimiert werden.....	23
4.2 Ein Standardraumprogramm wurde gemeinsam entwickelt	24
5 Bauprojekt	26
5.1 Die Instrumente des Projektmanagements müssen aktualisiert werden	26
5.2 Die finanzielle Projektführung mit Prognose ist aktiv zu betreiben	27
5.3 Der Kanzleibetrieb wird für rund zweieinhalb Jahre an einem provisorischen Standort untergebracht.....	28
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente	29
Anhang 2: Abkürzungen	30

Prüfung des Gesamtsanierungsprojekts

Kanzleigebäude Washington

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten /
Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) unterzieht das vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) genutzte Kanzleigebäude in Washington D.C. (USA) einer Gesamtsanierung für rund 14 Millionen Franken. Die Projektkosten entwickelten sich von 2015 bis 2018 von rund 7 Millionen bis zu den aktuell beantragten 14 Millionen Franken. Baubeginn ist für Herbst 2019 vorgesehen. Der Umbau für die provisorische Auslagerung der Kanzlei ist bereits im Gange.

Ziel der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) war, anhand des Sanierungsprojektes Aussagen über die Effizienz und Zusammenarbeit zwischen dem EDA und dem BBL zu machen. Die entsprechende Umsetzung sollte ebenfalls anhand dieses gemeinsamen Bauprojekts geprüft werden.

Die EFK stellte fest, dass der generelle Projektstand auf Kurs ist und die Zusammenarbeit zwischen beiden Ämtern in den Grundsätzen funktioniert. Der wirtschaftliche Umgang mit der Flächenressource und dem Raumangebot kann noch verbessert werden. Variantenstudien in den frühen Projektphasen, um die Grundsatzentscheide zu festigen, wurden nicht festgehalten. In den Bereichen Kosten, Kostentransparenz und Projektmanagement gibt es Verbesserungspotenzial.

Die heutige Zusammenarbeit zwischen Immobilien EDA und dem BBL funktioniert

Sowohl bei Immobilien EDA als auch beim BBL sind relevante Abläufe und Prozesse vorhanden, dokumentiert und formell freigegeben. Die Abläufe und Prozesse sind zwischen Immobilien EDA und dem BBL generell abgestimmt. Zusammenarbeitsvereinbarungen und -dokumente sind vorhanden.

Gewisse prozessuale Schwachstellen oder Doppelspurigkeiten sind erkannt und sollen behoben werden.

In den relevanten Projektunterlagen müssen die Rollen und Aufgaben der Projektbeteiligten aktuell und vollständig beschrieben werden. Die Projektadministration muss auf die spezifischen Gegebenheiten angepasst werden.

Für die finanzielle Steuerung des Gesamtprojekts existieren noch keine durchgängigen Instrumente. Die Kostenentwicklung und -prognose müssen künftig übersichtlich dargestellt, aktiv geführt und jederzeit abrufbar sein.

Die gesetzten Sanierungsprämissen und die Kostenentwicklung lassen Fragen offen

Das BBL fällt die Entscheidung zur grossflächigen denkmalpflegerischen Gebäudesanierung bereits zu Projektbeginn. Es fehlen Varianten und konkrete Aussagen, welche Kosten mit dieser Entscheidung verbunden sind.

Eine grundsätzliche Analyse des Gebäudepotenzials, ohne vorher gesetzte Einschränkungen infolge Sanierungsprämissen, wurde in diesem Projekt nicht gemacht.

Eine Kostensteigerung des Projekts in der Vorprojektphase auf mehr als das Doppelte innerhalb von drei Jahren ist für die EFK nicht in allen Punkten nachvollziehbar. Zudem lässt sich der Wechsel von einer Instandhaltung zu einer nun umzusetzenden Gesamtsanierung nicht abschliessend erklären.

Die Flächenoptimierung wird nicht umgesetzt

Ein Benutzerbedürfnis, ein 2016 eingereichtes Raumprogramm vom EDA und der Entscheidung, die bestehenden Strukturen aus Denkmalpflegegründen so zu belassen, liegen vor. Jedoch haben weder das BBL noch das EDA diese drei Fakten aufeinander abgestimmt und optimiert. Die Belegung wird nicht flächeneffizient projektiert. Damit wird mit dem neu konzipierten Glasanbau gegenüber dem vom EDA ausgearbeiteten Raumprogramm zu viel Fläche geplant.

Audit du projet de rénovation globale de la chancellerie à Washington

Département fédéral des affaires étrangères / Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) entreprend une rénovation complète de la chancellerie de l'ambassade de Suisse à Washington D.C. (USA), utilisée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), pour un coût de quelque 14 millions de francs. Entre 2015 et 2018, les coûts du projet sont passés d'environ 7 à 14 millions de francs, montant du crédit sollicité actuellement. Le début des travaux est prévu pour l'automne 2019. Les transformations nécessaires pour la relocalisation provisoire de la chancellerie sont déjà en cours.

Le but de l'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) était d'évaluer, par le biais du projet de rénovation, l'efficacité et la collaboration entre le DFAE et l'OFCL. La mise en œuvre devrait également être examinée sur la base de ce projet de construction commun.

Le CDF a constaté que, d'une manière générale, le projet suit son cours et qu'en principe, la collaboration entre ces offices fonctionnait bien. L'utilisation économique des surfaces disponibles et de l'offre de locaux peut encore être améliorée. Les études de variantes n'ont pas été retenues dans les premières phases du projet pour renforcer les décisions de principe. Il existe un potentiel d'amélioration au niveau des coûts et de leur transparence, ainsi qu'au niveau de la gestion de projet.

La collaboration entre Immobilier DFAE et l'OFCL fonctionne

Les procédures et les processus pertinents sont en place, documentés et formellement validés chez Immobilier DFAE et à l'OFCL. Les procédures et les processus sont généralement coordonnés entre ces entités. Il existe des conventions de collaboration et une documentation à ce sujet.

Des faiblesses dans les procédures ou des redondances sont connues et doivent être supprimées.

Dans la documentation pertinente du projet, les rôles et les tâches des intervenants doivent être décrits de manière complète et être mis à jour. L'administration du projet doit être adaptée aux circonstances spécifiques.

Il n'y a pas encore d'instruments continus pour le pilotage financier du projet global. À l'avenir, l'évolution et la prévision des coûts devront être présentées clairement, gérées activement et consultables en tout temps.

Des questions en suspens sur les conditions fixées pour la rénovation et l'évolution des coûts

Dès le début du projet, l'OFCL a décidé de procéder à une rénovation de grande ampleur dans le respect de la conservation d'un monument historique. Il n'y a pas de variantes, ni d'informations concrètes sur les coûts liés à cette décision.

Aucune analyse de fond sur le potentiel du bâtiment, sans restriction préliminaire définie par les conditions de rénovation, n'a été effectuée pour ce projet.

La hausse des coûts du projet dans la phase de l'avant-projet – plus du double en trois ans – n'est pas compréhensible en tous points pour le CDF. De plus, le changement d'un projet d'entretien à un projet de rénovation globale ne peut être expliqué de manière concluante.

Pas d'optimisation de la surface

Il existe une étude des besoins des utilisateurs, un programme d'utilisation de l'espace du DFAE datant de 2016 et une décision de maintenir les structures en l'état, qui se fonde sur des considérations de conservation des monuments historiques. Cependant, ni l'OFCL ni le DFAE n'ont coordonné et optimisé ces trois aspects. L'occupation de l'espace n'est pas planifiée efficacement. Ainsi, l'annexe vitrée reposant sur un nouveau concept prévoit trop de surface par rapport au programme d'utilisation de l'espace établi par le DFAE.

Texte original en allemand

Verifica del progetto di risanamento totale dell'edificio della Cancelleria a Washington

Dipartimento federale degli affari esteri / Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) sottopone a risanamento totale l'edificio della Cancelleria a Washington D.C. (USA) utilizzato dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per un importo di circa 14 milioni di franchi. Nel periodo 2015–2018, i costi del progetto sono lievitati da circa 7 milioni a 14 milioni di franchi, che corrispondono all'importo del credito attualmente richiesto. L'inizio dei lavori è previsto per l'autunno 2019. Sono in corso i lavori di trasformazione per la sistemazione provvisoria della Cancelleria.

Lo scopo della verifica effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF) era valutare l'efficienza e la collaborazione tra il DFAE e l'UFCL, nonché esaminarne l'attuazione sulla base di questo progetto di costruzione congiunto.

Il CDF ha constatato che lo stato generale di avanzamento del progetto procede come previsto e la collaborazione tra i due uffici funziona sostanzialmente bene. La gestione economica degli spazi disponibili e dell'offerta dei locali è invece suscettibile di miglioramenti. Nelle fasi preliminari del progetto non sono stati condotti studi alternativi per garantire la fondatezza delle decisioni di principio. Esiste un potenziale di miglioramento in termini di costi, di trasparenza dei costi e di gestione del progetto.

Buona l'attuale collaborazione tra l'unità organizzativa Immobili DFAE e l'UFCL

Le procedure e i processi rilevanti sono stati definiti, documentati e formalmente convalidati sia presso l'unità organizzativa Immobili DFAE sia presso l'UFCL. In genere, procedure e processi sono coordinati tra i due uffici. Sono state concluse convenzioni di collaborazione e la documentazione pertinente è disponibile.

Tuttavia sono stati individuati alcuni punti deboli e doppioni nell'ambito dei processi che devono essere eliminati.

Nella documentazione del progetto rilevante è necessario aggiornare e completare i ruoli e i compiti dei partecipanti al progetto. L'amministrazione del progetto deve essere adeguata alle specificità.

Non sono ancora stati predisposti strumenti armonizzati per la gestione finanziaria dell'intero progetto. In futuro, l'evoluzione e le previsioni dei costi devono essere esposte nel dettaglio, gestite in modo attento e rese consultabili in qualsiasi momento.

I presupposti di risanamento e l'evoluzione dei costi lasciano alcuni interrogativi

Già all'avvio del progetto, l'UFCL aveva deciso di effettuare un risanamento di vasta portata nel quadro della conservazione di monumenti storici. Non sono formulate varianti né informazioni concrete sui costi connessi a tale decisione.

In questo progetto non è stata effettuata alcuna analisi di fondo sul potenziale dell'edificio, senza le restrizioni preliminari dettate dai presupposti di risanamento.

Secondo il CDF, l'aumento dei costi del progetto, più che raddoppiati in tre anni, non è verificabile in tutti i punti. Le ragioni del passaggio da un progetto di manutenzione a un progetto di risanamento totale non si possono spiegare in modo esaustivo.

Nessuna ottimizzazione della superficie

Sono disponibili uno studio sul fabbisogno degli utenti, il programma degli spazi del DFAE inoltrato nel 2016 e la decisione di mantenere le strutture nello stato attuale basate su considerazioni di conservazione dei monumenti storici. Tuttavia, né l'UFCL né il DFAE hanno coordinato e ottimizzato questi tre elementi. L'occupazione degli spazi non è stata pianificata in modo efficace e, a causa della nuova installazione in vetro, vi sono superfici in eccesso rispetto al programma degli spazi definito dal DFAE.

Testo originale in tedesco

Audit of the total refurbishment project for the Washington chancery building

Federal Department of Foreign Affairs / Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) is undertaking a total refurbishment of the chancery building used by the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) in Washington D.C. (USA) for around CHF 14 million. Between 2015 and 2018, the project costs increased from around CHF 7 million to CHF 14 million under the current application. The start of construction was scheduled for autumn 2019. Work on the building that will temporarily house the chancery is already under way.

The aim of the Swiss Federal Audit Office's (SFAO) audit was to use this joint renovation project as a basis for assessing efficiency and cooperation between the FDFA and the FOBL, as well as the associated implementation work.

The SFAO found that the project is generally running to schedule and that the cooperation between the two offices is running smoothly on the whole. The economic use of space and rooms could be further improved. In the early project stages, no records were made of any variant studies used to underpin fundamental decisions. There is room for improvement as regards costs, cost transparency and project management.

The current cooperation between FDFA Real Estate and the FOBL is working

Both FDFA Real Estate and the FOBL have procedures and processes in place which have been documented and formally approved. In general, there is good coordination of procedures and processes between FDFA Real Estate and the FOBL. Cooperation agreements and documents are available.

Certain procedural weaknesses or duplications of effort have been identified and these should be rectified.

The roles and responsibilities of the project participants must be up to date and described in full detail in the relevant project documentation. Project management must be adjusted to suit the specific circumstances.

As yet, there are no continuous processes for the financial management of the overall project. In future, cost developments and forecasts must be clearly presented, actively managed and readily consultable.

Renovation assumptions and cost developments leave questions unanswered

Already at the outset of the project, the FOBL opted for a large-scale historical preservation and refurbishment project. Variants and concrete information on the cost implications of this decision are not available.

This project did not include a basic assessment of the building's potential without the prior limitations imposed by the renovation assumptions.

Some aspects of the increase in costs during the preliminary project phase – to more than double in the space of three years – are not fully comprehensible for the SFAO. Moreover, there is no clear explanation for the shift from maintenance to the total refurbishment that is now to be carried out.

Optimisation of space usage not implemented

A list of user needs, a space allocation plan from the FDFA submitted in 2016 and the decision to retain the existing structures for historical conservation reasons are all available. Yet neither the FOBL nor the FDFA coordinated and optimised these three factors. The projected space allocation is not an efficient use of space. As a result, too much space has been planned for the newly designed glass extension, compared to the allocation plan prepared by the FDFA.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme EDA

Das EDA begrüsst den Bericht der EFK zum Thema «Prüfung des Gesamtanierungsprojekts Kanzleigebäude Washington» und bedankt sich für die gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Das EDA nimmt mit Freude die Einschätzung der EFK zur Kenntnis, dass die Zusammenarbeit zwischen Immobilien EDA und dem BBL funktioniert. Die gewissen prozessualen Schwachstellen und Doppelspurigkeiten sind - wie im Bericht feststellt - erkannt und wurden zum Teil bereits behoben. Die zuständigen Stellen im EDA arbeiten weiter an Prozessoptimierungen zusammen mit dem BBL.

Generelle Stellungnahme BBL

Das BBL nimmt erfreut zur Kenntnis, dass das Hauptprüfungsziel: Zusammenarbeit zwischen den Ämtern, positiv beurteilt wird. Dies bekräftigt die jahrelangen Anstrengungen des BBL hinsichtlich einer angemessenen und wirtschaftlichen Unterbringung der Schweizerischen Vertretungen im Ausland. Das BBL steht dem Bericht jedoch in mehreren Punkten kritisch gegenüber. Dies wurde der EFK in verschiedenen Besprechungen deutlich kommuniziert. Die Zusammenarbeit zwischen EDA und BBL an einem laufenden Bauprojekt zu prüfen (welches sich zum Prüfzeitpunkt erst in der Phase Vorprojekt befindet) betrachtet das BBL als schwierig. Das BBL ist trotz den teilweise inhaltlichen Differenzen mit den drei Empfehlungen einverstanden, da sich diese mehrheitlich auf die Aktualisierung von bestehenden Prozessen und Dokumenten beziehen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Immobilienbotschaft des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) vom 16. Mai 2018 wurden für die Gesamtsanierung des Kanzleigebäudes in Washington D.C. 14 Millionen Franken beantragt.



Quelle: BBL

Das Botschaftsgelände liegt gut erschlossen knapp vier Kilometer vom Weissen Haus entfernt. Das Kanzleigebäude wurde 1959 vom schweizerisch-amerikanischen Architekten William Lescaze erstellt. Das Gebäude soll nun, nach rund 60 Jahren, systematisch saniert und für einen weiteren Lebenszyklus ertüchtigt werden. Dementsprechend war nicht das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit einer Nutzungsänderung der Projektauslöser, sondern das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit dem Sanierungsvorhaben. Die Sektion Immobilien EDA vertritt die Anliegen der Nutzenden im Ausland gegenüber der Eigentümervertretung BBL und ist damit im Projekt für die Koordination der ganzen Nutzeranliegen zuständig.

Aktuell ist die Planung des Gesamtsanierungsprojektes weit fortgeschritten, der Baubeginn ist ab Herbst/Winter 2019 vorgesehen. Die Botschaftsangestellten werden ab Ende 2019 in provisorischen Räumlichkeiten untergebracht. Der Wiederbezug des Kanzleigebäudes ist für das Jahr 2022 geplant.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist, konkrete Aussagen über die Effizienz und Zusammenarbeit zwischen Immobilien EDA, den Nutzenden vor Ort und dem BBL zu machen. Die Geprüften Ämter sind das EDA und das BBL.

Folgende Prüffragen werden im Bericht behandelt:

- 1) Sind Prinzipien zur Zusammenarbeit zwischen Immobilien EDA und dem BBL vorhanden und wenn ja, sind sie geeignet, werden verwendet und haben sie für dieses Sanierungsprojekt in Washington korrekt funktioniert?
- 2) Wurde eine Bedarfsanalyse der Nutzerbedürfnisse für dieses Projekt gemacht?
- 3) Wird die operative Umsetzung dieses Sanierungsprojektes in adäquater Weise durchgeführt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Christine Loward (Revisionsleiterin) und Martina Moll zwischen April und Juni 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom EDA und vom BBL umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. November 2019 statt. Teilgenommen haben seitens BBL: Abteilungsleiter Projektmanagement, Leiter Bauten Ausland, Portfoliomanagerin, Interne Revision. Seitens EDA waren anwesend: Vizedirektor DR, Chefin Immobilien EDA, Leiter Interne Revision. Von der EFK waren die Revisionsleiterin, der Fachbereichsleiter und die beiden Mandatsleiter mit dabei.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Sanierungsbedarf

Die Gesamtsanierung des Kanzleigebäudes in Washington wurde vom BBL im Rahmen der Bauwerkserhaltung lanciert. Das EDA hat daher keinen Projektantrag an das BBL gestellt. Immobilien EDA erstellte im Zuge des Sanierungsprojektes ein Raumprogramm, das die aktuellen Nutzerbedürfnisse abbildet und bestellte dieses beim BBL zur Umsetzung.

Seitens BBL bestellt das Portfoliomanagement (PFM) bei der Bauherrenvertretung BBL Projektmanagement Ausland (PM A) per internem Auftrag die Umsetzung des Projektes. Immobilien EDA übernimmt die zentrale Rolle der Koordination aller Nutzerbedürfnisse und stellt diese gegenüber dem BBL sicher.

2.1 Die Notwendigkeit einer Gesamtsanierung ist nicht in allen Punkten nachvollziehbar

Bereits im Jahr 2011 wurden der Leitfaden «Rollen bei Bauprojekten im Ausland» sowie im Januar 2017 die «Vereinbarung zwischen EDA – DR und EFD – BBL über die Zusammenarbeit im Bereich des Immobilienmanagements im Ausland» in Kraft gesetzt. Die beiden Dokumente fokussieren eher auf eine Nutzerbestellung des EDA und weniger auf ein Sanierungsvorhaben im Zuge der Bauwerkserhaltung als Projektauslöser. Beide weisen klar darauf hin, dass Machbarkeitsstudien, Variantenstudien und eine begründete Wahl der Bestvariante vorzunehmen sind. Das BBL konnte der EFK nicht aufzeigen, dass bei Projektstart Grundsatz-Variantenstudien mit einer begründeten Wahl der Bestvariante durchgeführt wurden (siehe auch Kapitel 2.2).

Im Oktober 2016 hat das BBL die Dokumentation «Bauwerkserhaltungskonzept für Bauten im Ausland» in Kraft gesetzt. Das BBL hat, darauf basierend, eine Mehrjahresplanung zur Instandsetzung seiner Bauwerke im Ausland eingeführt und sich dabei für eine präventive, auf Inspektionen gestützte Strategie entschieden. So beschreibt die Dokumentation, dass eine regelmässige Instandhaltung alleine langfristig nicht genügt, sondern sich nach einigen Jahren eine Instandsetzung aufdrängt, um die Sicherheit und Gebrauchstauglichkeit der Bauwerke zu gewährleisten. Die Gebäude sollen zyklisch innerhalb von rund 30 Jahren instandgesetzt werden. Die Ausarbeitung einer Variante des Gebäudeersatzes in Zusammenhang mit dem Sanierungsbedarf wird am Rande erwähnt.

Die Objektverantwortliche, BBL PM A, hat im Jahr 2015 den Gebäudezustand als «gut» beurteilt, mit der Einschränkung, dass einige Gebäudeteile ihre Lebensdauer erreicht hätten. 2018 hingegen wird das Objekt als «sanierungsbedürftig» ausgeschieden und eine Gesamtsanierung in die Planung aufgenommen. Der Wechsel von «gutem» Gebäudezustand zu «sanierungsbedürftig» innerhalb von drei Jahren ist für die EFK nicht erkennbar begründet.

Beurteilung

Der Leitfaden «Rollen für Bauprojekte im Ausland» ist ein achtjähriges, gut verständliches Dokument. Es gibt einige Themen darin, die aktualisiert werden müssen, wie beispielsweise die neue Rolle von Immobilien EDA oder die Rollen und Rollenteilung von BBL PFM und BBL Programm- und Projektentwicklung (PPE) (siehe auch Kapitel 5.1). Die «Vereinbarung zwischen EDA – DR und EFD – BBL über die Zusammenarbeit im Bereich des Immobilienmanagements im Ausland» ist das neueste Dokument zur Zusammenarbeit aus dem Jahr 2017. Es ist jedoch in Teilbereichen, etwa Referenzierungen oder Rollen, nicht aktuell.

Das «Bauwerkserhaltungskonzept für Bauten im Ausland» beschreibt die Spezialität der Auslandsbauten und die Zuständigkeiten und Abgrenzungen zwischen dem EDA und dem BBL. Darauf aufbauend werden die Themen der Instandhaltung und -setzung ausformuliert. Das Dokument ist verständlich und plausibel.

Die drei erwähnten Dokumente sind heute nicht in allen Teilen klar aufeinander abgestimmt. Aus Sicht der EFK fehlen noch wesentliche Themen, z. B. Machbarkeitsüberlegungen, Variantenstudien und Bestvariante inklusive Bewertung. Damit könnten Klarheit und ein zusätzlicher Mehrwert geschaffen werden.

Warum der Wechsel von Instandhaltung zu Gesamtanierung, mit den entsprechenden Kostensteigerungen (siehe Kapitel 2.4) entschieden wurde, konnte seitens BBL zuhanden der EFK nicht nachvollziehbar dokumentiert und abschliessend erklärt werden.

Empfehlungen siehe Kapitel 2.4 und Kapitel 5.1

2.2 Die Sanierung wird unter Erhalt der ursprünglichen Architektur gemacht

Das vom schweizerisch-amerikanischen Architekten William Lescaze 1959 entworfene Kanzleigebäude ist nicht als «schützenswert» eingestuft, weder in der Schweiz noch in den USA. Das BBL und der Botschafter vor Ort nennen es ein «kulturell wertvolles Bauwerk». Als Basis für die Erarbeitung eines Vorprojektes hat das BBL 2016 entschieden, selbst ohne Schutzpflicht, zuerst ein umfassendes Denkmalpflegegutachten zu beauftragen. Auf der Grundlage des Gutachtens wurde das ganze Gesamtanierungsvorhaben unter einer grossflächigen Erhaltungsprämisse projektiert. Das EDA war mit diesem Entscheid einverstanden.

Die Weisung zum nachhaltigen Immobilienmanagement aus dem Jahr 2015 fordert unter anderem, dass ein Beitrag zum Erhalt des kulturellen Erbes von Architektur geleistet wird. Ebenso wird die Transparenz und wirtschaftliche Beschaffung im Immobilienbereich gefordert.

In der Immobilienbotschaft wird unter anderem die «Bewahrung eines kulturell wertvollen Bauwerks» und die sorgfältige Gegenüberstellung der Kriterien erwähnt. Ein begründeter Entscheid zur grossflächigen, denkmalpflegerischen Sanierung mit Abwägung zwischen den unterschiedlichen Nachhaltigkeitskriterien, dem Denkmalschutz und der Wirtschaftlichkeit konnte der EFK vom BBL nicht aufgezeigt werden. Varianten mit weniger oder ohne «Denkmalprämissen» und den daraus abgeleiteten (finanziellen) Folgen konnten der EFK ebenfalls nicht nachvollziehbar dokumentiert vorgewiesen werden.

Beurteilung

Das BBL fällt den Entscheid zu einer grossflächigen Erhaltungsprämisse bereits in einer frühen Projektphase. Dies jedoch ohne die konkreten Auswirkungen zu benennen. Es fehlen beispielsweise konkrete Aussagen dazu, welche Kosten gegenüber anderen Varianten mit diesem Entscheid verbunden sind oder welche Einbussen im Zusammenhang mit einer möglichen Nutzungsanordnung im Gebäudeinneren daraus entstehen. Es fehlen Varianten und folglich auch die Basis für einen nachvollziehbaren Entscheid, ob die Schweiz sich so eine denkmalpflegerische Sanierung bewusst leisten will.

Dieser Entscheid mit den getroffenen Abwägungen und Konsequenzen (architektonischen Möglichkeiten, Kostenanteile, öffentliche Wirkung, PR der Schweiz im Ausland etc.) muss bewusst gefällt, breit abgestützt und nachvollziehbar dokumentiert sein. Die EFK beurteilt diese fehlende Transparenz als problematisch, denn damit wurde ein bewusster Strategieentscheid verpasst.

Unklar bleibt also, auf welcher Stufe im BBL ein solch folgereicher Erhaltungsentscheid zuhanden des Antrags in der Immobilienbotschaft zu treffen ist.

Empfehlung siehe Kapitel 2.4

2.3 Die strategischen Abklärungen zum Gebäudepotenzial fehlen

Das Kanzleigebäude wurde in den 1960er-Jahren so gebaut, dass es im Innenbereich eine hohe Flexibilität für spätere Nutzungen aufweisen sollte. Dies geschah durch die Raumbegrenzungen mittels nichttragenden und damit flexiblen Trennwänden, die für eine spätere Anpassung der inneren Organisation bereits vorgedacht waren.

Das BBL hat im Bauwerkserhaltungsprozess nicht vorgesehen, dass die strategische Planung nach SIA mit Machbarkeitsprüfung des Gebäudepotenzials vor Projektbeginn konsequent zu erfolgen hat, dies insbesondere bei bestehenden Objekten. Infolgedessen wurde im konkreten Projekt vor dem Sanierungsentscheid der Grundsatz nicht geklärt, ob im Zuge der Sanierung die bewusst dafür vorgesehene, «flexibel gebaute», Raumtrennung zur allfälligen Optimierung des Kanzleibetriebs genützt werden soll. Der beauftragte Planer wurde dazu auch nicht mandatiert. Gemäss Aussagen des BBL soll bei künftigen Projekten die Prüfung des Gebäudepotenzials immer gemacht werden, eine Anpassung der Prozesse zur konsequenten Berücksichtigung dieser Thematik bei künftigen Projekten sei jedoch aktuell nicht vorgesehen.

Beurteilung

Das BBL und Immobilien EDA haben ihre Prozesse zwar richtig angewendet, aus Sicht der EFK fehlt jedoch der Prozesspunkt «Abklärung Gebäudepotenzial». Damit hätte eine mögliche Chance der strukturellen inneren Gebäudeänderung, durch Verschieben der nicht tragenden Innenwände, erkannt werden können. Dies hätte positiven Einfluss auf die Flexibilität, mögliche Betriebsoptimierungen und die Belegungsplanungen haben können.

Es ist sinnvoll, dass Immobilien EDA und das BBL ihre Prozesse um diesen Punkt erweitern. Insbesondere bei Sanierungsprojekten muss künftig das Gebäudepotenzial zu einer frühen Phase standardmässig untersucht werden, um allfällige Chancen zu erkennen und nutzen zu können.

Empfehlung siehe Kapitel 2.4

2.4 Die Kostenaussagen sollen transparenter werden

Die beiden Projektdokumentationen der «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» und des Teilprojektes «Provisorium» für die Zwischenunterbringung weisen Kennzahlen zu den Kosten je Arbeitsplatz und Geschossfläche sowie zur Wirtschaftlichkeit des Grundrisses aus. Diese Kennzahlen werden jedoch nicht weiterverwendet, bzw. es gibt dazu keine Zielwerte, die zu erreichen sind.

In der Immobilienbotschaft 2018 ist das Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» mit 14 Millionen Franken ausgewiesen. Die Notwendigkeit einer Zwischenunterbringung ist darin nicht erwähnt. Die ausgewiesenen Gesamtkosten beinhalten keine Baukosten für die provisorische Unterbringung (Teilprojekt «Provisorium» für rund 1,4 Millionen Franken) während der Sanierung. In der Projektinformation vom 30. Juli 2018 zuhanden der Sitzung der Subkommissionen wurde hingegen ausgewiesen, dass die Sanierung nicht unter Betrieb erfolgen kann und die Nutzenden während der Bauzeit in einem Provisorium untergebracht werden.

Die Kosten für Anpassungen von Massnahmen gemäss Sicherheitsausschuss (SAS) werden erwähnt, sind aber in der Summe der Immobilienbotschaft ebenfalls nicht komplett enthalten, da sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht ermittelt sind (vgl. Kapitel 4.1, Exkurs Sicherheit).

Die Projektkosten der «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» entwickelten sich von 2015 bis 2018 von rund 7 Millionen über 9 Millionen bis zu den aktuell beantragten 14 Millionen Franken. Die Steigerung von ca. 7 zu 9 Millionen Franken wird vom BBL mit dem neu eingeführten «Bauwerkserhaltungskonzept» und dem Gebäudezustand begründet. Die Kostenerhöhung um weitere rund 4 Millionen Franken sei bedingt durch die teureren Baukosten in den USA, durch die Umsetzung der US-Normen im Bereich Energie, Hindernisfreiheit und Brandschutz zu erklären. Etwa 1 Million Franken sei durch einen Rückbau und neu zu erstellenden Glasanbau mit weiteren Folgekosten begründet.

Beurteilung

Die Kennzahlen der Projektdokumentation konnten rechnerisch nachvollzogen, aber hinsichtlich ihrer Aussagekraft von der EFK nicht ausreichend bewertet werden, da sie bedingt mit den für das Inland geltenden Kennzahlen vergleichbar sind. Zudem fehlen definierte Zielwerte, die in diesem Bereich angestrebt werden sollen resp. müssen.

Die EFK hätte erwartet, dass die Immobilienbotschaft die sichere Notwendigkeit einer Zwischenunterbringung mit allfälligen Konsequenzen benennt. Ebenso verhält es sich mit den noch zu erwartenden projektspezifischen Kosten der Sicherheitsmassnahmen, die sich gemäss Unterlagen des BBL je Botschaft und Land in sehr unterschiedlicher Höhe bewegen können.

Die Kostensteigerung des konkreten Projektes «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» auf mehr als das Doppelte innerhalb von drei Jahren ist für die EFK nicht in allen Punkten nachvollziehbar. Die Kostenerhöhung von rund 4 Millionen Franken ist hoch, jedoch erklärbar. Die Kosten für den Rückbau und den neu zu erstellenden Glasanbau sind aufgezeigt, die Notwendigkeit dazu ist nicht zwingend (siehe Kapitel 3.2). Eine Kostenerhöhung von rund 2 Millionen Franken aufgrund des Wechsels von Instandhaltung zu Gesamtsanierung infolge «Bauwerkserhaltungskonzept» ist nicht nachvollziehbar begründet.

Aus all den vorhergehenden Kapiteln wird ersichtlich, dass Variantenstudien mit Bewertung inklusive transparenter Kostenaussagen, unter anderem basierend auf Sanierungsprämissen, Machbarkeitsstudien, Gebäudepotenzialüberlegungen und «Kapazität zu Auslastung», sehr wichtig sind und immer gemacht werden müssen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit dem EDA, eine saubere Variantenausweisung mit Kostenbetrachtung und Auswirkungen, inklusive transparenter Begründung, künftig bei jedem Projekt sicherzustellen und diese entsprechend in den internen Prozessen und Zusammenarbeitspapieren abzubilden.

Stellungnahme des Geprüften (BBL)

Mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird künftig Variantenvergleiche mit Kostenbetrachtung und Auswirkungen in die internen Prozesse aufnehmen und die Entscheide mit Begründung in den Projektunterlagen dokumentieren.

3 Nutzerbedürfnisse

3.1 Immobilien EDA als zentrale Drehscheibe ist im EDA noch zu wenig bekannt

Immobilien EDA ist eine Sektion innerhalb der Abteilung Finanzen EDA in der Direktion für Ressourcen (DR). In der heutigen Form gibt es diese seit dem 1. April 2015. Zuvor hiess die Stelle Koordination BBL und gehörte der Abteilung Logistik an. Immobilien EDA hat in Auslandsprojekten die Rolle des «Single point of contact» (SpOC) zwischen den EDA-Nutzenden vor Ort und dem BBL, wenn es um das strategische Immobilienmanagement geht.

Diese neue Sektion ist noch nicht bei allen Nutzenden bzw. Vertretungen vor Ort bekannt. Die EFK stellte fest, dass in Einzelfällen Doppelspurigkeiten mit dem BBL bestehen, beispielsweise sind Begehungen vor Ort noch nicht gemeinsam koordiniert. Weiter gelangen einzelne Auslandsvertretungen mit ihren Bedürfnissen direkt zum BBL statt via Immobilien EDA.

Immobilien EDA hat eine sehr allgemein beschriebene Immobilienstrategie erarbeitet, die sich direkt von der aussenpolitischen Strategie des EDA ableitet. Darin sind die strategischen Zielrichtungen wie «integrierte Botschaft», «Botschaft der Zukunft» oder «alles unter einem Dach» als wesentliche Eckpfeiler enthalten. Dem BBL ist diese Immobilienstrategie bekannt und es erfolgt ein Abgleich zwischen BBL PFM und Immobilien EDA.

Immobilien EDA hat beim Sanierungsprojekt Washington keine nachweisbare Überprüfung gemacht, ob solche strategischen Ziele für den Standort Washington vorgesehen sind. Diese Überprüfung ist nicht explizit im Prozess Immobilien EDA vorgesehen.

Beurteilung

Immobilien EDA hat für das Projekt in Washington seine wichtige Rolle als zentrale Drehscheibe aktiv wahrgenommen, die Nutzerbedürfnisse koordiniert (sowohl für das Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» wie auch für das Teilprojekt «Provisorium») und das Raumprogramm beim BBL schriftlich als Bestellung eingereicht. Immobilien EDA ist noch eine junge Organisation. Es besteht Entwicklungspotenzial. Diverse Beispiele zeigen die Bereitschaft zur Weiterentwicklung.

Die Sektion ist aktuell noch zu wenig etabliert. Innerhalb des EDA und teilweise auch mit dem BBL bestehen gewisse Doppelspurigkeiten, die künftig auszuräumen sind. Immobilien EDA hat dies erkannt und ist bemüht, ihre Rolle gegenüber den Nutzenden vor Ort in allen Immobilienmanagement-Themen aktiv anzugehen. Die EFK begrüsst dieses Bestreben.

Eine übergeordnete Immobilienstrategie des EDA ist vorhanden, jedoch nicht auf einzelne Teilstrategien heruntergebrochen. Eine zukunftsgerichtete strategische Beurteilung und Bewertung der Immobilien an den jeweiligen Auslandsstandorten aufgrund der neuen Strategieziele ist beispielsweise nicht vorhanden. Es ist sinnvoll, künftig einen gemeinsamen strategischen Abgleich dieser Immobilien – jeweils auf einen geeigneten vorausschauenden Zeithorizont – mit dem BBL vorzusehen. Damit kann die strategische Eignung und allfällige Neupositionierung seitens EDA mit der vorgesehenen Objektstrategie des BBL bereits vorausschauend abgeglichen werden. Die Langfristplanung in Abstimmung mit dem Bauwerkserhaltungszyklus wird damit zusätzlich gesichert. Ein entsprechendes Vorgehen ist sinnvollerweise in den Prozessen EDA vorzusehen und umzusetzen.

Für künftige Bauprojekte, insbesondere Projekte, bei denen der Auslöser vom BBL kommt, soll Immobilien EDA diese immer in Bezug auf die eigene Immobilienstrategie prüfen und hinterfragen. Dies ist aus Sicht der EFK in die Prozesse EDA einzubauen, sodass die Abklärung der künftigen Bedürfnisse im Zusammenhang mit der strategischen Ausrichtung (beispielsweise mit Drittpartnern) immer ins Projekt einfließen wird.

3.2 Die Flächenoptimierung wird nicht umgesetzt

Das Sanierungsprojekt wurde seitens BBL angestoßen und war nicht primär ein Nutzerbedürfnis des EDA. Immobilien EDA hat trotzdem das Raumprogramm für den Zeitpunkt nach der Sanierung ausgearbeitet und dem BBL anfangs 2016 eingereicht. Immobilien EDA bestätigte Ende 2016 mit dem «Geschäftsblatt Ausland» sowohl das neue, per 2016 zugestellte Raumprogramm (für 53 Mitarbeitende), wie auch die bleibende Belegung (rund 55 Mitarbeitende) und Gebäudestruktur als Ziel.

BBL PFM bestellte per Ende 2016 intern bei BBL PM A das Sanierungsprojekt ohne das von Immobilien EDA eingereichte Raumprogramm und verweist auf die gleichbleibende Personenzahl und das Organigramm der Kanzlei. BBL PM setzt die interne Bestellung nach Auftrag PFM um. Im ganzen Prozess prüft das BBL nicht, wie das von EDA eingereichte Raumprogramm in der bestehenden Gebäudestruktur untergebracht werden kann, dies unter Berücksichtigung der Weisungen vom 1. März 2005 über die wirtschaftliche Nutzung und den Betrieb der Bauten im BBL-Immobilienportfolio. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem EDA-Raumprogramm mit den zugewiesenen Büro-Flächengrössen im Bezug zur bestehenden Gebäudestruktur fand seitens BBL nicht statt. Die Projektierung bis zum Prüfungszeitpunkt basiert immer auf der Anzahl der Mitarbeitenden mit der bestehenden Belegung und den «heutigen Bürogrössen» und nicht auf dem vom EDA eingereichten Raumprogramm.

Ende 2017 stellt sich in der Projektierung die Frage, ob der Ersatz-Glasanbau seitens EDA definitiv gewünscht wird. Dies, weil das Projekt vorsieht, aus denkmalpflegerischen Gründen, den heutigen Glasanbau vollkommen rückzubauen und einen Ersatz (mit rund 200 m² weniger Fläche) in architektonisch unterordnender Gestaltung auszuführen. Die dazumal vorliegende Entscheidungsbasis beruhte wiederum auf der vorhandenen Belegung und nicht auf dem eingereichten Raumprogramm. Eine Variante ohne Glasanbau scheint dadurch nicht ausreichend Reserveflächen zu ergeben und führt Immobilien EDA dazu, die Bestellung für rund 0,7 Million Franken auszulösen.

Beurteilung

Die Einreichung des Raumprogramms, selbst bei einem Sanierungsprojekt ohne neue Nutzerbedürfnisse, ist wichtig und wurde hier gemacht. Denn auch bei einer Gesamtanierung müssen die neuen Standards betreffend Flächen und Bürogestaltung, wo sinnvoll, ins Projekt einfließen. Widersprüchlich ist jedoch, dass Immobilien EDA das Raumprogramm bestellt und gleichzeitig den Wunsch nach unveränderter Belegung und Raumstruktur beschreibt.

Die Weisung vom März 2005 wurde seitens BBL eingehalten. Die quantitative Anzahl der Büroarbeitsplätze wird mit dem vorliegenden Gesamtanierungsprojekt ebenfalls eingehalten. Seitens BBL wurde jedoch das vom EDA eingereichte Raumprogramm bis zum Prüfungszeitpunkt nicht als Projektierungsbasis genommen, es wurde nicht kritisch geprüft und flächenmässig bestmöglich im Projekt umgesetzt. Denn das BBL hat immer mit dem

Organigramm und der bisherigen Belegung gearbeitet und nicht mit der vorgesehenen, flächenwirtschaftlicheren räumlichen Unterbringung des EDA.

Der Entscheid für den Ersatz-Glasanbau wurde damit auf ungeeigneter Grundlage getroffen, da er nicht auf dem eingereichten EDA-Raumprogramm abgestützt ist. Es wird damit ein Projektteil von rund 0,7 Million Franken bestellt, obwohl kein expliziter Flächenbedarf dafür ausgewiesen ist, wenn man das EDA-Raumprogramm statt den «Status quo» umsetzen würde. Damit ist der ressourcenschonende Grundsatz nicht eingehalten. Weder Immobilien EDA noch das BBL prüften, ob die Umsetzung und die konkrete Anwendung des EDA-Raumprogrammes bis zum Prüfungszeitpunkt im projektierten Grundriss abgebildet sind.

Es gibt also ein Raumprogramm, ein Benutzerbedürfnis und den Entscheid, die bestehenden Strukturen so zu belassen. Jedoch haben weder BBL noch Immobilien EDA diese drei Fakten «übereinandergelegt» resp. abgestimmt. Damit wird, selbst ohne zusätzlichen Optimierungsgedanken aufgrund innerer Trennwand-Flexibilität (siehe Kapitel 2.3), mit dem neu projektierten Glasanbau zu viel Fläche geplant, unter der Voraussetzung, dass das vom EDA eingereichte Raumprogramm gültig ist.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit dem EDA, das vom EDA eingereichte Raumprogramm im aktuellen Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» flächenmässig und mit Belegung / Möblierung in Einzel- und Gruppenbüros zu prüfen und nachzuweisen. Damit sind vorsorglich die Raumreserven für künftigen Bedarf bereits heute klar auszuweisen.

Stellungnahme des Geprüften (BBL)

Mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird, zusammen mit dem EDA, das vom EDA eingereichte Raumprogramm im aktuellen Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» flächenmässig und mit Belegung / Möblierung in Einzel- und Gruppenbüros prüfen und nachweisen. Damit können allfällige Raumreserven für künftigen Bedarf schon heute vorsorglich ausgewiesen werden.

4 Zusammenarbeit zwischen den Ämtern

4.1 Die Prozesse sind gut dokumentiert, können jedoch inhaltlich optimiert werden

Sowohl bei Immobilien EDA als auch beim BBL sind die im Zusammenhang mit dem Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» relevanten Abläufe und Prozesse vorhanden, dokumentiert und formell freigegeben. Die Detail-Prozessbeschreibungen sind zwischen Immobilien EDA und dem BBL mehrheitlich abgestimmt. Die Zuordnung respektive Abbildung in der Prozesslandkarte und die Zuordnung zu den Kern-, Support-, Unterstützung- oder Führungsprozessen ist nachvollziehbar. Die Prozesse datieren teils aus dem Jahr 2009, einige sind jüngeren Datums. Gemäss Nachfrage werden sowohl beim BBL als auch beim EDA die Prozesse schon länger gelebt, sind aber erst in den letzten Jahren dokumentiert und formalisiert worden. Es wird eine gemeinsame Notation verwendet.

Am Beispiel des Projektes «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» wurden von der EFK noch ein paar prozessuale Schwachstellen festgestellt. Dies sind beispielsweise Doppelspurigkeiten infolge «vor Ort Kickoff mit Nutzenden», Unklarheiten bei der Überprüfung/Umsetzung «Verdichten von Raum» oder auch das Fehlen der Grundsatzfrage, wie bei einer Sanierung mit der bestehenden Raumstruktur flächenwirtschaftlicher in Bezug zur Belegung umgegangen wird.

Weiter ist eine prozessuale Abstimmung im Zusammenhang mit Auslastungsreserven nicht grundsätzlich vorhanden. Aussagen bezüglich Ist-Soll-Zustand und Kapazitätsreserven werden nicht institutionalisiert gemacht.

Am Teilprojekt des «Provisoriums» wurde nachvollzogen, inwieweit sich beide Seiten an die Prozessgrundsätze halten. Dabei konnte festgestellt werden, dass, wenn auch mit Unsicherheiten seitens der Vertretung, diese mehrheitlich eingehalten wurden.

Beurteilung

Die Abbildung und Dokumentation der betrachteten Abläufe, Prozesse und Richtlinien bewertet die EFK als positiv. Ebenso ist die Einigung der beiden Ämter auf eine gemeinsame Notation der Prozesse positiv zu bewerten, da dadurch die Darstellung und die Lesbarkeit der Prozesse wesentlich vereinfacht wird. Gut ist, dass diese oft einen Prozessowner und -verantwortlichen deklarieren und dass die Prozesse formell frei gegeben und oft per Geschäftsleitungsentscheid mit Datum in Kraft gesetzt wurden.

Die aus dem Projekt Washington gewonnenen Erkenntnisse für die Zusammenarbeit und das Rollenverständnis sind wertvoll und sollen als «lessons learned» sowohl in die Prozesse wie auch für spätere Projekte aufgenommen werden.

Weder im EDA- noch im BBL-Prozess ist explizit vorgesehen, dass routinemässig Aussagen zu vorhandener Kapazität und effektiver Auslastung gemacht werden (Belegungsprüfung, Verdichtungsprüfung, Abgleich Ist-Soll-Zustand). Dies muss nachgearbeitet werden.

Empfehlung siehe Kapitel 2.4

Exkurs Sicherheit

Insbesondere bei Auslandsbauten ist das Thema «Sicherheit» wesentlich, da es je nach Standort grosse Auswirkungen auf das Projekt haben kann. Bis anhin wurden diese Themen im zwischen dem EDA KMZ, fedpol BSD und BBL gemeinsam bestehenden Sicherheitsausschuss «SAS» ausdiskutiert und gemeinsam festgelegt. Es gibt jedoch keinen schriftlichen Prozess oder eine Eskalationsstufe dazu.

Die Schwachstellen wurden im SAS erkannt und bis auf Stufe der drei Direktionen adressiert. Dies ist aus Sicht der EFK nötig und wird daher begrüsst.

Folgerichtig wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich diesen Themen annehmen wird. Insbesondere müssen in dieser Arbeitsgruppe Prozesse, allfällige Sicherheitsstandards und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der Beteiligten geregelt werden. Weiter ist eine klare Regelung hinsichtlich der Terminierung (in welcher Phase der Planung ist das Thema «Sicherheitsmassnahmen» erstmals offiziell aufzunehmen) zu definieren. Damit kann sichergestellt werden, dass Kosten für Sicherheitsmassnahmen mit in die Budgetierung einfließen können und nicht nachträglich beantragt werden.

Diese Arbeitsgruppe wird auch konkret für das «Sanierungsprojekt Kanzleigebäude» Sicherheitsthemen nacharbeiten müssen. Ein allfälliger Einfluss auf das Projekt ist zum Prüfungszeitpunkt noch unbekannt.

4.2 Ein Standardraumprogramm wurde gemeinsam entwickelt

Anlässlich des Projektes «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» wurde 2016 ein projektunabhängiges Standardraumprogramm mit Büro- und Flächenzuteilungen festgelegt.

Ende 2018 haben Immobilien EDA und BBL PFM zusammen ein überarbeitetes Standardraumprogramm für Auslandsvertretungen verabschiedet, welches nochmals flächenwirtschaftlicher ist als das von 2016, da der Raumgrössenstandard nochmals verkleinert wurde. Das Standardraumprogramm Ausland 2018 wurde weitgehend an den Standard für Bauten im Inland angeglichen.

Am Teilprojekt «Provisorium» konnte die EFK feststellen, dass Abweichungen zum Standard von den Nutzenden beantragt und vom BBL umgesetzt werden, wenn die Nutzenden vor Ort dies aufzeigen und begründen.

Unklar geblieben ist, wer die Verantwortung im kritischen Hinterfragen und Durchsetzen des Standards hat.

Beurteilung

Die gemeinsam entwickelten projektunabhängigen Standardraumprogramme sind gut verständlich, flächenwirtschaftlich und entsprechend den Forderungen des Bundesrates den Flächenkonsum dem effektiven Bedarf anzupassen. Die angestrebte Harmonisierung der Standards von In- und Auslandsbauten wird positiv bewertet.

Relevant ist dabei, dass der Standard künftig verbindlich verwendet und vom BBL durchgesetzt werden muss. Die EFK beurteilt diese Aufgabe als sehr wichtig und erwartet vom BBL, hier eine wesentliche Verantwortung zu tragen. Gemäss dem Bundesratsbeschluss Strukturelle Reformen, Effizienzsteigerung Hochbau durch Anpassungen von Normen und Standards vom 29. Mai 2019 hat der Bundesrat seine Erwartungshaltung zu diesem Thema an das BBL ebenfalls geschärft.

Seitens Immobilien EDA ist ebenfalls eine aktive Beteiligung und Zusammenarbeit mit dem BBL im Zusammenhang mit der Belegungsoptimierung und dem Durchsetzen der Standards notwendig. Von den Nutzenden beantragte Abweichungen sollten weitgehend vermieden werden.

5 Bauprojekt

5.1 Die Instrumente des Projektmanagements müssen aktualisiert werden

Organigramm und Projekthandbuch

Das BBL hat 2018 ein Projektorganigramm und ein Projekthandbuch (PHB) erstellt. Das Organigramm stimmt nicht in allen Punkten mit der effektiv gelebten Situation überein. Die bauherrenseitige Projektleitungsfunktion ist doppelt besetzt und damit missverständlich, da die Führungsabhängigkeiten im Organigramm nicht korrekt eingezeichnet sind.

Im Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» sind im PHB nicht alle Rollen und Aufgaben beschrieben, die bereits seit Projektbeginn in Kraft sind, wie beispielsweise PFM und PPE. Für das Teilprojekt «Provisorium» sind im bestehenden PHB keine Beschreibungen enthalten.

Zum Prüfungszeitpunkt liegt kein revidiertes PHB mit aktualisierten Rollenbeschreibungen und dazu definierten Aufgaben-, Kompetenz-, und Verantwortungsbeschreibungen (AKV) vor. Laut Aussage des BBL ist eine Überarbeitung in nächster Zeit vorgesehen.

Risikomanagement

Das projektbezogene Qualitätsmanagement (PQM) ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht eingeführt. Das Risikomanagement ist im Aufbau und zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aktiv ins Projekt implementiert. Verantwortlichkeiten, Massnahmen und die schlüssige Vollständigkeit der Dokumente müssen noch erarbeitet werden. Der Report zum «Provisorium» zeigt, dass Risiken erkannt sind, jedoch nicht aktiv zugeteilt. Laut Aussage des BBL soll die baubezogene Ausarbeitung des PQM mit Einsatz des externen BHU erfolgen.

Beurteilung

Sowohl das PHB wie auch das Organigramm sind wesentliche Führungsinstrumente für ein Projekt und bilden die Basis mit den entsprechenden Dokumenten, Rollenverständnissen und Prozessen. Beim vorliegenden Organigramm wurde eine Vermischung von Linien- mit Projektorganisation gemacht. Gemäss eigenen Aussagen hat das BBL dies bemerkt und wird es kurzfristig beheben.

Durch das Fehlen der Funktionen der strategischen Projektleitung und deren gemeinsam geregelten Rollen- und Aufgabenbeschreibungen im Leitfaden «Rollen bei Bauprojekten im Ausland» besteht das Risiko von Unklarheiten und Lücken in einem Projekt. Der Leitfaden muss mit den fehlenden Standardrollen ergänzt werden. Daraus kann im PHB die Organisation korrekt und lückenlos aufgebaut und dargestellt werden. Ein gültiges, aktuelles PHB erleichtert zu jeder Zeit eine konsistente und effiziente Führung.

Das Risikomanagement muss fertig aufgebaut und immer dem aktuellen Projektfortschritt angepasst werden. Das PQM muss eingeführt und danach aktiv gelebt werden. Dazu ist eine aktive, fortlaufende Projektrisikobewirtschaftung sicherzustellen. Risikoverantwortlichkeiten müssen lückenlos und eindeutig auf die Projektbeteiligten zugeordnet und mit Massnahmen versehen werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit dem EDA, den Leitfaden «Rollen bei Bauprojekten im Ausland» sowie das konkrete Projektorganigramm anzupassen und das Projekthandbuch zu Beginn der nächsten Phase zu aktualisieren, um damit alle beteiligten Stellen auszuweisen und die Rollen entsprechend zu definieren. Damit sollen aktuelle, allen Beteiligten bekannte, verbindliche Verständigungs- und Führungsinstrumente geschaffen werden, um in allen Situationen eine stabile Basis zu haben.

Stellungnahme des Geprüften (BBL)

Mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird das Projekthandbuch mit der integrierten Projektorganisation zu Beginn der nächsten Phase anpassen und alle beteiligten Stellen und deren Rollen ausweisen (31.03.2020). Das BBL wird, zusammen mit dem EDA, den Leitfaden «Rollen bei Bauprojekten im Ausland» aktualisieren, um damit alle beteiligten Stellen auszuweisen und deren Rollen zu definieren.

5.2 Die finanzielle Projektführung mit Prognose ist aktiv zu betreiben

Die Kosten wurden im Rahmen der jeweiligen Projektdokumentationen als Kostenschätzung (KS) mit +/- 15% Genauigkeit, durch das beauftragte Planerteam berechnet. Darauf basiert beim Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» die Kostenaussage in der Immobilienbotschaft. Weder bei der KS der Gesamtsanierung noch beim Teilprojekt «Provisorium» wird eine Zweitmeinung betreffend vorliegenden Kostenschätzungen eingeholt. Das BBL hat eine grobe Kostenplausibilisierung der Gesamtsanierung Kanzleigebäude mit internen Vergleichskostenzahlen und Kennzahlen von zwei lokalen Objekten gemacht.

Beim Gesamtsanierungsprojekt wurden in der aktuellen Projektierungsphase noch keine Baubuchhaltung, aktive Kostenreports oder eine Endkostenprognose aufgestellt. Die grosse Ausschreibung des «General Contractors» ist zum Prüfungszeitpunkt am Laufen.

Das Teilprojekt «Provisorium» befindet sich in der Bauphase und wird voraussichtlich anfangs Herbst 2019 fertig sein. Die grösseren Auftragsvergaben sind erfolgt. Die Kostensteuerung wird noch nicht aktiv geführt. Die Kostenerfassung umfasst Vertragssummen, KV Mutationen und Zahlungen. In den Reports fehlt die Endkostenprognose als finanzielle Führungsgrösse. Es wird der «KV mutiert» ausgewiesen.

Beurteilung

Im Projekt «Gesamtsanierung Kanzleigebäude» ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht entschieden, wer die Baubuchhaltung implementieren und führen soll. Der Einsatz einer örtlichen BHU ist gemäss Aussage des BBL vorgesehen. Dabei würde sich anbieten, an dieser Stelle auch die Baubuchhaltung zu führen. Dies erscheint der EFK ein plausibler und gangbarer Weg. Wichtig ist dabei, dass das BBL rasch eine aktiv bewirtschaftete Endkostenprognose führt. Eine reine Kostenerfassung mit Nachführen, ohne aktiv geführte Prognose, reicht nicht als Steuerung. Zusätzlich wird die vollständige Führung des «KV mutiert» mit den Projektänderungen wesentlich sein.

Im Teilprojekt «Provisorium» muss zur finanziellen Projektführung neben dem «KV mutiert» ebenfalls die Endkostenprognose implementiert und aktiv geführt werden, um den Überblick zu behalten.

5.3 Der Kanzleibetrieb wird für rund zweieinhalb Jahre an einem provisorischen Standort untergebracht

Für die Phase der Gesamtanierung des Kanzleigebäudes ist eine Zwischenlösung (Teilprojekt «Provisorium») zur Unterbringung des Kanzleibetriebes nötig. Es wurden verschiedene Standortvarianten für diese Zwischenlösung untersucht und gegenübergestellt. BBL, Immobilien EDA, EDA Krisenmanagement Zentrum (KMZ) und die Vertretung vor Ort waren in die Variantenauswahl miteinbezogen. Zusätzlich wurden Marktanalysen betreffend Mietpreisen für Anmietflächen in Washington getätigt.

Immobilien EDA folgte der Empfehlung des BBL und stimmte einer Anmietung zu, ebenso die Vertretung, die auf eine Verlängerungsoption im Mietvertrag und das Vorhandensein von Parkplätzen am Ausweichstandort hinwies.

Immobilien EDA hat im Dezember 2017 ein nachvollziehbares Raumprogramm das «Provisorium» an das BBL eingereicht. Im Grundrissplan des Anmietobjektes finden sich alle benötigten Funktionen wieder. Die Flächenzuteilungen sind gegenüber dem EDA-Raumprogramm grosszügig.

Beurteilung

Die Variantenvergleiche und der Entscheid einer externen Anmiete konnten von der EFK nachvollzogen werden. Eine weitere Variante mit einem Elementneubau auf dem Compound wurde geprüft und aus nachvollziehbaren Gründen verworfen. Eine Variante mit «Anmiete von Marktcontainern zum Aufstellen auf dem Compound» lag nicht vor, womit allenfalls eine mögliche Kostenersparnis ungenutzt geblieben ist.

Für eine Zwischenunterbringung kann es kaum gelingen, die genauen Flächenbedürfnisse zu erfüllen. Aus diesem Grund ist es verständlich und nachvollziehbar, dass es Abweichungen zum EDA-Raumprogramm gibt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) vom 5. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2016), SR 172.010.21

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018), SR 614.0

Weisung zum nachhaltigen Immobilienmanagement für Mitglieder der KBOB vom 21. Dezember 2015, SR 172.010.21

Weisungen über die wirtschaftliche Nutzung und den Betrieb der Bauten im BBL-Immobilienportfolio vom 1. März 2005 (Stand am 1. Januar 2016)

Vereinbarung zwischen EDA – DR und EFD – BBL über die Zusammenarbeit im Bereich des Immobilienmanagements im Ausland, Version 1.0, in Kraft seit 1.1.2017

Leitfaden Rollen Bauten im Ausland (K1P80_A2d), Version 1.3, PM, 18.04.2011

Dokument Bauwerkserhaltungskonzept für Bauten im Ausland, Version 1, PM, 1.10.2016

Anhang 2: Abkürzungen

AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BHU	Bauherrenunterstützung
DR	Direktion Ressourcen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FKG	Finanzkontrollgesetz
IM	Immobilien
KS	Kostenschätzung
PHB	Projekthandbuch
PM A	Projektmanagement Ausland
PFM	Portfoliomanagement
PPE	Programm- und Projektentwicklung
PQM	Projektbezogenes Qualitätsmanagement
SAS	Sicherheitsausschuss

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).