



Aspekte des Portfolio- und Facility-Managements

Beurteilung des (Flächen-) Kostenmanagements
im Zuständigkeitsbereich der armasuisse

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	3
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	5
2.1	Auftrag	5
2.1.1	Prüfungsziel	5
2.1.2	Prüfungsfragen	5
2.2	Rechtsgrundlagen und Vorgabedokumente	5
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	6
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	6
3	Der Werterhalt des Immobilienportfolios ist nicht gewährleistet	7
3.1	Sachziele und Rahmenbedingungen mit unterschiedlichen Stossrichtungen	7
3.2	Der Soll-Zustand ist noch zu modellieren	9
3.2.1	Ein auf über 4 Mia. Franken angewachsener Instandsetzungsbedarf	9
3.2.2	Der Wert des Immobilienportfolios muss reduziert werden	10
3.2.3	Wererhalt kostet jährlich mindestens 330 Mio. Franken	11
3.3	Die Erhebung des Ist-Zustand läuft noch	13
3.3.1	Die Vertragsübersicht mit kleiner Unsicherheit	13
3.3.2	Die Voraussetzungen für ein Flächenpooling fehlen	14
3.3.3	Fortschritte im Energiemanagement (Wärme, Strom, Gas)	15
3.3.4	Dem Instandhaltungsmanagement fehlen messbare Daten	16
3.3.5	Erfolge im Bereich der Reinigung	17
3.4	Die volle Wirkung der FM-Prozesse ist noch sicherzustellen	18
3.4.1	Die Steuerungsprozesse sind im Aufbau	18
3.4.2	Nicht alle FM-Prozesse können betrieben werden	19
4	Die IKS-Vorgaben der Eidg. Finanzverwaltung werden beachtet	20
4.1	Das IKS bezieht sich auf finanzrelevante Geschäftsprozesse im engeren Sinn	20
4.2	Wesentliche Risiken legt der Controllingbericht offen	20
5	Wesentliche Empfehlungen aus früheren Prüfberichten bleiben pendent	21
6	Schlussbesprechung	22

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Gemäss Angaben von armasuisse Immobilien bzw. erhaltenen Unterlagen sind seit Jahrzehnten wesentlich weniger Mittel für Instandhaltungsmassnahmen des Immobilienbestands bewilligt und eingesetzt worden als gemäss geltender Usanz nötig gewesen wären; basierend auf dem Stationierungskonzept 2005 ist die Lücke beim Instandhaltungsbedarf auf über 4 Milliarden Franken angewachsen. Ohne Erhöhung der für die Instandsetzung zur Verfügung stehenden Mittel wird diese Lücke auch mit einem noch nicht bestehenden neuen, reduzierten Stationierungskonzept noch ansteigen. Die bestehende Substanz kann nicht mehr fachgerecht unterhalten werden bzw. es findet ein beschleunigter Wertverlust statt.

Die Prüfungen der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) haben ergeben, dass die Prozessarchitektur des Immobilienmanagement VBS die Anliegen des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) berücksichtigt. Zum zielführenden – und dadurch Kosten einsparenden – Anwenden der sogenannten Facilitymanagement-Prozesse (FM-Prozesse) fehlen aber noch die folgenden wesentlichen Voraussetzungen:

Soll-Zustand

Die zukünftige Leistungsfähigkeit (Soll-Zustand) der baulichen Infrastruktur kann im Rahmen der übergeordneten Zielvorgaben (insbesondere Armee XXI, Stationierungskonzept 2005 mit geplantem Immobilienportfolio im Wert von 15 Mia. Franken) nur behelfsmässig modelliert werden. Dieser Herausforderung begegnet armasuisse Immobilien vorausschauend; ihr Planen und Handeln zielt auf ein Immobilienportfolio mit wesentlich schlichteren Strukturen, die auch mit weniger Aufwand betrieben werden können. Mit Blick auf die knappen Ressourcen einerseits und dem aktuell auf über 4 Mia. Franken veranschlagten Investitionsrückstau andererseits, wird die Reduktion des Reproduktionswerts von heute 20 auf 10 Mia. Franken angestrebt. Um den Wert dieses angepassten Immobilienportfolios zu sichern und gleichzeitig den Investitionsrückstau abzubauen, sind gemäss armasuisse Immobilien in den nächsten 25 Jahren regelmässig rund 480 Mio. Franken einzusetzen.

Gemäss armasuisse Immobilien wird aufgrund der Weiterentwicklung der Armee und der absehbar zur Verfügung stehenden Mittel, das Stationierungskonzept überarbeitet; dieser Schritt wird zur Verkleinerung des Kernbestands und somit zur Schliessung von bisherigen Standorten führen. Damit die Armee auch weiterhin über die für ihren Auftrag benötigten Infrastrukturen verfügen kann, muss aus Sicht armasuisse Immobilien der Ansatz der Infrastrukturverdichtung weiter intensiviert werden. Dabei soll der Fokus auf Standorte mit guter Nutzungsqualität und mit langfristigem Nutzungspotenzial gerichtet werden.

Bis zur Genehmigung des entsprechenden neuen Stationierungskonzeptes ist mit einem längeren Prozess zu rechnen. Um bis zum Vorliegen des neuen Stationierungskonzeptes Fehlinvestitionen zu vermeiden, werden deshalb Investitionsschwerpunkte an ausgewählten, gesicherten Standorten gebildet. Alle andern Standorte müssen im Rahmen der Überarbeitung des Stationierungskonzeptes kritisch begutachtet werden. Hier wird deshalb in der Zwischenzeit auf eine Modernisierung verzichtet und die Instandsetzung unter Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit reduziert werden.

Im Interesse eines Immobilienportfolios mit wesentlich schlichteren Strukturen, die auch mit weniger Aufwand betrieben werden können, empfiehlt die EFK, das Stationierungskonzept rasch zu überarbeiten. Dabei sollten Aspekte der Wirtschaftlichkeit vorrangig, d.h. regionalpolitischen Kriterien übergeordnet sein. Müssten die Prioritäten (teilweise) umgekehrt gesetzt werden, ist davon auszugehen, dass dadurch (aus wirtschaftlicher Sicht) vermeidbare Mehrkosten anfallen und die Lösung der aktuellen Probleme zumindest verzögert wird.

Ist-Zustand

Der Daten- und Informationsstand rund um das Immobilienportfolio VBS wird permanent verbessert; die Erhebung des Ist-Zustands ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Insbesondere fehlen Angaben zum Leistungsbezug (Instandhaltung, Energie, Reinigung) pro Fläche und zum Nutzungsgrad. Vor allem herrscht zu den FM-Prozessen (Instandhaltung und Reinigung) keine Klarheit darüber, wieweit diese vollständig erbracht werden bzw. welche Flächen oder Betriebseinrichtungen wie stark von Leistungslücken der Logistikbasis der Armee (LBA) betroffen sind.

Die Voraussetzung zur Aufdeckung von Schwachstellen, Kostentreibern und Optimierungspotenzialen (z.B. durch Benchmarks) ist dadurch nicht gegeben. Der Nutzen des Facilitymanagements muss aber sein, dass zu teure, brachliegende oder kaum genutzte Flächen jederzeit identifiziert werden können und zu diesen konsequent eine Lösung gesucht wird. Nur so können Flächen aktiv reduziert werden, Mietverträge rechtzeitig gekündigt und gegebenenfalls weitere marktfähige Objekte ausgeschieden werden.

Um Optimierungen vornehmen zu können, empfiehlt die EFK daher rasch die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Leistungsbezüge – soweit wie nötig – detailliert und periodisch erfasst werden. Die LBA ist dabei mit Nachdruck dazu aufzufordern, ihre effektiv erbrachte Leistung entsprechend dieser Zielsetzung zu rapportieren.

Die Analyse des Immobilienportfolios VBS durch eine von armasuisse Immobilien 2008 beauftragte spezialisierte Beraterfirma zeigte zudem auf, dass zum Anwenden der FM-Prozesse rund 100 Vollzeitstellen nötig wären. Von diesen kann die armasuisse heute nur rund 60 einsetzen. Die Ressourcenlücke hat zur Folge, dass das FM seine Aufgaben stark priorisieren muss und einzelne Prozesse mit absolut geringstem Aufwand betrieben werden. Auch wenn die armasuisse bestätigt, dass die Arbeitszufriedenheit als gut beurteilt wird, besteht trotzdem die akute Gefahr, dass Grenzen des Verantwortbaren überschritten werden.

Um Vermögenswerte erhalten zu können, empfiehlt die EFK daher aufzuzeigen, welche möglichen FM-Prozesse mit welcher Kostenfolge an Private ausgelagert werden könnten.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 23. August bis Mitte September im Bau- und Liegenschaftsorgan des VBS, dem Kompetenzzentrum Immobilien von „armasuisse“ (arImmo) eine angemeldete Prüfung durch.

2.1.1 Prüfungsziel

Im Rahmen der Prüfung ist im VBS einerseits zu ermitteln, in wieweit das Facilitymanagement im Zuständigkeitsbereich des VBS im Einklang mit den Vorgaben des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) erfolgt und die Geschäftsabwicklung durch interne Kontrollen sichergestellt wird. Zudem ist festzustellen, ob bzw. in wieweit das Immobilienmanagement VBS die Empfehlungen aus den folgenden EFK-Berichten umgesetzt hat:

EFK-Bericht	Titel
6288	Vollständigkeit der Einnahmen aus vermieteten Liegenschaften
6299	Processus de liquidation des biens immobiliers: sous-processus vente
7250	Wirtschaftlichkeit von mehrjährigen Serviceverträgen
7257	Liquidation Immobilien: Teilprozess Rückbau und Verkauf
7301	Gesamtheitliche Beurteilung von Beschaffungen aus den Immobilienbotschaften 2003-2005
8341	Steuerung der immobilienrelevanten Betreiberleistungen

Tabelle 1: Prüfberichte ab 2006, die ganz oder teilweise der Nachprüfung zu unterziehen sind

2.1.2 Prüfungsfragen

Im Rahmen der Prüfziele sind vom Revisionsteam die folgenden Kernfragen zu beantworten:

- 1) Sind die Empfehlungen aus den Prüfberichten der Jahre 2006–2009 umgesetzt worden?
(vgl. Kapitel 5 dieses Berichts)
- 2) Besteht ein wirksames Facilitymanagement?
(vgl. Kapitel 3 dieses Berichts)
- 3) Sind die IKS-Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) umgesetzt worden und ist das bestehende IKS wirksam?
(vgl. Kapitel 4 dieses Berichts)

2.2 Rechtsgrundlagen und Vorgabedokumente

Zur Finanzaufsicht besteht eine Vielzahl von Regularien. Betreffend das Facilitymanagement von besonderer Bedeutung sind:

- Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 5. Dezember 2008 (VILB; SR 172.010.21) bzw. Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS vom 20.09.04;
- Immobilienhandbuch VBS (Stand Mai 2010);
- Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund (Handbuch HH+RF) der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Kapitel 12.4 (gültig bis Ende 2009) bzw. Kapitel 17.4 (gültig ab 2010)
- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (FHG; SR 611.0)

- Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV; SR 611.01)
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Arthur Utz (Revisionsleiter) und Renato Rossinelli durchgeführt. Sie sollte zeigen, ob das Facilitymanagement die übergeordneten Ziele und Rahmenbedingungen (vgl. Ziffer 2.2 „Rechtsgrundlagen und Vorgabedokumente“ dieses Dokuments) beachtet werden. Im Rahmen der Kernfragen interessierte dabei vor allem, inwieweit arlmmo

- quantifizierbares Nutzenpotenzial aktiv verfolgt (vgl. Ziffer 3 bis 5 Art. 19 VILB);
- die eingesetzten Führungsinstrumente den wirtschaftlichen Mitteleinsatz fördern (vgl. Ziffer 17.1.1 Handbuch HH+RF).

Betrachtet wurde daher neben dem Facilitymanagement auch Aspekte des Portfoliomanagements. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich insbesondere auf Interviews, Unterlagen zur aktuellen Struktur des Immobilienportfolios, der entsprechenden Datensammlung und -auswertung, auf Dokumenten des Qualitäts- und Risikomanagement¹ sowie punktuell ausgewählten Listen und Planauszügen zur Flächenerhebung².

Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus dem umfangreichen Arbeitspapier der EFK hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die notwendigen Auskünfte sind der EFK durch die folgenden Personen zuvorkommend erteilt worden.

- Klaus Gasser, Leiter „Facility Management“ (Geschäftsleitung)
- Max Marti, Leiter „Facility Management West“
- Adrian Goetschi, Leiter „Portfoliomanagement“
- Martin Stocker, Leiter „Portfolio- und Umweltmanagement“ (Geschäftsleitung)
- Felix Götschmann, Stv. Leiter „Planung, Controlling und Support“ (IKS-Verantwortlicher)

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

¹ - Controllingbericht, Portfoliocontrolling UNS vom 19.08.09

- Jahresbericht des IKS-Beauftragten zu Händen der UL und des Rüstungschefs zum Internen Kontrollsystem betreffend die finanzrelevanten Geschäftsprozesse in der Gruppe armasuisse über das Rechnungsjahr 2009

- IKS-Kontrollmatrix vom 24.02.10

² Mietobjekte: RUAG Aerospace, Werkstattgebäude „Neuadligen“ (24.03.03); Swisscom Antennenanlage, Kaserne Brugg 23.04.09; EMPA, General Herzog Haus, Thun (19.12.07)

3 Der Werterhalt des Immobilienportfolios ist nicht gewährleistet

Das Facilitymanagement (FM) hat alle Abläufe um und an einem Gebäude, die nicht zum Kerngeschäft des VBS gehören, ganzheitlich zu betrachten. Dies insbesondere mit dem Ziel der optimalen Ressourcennutzung bzw. der Kostensenkung und zum Schutz konkreter Vermögenswerte. Das Planen und Handeln der armasuisse Immobilien (arImmo) hat sich dabei an der Strategie des Bundesrates auszurichten.

Wesentliche Voraussetzungen dafür, eine erfolversprechende FM-Strategie entwickeln zu können, sind daher

- klar festgelegte übergeordnete Ziele und Rahmenbedingungen (vgl. Ziffer 3.1 dieses Berichts),
- konsistente und aktuelle Daten zum Immobilienportfolio (vgl. Ziffer 3.3 dieses Berichts),
- gleichermassen Kenntnisse über die momentane und zukünftige Leistungsfähigkeit der internen Mieter bzw. Leistungsbezüger (vgl. Ziffer 3.2 dieses Berichts).

3.1 Sachziele und Rahmenbedingungen mit unterschiedlichen Stossrichtungen

Als wesentliche übergeordnete Sachziele und Rahmenbedingungen gelten:

Armee XXI

Auf den 1. Januar 2004 wurde die LBA als gesetzter Leistungserbringer beauftragt, die Betriebskosten von rund 1,4 Milliarden Franken um 300–400 Millionen Franken jährlich zu senken, sowie den Stellenetat von 4000 auf 2200 Vollzeitstellen zu reduzieren³.

Hinsichtlich Inanspruchnahme der baulichen Infrastruktur durch den Leistungsbezüger ist zu beachten, dass der aktive Truppenbestand von 360'000 Personen auf 120'000 gesenkt wird und die Rekrutenschule statt 15 jetzt 18 bzw. je nach Truppengattung sogar 21 Wochen dauert.

Stationierungskonzept 2005

Entscheidend für den Soll-Zustand des Immobilienportfolios ist neben den vorgenannten Zielvorgaben das Stationierungskonzept der Armee. Auf ihm basierend wurden die Nutzung der Objekte sowie die dazu erforderlichen baulichen Massnahmen in regionalen Nutzungskonzepten festgehalten.

Aufgrund der zum Stationierungskonzept 2005 geltenden Vorgaben ist der Reproduktionswert der baulichen Infrastruktur von heute rund 20 Mia. Franken auf 15 Mia. Franken zu reduzieren. Hinsichtlich der weiteren Verkleinerung der Armee und des Werterhalts der Immobilien sollte das Stationierungskonzept rasch überarbeitet werden (vgl. Kapitel 3.2 dieses Berichts).

Das neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM)

Mit der internen Leistungsverrechnung (LV) will der Bund

- die Kostentransparenz der Verwaltungstätigkeit erhöhen und
- Wettbewerb schaffen zwischen internen Anbietern und externen Mitbewerbern.

Beides zielt darauf ab, die betriebliche Effizienz zu steigern. Voraussetzung für die Leistungsverrechnung ist eine Kosten- und Leistungsrechnung beim Leistungserbringer⁴.

³ Immo-Botschaft 2010

⁴ Seite 7, Druckschrift „Das neue Rechnungsmodell des Bundes“ (September 2006)

Leistungsverrechnung Unterbringung

Seit 2007 wurde für das Immobilienmanagement VBS (im Rahmen der Einführung NRM) schrittweise ein kreditwirksames Mietermodell eingeführt.

Entwicklung Leistungsbereich "Unterbringung" armasuisse Immobilien					
Leistungsgruppe	Beispiele für mögliche Leistungen	Verrechnung			
		2007	2008	2009	ab 2010
Mietsache	- Grundausbau - Mieterspezifischer Ausbau - Standardausstattung	Pauschalkalkulation Stufe Strategischer Mieter (SM)	Pauschalkalkulation Stufe Operativer Mieter (OM)	Pauschalkalkulation Stufe Objekt	Kosten Stufe Objekt
Objektbezogene Dienstleistungen	- Ver- und Entsorgung - Kontroll- und Sicherheitsdienst - Umgebungspflege				Pauschalk. Stufe Objekt fallweise Kosten Objekt
Nutzerspezifische Dienstleistungen	- Reinigung (Mietfläche) - Strom (Mietfläche)				
Zusatz- Dienstleistungen	- Umzugsdienste - Treuhänderische Bewirtschaftung	---	Kosten Stufe Objekt	Kosten Stufe Objekt	Kosten Stufe Objekt
- Prinzipiell basiert die Berechnung auf den Durchschnittswerten der Aufwände und Verbräuche. Gestützt auf Erfahrungswerte werden die Kostensätze jeweils im Hinblick auf den nächsten Voranschlag angepasst. - Die Kosten auf Stufe Objekt werden für die Zusatzdienstleistungen seit 2008 und die Mietsache ab 2010 effektiv verrechnet.					
Grundlagen: Kap. 17.4.3 „Einleitung“ Handbuch HH+RF in Zusammenhang mit Kap. 17.4.6 „Verrechnung der Leistungen“ Handbuch HH+RF					

Tabelle 2: Entwicklung Leistungsbereich "Unterbringung" armasuisse Immobilien

Leistungserbringer im Mietermodell sind im VBS einerseits die Eigentümervertreterin „arImmo“ und andererseits die Betreiberin „LBA“. Ansprechpartner (single point of contact) für alle Immobilienfragen der Mieter bzw. der Leistungsbezüger ist indes einzig die „arImmo“. Diese hat die Unterbringung gemäss Leistungskatalog in Rechnung zu stellen⁵. Wo immer möglich ist dabei das marktorientierte Modell anzuwenden. Aus der Anwendung dieser Vorgabe resultieren bei militärischen Bauten in der Regel Unterdeckungen⁶. Bei arImmo gelangt daher – soweit nicht eine Vermietung an Dritte vorliegt⁷ – grundsätzlich die kostenorientierte Miete zur Anwendung⁸.

Bezüglich der übergeordneten Strategie des Departements stellt die EFK fest, dass arImmo bei der Einführung des Mietermodells bzw. des Facilitymanagements Teilziele zu beachten hat, die sich gegenseitig beeinträchtigen (Abbau von personellen Ressourcen und optimale Projektlänge, rasch zu reduzierende Kosten und ein nur bedingt marktfähiges und allmählich anpassbares Immobilienportfolio, Grundsätze des Wettbewerbs und LBA als gesetzter Betreiber⁹). Um eine erfolgversprechende FM-Strategie ableiten zu können, müssen aber die Teilziele der übergeordneten Stufe klar und möglichst widerspruchsfrei sein. Denn bei jeder Zielantinomie besteht die akute Gefahr, dass

⁵ Abschnitt 17.4.8 „Rollen und Aufgaben“ Handbuch HH+RF (15.01.09)

⁶ Art. 41 Abs. 3 FHV in Zusammenhang mit Abschnitt 17.4.4 „Mietsache“ Handbuch HH+RF (15.01.09)

⁷ Abschnitt 17.4.7 „Besondere Bestimmungen HH+RF“ 15.01.09)

⁸ Abschnitt 17.4.12 „Anhang“ Handbuch HH+RF (15.01.09)

⁹ vgl. auch EFK-Bericht 8341 „Steuerung der immobilienrelevanten Betreiberleistungen“

- die Migrationsstrategie zum Sollzustand nicht zielstrebig entwickelt werden kann (vgl. Ziffer 3.2 dieses Berichts),
- Lösungen (z.B. Optimierung der Organisation und der elektronischen Hilfsmittel) nicht rechtzeitig vorliegen und somit (zu lange) am Alten festgehalten wird (vgl. Ziffern 3.4 und 4 dieses Berichts).

Dadurch fallen höhere Projektkosten an und der angezielte wirtschaftliche Erfolg wird sich bestenfalls verzögert einstellen.

3.2 Der Soll-Zustand ist noch zu modellieren

Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Rahmenbedingungen hat arlmmo das Immobilienportfolio analysiert. Hinsichtlich der knapper zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ging es dabei vor allem darum, grob festzulegen, wie das Immobilienportfolio zu strukturieren ist, wenn der Wert der baulichen Investitionen möglichst erhalten bleiben soll.

Die Erkenntnisse dieser Analyse sollen dem zu überarbeitenden Stationierungskonzept als Grundlage dienen und anschliessend in den regionalen Nutzungskonzepten berücksichtigt werden.

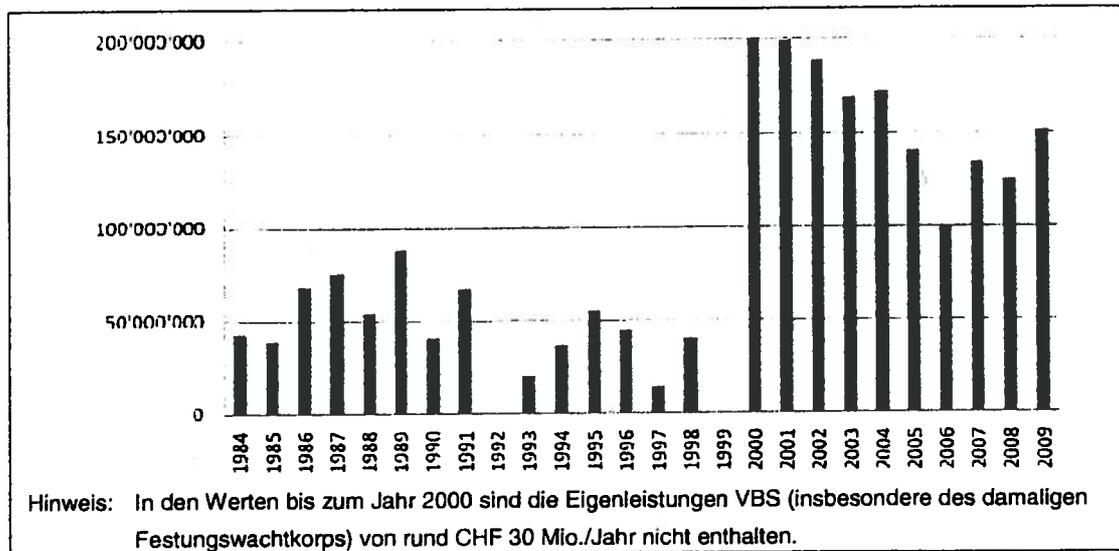
3.2.1 Ein auf über 4 Mia. Franken angewachsener Instandsetzungsbedarf

Das mit den Kantonen im Rahmen des Stationierungskonzepts 2005 vereinbarte Ziel ermöglicht einen von 20 auf 15 Mia. Franken reduzierten Reproduktionswert. Um diesen angepassten Vermögenswert dereinst erhalten zu können, veranschlagt arlmmo den jährlichen Instandsetzungsbedarf auf rund 450 Mio. Franken (vgl. nachfolgende Tabelle 3).

Nicht berücksichtigt sind in dieser Betrachtung

- der effektive Reproduktionswert, welcher von anfänglich 26 Mia. Franken heute erst auf rund 20 Mia. Franken im Kernbestand reduziert werden konnte,
- die entsprechend grösser zu unterhaltende Flächen (vgl. Tabelle 4),
- die Instandsetzungsarbeiten im übrigen Immobilienbestand (insbesondere ist auch der Dispositions-Bestand minimal zu unterhalten) sowie
- neu anstehende Investitionen im Interesse eines erhöhten Energie- und Flächennutzungsgrads.

Für Instandhaltungsmassnahmen des wesentlich grösseren Immobilienportfolios wurden in den letzten 25 Jahren zum Teil Beträge von weit weniger als 100 Mio. Franken eingesetzt (vgl. nachfolgende Grafik 1). Beiträge bis 200 Mio. Franken standen ab dem Jahr 2000 zur Verfügung. So wurden z.B. mit der Immobilienbotschaft VBS 2009 156 Mio. Franken bewilligt.



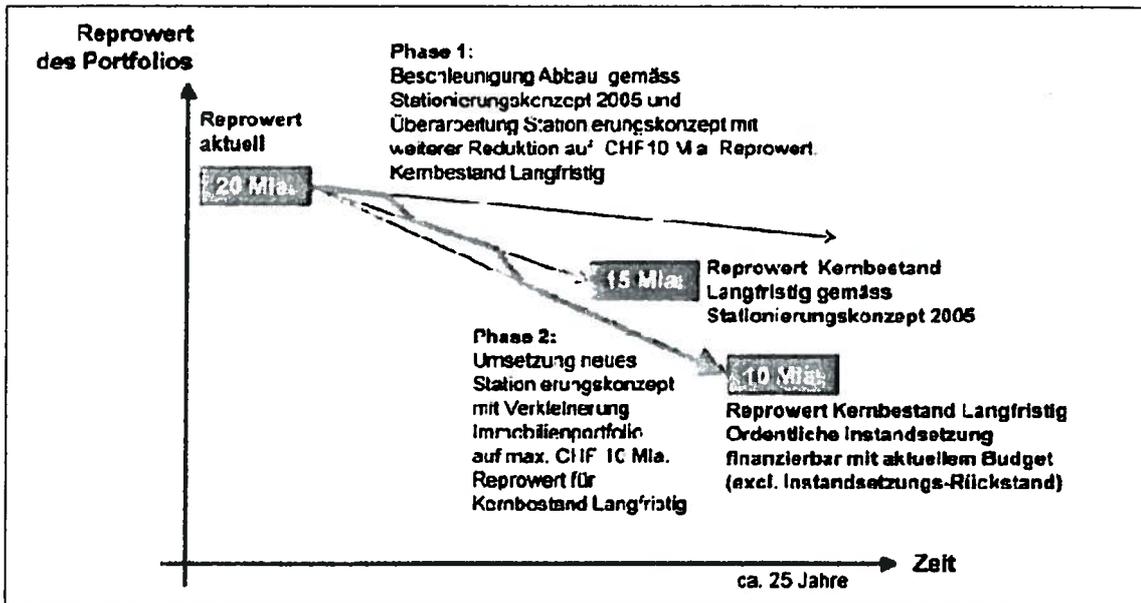
Grafik 1: (Grundlage: „Finanztechnische Prüfung Immobilien – Vorgehen Gesamtportfolio“ Arbeitsexemplar, pom+)

In der Folge staut sich der Instandsetzungsbedarf auf. Dieser wird auf über 4 Mia. Franken geschätzt. Gemäss arlmmo kann daher die bestehende Substanz nicht mehr fachgerecht unterhalten werden; es findet ein beschleunigter Wertverlust statt.

3.2.2 Der Wert des Immobilienportfolios muss reduziert werden

Die Sollmodellierung der arlmmo basiert daher auf folgenden Annahmen:

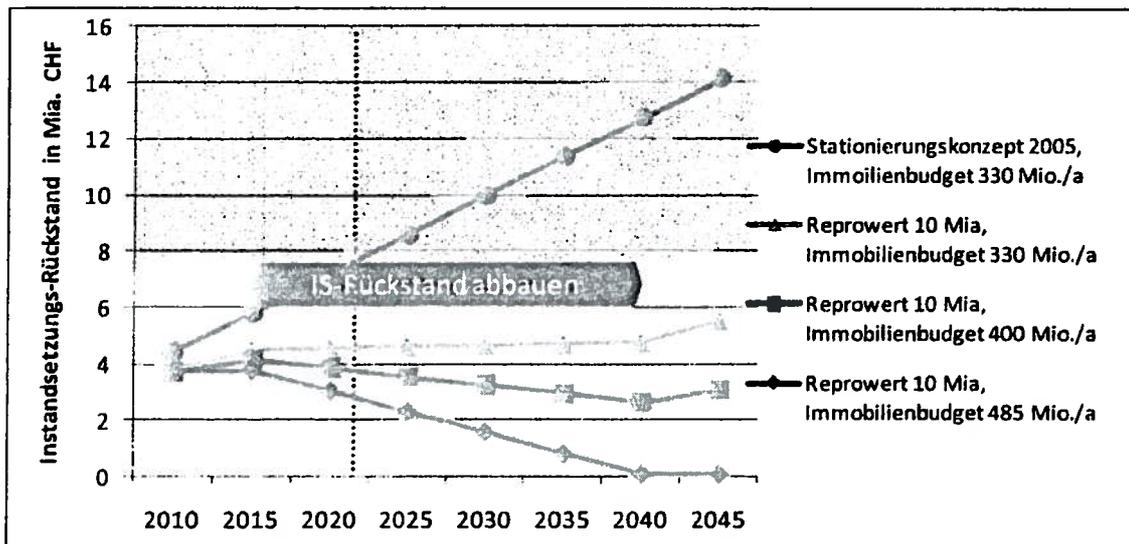
- Der Reproduktionswert des langfristig benötigten Kernbestands kann (hinsichtlich der weiteren Verkleinerung der Armee) mit dem neuen Stationierungskonzept von 15 auf 10 Mia. Franken reduziert werden (aktueller Wert: rund 20 Mia. Franken), das heisst, überzählige Standorte werden bereinigt bzw. aufgegeben.
- Der Abbau des übrigen (aktuell noch genutzten) Kernbestands erfolgt im Instandsetzungszyklus von 25 Jahren.
- Zukünftige Investitionen unterstützen den Abbau und die Bereinigung des Immobilienportfolios.
- Werterhaltende Massnahmen / Modernisierungen erfolgen nur zugunsten der Objekte im langfristig benötigten Kernbestand.
- Wertverluste an den übrigen (aktuell noch genutzten) Objekten werden indes in Kauf genommen; auf Modernisierungen wird möglichst verzichtet, die Instandsetzung minimiert und die Beseitigung des Nachholbedarfs beschränkt sich auf den Vollzug der gesetzlichen Auflagen (z.B. Sanierung zur Erhaltung der Werkeigentümerhaftung sowie von Altlasten).



Grafik 2 (Grundlage: Angebotsplanung Eigentümervertreter, Info EFK vom 10.09.10)

3.2.3 Werterhalt kostet jährlich mindestens 330 Mio. Franken

arImmo geht davon aus, dass mit dem so beschriebenen, stark reduzierten Kernbestand der jährliche Investitionsbedarf gegenüber dem Stationierungskonzept 2005 um rund 120 Mio. Franken reduziert werden kann. Das heisst, dass die ordentliche Werterhaltung des Immobilienportfolios mit dem Wiederbeschaffungswert von 10 Mia. Franken mit jährlich 330 Mio. grundsätzlich sichergestellt werden kann.



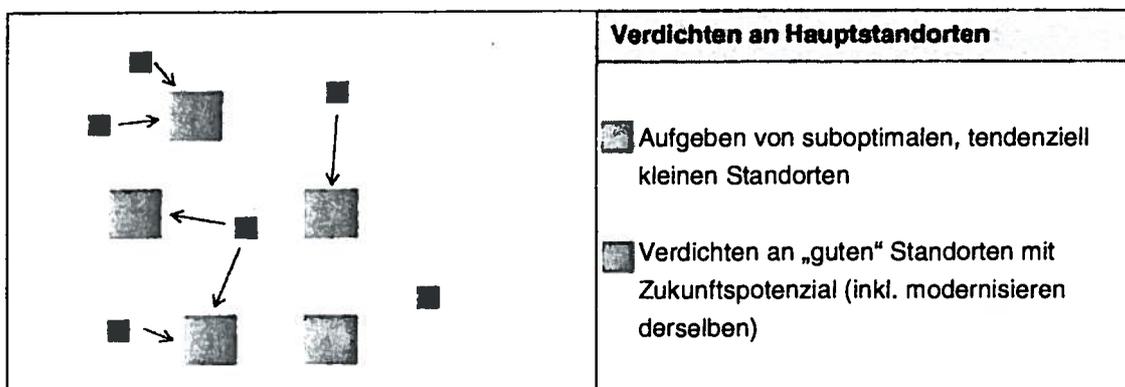
Grafik 3 (Grundlage: Angebotsplanung Eigentümervertreter, Info EFK vom 10.09.10)

Für den Abbau des aufgelaufenen Instandsetzungsbedarfs sowie den Vollzug der gesetzlichen Auflagen muss indes während der Dauer eines Instandsetzungszyklus von 25 Jahren mit Zusatzkosten von jährlich rund 150 Mio. Franken gerechnet werden.

Kostentreiber im Bereich Instandhaltung	CHF (Mio./Jahr)
Ordentlicher (laufender) Instandsetzungsbedarf, $\geq 1.5\%$ ¹⁰ von CHF 15 Mia.	ca. 240
Aufgelaufener Instandsetzungsbedarf von über CHF 4 Mia. in 25 Jahren abgebaut	ca. 180
Gesetzliche Massnahmen (Lärmschutz, Altlasten usw.)	ca. 30
Totaler Mittelbedarf im Rahmen der Eckwerte zum Stationierungskonzept 2005	ca. 450
Mögliche Einsparungen gegenüber Stationierungskonzept 2005	ca. - 120
Instandhaltungskosten für Immobilienportfolio im Wert von CHF 10 Mia	ca. 330
Abbau Instandsetzungsbedarf und Vollzug von Auflagen	ca. 150
Total Mittelbedarf gemäss Sollmodellierung arlmmo	ca. 480
Grundlage: Insbesondere Angebotsplanung Eigentümervertreter, Info EFK vom 10.09.10	

Tabelle 3: Jährlicher Mittelbedarf gemäss Sollmodellierung arlmmo

Aufgabe der arlmmo ist es, das Immobilienportfolio VBS auf die zukünftige Leistungsfähigkeit der Armee auszurichten. Die EFK stellt fest, dass die entsprechende Modellierung auf Basis der aktuellen übergeordneten Vorgaben nur behelfsmässig erfolgen kann (vgl. auch Ziffer 3.1 dieses Berichts). Dieser Herausforderung begegnet die arlmmo indes vorausschauend; ihr Planen und Handeln zielt auf wesentlich schlichtere Strukturen, die auch mit weniger Aufwand betrieben werden können. Angestrebt wird eine Verdichtung an Hauptstandorten.



Grafik 4 (Grundlage: Angebotsplanung Eigentümervertreter, Info EFK vom 10.09.10)

Bis das neue Stationierungskonzept und die darauf basierenden regionalen Nutzungskonzepte festgelegt sind, besteht die Gefahr, dass zu viele Standorte (mit zum Teil kaum ausgelasteten Flächen) möglichst lange unverändert erhalten bleiben. Dadurch werden die Ressourcen nicht nachhaltig genug eingesetzt; Fehlinvestitionen sind daher möglich.

Um solche bis zum Vorliegen des neuen Stationierungskonzepts zu vermeiden, werden deshalb gemäss arlmmo Investitionsschwerpunkte an ausgewählten, gesicherten Standorten gebildet. Alle andern Standorte müssen im Rahmen der Überarbeitung des Stationierungskonzepts überprüft werden. Hier wird deshalb in der Zwischenzeit auf eine Modernisierung verzichtet und die Instandsetzung unter Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit reduziert werden.

Bei knappen Ressourcen muss bei der Erarbeitung des künftigen Stationierungskonzepts vor allem der wirtschaftliche Aspekt beleuchtet werden. Das heisst bei der geplanten Verdichtung der Standorte sind regionalpolitische Interessen zurückhaltend zu beurteilen. Sollten die Prioritäten (teilweise) umgekehrt gesetzt werden, ist davon auszugehen, dass dadurch (aus wirtschaftlicher

¹⁰ Anmerkung EFK: Branchenüblicher jährlicher Mittelsatz (Grundsätzlich steigen die Instandhaltungskosten mit der Abnahme des Zustandswertes von mindestens 1/2% bis zu 2% des Neu- bzw. Reproduktionswertes.)

Sicht) vermeidbare Mehrkosten anfallen und die Lösung der aktuellen Probleme zumindest verzögert wird.

Empfehlung 3.2.3 (Priorität 1): Im Interesse eines Immobilienportfolios mit wesentlich schlichteren Strukturen, die auch mit weniger Aufwand betrieben werden können, überarbeitet das Immobilienmanagement das Stationierungskonzept möglichst rasch.

3.3 Die Erhebung des Ist-Zustand läuft noch

Im Bereich der operativen Steuerung erfüllen die Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes unter anderem Aufgaben im Vertrags-, Flächen-, Energie- und Instandhaltungsmanagement. Für den täglichen Betrieb des Objektes sind daneben die Reinigung und andere infrastrukturelle Dienste zu organisieren¹¹.

Zum Ist-Zustand der Daten und Informationen in diesem Bereich das Folgende:

3.3.1 Die Vertragsübersicht mit kleiner Unsicherheit

arlmmo bewirtschaftet rund 22'800 Mietverträge. Darunter sind rund 700 Verträge über Zumieten mit Kostenfolge von rund 41 Mio. Franken. Davon entfielen 2009 rund 24 Mio. Franken auf die kantonalen Waffenplätze (darin sind die Betreiberleistungen von etwa 1/3 eingeschlossen). Etwas mehr als 4'200 Verträge betreffen Vermietungen an Dritte, welche finanzwirksame Einnahmen von rund 17 Mio. Franken generieren. Den Benutzerorganisationen werden die Mieten im Gesamtwert von rund 1 Mia. Franken indes nicht finanzwirksam in Rechnung gestellt (kreditmässige Verrechnung).

Details zum Immobilienportfolio		Grobe Unterscheidung nach Kalkulationsarten (Kap. 17.4.4 "Mietsache" Handbuch HH+RF)			
		* Eigentum Bund		Elgentum Dritte	
		Nicht marktfähig	Marktfähig	Vermietet an Dritte	Zugemietet etc.
Interne Verträge (Anzahl)		17'837		4'251	714
Umsatz in Franken		** 1'120'656'000		16'558'470	41'107'376
Objektfläche	Kernbestand	4'460'505 m2		365'273 m2	
	Dipo-Bestand	1'277'756 m2		29'513 m2	
	Total	5'738'261 m2		394'786 m2	
Umgebungsfläche	Kernbestand	222'205'029 m2		1'670'624 m2	
	Dipo-Bestand	9'065'198 m2		206'470 m2	
	Total	231'270'226 m2		*** 1'877'094 m2	
* Gemäss Immobilienbotschaft VBS 2010: rund 13'000 Objekte mit Wiederbeschaffungswert von CHF 20 Mia.					
** Interne Kostenverrechnung ohne „fassbares“ Geld (das z.B. auf dem freien Markt eingesetzt werden könnte)					
*** Nicht enthalten sind die Umgebungsflächen der kantonalen Waffenplätze					
Grundlage: Zahlen (Stand 2009) aus Zusammenstellungen arlmmo und Immobilienbotschaft VBS 2010					

Tabelle 4: Details zum Immobilienportfolio im Zuständigkeitsbereich arlmmo

Gemäss arlmmo ist die Vertragsübersicht mit grosser Wahrscheinlichkeit vollständig. Eine kleinere Unsicherheit besteht hinsichtlich der Mietverträge, die seinerzeit durch das ehemalige Bundesamt für Militärflugplätze (BAMF) mit Dritten abgeschlossen wurden (z.B. Restaurationsbetriebe). Solche

¹¹ Ziffer 4 Art. 9 VILB

Vertragsverhältnisse werden durch die strikten Zahlungskontrollen in der Regel aufgedeckt.

Die Vollständigkeit der Vertragsübersicht kann aber von der EFK erst bestätigt werden, wenn zu jeder Fläche Klarheit über die Nutzungsart und den Nutzungsgrad der effektiven Nutzniesser herrscht und anhand der Dokumentation darüber Stichproben vor Ort vorgenommen werden. Diese Voraussetzung ist noch zu schaffen (vgl. nachfolgende Ziffer 3.3.2 dieses Berichts).

3.3.2 Die Voraussetzungen für ein Flächenpooling fehlen

Das Immobilienportfolio arlmmo enthält eine Gesamtfläche von über 230 km². Das entspricht etwa der Summe der Ausbreitungen von Neuenburger- und Murtensee¹². Nicht berücksichtigt sind dabei die Flächen der kantonalen Waffenplätze, zu denen verwertbare Angaben zum Teil noch fehlen (vgl. Tabelle 3 dieses Berichts).

Zum wirtschaftlichen bereitgestellten der (Arbeits-) Fläche sind die folgenden Hilfsmittel wesentlich:

- **Flächenstandards**
Im Rahmen diverser Objektanalysen hat arlmmo festgestellt, dass viele Flächen (und auch technische Anlagen) grosszügig und in überdurchschnittlicher Qualität geplant wurden. Im Rahmen der Optimierung soll die mögliche Flächenreduktion primär durch das konsequente Anwenden von Flächenstandards erwirkt werden.
Mit dem Aufbau dieses Hilfsmittels wurde 2009 begonnen. Im Herbst 2010 soll die Schulung „Bedarfs- und Flächenstandards“ rollen-übergreifend einsetzen.
- **Flächennutzungsart**
Die Flächenangaben gemäss Tabelle 3 basieren auf den (in der zentralen Datenbank erfassten) Angaben der Grundbuchämter sowie Daten und Informationen aus Plänen. Letztere sind noch nicht digital erfasst. Vorgesehen ist aber, dass die Flächennutzungsarten (Wohnen, Büro, Lager usw.) bis Ende 2010 zu 80% definiert sind. Bei gemischten Nutzungen kann daher nur aufgrund der physischen Pläne abgegrenzt werden, wer welche Flächen nutzt.
Anhand ausgewählter Mietverträge der arlmmo mit Dritten stellt die EFK fest, dass diese Abgrenzung detailliert erfolgt und die Marktmiete verrechnet wird.
- **Flächennutzungsgrad**
Die Steuerung der Belegung ist grundsätzlich Sache der Mieter (Leistungsbezüger). Bei diesen ist die Darstellung der Ist-Belegung im Aufbau. Auf Stufe arlmmo ist der Flächennutzungsgrad deshalb nicht dokumentiert; die effektive Belegung kann zurzeit nur mit Stichproben geprüft werden. Diese Möglichkeit wird im Rahmen von Bauprojekten genutzt. Für darüber hinausgehende Einzelprüfungen fehlen aber die Ressourcen.
Über Belegungsdaten kann arlmmo voraussichtlich Ende 2011 verfügen.

Wichtige Voraussetzungen für ein nachvollziehbares, kostenbewusstes und nachhaltiges Flächenmanagement (sogenanntes Flächenpooling) fehlen somit noch. Der Vorteil einer zentralen Datenbank muss aber sein, dass brachliegende oder kaum genutzte Flächen identifiziert werden können und zu diesen konsequent Lösungen gesucht werden. Nur so können Flächen aktiv

¹² Neuenburgersee: 215.2 km² – Murtensee: 22.8 km²

reduziert werden, Mietverträge rechtzeitig gekündigt und gegebenenfalls weitere marktfähige Objekte ausgeschieden werden.

Besonders bei flächenintensiven Anlagen muss das Portfoliomanagement mit gezielten Analysen und daraus resultierenden Strategien einen wichtigen Beitrag zur Optimierung leisten. Zu den kantonalen Waffenplätzen, Räumen, die polyvalent nutzbar sind oder solche, welche die Bedürfnisse vom mehreren Mietern abdecken können, ist daher rasch sicherzustellen, dass

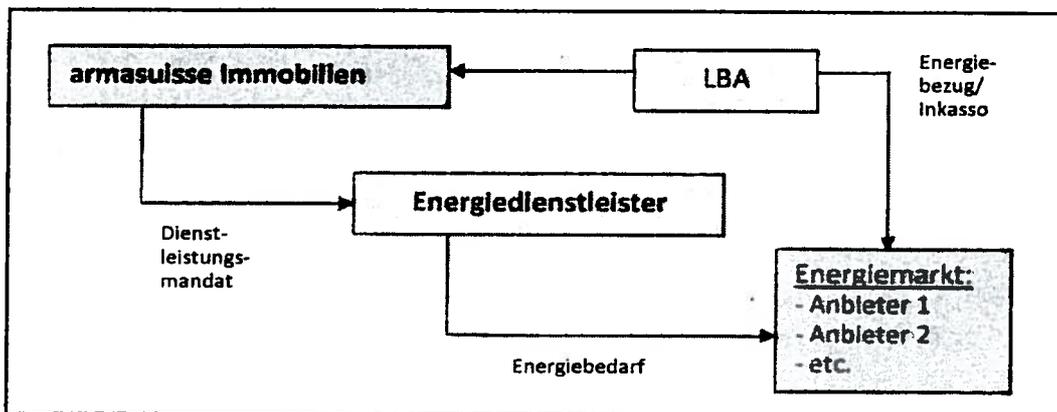
- die Flächendaten durchgängig erhoben werden,
- die Mieter periodisch über die geplanten und die effektiven Belegungsdaten berichten,
- der Nutzungsgrad der Mietflächen bekannt ist,
- Flächen, die von mehreren Mietern genutzt werden können, festgestellt werden.

Empfehlung 3.3.2 (Priorität 1): Das Immobilienmanagement erfasst in der zentralen Datenbank zu sämtlichen Flächen (auch zu denjenigen der kantonalen Waffenplätze) die Nutzungsart und – basierend auf den, von den Mietern gemeldeten Belegungsdaten – den Nutzungsgrad.

3.3.3 Fortschritte im Energiemanagement (Wärme, Strom, Gas)

Gemäss arlmmo ist der Betrieb vieler Anlagen hinsichtlich Energie- und Personalressourcen ineffizient. Der Energieverbrauch liegt daher trotz Verkleinerung der Portfolios leicht (Wärme) bis deutlich (Strom) über dem Verbrauch von 2001. Die energetische Optimierung des Betriebs von Anlagen wird daher vorbereitet. Untersucht werden Bedarf und Versorgung der grösseren Areale im Rahmen der übergeordneten Planung. Vorab werden Messstellen eingerichtet, die das Zuteilen der Energiebezüge auf die Flächen erst ermöglichen werden. Die Energieinfrastruktur wird im Rahmen der laufenden Projekte schrittweise verbessert. Die Energiekosten können daher erst mittelfristig den relevanten Energiebezugsflächen oder Anlageteilen zugeordnet werden. Parallel zur Optimierung der Energieinfrastruktur (Netzbetrieb, Netzanschlüsse, Transformationen, Messungen, etc.) wurde indes das Sparpotenzial bestmöglich genutzt, welches der deregulierte Energiemarkte bietet.

Was die Vorgehensstrategie vom 31.05.10¹³ betrifft, wird diese seit Mitte 2010 schrittweise umgesetzt. Sie sieht für die Beschaffung und das Betreiben des spezifischen Managementsystems einen dazu qualifizierten Dienstleister vor.



Grafik 4 (Grundlage: Vorgehensstrategie 2010 ff (FM „Energie“ armasuisse Immobilien) vom 31.05.10)

¹³ Vorgehensstrategie 2011 ff (Facility Management „Energie“ armasuisse Immobilien) vom 31.05.10

Die Neuerungen zielen insgesamt auf einen jährlichen kommerziellen Mehrwert von über 3 Mio. Franken ab. Im Bereich der Beschaffung konnten gemäss arlmmo schon messbare Erfolge erzielt werden (z.B. Einsparung Stromkosten für den Waffenplatz Thun: rund 100'000 Franken pro Jahr).

In Spezialgebieten einen externen Dienstleister einzusetzen erachtet die EFK als zweckmässig. Diese Besitzen Erfahrungen in der Branche und können zusätzlich Lösungsansätze einbringen. Zudem besteht die Chance, dass sich das FM stärker auf seine Primärprozesse konzentrieren kann (vgl. Ziffer 3.4.2 dieses Berichts). Diese positive Entwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Planungsinstrumente im Bereich der Energieversorgung bis auf weiteres ungenügend sind. Auch bei einem gut aufgestellten Beschaffungswesen steckt das grosse, noch weitgehend unangetastete Sparpotential im richtigen Betrieb, der Analyse und Optimierung der Energiesituation des einzelnen Standortes¹⁴. Dazu gehört ein möglichst detailliertes und periodisches Reporting über den Ressourcenverbrauch pro Energiebezugsfläche bzw. Betriebseinrichtung¹⁵. Diese Voraussetzungen sind mit geeigneten Vorrichtungen rasch zu schaffen.

Empfehlung 3.3.3 (Priorität 2): Das Facilitymanagement nutzt das bestehende Sparpotential bzw. schont Ressourcen indem es

- die zum Energiemanagement fehlenden Planungs- und Steuerungsinstrumente so rasch wie möglich einführt
- den Energieverbrauch pro Fläche oder Betriebseinrichtung periodisch erfasst, analysiert und (wo möglich) optimiert.

3.3.4 Dem Instandhaltungsmanagement fehlen messbare Daten

Allgemein bekannt ist, dass das Immobilienportfolio arlmmo viele Gebäude enthält, die in überdurchschnittlicher Qualität erstellt wurden. Diese konnten daher in der Regel über die normale Lebensdauer hinaus betrieben werden, stossen jetzt aber an ihre kritische Grenze. Nicht unwesentlich ist dabei die Tatsache, dass das Immobilienportfolio VBS überdurchschnittlich viele Gebäude enthält, die in der Phase der Hochkonjunktur (1970-er-Jahre) erstellt wurden. Bei Störungen an technischen Anlagen sind Ersatzteile häufig nicht mehr verfügbar. Zusammen mit dem in den letzten Jahren vernachlässigten Unterhalt (vgl. Ziffer 3.2 dieses Berichtes) führte diese Ausgangslage zum Teil sogar dazu, dass Gebäude zumindest vorübergehend geschlossen werden mussten (z.B. Kaserne Bremgarten¹⁶).

Was zum Erhalten der Funktionalität zu tun wäre, geht aus den Service-Level Agreements mit dem Betreiber LBA (vgl. Ziffer 3.1 dieses Berichts) hervor. Hinsichtlich deren Umsetzung beanstandet die arlmmo die ungenügende Lieferbereitschaft und -vermögen der LBA sowie die fehlende Dokumentation über die erbrachte Leistung (arlmmo ist nur die zur Gesamtfläche bestellte Leistung bekannt).

¹⁴ vgl. Controllingbericht, Portfoliocontrolling UNS vom 19.08.09

¹⁵ vgl. Vorgehensstrategie 2011 ff (Facility Management „Energie“ armasuisse Immobilien) vom 31.05.10

¹⁶ vgl. EFK-Bericht 7301

Fest steht, dass die Leistungslücken der LBA (im Rahmen der geltenden Rahmenbedingungen) nicht ohne weiteres mit Fremdleistung (Outsourcing) geschlossen werden können. Zu bemängeln ist aber, dass diese bis heute nicht detailliert bekannt sind und quantifiziert werden können. Denn zum Überwachen und Steuern eines Beauftragten sind die effektiv erbrachten Leistungen, die am einzelnen Objekt oder Objektteil bezogen werden von Interesse. – Der Aufbau von Benchmarks wird dadurch verhindert. Somit werden Ziele, die mit dem FM Prozess „Instandhaltung“ zu verfolgen sind (Funktionsgewähr, Verfügbarkeit, Langlebigkeit der Investition, gepflegtes Erscheinungsbild) nicht oder zumindest nicht messbar erreicht.

Messbare Daten sind indes unerlässlich für die Planung, Steuerung und das Management der Ressourcen. Die Gefahr ist daher gross, dass in diesem Umfeld die (ohnehin knappen) Mittel für unnötige Massnahmen eingesetzt werden und Verbesserungspotenzial nicht entdeckt wird. Letzteres kann auch zu teuren Sofortmassnahmen führen.

Die EFK stellt daher weiterhin fest, dass die SLA in ein wenig gefestigtes Handlungsumfeld fällt und die Betreiberleistungen noch kaum differenziert erfasst werden¹⁷.

Empfehlung 3.3.4 (Priorität 1): Das Facilitymanagement optimiert die Instandhaltung und die Wirkung seiner Organisation indem es die LBA mit Nachdruck dazu auffordert, seine erbrachten Leistungen vollständig und – soweit wie nötig – detailliert zu rapportieren; die Leistungsvereinbarungen sind auf dieser Basis zu überwachen und durchzusetzen.

3.3.5 Erfolge im Bereich der Reinigung

Wie die Instandsetzung ist auch die Reinigung grundsätzlich Bestandteil der SLA, die zwischen arImmo und LBA vereinbart wurde. Was die Qualität der Leistungserfassung betrifft, unterscheidet sich diese daher nicht von der Instandhaltung. Wesentlich ist aber, dass im Bereich der Reinigung bereits erkanntes Einsparungspotenzial konkreter verfolgt wird. Erfolge wurden bereits erzielt oder sollen noch nachweisbar durch das Folgende erzielt werden:

- **Angemessene Betriebsstandards**

Der Betriebsstandard (Service Levels) wurde neu definiert. Gemäss arImmo wurden dabei Anliegen des Sauberkeit und des gepflegten Erscheinungsbilds zielbezogen beachtet. Im Bereich der Reinigung wurde z.B. der Leistungsumfang gegenüber dem vormaligen Standard um 40% gesenkt. Wertmässig entspricht diese Anpassung einem Dienstleistungsauftrag von rund 18 Mio. Franken. Klar festzuhalten ist, dass diese Kosteneinsparung nur theoretischer Natur ist, denn im Rahmen des Mietermodells wurden diese Leistungen nie erbracht; der damit beauftragte LBA fehlten die Ressourcen dazu.

Kosteneinsparungen erfolgten durch den angepassten Betriebsstandard daher keine. Sichergestellt wurde aber durch die Neubetrachtung, dass in Zukunft (etwa bei einem Outsourcing) keine unnötigen Leistungen bestellt werden.

Über alle Leistungstreiber betrachtet ergab sich aus den neuen Betriebsstandards eine Leistungssenkung von über 30%.

¹⁷ vgl. EFK-Bericht 8341

Leistungstreiber (Kostenarten)	Reduktion	
	Leistung	(Mio. CHF)
Wert der Dienstleistungen; Kostenschätzung vor Überarbeitung der Standards		(162.00)
Reinigung	40%	(18.2)
Umgebungspflege	35%	(10.4)
Inspektion/Wartung	10%	(3.6)
Zusatz-Dienstleistungen Ver-/Entsorgung	90%	(18.8)
Reduktion des theoretischer Wert der Dienstleistungen		(51.0)
Wert der Dienstleistungen; Kostenschätzung mit neuen Standards		(111.0)

Tabelle 4: Kalkulierte Reduktionen durch Senkung der Service Levels

- **Leistungsbündelung**

Die Optimierung durch Bündelung der Aufträge, so wie das übereinstimmende Ausschreiben der Leistung ist geplant. Wesentliche Details zum Outsourcing sind noch festzulegen. Insbesondere ist mit Blick auf die Ressourcen der LBA noch offen, wer die vertragskonforme Leistungserbringung überwachen soll. Unbestritten ist dabei, dass bei jeder Lösungsvariante armasuisse die Beschaffungsstelle ist und bleibt. Dies auch, wenn z.B. die LBA in der Rolle eines Generalunternehmung auftritt (vgl. auch Ziffer 5 dieses Berichts).

(Beurteilung und Empfehlung hinsichtlich Leistungserfassung im Rahmen der SLA entspricht Ziffer 3.3.4 dieses Berichtes)

3.4 Die volle Wirkung der FM-Prozesse ist noch sicherzustellen

Um bei reduzierten Personalkapazitäten die FM-Leistungen optimal erbringen zu können, sind gemäss Immobilienbotschaft VBS 2010 neben gezielten Anpassungen an der Infrastruktur, alle Prozesse und die Organisation zu optimieren sowie die Informatik-Plattform auszubauen. Erwähnt wird dabei, dass wegen dem erfolgten Abbau der Personalressourcen bei der Umsetzung der eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen indes grosse personelle Engpässe bestehen.

3.4.1 Die Steuerungsprozesse sind im Aufbau

Im Rahmen der neuen Prozessarchitektur vom 25.02.09 wurden alle Geschäftsprozesse neu überarbeitet und dokumentiert. Dabei wurden auch die Vorgaben der EFV zum Internen Kontrollsystem (IKS) beachtet; die dafür notwendigen Kontrollpunkte sind bezeichnet. Die überarbeiteten Geschäftsprozesse gelten seit rund einem Jahr. Sie unterliegen dem permanenten Verbesserungsprozess und haben sich aus Sicht arlmmo grundsätzlich bewährt. Noch nicht ganz zu befriedigen vermögen indes

- die Steuerungsprozesse des Fachbereichs Facilitymanagement
- die Strategieprozesse des Fachbereichs Portfolio- und Umweltmanagement (vgl. Ziffer 5 dieses Berichts)
- der Prozessbeschrieb zum IKS (vgl. Ziffer 4 dieses Berichtes)
- die Integration aller Geschäftsprozesse der Unternehmung „armasuisse“ im Informatik-Management-System (IMS).

Die FM-Steuerungsprozesse sind zurzeit im Aufbau. Gemäss arlmmo geht es vor allem darum, die erwarteten Inputs und Outputs im Rahmen des Gesamtmodells klar abzusprechen und für alle

Beteiligten verbindlich zu formulieren. Ungünstig wirkt sich dabei – nebst der noch wenig klaren Zielsetzung der übergeordneten Stufe VBS (vgl. Ziffer 3.2 ff dieses Berichts) – die fehlenden Richtlinien der Branche (z.B. Berufsverband für Facility und Real Estate Manager). Positiv hervorgehoben wird, dass die Überarbeitung die Möglichkeit bot, das Rollenspiel kritisch zu prüfen. Das hat bereits zu einer Verbesserung der Abläufe geführt. Erwartet wird auch, dass aufgrund der Integration aller Geschäftsprozesse in das IMS insbesondere der Informationsfluss beschleunigt wird und die Durchlaufzeiten verkürzt werde. Dadurch kann ein weiterer Beitrag zur verbesserten Qualität und zu Kostenersparnissen geleistet werden.

Die FM-Prozesse sollen in ihrer Gesamtheit Ende 2010 vollständig vorliegen, so dass mit der Ausbildung – wie geplant – im Frühjahr 2011 begonnen werden kann.

3.4.2 Nicht alle FM-Prozesse können betrieben werden

Das FM arlmmo verfügt heute über rund 60 Vollzeitstellen. Die Schlusspräsentation „Organisationscontrolling/Ressourcenquantifizierung“ vom 16.08.08 der Firma „pom+Consulting AG¹⁸“ zeigt aber auf, dass für das bestehende Immobilienportfolio rund 100 Vollzeitstellen zum Betreiben der FM-Prozesse im Kompetenzbereich arlmmo nötig wären. Die Ressourcenlücke hat zur Folge, dass das FM seine Aufgaben stark priorisieren muss. So wird z.B. der Prozess F8 „Baubegleitendes FM“ mit absolut geringstem Aufwand betrieben. Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Rahmenbedingungen gilt analoges für den Kompetenzbereich der LBA, der alle FM-Prozesse im Bereich Betrieb und Instandhaltung betreibt (vgl. Ziffer 3.3 dieses Berichtes).

Das noch wenig gefestigte Arbeitsumfeld erfordert von jedem einzelnen Mitarbeitenden hohes Engagement. Der bei einer Reorganisation ohnehin vorhandene Arbeitsdruck wird durch die knappen Ressourcen zusätzlich erhöht. Auch wenn die arlmmo bestätigt, dass die Arbeitszufriedenheit als gut beurteilt wird, besteht trotzdem die akute Gefahr, dass Grenzen des Verantwortbaren überschritten werden. Dadurch sind die Vermögenswerte (Objekte und Betriebseinrichtungen) noch geringer gesichert. Das heisst, Pflichten und Ressourcen, die in der heutigen Organisation in einem groben Missverhältnis stehen, sollten rasch aufeinander abgestimmt werden. Im Rahmen der Lösungssuche ist daher auch zu prüfen, welche FM-Prozesse mit welcher Kostenfolge an Private ausgelagert werden können. Lösungen sind im Interesse des Mietermodells rasch aufzuzeigen, denn dessen Erfolg ist nur sichergestellt, wenn alle FM-Leistungen optimal erbracht werden.

Empfehlung 3.4.2 (Priorität 2): Um Werte erhalten zu können, zeigt das Facilitymanagement (FM) auf, welche möglichen FM-Leistungen mit welcher Kostenfolge an Private ausgelagert werden können.

¹⁸ pom+Consulting AG berät Unternehmen im In- und Ausland sowie die öffentliche Hand in den Bereichen Immobilienmanagement und Organisationsentwicklung. Das Leistungsportfolio beider Bereiche umfasst die Unternehmensentwicklung, die Prozess- und Strukturgestaltung, das Informations- und Kommunikationsmanagement sowie das Kosten- und Wertmanagement.

4 Die IKS-Vorgaben der Eidg. Finanzverwaltung werden beachtet

Das IKS ist ein integraler Bestandteil der Risikopolitik des Bundes. Das revidierte Finanzhaushaltgesetz (FHG) vom 7. Oktober 2005 hält explizit fest, dass innerhalb der Bundesverwaltung ein internes Kontrollsystem (IKS) aufgebaut, genutzt und überwacht werden muss.

Gemäss Art. 39 FHG ist der Rüstungschef verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in seinem Zuständigkeitsbereich. Die entsprechenden Arbeiten wurden auf Stufe Unternehmen „armasuisse“ weitgehend an den Leiter „Betriebsbuchhaltung und Datenmanagement“ (IKS-Beauftragter) und auf Stufe des Kompetenzzentrums Immobilien an den stellvertretenden Leiter „Planung, Controlling und Support“ (IKS-Verantwortlicher) delegiert.

4.1 Das IKS bezieht sich auf finanzrelevante Geschäftsprozesse im engeren Sinn

Die EFK stellt fest, dass sich das IKS im Aufbau befindet. Das Berichtswesen zu Händen der Unternehmensleitung und des Rüstungschefs bezieht sich auf die finanzrelevanten Geschäftsprozesse im engeren Sinn. Das heisst, dass im Rahmen des IKS momentan

- nur Gefahren mit Bezug auf die spezifischen Aspekte der Finanzplanung und Budgetierung betrachtet und analysiert werden, indes
- Risiken (Gefahren und Chancen), die bei der Sicherung der bestehenden Vermögenswerte zu beachten sind, also alle ebenfalls kostenrelevanten Vorgänge rund um ein bauliches Objekt, nicht zu erfassen sind.

Auf Stufe arlimmo wachen grundsätzlich die Prozessverantwortlichen darüber, dass ihre spezifischen Geschäftsprozesse eingehalten werden. Über die dort definierten IKS-Kontrollpunkte haben sie dem IKS-Verantwortlichen periodisch zu berichten. Dieser ist verantwortlich für die IKS-Kontrollmatrix „Finanzplanung und Budgetierung“. In dieser sind die erfassten Risiken bewertet, die Verantwortlichkeiten, die Periodizität der Kontrollen sowie die Kontrollart und Wirkung ablesbar. Die Berichterstattung an den Rüstungschef erfolgt durch den IKS-Beauftragten auf dieser Grundlage (vgl. Beurteilung und Empfehlung unter der nachfolgenden Ziffer).

4.2 Wesentliche Risiken legt der Controllingbericht offen

Die aktuelle IKS-Kontrollmatrix (Version vom 24.02.10) enthält keine Risiken, die als kritisch eingestuft wurden. Gemäss arlimmo wurden allerdings seit ihrer Implementierung keine internen Kontrollen bezüglich der Einhaltung der IKS-Prozesse durchgeführt.

Im Interesse der Qualitätssicherung und der Risikobeherrschung, wird im Kompetenzbereich Immobilien indes sichergestellt, dass

- laufend eine Pendenzenliste über die Massnahmen geführt wird, die zur optimalen IKS-Prozessmodellierung und -beschreibung noch zu beachten sind;
- periodisch über immobilienpezifische Chancen und Gefahren zumindest verbal berichtet wird;
- seit 2009 ein Risikomanagement geführt wird, welches jährlich die Risiken beurteilt und die notwendigen Massnahmen festlegt.

Aus Sicht der EFK sind die wesentlichen Risiken rund um die baulichen Objekte im Controllingbericht „Portfoliocontrolling UNS“ vom 19. August 2009 erfasst. Beispielhaft soll hier die kritische Situation als Folge des vernachlässigten Unterhalts (sog. „Bugwelle“) erwähnt werden, der

zu längerem Ausfall von Anlagen und – über das ganze Immobilienportefeuille gesehen – zu einem Erneuerungsstau in Milliardenhöhe führen kann bzw. schon geführt hat (vgl. Ziffer 3.2 dieses Berichtes).

Das IKS der arlmmo entspricht den (minimalen) Anforderungen der Eidg. Finanzverwaltung (EFV). Damit es im Facilitymanagement zielführend wirkt und den Ansprüchen eines Frühwarnsystems entspricht, gilt es jedoch sämtliche finanzrelevanten Risiken (Chancen und Gefahren) rund um das Immobilienportfolio VBS abzubilden. Nur so trägt das System IKS zur durchgängigen Generierung der Daten von unten nach oben (Departement VBS) und somit auch zur Qualität des Informationsaustausches und des Kontrollwesens bei (vgl. auch Ziffer 5 dieses Berichtes). Vorausgesetzt wird dabei, dass diese Informationen zur Risikominimierung (Gefahren) und zu Kosteneinsparungen (Chancen) zukunftsgerichtet überwacht, regelmässig aktualisiert und in der IKS-Kostenmatrix angemessen erfasst werden.

Empfehlung 4.2 (Priorität 2): Das „Interne Kontrollsystem“ unterstützt die Führungskräfte mit Dokumenten und Nachweisen zu einem umfassenden Risikomanagement. Das heisst,

- das IKS hat – soweit wie zweckmässig – auch über Risiken zu berichten, die ausserhalb des von der Eidgenössischen Finanzverwaltung festgelegten Rahmens geortet werden;
- das Immobilienmanagement hat im zentralen Kontroll- und Führungssystem sämtliche Risiken (Chancen und Gefahren) rund um das Immobilienportfolio VBS abzubilden.

5 Wesentliche Empfehlungen aus früheren Prüfberichten bleiben pendent

In den Stellungnahmen zu den EFK-Berichten sicherte die „arlmmo“ diverse Massnahmen zu. Die EFK stellt fest, dass diese im Rahmen des permanenten Verbesserungsprozesses zwar beachtet werden. Sie konnten aber aufgrund der übergeordneten Ziele und Rahmenbedingungen nicht durchgängig wie geplant umgesetzt werden, können aber zu einem guten Teil mit den Empfehlungen dieses Berichtes abgeschrieben werden.

Speziell eingegangen wird daher nur auf das Folgende:

- Zentrale Führungsinstrument (Cockpit) besteht noch nicht (PA 6299, Empfehlung 6.7 und 7257, Empfehlung 4.5)

Bis Ende 2010 sollen die Grundlagen (Portfoliostrategie, Bericht Portfoliocontrolling, Datenkonzept und FLAG Leistungsauftrag) für die Einführung eines Controllings und Cockpits bei armasuisse Immobilien (Termin: ab 2012) vorliegen. Die Daten und Informationen sollten danach durchgängig von unten nach oben (Departement VBS) generiert werden. (vgl. Empfehlung unter Ziffer 4.2 dieses Berichtes)

- Organisationsfragen (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung) bleiben offen

Das Rollenverständnis und die Ergebnisverantwortung innerhalb arlmmo und unter Eigentümer, Mieter und Betreiber sind klar definiert (Empfehlung 4.1 zur Ergebnisverantwortung). Aufgrund der Feststellungen in diesem Bericht, beurteilt die EFK das Wirkungsvermögen der bestehenden Organisation als sehr eingeschränkt. Insbesondere wird die Betreiberverantwortung ungenügend wahrgenommen (vgl. Ziffer 3.3.4 in Zusammenhang mit Ziffern 3.3.2, 3.3.5 und 3.4.2 dieses Berichtes). Die Eigentümerin arlmmo kann dadurch den Werterhalt nicht oder nur mit

hohem Kontrollaufwand gewährleisten.

Konkret stehen die folgenden Fragen im Raum:

PA 7250 und 7257 (diverse Empfehlungen betreffend die Zusammenarbeit mit LBA)

- o Wie führt arlimmo den von ihr beauftragten Betreiber LBA (die Praxis zeigt, dass dieses Ziel mit den bestehenden SLA, insbesondere der geltenden Kompetenzregelung nicht gelingt)?
- o Wie begegnet arlimmo dem erhöhten Kontrollaufwand und der im Rahmen der Betreiberverantwortung eingeschränkten Struktur- und Prozesstransparenz (insbesondere beim Outsourcing von FM-Prozessen, wenn LBA in der Rolle eines Generalunternehmers auftreten sollte)?

PA 7301 (Empfehlung 6.2 bezüglich vermeidbarer Mehrkosten bei Gemeinschaftswerken)

- o Wie stellt arlimmo bei Gemeinschaftswerken mit Dritten sicher, dass nur Zahlungen an den unerlässlichen Bedarf des VBS entrichtet werden bzw. die Zusicherungen dafür nur von dafür autorisierten Personen und nicht von einem beliebigen VBS-Mitarbeiter (z.B. in einer Baukommission) erlassen werden?

6 Schlussbesprechung

Die Ergebnisse der Prüfung wurden am 18.10.10 besprochen. An der Schlussbesprechung nahmen teil:

- Klaus Gasser, Leiter „Facility Management“ (Geschäftsleitung)
- Max Marti, Leiter „Facility Management West“
- Felix Götschmann, Stv. Leiter „Planung, Controlling und Support“ (IKS-Verantwortlicher)

Sie ergab grundsätzliche Übereinstimmung mit den im Bericht enthaltenen Feststellungen und Beurteilungen.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sei für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Jean-Marc Blanchard
Mandatsleiter

Arthur Utz
Revisionsleiter

BEILAGEN

1. Empfehlungsübersicht