



# ***Umsetzung der qualitativen Ziele des Mietermodells***

Prüfung beim Generalsekretariat VBS



## Impressum

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Bestelladresse</b>             | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)                             |
| <b>Adresse de commande</b>        | Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern                                 |
| <b>Indirizzo di ordinazione</b>   | <a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>    |
| <b>Order address</b>              |  |
| <b>Bestellnummer</b>              | 1.14489.500.00149.07   |
| <b>Numéro de commande</b>         |  |
| <b>Numero di ordinazione</b>      |  |
| <b>Order number</b>               |  |
| <b>Zusätzliche Informationen</b>  | E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a> |
| <b>Complément d'informations</b>  | Tel. +41 58 463 11 11  |
| <b>Informazioni complementari</b> |  |
| <b>Additional information</b>     |  |
| <b>Originaltext</b>               | Deutsch  |
| <b>Texte original</b>             | Allemand   |
| <b>Testo originale</b>            | Tedesco  |
| <b>Original text</b>              | German   |
| <b>Zusammenfassung</b>            | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)                           |
| <b>Résumé</b>                     | Français (« L'essentiel en bref »)                               |
| <b>Riassunto</b>                  | Italiano (« L'essenziale in breve »)                             |
| <b>Summary</b>                    | English (« Key facts »)  |
| <b>Abdruck</b>                    | Gestattet (mit Quellenvermerk)                                   |
| <b>Reproduction</b>               | Autorisée (merci de mentionner la source)                        |
| <b>Riproduzione</b>               | Autorizzata (indicare la fonte)                                  |
| <b>Reproduction</b>               | Authorized (please mention source)                               |

## Umsetzung der qualitativen Ziele des Mietermodells

### Das Wesentliche in Kürze

---

Im Rahmen der Prüfung hat die EFK beim Generalsekretariat VBS (GS VBS) abgeklärt, inwieweit das Immobilienmanagement VBS die festgelegten strategischen Ziele und Grundsätze erfolgreich umsetzt. Das sind Verbesserungen in den Bereichen Transparenz, Kostenbewusstsein und wirtschaftliches Verhalten.

#### **Acht Jahre Mietermodell – Ziele nicht wie erhofft erreicht – weitere Anstrengungen sind nötig**

Das Mietermodell VBS ist 2007 eingeführt worden. Dies mit dem obersten Ziel, „durch ein Führungssystem mit transparent ausgewiesenen Mietkosten die Immobilienkosten zu senken mit dem Zweck, die optimale Verwendung bestehender Infrastrukturen zu verbessern und die Effektivität der Investitionen zu steigern“.

Heute werden im Immobilienmanagement VBS die Mietkosten für jedes Objekt berechnet und dem Mieter bekanntgegeben. Diese werden aber meist nur als Information betrachtet und nicht für die finanzielle Führung verwendet. Gesteuert wird nicht über die Mietkosten, sondern vornehmlich über Investitionskredite. Das kann zu einer eingeschränkten Sicht, zu Unzulänglichkeiten in der Rollenwahrnehmung und zu ungenügend abgestützten Entscheidungen führen.

Die Schwachstellen der bestehenden Lösung sind seit längerem bekannt. Das VBS hat selber eine entsprechende Analyse durchgeführt und verschiedene Verbesserungsansätze identifiziert.

#### **Trotz Vorgaben: wichtige Kennzahlen für Steuerung fehlen – Vorgaben nicht durchgesetzt**

Eine der zentralen Steuerungsgrößen für die Bewirtschaftung der Immobilienkosten ist die effektiv notwendige Belegung der Objekte. Obwohl spätestens seit 2009 Befehle zu deren Ermittlung vorlagen, wurden diese nicht konsequent umgesetzt bzw. es lagen diesbezüglich Ende 2014 keine umfassenden Daten vor.

#### **Führung beim Generalsekretariat VBS ohne ausgebautes Management-Informationssystem**

Auf der Ebene des Departements liegt die politisch-strategische Führung des Immobilienmanagements VBS. In dieser Rolle hat das GS VBS unter anderem das Controlling als periodische Berichterstattung durch alle Rollenträger sicherzustellen. Es fehlt ein entsprechendes Berichtswesen, das den Zustand und die qualitative Entwicklung des Immobilienportfolios, aber auch die effektive Belegung systematisch dokumentiert.

#### **Neues Projekt Mietermodell soll Abhilfe schaffen – Umsetzung ab 2017 geplant**

Das VBS hat zur Beseitigung der Schwachstellen im Herbst 2014 eine Task Force Immobilien unter Leitung der Generalsekretärin VBS eingesetzt und ein neues Projekt „Optimierung Immobilienmanagement VBS – Projekt Mietermodell“ gestartet. Dieses umfasst detailliert alle identifizierten Schwachstellen und soll Ende 2016 eingeführt werden.

Aus Sicht der EFK ist es ein ambitioniertes Projekt. Positiv ist, dass das VBS eine umfassende Schwachstellenanalyse zum Mietermodell vorgenommen hat und Optimierungspotenzial im Rahmen eines neuen Projekts realisieren will. Auf der anderen Seite wird zur Kenntnis genommen, dass für



die Lösungsfindung fast drei Jahre benötigt werden. Dies bei einem Modell, das bereits seit mehreren Jahren im Einsatz ist. Geplant sind auch Anpassungen bei den IT-Systemen und – wie bei vielen Projekten der Fall – der punktuelle Einsatz von Externen.

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts – geschätzte Gesamtkosten von 1,4 Millionen Franken bei einer beabsichtigten vielfachen Einsparung dieser bei den Mietkosten – hat die EFK mangels verlässlicher Daten (da es sich um Annahmen in der Zukunft handelt) nicht geprüft. Die geschätzten Gesamtkosten scheinen aus heutiger Sicht angesichts der Grösse des Projekts eher knapp bemessen.

## Mise en œuvre des objectifs qualitatifs du modèle de locataires

### L'essentiel en bref

---

Dans le cadre du présent audit, le CDF a examiné auprès du Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) la mise en œuvre, par la gestion immobilière du DDPS, des objectifs et des principes stratégiques définis. La transparence, la prise de conscience des coûts et le comportement économique devaient notamment être améliorés.

#### **Des efforts doivent encore être déployés pour atteindre les objectifs du modèle de locataires introduit il y a huit ans**

Le modèle de locataires du DDPS a été introduit en 2007 avec pour objectif principal «un abaissement des coûts de l'immobilier au DDPS à l'aide d'un système de gestion présentant les loyers de façon transparente, dans le but d'améliorer l'utilisation optimale des infrastructures existantes et d'accroître l'efficacité des investissements».

Aujourd'hui, la gestion immobilière du DDPS calcule pour chaque objet les coûts de location et les communique au locataire. Cependant, ces données sont considérées le plus souvent uniquement à titre informatif et ne sont pas utilisées pour la gestion financière, qui se fonde essentiellement sur les crédits d'investissement plutôt que sur les loyers. Une telle approche peut avoir pour conséquence une vision restreinte, des rôles pas suffisamment assumés et la prise de décisions pas assez fondées.

Les points faibles de la solution actuelle sont connus de longue date. Le DDPS a mené sa propre analyse à ce sujet et identifié différentes possibilités d'amélioration.

#### **Des indicateurs manquent pour le pilotage et les directives n'ont pas été mises en œuvre**

L'occupation effectivement nécessaire des objets est un paramètre essentiel de pilotage pour la gestion des coûts de l'immobilier. Bien que l'évaluation de l'occupation des objets ait été ordonnée au plus tard en 2009, elle n'a pas été mise en œuvre de manière systématique. Du moins, aucune donnée détaillée n'était disponible à ce sujet à fin 2014.

#### **La gestion au SG-DDPS ne s'appuie pas sur un système structuré de gestion de l'information**

La direction politique et stratégique de la gestion immobilière du DDPS incombe au département. Dans ce cadre, le SG-DDPS doit notamment garantir le contrôle de gestion sous forme de rapports périodiques de tous les acteurs. Un système de rapports qui documenterait de manière systématique l'état et l'évolution qualitative du portefeuille immobilier ainsi que l'occupation effective fait défaut.

#### **Le nouveau projet de modèle de locataires devrait apporter des solutions après sa mise en œuvre prévue en 2017**

Afin de combler les lacunes, le DDPS a mis sur pied en automne 2014 un groupe de travail spécialisé dans l'immobilier sous la direction de sa secrétaire générale et lancé un nouveau projet «optimisation de la gestion immobilière au DDPS – projet modèle de locataires». Ce dernier récapitule de manière détaillée tous les points faibles. Il devrait être introduit à fin 2016.



Le CDF juge le projet ambitieux. Parmi les points positifs, il relève d'une part que le DDPS a entrepris une analyse exhaustive des lacunes du modèle de locataires et qu'il entend dégager un potentiel d'optimisation dans le cadre d'un nouveau projet. En revanche, il s'est révélé d'autre part que la recherche de solutions prendrait près de trois ans pour un modèle utilisé depuis plusieurs années déjà. Des modifications des systèmes informatiques et, comme c'est le cas pour beaucoup de projets, l'engagement ponctuel de collaborateurs externes sont aussi prévus.

Faute de données fiables (seules des hypothèses ont été formulées quant à l'avenir), le CDF n'a pas vérifié l'économicité du projet, dont les coûts totaux sont estimés à 1,4 million de francs avec une réduction attendue des frais de location. En l'état actuel des choses et vu la taille du projet, le total des coûts estimés semble trop serré.

**Texte original en allemand**

## Attuazione degli obiettivi qualitativi del modello dei locatari

### L'essenziale in breve

---

Nel quadro della verifica il CDF ha chiarito presso la Segreteria generale del DDPS (SG-DDPS) in quale misura la gestione immobiliare del DDPS attua con successo gli obiettivi e i principi strategici definiti. Si tratta di miglioramenti negli ambiti trasparenza, consapevolezza dei costi e comportamento economico.

#### **Otto anni di modello dei locatari: obiettivi auspicati non raggiunti, occorrono ulteriori sforzi**

Il modello dei locatari del DDPS è stato introdotto nel 2007 e ha come obiettivo principale «la riduzione dei costi immobiliari mediante un sistema di gestione con costi di locazione esposti in modo trasparente allo scopo di migliorare l'utilizzazione ottimale delle infrastrutture esistenti e accrescere l'efficacia degli investimenti».

Attualmente la gestione immobiliare del DDPS si occupa di calcolare i costi di locazione per ogni oggetto e di comunicarle al locatario. Queste vengono però spesso considerate solo come informazione e non sono utilizzate per la gestione finanziaria. Infatti, la gestione non avviene attraverso i costi di locazione bensì prevalentemente via crediti d'investimento. Questo può provocare una visione ristretta, mancanze nella gestione dei ruoli e decisioni fondate in modo insufficiente.

I punti deboli delle attuali soluzioni sono noti da lungo tempo. Il DDPS stesso ha eseguito un'apposita analisi e identificato diverse misure di miglioramento.

#### **Malgrado le direttive mancano indicatori importanti per la gestione e le direttive non sono applicate**

Un importante indicatore per la gestione dei costi immobiliari è l'occupazione degli oggetti effettivamente necessaria. Sebbene al più tardi dal 2009 esistevano istruzioni per il loro accertamento, queste non sono state attuate coerentemente e a fine 2014 non esistevano dati esaustivi al riguardo.

#### **Direzione presso la Segreteria generale del DDPS senza un sistema di gestione delle informazioni strutturato**

La direzione politico-strategica della gestione immobiliare del DDPS spetta al Dipartimento. In questo ruolo, la SG-DDPS deve tra l'altro assicurare il controllo della gestione, sotto forma di rendiconti periodici allestiti per tutti i detentori del ruolo. Manca un rendiconto che documenti in maniera sistematica lo stato e lo sviluppo qualitativo del portafoglio immobiliare ma anche l'effettiva occupazione.

#### **Rimedio grazie al nuovo progetto del modello dei locatari: attuazione prevista dal 2017**

Nell'autunno del 2014 il DDPS ha istituito un'unità operativa per gli immobili sotto la direzione della Segreteria generale del DDPS e ha avviato un nuovo progetto intitolato «Ottimizzazione gestione immobiliare DDPS – progetto Modello dei locatari» che racchiude in dettaglio tutti i punti deboli identificati e che dovrebbe essere introdotto per fine 2016.

Il CDF è del parere che si tratta di un progetto ambizioso. Positivo è il fatto che il DDPS ha effettuato un'analisi esaustiva dei punti deboli del modello dei locatari e intende realizzare un potenziale di



ottimizzazione nel quadro di un nuovo progetto. Viene inoltre preso conoscenza che per trovare soluzioni occorrono quasi tre anni. Questo per un modello che è operativo da più anni. Sono pure previsti adeguamenti nei sistemi IT nonché, come è il caso per molti progetti, il ricorso mirato ad esterni.

Per mancanza di dati affidabili (sono state formulate solo delle ipotesi per quanto riguarda il futuro), il CDF non ha potuto verificare l'economicità del progetto, il cui costo complessivo è stimato a 1,4 milioni di franchi con un risparmio previsto nell'ambito dei costi di locazione. Nell'ottica odierna, i costi totali stimati sembrano piuttosto scarsi, data le dimensioni del progetto.

**Testo originale in tedesco**

## Implementation of the qualitative objectives of the renter model

### Key points

---

Within the scope of the audit of the General Secretariat of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (GS-DDPS), the SFAO clarified to what extent the DDPS real estate management had successfully implemented the strategic goals and principles set out, i.e. improvements in the areas of transparency, cost awareness and economical behaviour.

#### **Eight years of the renter model: the objectives have not been achieved as hoped for, further efforts are needed**

The DDPS renter model was introduced in 2007. The overriding goal was "to reduce real estate costs by using a management system with transparent rental costs with the objective of improving the optimal use of existing infrastructures and increasing the effectiveness of investments".

With the DDPS's current real estate management, the rental costs are calculated for each item and notified to the renter. However, these are mostly seen purely as information and are not used in financial management. Primarily investment credits rather than rental costs are used for controlling purposes. This can lead to a restricted overview, to shortcomings in role perception and to insufficiently broadly-based decision-making.

The weaknesses of the existing solution have been known for some time. The DDPS itself conducted a corresponding analysis and identified various opportunities for improvement.

#### **Despite guidelines: important key figures for controlling are missing, the guidelines are not implemented**

One of the key control parameters for the management of real estate costs is the item occupancy effectively required. Although instructions for determining this were available at the latest from 2009, these were not implemented consistently and no comprehensive data in this regard was available at the end of 2014.

#### **Management in the GS-DDPS without a well-developed management information system**

The strategic policy management of DDPS real estate management is at the department level. In this role, the GS-DDPS has to ensure controlling as periodic reporting by all key roles. There is no reporting system which systematically documents the condition and qualitative development of the real estate portfolio as well as the effective occupation.

#### **The new renter model project should provide help – an implementation is planned from 2017**

To remedy the weaknesses, the DDPS formed a real estate task force under the leadership of the DDPS General Secretary in the autumn of 2014, and started a new project "Optimisation of DDPS real estate management – renter model project". This covers all identified weaknesses in detail and should be introduced at the end of 2016.

The SFAO sees this as an ambitious project. It is positive that the DDPS has conducted a comprehensive weakness analysis of the renter model and wants to realise optimisation potential within the scope of a new project. However, it is acknowledged that it will take nearly three years to find a solution, and this with a model which has already been in use for several years. There are also plans



for adjustments to the IT systems and, as is the case with all projects, the selective deployment of external staff.

The economic efficiency of the project – estimated overall costs of CHF 1.4 million and planned savings of multiples of this amount in rental costs – was not audited by the SFAO because of the lack of reliable data (given that the assumptions are based on future occurrences). From today's standpoint, the estimated total costs seem to be rather conservative given the size of the project.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats VBS zur Prüfung:

Die Immobilien sind Mittel zur Erfüllung der Kernaufgaben des VBS und ihr Bestand steht in direkter Abhängigkeit dazu. Die Zeit seit Einführung des Mietermodells 2007 bis heute ist geprägt von realisierten und noch beabsichtigten Veränderungen im Bereich der Armee: Entwicklungsschritt 08/11, Sicherheitspolitischer Bericht und Armeebericht 2010, Weiterentwicklung der Armee. Diese Zeit der Planungsunsicherheit hält zwar noch an, doch liegt seit November 2013 ein Stationierungskonzept der Armee vor, dessen Umsetzung und Finanzierung in den nächsten Jahren die zentrale Herausforderung für das Immobilienmanagement VBS darstellt. Dazu hat der Vorsteher des VBS eine Task Force Immobilien eingesetzt.

Das GS VBS ist sich bewusst, dass es dem systematischen Fokus auf Kennzahlen und Berichtswesen in den letzten Jahren insbesondere in Zusammenhang mit dem Mietermodell keine Priorität eingeräumt hat. Es sieht sich darin durch die Erfahrungen aus den politischen Debatten mindestens teilweise bestätigt. Seit 2008 werden die Mietkosten gemäss Mietermodell in der Immobilienbotschaft VBS für Einzelvorhaben systematisch ausgewiesen. Die Beratungen in Kommissionen und Räten haben gezeigt, dass die Mietkosten in der politischen Debatte jedoch kaum eine Rolle spielen und nicht als Steuerungsgrösse betrachtet werden.

Für das Controlling zur Umsetzung und Finanzierung des Stationierungskonzepts werden Steuerungsgrössen und Berichterstattung wichtige Elemente sein. Deshalb wird das GS VBS der Steuerung der Umsetzung der qualitativen Ziele des Mietermodells eine höhere Priorität zumessen und die entsprechenden Schwachstellen beheben.



## Inhaltsverzeichnis

|                 |  |           |
|-----------------|--|-----------|
| <b>1</b>        | <b>Auftrag und Vorgehen</b>  | <b>13</b> |
| 1.1             | Ausgangslage   | 13        |
| 1.2             | Prüfungsziel und -fragen   | 13        |
| 1.3             | Prüfungsumfang und -grundsätze   | 14        |
| 1.4             | Unterlagen und Auskunftserteilung  | 14        |
| <b>2</b>        | <b>Acht Jahre Mietermodell – Ziele nicht wie erhofft erreicht – weitere Anstrengungen sind nötig</b> | <b>15</b> |
| <b>3</b>        | <b>Trotz Vorgaben: Wichtige Kennzahlen für Steuerung fehlen – Vorgaben nicht durchgesetzt</b>        | <b>18</b> |
| <b>4</b>        | <b>Führung beim Generalsekretariat VBS ohne ausgebautes Management-Informationssystem</b>            | <b>19</b> |
| <b>5</b>        | <b>Neues Projekt Mietermodell soll Abhilfe bringen – Umsetzung ab 2017 geplant</b>                   | <b>21</b> |
| <b>6</b>        | <b>Schlussbesprechung</b>  | <b>23</b> |
| <b>Anhang 1</b> | <b>Rechtsgrundlagen und Priorisierung Empfehlungen der EFK</b>                                       | <b>24</b> |

## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

Der Bund stellt mit seiner Immobilienstrategie eine angemessene Versorgung mit Immobilien sowie die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesem Bereich sicher. Er strebt dabei eine Erhöhung von Kostentransparenz, Kostenbewusstsein und wirtschaftlichem Verhalten unter besonderer Berücksichtigung der Lebenswegkosten an. Zur Förderung dieser Ziele verlangt die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) ab 2009 zudem die Verrechnung der Unterbringung gemäss Mietermodell.<sup>1</sup>

Das VBS hat die departementalen Vorgaben für sein Immobilienmanagement bereits 2005 formuliert. Es soll aus einer Hand geführt und gesteuert werden.<sup>2</sup> Niedrige laufende Ausgaben will es vorab mit einer verursachergerechten und transparenten Leistungsverrechnung und einer wirtschaftliche Belegung sicherstellen. Fehlen Flächen, sind als Erstes organisatorische Massnahmen zu erwägen.<sup>3</sup> Bezüglich Bedarfsplanung verlangt der Chef der Armee zudem ausdrücklich, dass sich diese an der effektiv notwendigen Belegung orientiert und darüber berichtet wird.<sup>4</sup>

Zu diesen und anderen qualitativen Zielsetzungen hat das Immobilienmanagement VBS geeignete Massnahmen abzuleiten und umzusetzen. Verantwortlich dafür sind alle seine Rollenträger.

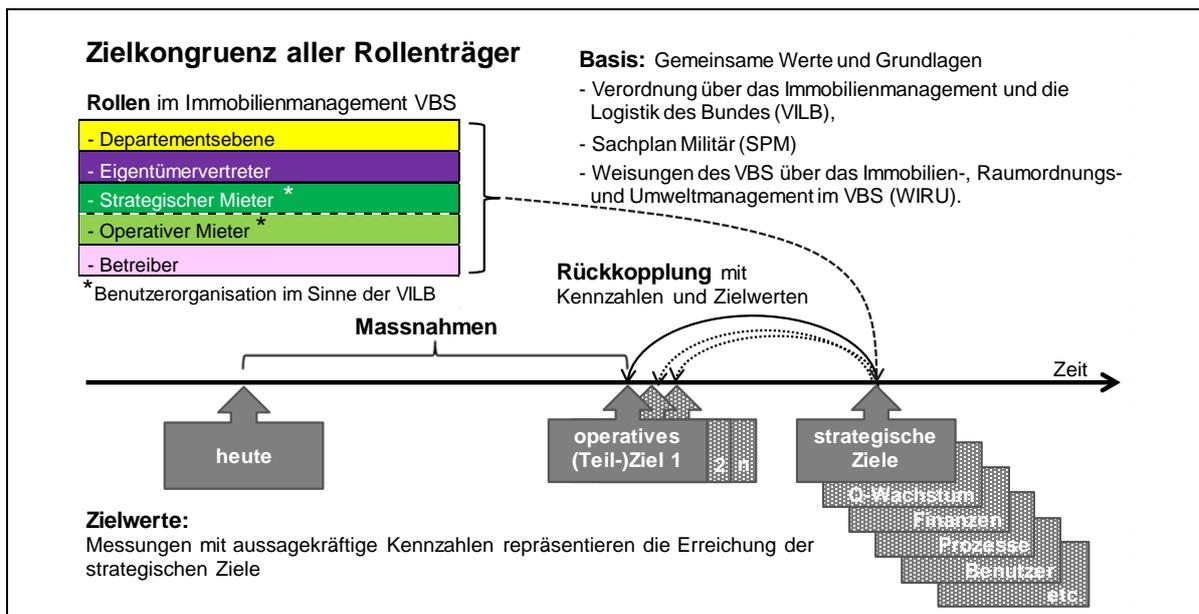


Bild 1: Aktuelle Rollen im Immobilienmanagement VBS und erwartete Prozesse der Strategieumsetzung

### 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung bezieht sich auf die Departementsebene, welche das Immobilienmanagement VBS auf der politisch-strategischen Ebene führt. Vor dem Hintergrund des Voranstehenden interessierte bei dieser vor allem die strategische Steuerung und die Kostentransparenz.

<sup>1</sup> Art. 2 in Zusammenhang mit Ziffer 20 VILB / Start Mietermodell 1.1.2007

<sup>2</sup> Strategische Grundsätze, Immobilienstrategie VBS

<sup>3</sup> Ziffer 2.1 Immobilienstrategie VBS

<sup>4</sup> Chef der Armee, Befehl für die Optimierung der Belegung der Infrastruktur, 31.07.09 und Weisungen zum Voranschlag

Die EFK hat dazu die folgenden Hauptfragen formuliert:

- Sind Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zweckmässig definiert?
- Setzt das Immobilienmanagement VBS die strategischen Ziele mit angemessenen Zielsetzungen um?
- Stellt das Immobilienmanagement VBS genügend sicher, dass relevante Schwachstellen, Kostentreiber und Optimierungspotenziale aufgedeckt werden (z.B. Leerstände, hohe Betriebs- und Unterhaltskosten)?

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Arthur Utz (Revisionsleiter) und Markus Wüst durchgeführt. Punktuell beigezogen wurde Ueli Luginbühl.

Im Fokus standen im Immobilienmanagement VBS Aspekte der strategischen Ebene und deren Schnittstelle zur operativen Umsetzung.

In diesem Bereich hat das Generalsekretariat VBS (GS VBS) sicherzustellen, dass

- die strategischen Ziele der Immobilienstrategie VBS mit zweckmässigen Massnahmen erreicht werden,
- die Geschäftsbereiche bzw. Rollenträger zielkongruent zusammenarbeiten;
- bei Meinungsverschiedenheiten das Verfahren und die Eskalationsstufen festgelegt sind und durchlaufen werden.<sup>5</sup>

Die Aspekte der Prüfung hat die EFK basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen festgelegt.



Bild 2: EFK – Die Immobilienstrategie VBS im Ablauf der strategischen Planung VBS (in den Ebenen des St. Galler Management-Modells)

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

<sup>5</sup> Art. 3, 15 und 32 VILB

## 2 Acht Jahre Mietermodell – Ziele nicht wie erhofft erreicht – weitere Anstrengungen sind nötig

Grundlage der Immobilienstrategie VBS bildet vor allem die Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB). Aufgaben und Zuständigkeiten der Funktionsträger hat das VBS in den darauf basierenden Weisungen über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) festgelegt. Weitere ablauforganisatorische Aspekte sind im Immobilienhandbuch VBS geregelt.

Die angemessene Versorgung mit Immobilien sowie die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesem Bereich will das Immobilienmanagement VBS mit diversen Zielsetzungen und operativen Massnahmen erreichen. Gemäss GS VBS stehen die folgenden qualitativen Zielsetzungen im Vordergrund:

- Segmentierung des Bestands in Kern- und Dispositionsbestand und differenzierte Behandlung dieser Bereiche.
- Reduzierung des betriebsnotwendigen Kernbestands und Sicherung dessen Werterhaltung.
- Optimierung der Belegungsplanung und Sicherung der Kommunikation bzgl. der effektiven Nutzung.
- Optimierung der Ressourcenverbräuche unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten.
- Schaffung einer Daten- und Informationsbasis über alle Einzel- und Gemeinkosten hinweg.

Die EFK stellt fest, dass diese Zielsetzungen zusammen mit der Einführung und Umsetzung des Mietermodells verfolgt werden. Im Rahmen der bisherigen Prüfungen haben Gespräche indes ergeben, dass deren Wirkung bezweifelt wird und das Immobilienmanagement VBS in den letzten Jahren Schwachstellen lokalisiert hat.

Vor diesem Hintergrund beurteilt das GS VBS die aktuelle Situation folgendermassen:

- Die festgelegten Prozesse bewähren sich grundsätzlich gut; die zuständigen Personen sind bekannt und das Phasenkonzept enthält klar definierte Entscheidungspunkte. In der Praxis fehlt den Planenden aber oft die Gesamtsicht; sie können die Konsequenzen einer Entscheidung nur ungenügend abschätzen.
- Die heute berechneten Mietkosten alleine sind noch keine relevante Entscheidungsgrösse.
- Voraussetzungen für eine umfassende Betrachtung über den Lebensweg der Massnahme wären,
  - o Verantwortungsträger, welche die Entscheide im Sinne der Vorgaben konsequent einfordern,
  - o Mieter, welche die möglichen Optimierungen aufzeigen,
  - o Nutzer, die genügend in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind und
  - o Informationen, die aus allen Bereichen inhaltlich richtig, rechtzeitig und über einen klar definierten Kanal laufen.

Dies ist noch nicht der Fall. Als wesentlicher Schwachpunkt dafür nennt das GS VBS die Zusammensetzung der Benutzerorganisation. Diese Rolle im Sinne der VILB wird aktuell von den strategischen und operativen Mietern wahrgenommen (vgl. Bild 1). Die Organisationseinheiten



und Truppenkörper des VBS sind dadurch im Immobilienmanagement VBS nur indirekt vertreten. Das VBS will die effektiven Nutzer besser ins Immobilienmanagement einbinden. Durch deren breite Einbindung sollen vor allem die Planungsprozesse optimiert werden.

Mit der Revision der WIRU<sup>6</sup> soll dieser Mangel behoben werden. Vorgesehen ist, die Rolle des Nutzers den jeweiligen militärischen Kommandanten vor Ort zu übertragen. Dieser soll regional gut verankert sein und erste Ansprechstelle nicht nur für die Truppe, sondern auch für Behörden und Dritte sein. Eigentümervertreter und Betreiber haben diesem einen zentralen Ansprechpartner zu stellen.

## **Beurteilung**

Das Immobilienmanagement VBS verfolgt im Rahmen der Strategie die richtigen quantitativen Zielsetzungen. Die operativen Massnahmen zielen vor allem auf die (Flächen-)Kosteneinsparung und die Ressourcenschonung. Dazu hat das Immobilienmanagement VBS mit den Mietkosten einen wichtigen Beitrag geleistet, es fehlen aber noch adäquate Angaben aus anderen Bereichen.

Gesteuert wird aktuell nicht über die Mietkosten, sondern vornehmlich über Investitionskredite, was zu einer eingeschränkten Sicht, zu Unzulänglichkeiten in der Rollenwahrnehmung und zu ungenügend abgestützten Entscheiden führen kann.

Betreffend Steuerung und konsequenter Umsetzung von Entscheiden verweisen wir auf Kapitel 4.

Für die Erreichung der Ziele sind indes alle Beteiligten in die Verantwortung zu nehmen. Dazu gehören auch die effektiven Nutzer. Diese kennen ihren unerlässlichen Bedarf am unmittelbarsten. Sie müssen nachweisen, dass sie ihre Kernaufgaben wirtschaftlich erledigen. In der Folge müssen sie auch aktiv daran interessiert sein, mögliche (Flächen-) Kosteneinsparungen zu realisieren. Zielkongruentes Handeln im Sinne der Immobilienstrategie VBS fordert daher deren ausdrückliche Einbindung ins Immobilienmanagement VBS.

Vor dem Hintergrund des übergeordneten strategischen Grundsatzes, nach dem das Immobilienmanagement aus einer Hand geführt und gesteuert werden soll, stellt sich dabei die Frage nach

- der Abgrenzung der Fachdisziplinen im operativen Immobilienmanagement VBS im Allgemeinen (heute verteilt auf armasuisse Immobilien und die Logistikbasis der Armee) sowie
- der Definition der Schnittstelle zwischen dem Eigentümer und dem effektiven Nutzer im Speziellen.

Aus Sicht der EFK ist vor allem sicherzustellen, dass der Kommandant (als Ansprechstelle vor Ort für Behörden und Dritte) nicht Eigentümerfunktionen wahrnimmt. Diese Aufgabe hat grundsätzlich ein regional gut verankerter Verwalter treuhänderisch wahrzunehmen, der klar dem Eigentümervertreter unterstellt ist. Er hat sich um die Anliegen der Nutzer, den Zustand der Immobilie, technischen Anlagen etc. zielkongruent zu kümmern und die Betreiberleistungen dementsprechend abzurufen.

---

<sup>6</sup> Entwurf vom 27. September 2013

*Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS hinsichtlich einer sicheren Kommunikation, die Rolle der Benutzerorganisation im Sinne der VILB so zu konkretisieren, dass*

- *die effektiven Nutzer (z.B. die örtlichen militärischen Kommandanten) eindeutig in die Prozesse des Immobilienmanagement VBS eingebunden sind und*
- *die Schnittstelle zwischen Nutzer- und regionalem Eigentümervertreter klar definiert ist.*

Stellungnahme des Generalsekretariats VBS:

Die Konkretisierung der Rolle der Benutzerorganisation ist in Gang. Auf Seite der Mieter bereitet die Gruppe Verteidigung eine Zusammenlegung der Funktionen des Strategischen und des Operativen Mieters mit einer zentralen Steuerung durch den Armeestab vor. Unter Leitung des GS VBS erfolgt die Definition der Rolle des Nutzers, die auch die Schnittstelle zum Eigentümervertreter beinhaltet. Es ist grundsätzlich nicht vorgesehen, dem Nutzer Aufgaben und Kompetenzen des Eigentümervertreters zuzuweisen.

*Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS, die Verteilung seiner operativen Fachdisziplinen (Eigentümer und Betreiber) auf zwei Geschäftseinheiten zu hinterfragen, und zwar vor allem im Interesse einer kurzen, aber wirtschaftlichen Prozessdurchlaufzeit.*

Stellungnahme des Generalsekretariats VBS:

Aus Sicht des Immobilienmanagements wäre eine Zusammenlegung der Rolle des Betreibers und des Eigentümervertreters sinnvoll. Die Betreiberorganisation in den Armeelogistikcentern ist heute jedoch eng verbunden mit dem Kerngeschäft LBA. Ein Herauslösen dieser Betreiberorganisation hätte erhebliche Konsequenzen auf die logistische Leistungsberbringung. Die Weiterentwicklung der Armee hat unter anderem eine vollständige Ausrüstung und rasche Mobilisierung der Armee zum Ziel. Damit kommen auf die LBA in den nächsten Jahren grosse Herausforderungen zu, die aus Sicht VBS Priorität haben. Die Zusammenlegung von Betreiber und Eigentümervertreter bleibt eine Option, die mittelfristig wieder zu prüfen sein wird.



### 3 Trotz Vorgaben: Wichtige Kennzahlen für Steuerung fehlen – Vorgaben nicht durchgesetzt

Für die effiziente Umsetzung der Immobilienstrategie VBS sind unter anderem Daten und Informationen nötig, damit die strategischen Vorgaben zielgerecht umgesetzt werden können.

Hierunter fallen zum Beispiel Angaben zur Belegung der Objekte, die Mietkosten, die Nicht-Immobilienkosten (z.B. Transport- und Personalkosten der Nutzer) sowie Angaben zur qualitativen Entwicklung der einzelnen Immobilien.

Während einzelne Angaben heute vorliegen (Mietkosten), fehlen andere nach wie vor, obwohl teilweise vor Jahren deren Ermittlung in Auftrag gegeben worden ist. Beispielhaft zu erwähnen ist die nach wie vor ungenügende Kenntnis über die genaue Belegung der Objekte durch die Nutzer. Dies trotz den entsprechenden Vorgaben, die der Chef der Armee bereits 2009 gemacht hat.

#### **Beurteilung**

Eine zielgerichtete und effiziente Umsetzung der strategischen Vorgaben ist ohne verlässliche Schlüsselkennzahlen nicht möglich. Dass auch fast acht Jahre nach Beginn des Mietermodells noch wichtige Angaben fehlen, erstaunt. Insbesondere, wenn die Ziele und Vorgaben gemäss Kapitel 1 und 2 betrachtet werden.

#### 4 Führung beim Generalsekretariat VBS ohne ausgebautes Management- Informations-System

Die Departementsebene hat die politisch-strategische Führung des Immobilienmanagements VBS. In dieser Rolle hat das GS VBS unter anderem das Controlling als periodische Berichterstattung durch alle Rollenträger sicherzustellen.<sup>7</sup> Die EFK stellt diesbezüglich fest, dass

- ein Berichtswesen fehlt, das den Zustand und die qualitative Entwicklung des Immobilienportfolios aber auch die effektive Belegung<sup>8</sup> systematisch dokumentiert,
- das GS VBS indes seinen Informationsbedarf als Mitglied diverser Gremien und Projektaufsichten deckt.

Der Vorsteher des VBS hat eine Task Force Immobilien unter Leitung der Generalsekretärin eingesetzt. Sie soll die Umsetzung des Stationierungskonzepts steuern, das Erreichen der Einsparungen sicherstellen und das Immobilienmanagement optimieren. In der Task Force nehmen auch der Rüstungschef, der Leiter armasuisse Immobilien und der Chef Armeestab Einsitz.

#### **Beurteilung**

In der Immobilienbranche werden „Niedrige laufende Ausgaben“ (departementale Zielvorgabe) primär mit gut ausgelasteten Objekten erreicht, die zudem mit wenig Aufwand betrieben und unterhalten werden. Damit alle betroffenen Akteure im Immobilienmanagement VBS zielkongruent agieren, sind daher Massnahmen wichtig, die klar auf die Zielvorgaben abgestimmt sind sowie Anreizsysteme. Immaterielle Anreize können bei den Nutzern durch ein entsprechendes Benchmarking geschaffen werden.

Wichtig sind daher eine zuverlässige Belegungsplanung und aussagekräftigen Kennzahlen, die Vergleiche zwischen den Mietern, Objekten, technischen Anlagen u.a.m. ermöglichen sowie Beschlüsse, welche umgesetzt werden. Erst dadurch kann das Immobilienmanagement VBS sicherstellen, dass unwirtschaftliche Objekte erkannt werden und gesetzte (Teil-)Ziele erreicht werden (vgl. Kapitel 1 „Ausgangslage“).

Auch wenn für die operative Umsetzung primär Eigentümervertreter, strategischer und operativer Mieter sowie Betreiber zuständig sind, bleibt die politisch -strategische Verantwortung für ein funktionierendes und effizientes Immobilienmanagement VBS auf Departementsebene. Dies impliziert, dass auf dieser Stufe die nötigen Management-Informationen zu den kritischen Erfolgsfaktoren (Kennzahlen / Umsetzungsstand der Massnahmen im Rahmen der Zielvorgaben) dokumentiert vorliegen. Ebenso allfällige Beschlüsse und Massnahmen, wenn die Ziele nicht erreicht sind.

Als Beispiel genannt sei die in Kapitel 3 erwähnte Problematik der ungenügenden Kenntnisse über die effektive Belegung. Obwohl der Chef der Armee bereits Mitte 2009 eine entsprechende Korrektur befohlen hat, hat das Immobilienmanagement VBS trotz mangelhafter Umsetzung nicht nachhaltig genug interveniert.

---

<sup>7</sup> Ziffer 2 lit. c Art. 6 WIRU

<sup>8</sup> vgl. Chef der Armee, Befehl für die Optimierung der Belegung der Infrastruktur vom 31.07.09



*Empfehlung 3 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt dem Immobilienmanagement VBS bzw. dem GS VBS, die Beschaffung der heute für eine effiziente Aufsicht und Steuerung noch fehlenden Kennzahlen, und zwar im Interesse der Belegungsplanung, der raschen Identifikation der Kostentreiber, einer gesamtheitlichen Wirtschaftlichkeitsberechnung, einem aussagestarkem Benchmarking und Berichtswesen – unter Beachtung von Kosten/Nutzen-Überlegungen – nachhaltig sicherzustellen. Bei Bedarf ist steuernd einzugreifen.*

Stellungnahme des Generalsekretariats VBS:

Das GS VBS wird die benötigten Kennzahlen und die Berichterstattung definieren.

5 Neues Projekt Mietermodell soll Abhilfe bringen – Umsetzung ab 2017 geplant

Oberstes Gremium des Immobilienmanagements VBS ist die „Konferenz Leitende Immobilien“, welche das GS VBS selber führt. Sie hat in den letzten Jahren diverse Schwachstellen bei Systemen, Rollen und Prozessen lokalisiert und dazu Ende 2014 konkrete Verbesserungsansätze formuliert. Ihre Analyse hat ergeben, dass diese fast ausnahmslos im Rahmen des Mietermodells behandelt werden können.

Das danach gestartete Projekt „Mietermodell“ verfolgt daher das Ziel, das Mietermodell zu stärken.

Es soll als integral ausgebautes Führungssystem auf allen Entscheidungsebenen zur vorbehaltlosen Anwendung gelangen. Dadurch soll unter anderem erreicht werden, dass

- Vergleiche zwischen den Objekten und den Mietern mit aussagekräftigen Kennzahlen erfolgen
- und die Auslastung bestehender eigener Anlagen kontinuierlich gesteigert wird bzw. (Flächen-) Kosteneinsparungen rasch realisiert werden.

Der Vorgehensplan sieht vor, dass

- die Massnahmen durch die jeweils zuständige Linienorganisation umgesetzt werden,
- die Berichterstattung darüber quartalsweise erfolgt und
- die Steuerung durch die neu eingesetzte Task Force Immobilien zentral erfolgt.

### **Beurteilung**

Das VBS hat zur Beseitigung der Schwachstellen im Herbst 2014 ein neues Projekt „Optimierung Immobilienmanagement VBS – Projekt Mietermodell“ gestartet. Dieses umfasst detailliert alle identifizierten Schwachstellen. Es soll Ende 2016 eingeführt werden und steht unter der Aufsicht der Task Force Immobilien.

Aus Sicht der EFK ist es ein ambitioniertes Projekt. Positiv ist, dass das VBS eine umfassende Analyse zum Mietermodell vorgenommen hat und erkannte Schwachstellen im Rahmen eines neuen Projekts einer Lösung zuführen will. Auf der anderen Seite wird zur Kenntnis genommen, dass für deren Behebung fast drei Jahre benötigt werden. Geplant sind – wie bei vielen Projekten der Fall – auch Anpassungen bei den IT-Systemen sowie der punktuelle Einsatz von Externen.

Aus Sicht der EFK ist es vor allem wichtig, die identifizierten Schwachstellen mit dem höchsten Einsparungspotential prioritär und rasch zu realisieren. Durch geeignete Führungsmassnahmen ist sicherzustellen, dass allfällige Verzögerungen im Gesamtprojekt hierauf keinen negativen Einfluss nehmen.

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts – Geschätzte Gesamtkosten von 1.4 Millionen Franken bei einer beabsichtigten vielfachen Einsparung dessen bei den Mietkosten – hat die EFK mangels verlässlicher Daten (da Annahmen in der Zukunft) nicht geprüft. Angesichts der Grösse des Projekts scheinen die geschätzten Gesamtkosten aus heutiger Sicht eher knapp bemessen.

Die EFK hat ebenfalls nicht geprüft, inwiefern die Projektziele im geplanten Zeitrahmen realistisch umsetzbar sind.



*Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt dem GS VBS, durch eine straffe Projektführung sicherzustellen, dass die geplanten Projektziele innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens und der budgetierten Kosten realisiert werden können.*

Stellungnahme des Generalsekretariats VBS:

Das GS VBS steuert das Projekt über die Task Force Immobilien und nimmt laufend Einfluss auf die Priorisierung und Erreichung der Projektziele.

## 6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. Mai 2015 statt. Teilgenommen haben

- vom [REDACTED] und [REDACTED] und
- von der Eidgenössischen Finanzkontrolle Herr Jean-Marc Blanchard und Herr Arthur Utz

Sie ergab Übereinstimmung mit den in diesem Bericht dargestellten Feststellungen und Empfehlungen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung Empfehlungen der EFK

### **Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB, 172.010.21)

### **Priorisierung 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. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).