

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



Prüfung der Bewirtschaftung von Raumausstattung

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	620.21312
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Grundlagen der Nachhaltigkeit	15
2.1 Viel Spielraum in der Umsetzung der Nachhaltigkeit.....	15
2.2 Kurs auf eine nachhaltige Bewirtschaftung eingeschlagen	16
3 Bewertung Ist-Zustand und Potenzialanalyse	19
3.1 Eine effiziente Bewirtschaftung setzt eine Standardisierung voraus	21
3.2 Bei der Bewirtschaftung sind Nachhaltigkeitsaspekte angemessen berücksichtigt ...	25
3.3 Bei Möglichkeit wird die Raumausstattung weitergegeben.....	27
3.4 Externe Absatzkanäle sind aktiv zu beobachten	27
3.5 Möglichkeiten für Aufbereitung, Renovation und Umgestaltung noch nicht genutzt ...	28
3.6 Die Verwertung ist in das Umweltmanagement des BBL einzubinden	31
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	33
Anhang 2: Abkürzungen	34
Anhang 3: Glossar	35

Prüfung der Bewirtschaftung von Raumausstattung

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat die Aufgabe, die zivile Bundesverwaltung in geeigneten Gebäuden unterzubringen und sie mit Büromobiliar auszustatten (Raumausstattung). Schweizweit vermietet das BBL den Verwaltungseinheiten 217 möblierte Bürogebäude für 31 000 Arbeitsplätze. Jährlich kommt neues Mobiliar im Wert von ca. 14 Millionen Franken in den Kreislauf.

Die Unterbringungskonzepte 2024 und 2036 sehen die örtliche Konzentration in grossen Neubauten (Campus-Lösungen) vor sowie die Umsetzung neuer Arbeitswelten. Das BBL rüstet dafür Tausende Büros neu aus. Das bestehende Mobiliar erfüllt Anforderungen für Multispace-Konzepte sowie für moderne Arbeitsformen nicht mehr. Mit unpersönlichen Arbeitsplätzen wird deren Anzahl grundsätzlich reduziert. Bisher gemachte Erfahrungen der letzten zwei Jahre bei Umzügen in neue Gebäude zeigen, dass die Modernisierung während der Umsetzungsphase jährlich zu über 20 000 Paletten ausgedienter Raumausstattung bei 4000 Arbeitsplätzen führt. Weitere rund 17 000 Arbeitsplätze sind in den nächsten Jahren von den Massnahmen betroffen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, ob entlang des Produktlebenszyklus der Raumausstattung ökonomische, nachhaltige und rechtliche Ansprüche angemessen berücksichtigt werden. Sie kommt zum Schluss, dass das BBL bei der Bewirtschaftung Nachhaltigkeitsaspekte angemessen berücksichtigt. Zu häufig wird jedoch bei Neuanschaffungen vom festgelegten Standardsortiment abgewichen.

Ein hoher Standardisierungsgrad für eine klare Steigerung der Nachhaltigkeit

Die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind seit 2019 in der Nachhaltigkeitsstrategie des BBL verankert. Im Gegensatz zu den Entwicklungen bei den Beschaffungen fehlen für den Umgang mit bestehenden Produkten jedoch Nachhaltigkeitsanforderungen. Trotz dieser Unsicherheit und dem grossen Interpretationsspielraum richtet der BBL-Bereich Logistik strategische wie operative Massnahmen nicht nur auf ökonomische, sondern klar auch auf ökologische und gesellschaftliche Anforderungen aus. Die Förderung der Kreislaufwirtschaft wird als strategischer Pfeiler verfolgt.

Wichtig wäre in dem Zusammenhang, dass die Bundesverwaltung generell das Standardsortiment für Raumausstattungen einsetzt. Tatsächlich beträgt der wertmässige Anteil bei Neuanschaffungen aufgrund des grossen Handlungsspielraums der Benutzerorganisationen nur rund 50 Prozent. Die so weitergeführte Vielfalt in der Raumausstattung ist nicht effizient zu bewältigen. Auch sind bei der Nachhaltigkeit, wenn es beispielsweise um den Wiedereinsatz geht, Grenzen gesetzt. Die EFK empfiehlt dem BBL, Voraussetzungen zu schaffen, den Standardisierungsgrad soweit wie möglich zu erhöhen.

Zurzeit ist der Verkauf für Nicht-Standardmobiliar eine gute Lösung

Das BBL deckt etwa 25 Prozent des jährlichen Bedarfs an Mobiliar mit von den Ämtern zurückgegebener Occasionsware ab. Aufgrund des erwähnten Sortimentswechsels bleibt aber eine grosse Menge an noch intaktem Nicht-Standardsortiment übrig. Dieses wird nach Möglichkeit zur Ausstattung von befristeten Zwischennutzungen eingesetzt oder anderen Bundesstellen wie der ETH abgegeben. Für die grosse Restmenge konnte das BBL mit einem privaten Vertriebspartner vorerst erfolgreich einen Absatzkanal finden und so das Mobiliar bundesexternen Nutzern zugänglich machen.

Anstelle des Verkaufs sind die Aufbereitung oder Umgestaltung weitere Lösungsansätze, um das Leben von Büromöbeln zu verlängern. Allerdings ist das Prozedere, aus dem alten Mobiliar etwas Neues zu schaffen, aufwendig und der Markt in der Schweiz für grössere Mengen noch zu wenig ausgereift. Angesichts dessen ist es nachvollziehbar, dass das BBL diese Stufe des Kreislaufs nicht nutzt. Sobald sich aber Möglichkeiten aus den laufenden Entwicklungen im Markt ergeben, sollte der Bund diese prüfen.

Nur durchschnittlich 10 Prozent des zurückgegebenen Mobiliars gelangt schliesslich in die Verwertung. Dies entspricht rund 400–500 Tonnen Material. Davon scheiden zwei Drittel mit der thermischen Verwertung endgültig aus dem Kreislauf aus. Sie ist trotz negativer ökologischer Auswirkungen teilweise nicht zu verhindern, die EFK bemängelt jedoch die fehlende Berücksichtigung der Raumausstattung im Nachhaltigkeitsbericht des BBL.

Audit de la gestion de l'aménagement des locaux

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a pour mission d'héberger l'administration fédérale civile dans des bâtiments appropriés et de l'équiper en mobilier de bureau (aménagement des locaux). L'OFCL loue aux unités administratives 217 bâtiments meublés répartis dans toute la Suisse, pour un total de 31 000 postes de travail. Il acquiert du mobilier neuf à hauteur d'environ 14 millions de francs par an.

Les concepts d'hébergement 2024 et 2036 prévoient une concentration locale dans de grands bâtiments neufs (campus) et la mise en œuvre de nouveaux espaces de travail. Pour cela, l'OFCL rééquipe des milliers de bureaux. Le mobilier actuel ne remplit plus les exigences en matière de solution « multispace » et de formes de travail modernes. Le nombre de postes de travail va sensiblement diminuer avec l'introduction de places impersonnelles. Ces deux dernières années, l'expérience faite lors des déménagements dans de nouveaux bâtiments montre que, durant la phase de mise en œuvre, la modernisation entraîne la mise au rebut de plus de 20 000 palettes de mobilier d'intérieur par an pour 4000 postes de travail. Dans les prochaines années, près de 17 000 postes de travail seront concernés par ces mesures.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si les exigences en matière d'économie, de développement durable et de droit ont été prises en compte de manière appropriée tout au long du cycle de vie des produits. Il est arrivé à la conclusion que l'OFCL tient dûment compte des aspects liés au développement durable dans sa gestion. Trop souvent, cependant, les nouvelles acquisitions s'écartent de l'assortiment standard établi.

Un degré élevé de standardisation pour une nette augmentation de la durabilité

Les trois dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable sont ancrées dans la stratégie de développement durable de l'OFCL depuis 2019. Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans le domaine des achats, il n'existe pas d'exigences de durabilité pour la gestion des produits existants. Malgré cette incertitude et la grande marge de manœuvre, le domaine Logistique de l'OFCL aligne ses mesures stratégiques et opérationnelles sur des impératifs non seulement économiques, mais aussi clairement écologiques et sociaux. La promotion de l'économie circulaire est un pilier stratégique.

Dans ce contexte, il serait important que l'administration fédérale généralise le recours à la gamme standard pour l'aménagement des locaux. En effet, en raison de la grande marge de manœuvre dont jouissent les organisations utilisatrices, la part en valeur de nouvelles acquisitions n'est que d'environ 50 %. Il n'est pas possible de gérer efficacement une telle diversité dans l'aménagement de l'espace. Il existe aussi des limites à la durabilité, par exemple en ce qui concerne la réutilisation. Le CDF recommande à l'OFCL de créer les conditions permettant d'augmenter autant que possible le degré de standardisation.

La vente des équipements non standard constitue actuellement une bonne solution

L'OFCL couvre environ 25 % des besoins annuels en mobilier avec des équipements d'occasion rendus par les offices. Cependant, en raison du remplacement du mobilier susmentionné, une grande quantité de meubles non standard reste intacte. Dans la mesure du possible, ceux-ci seront utilisés à des fins provisoires ou cédés à d'autres entités fédérales tels que les EPF. Pour la grande quantité restante, l'OFCL a réussi à trouver un canal de vente avec un distributeur privé, ce qui permet de mettre ces meubles à disposition d'utilisateurs externes à l'administration fédérale.

Plutôt que de vendre, la restauration ou la transformation sont d'autres solutions pour prolonger la durée de vie du mobilier de bureau. Pourtant, transformer un ancien meuble en quelque chose de nouveau demande des efforts considérables, et le marché suisse n'est pas encore assez mûr pour absorber des quantités aussi importantes. Dans ces conditions, il est compréhensible que l'OFCL n'ait pas recours à cette étape du cycle de vie des produits. Toutefois, dès que l'évolution du marché le permettra, la Confédération devrait examiner cette possibilité.

En moyenne, seulement 10 % du mobilier rendu finit par être valorisé. Cela correspond à environ 400 à 500 tonnes de matériaux, dont les deux tiers sortent définitivement du cycle avec le recyclage thermique. Il est en partie inévitable, malgré ses effets négatifs sur l'environnement, mais le CDF déplore le manque de prise en compte de l'aménagement des locaux dans le rapport relatif au développement durable de l'OFCL.

Texte original en allemand

Verifica della gestione dell'arredamento degli uffici e dei locali

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) ha il compito di sistemare l'Amministrazione federale civile in edifici adeguati e di dotare questi ultimi di mobilio d'ufficio (arredamento dei locali). In tutta la Svizzera, l'UFCL affitta alle unità amministrative 217 edifici ammobiliati adibiti a uffici, per un totale di 31 000 postazioni di lavoro. Ogni anno acquista mobilio nuovo per un valore di circa 14 milioni di franchi.

Gli schemi direttori 2024 e 2036 prevedono di concentrare i posti di lavoro in nuove costruzioni di grandi dimensioni (campus) e di creare nuovi ambienti di lavoro. L'UFCL sta equipaggiando migliaia di uffici a questo scopo. Il mobilio esistente non soddisfa più le esigenze dei piani multispace e delle forme di lavoro moderne. Il numero delle postazioni di lavoro diminuirà notevolmente con l'introduzione delle postazioni impersonali. Le esperienze acquisite negli ultimi due anni di traslochi in nuovi edifici mostra che i lavori di ammodernamento si traducono in uno scarto di arredamento dei locali quantificabile in oltre 20 000 palette di carico all'anno per 4000 postazioni di lavoro. Nei prossimi anni, altre 17 000 postazioni di lavoro saranno interessate dalle nuove misure.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato se le esigenze sotto il profilo dell'economia, della sostenibilità e del diritto sono state considerate in modo adeguato durante l'intero ciclo di vita dei prodotti di arredamento per locali. È giunto alla conclusione che l'UFCL esegue i propri compiti legati alla gestione nel rispetto dei criteri dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, i nuovi acquisti si scostano troppo spesso dall'assortimento standard definito.

Un alto grado di standardizzazione per un chiaro aumento della sostenibilità

Le tre dimensioni della sostenibilità, ossia le dimensioni sociale, economica e ambientale, fanno parte dal 2019 della strategia di sostenibilità dell'UFCL. Contrariamente alle procedure di acquisto, di cui si constata un'evoluzione, la gestione dei prodotti dopo il loro acquisto non è sottoposta a requisiti in materia di sostenibilità. Nonostante l'incertezza e il grande margine di interpretazione che derivano da questa mancanza di regolamentazione specifica, è chiaro che il settore Logistica dell'UFCL orienta le misure strategiche e operative non solo ai requisiti economici, ma anche a quelli ecologici e sociali. La promozione dell'economia circolare è un pilastro della strategia.

In questo contesto, sarebbe importante che l'Amministrazione federale generalizzasse il ricorso all'assortimento standard per l'arredamento dei locali. A causa del grande margine di manovra di cui godono le organizzazioni di utenti, infatti, è conforme alle norme definite soltanto il 50 per cento circa (in valore) dei nuovi acquisti. Non è possibile gestire in modo efficiente una simile varietà nell'arredamento dei locali. Questa varietà riduce inoltre le potenzialità della gestione sostenibile, limitando ad esempio le possibilità di riutilizzo. Il CDF raccomanda all'UFCL di creare le premesse necessarie per aumentare il più possibile il grado di standardizzazione.

Attualmente, la vendita di mobili non standard è una buona soluzione

L'UFCL copre circa il 25 per cento del suo fabbisogno annuale di mobili con merce d'occasione restituita dagli Uffici. A causa del cambiamento di assortimento summenzionato, una grande quantità di mobili non standard ancora intatto rimane però inutilizzata. Quando possibile, questo mobili viene utilizzato temporaneamente o ceduto ad altri enti federali come i politecnici. L'UFCL è stato in grado di trovare un canale di vendita per la grande quantità di mobili residua grazie a un partner di distribuzione privato, così da renderli accessibili agli utenti esterni alla Confederazione.

Il restauro e la trasformazione sono un'alternativa che consente di prolungare la vita dei mobili per l'ufficio. Tuttavia, trasformare un vecchio mobile in qualcosa di nuovo richiede un grande sforzo e il mercato svizzero non è ancora abbastanza strutturato per assorbire quantità così importanti. Date le premesse, è comprensibile che l'UFCL non ricorra a questa fase del ciclo di vita dei prodotti. Non appena però l'evoluzione del mercato lo permetterà, la Confederazione dovrà esaminare questa possibilità.

Solo una media del 10 per cento dei mobili restituiti dalle unità amministrative è destinato a essere valorizzato. Questo corrisponde a circa 400-500 tonnellate di materiale, di cui due terzi vengono infine rimossi dal ciclo attraverso la valorizzazione termica. Nonostante il CDF sia consapevole che non è possibile evitare completamente questo procedimento dall'impatto ecologico negativo, critica la mancata considerazione dell'arredamento dei locali nel rapporto sulla sostenibilità dell'UFCL.

Testo originale in tedesco

Audit of furnishings management

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) is tasked with accommodating the civil Federal Administration in appropriate buildings and providing it with office furniture (furnishings). Across the country as a whole, the FOBL rents 217 furnished office buildings, housing 31,000 workspaces, for the administrative units. Each year, new furniture worth around CHF 14 million is acquired.

The accommodation strategies for 2024 and 2036 make provision for localised concentration in large new buildings (campus solutions) and the implementation of new working models. For this purpose, the FOBL is furnishing thousands of new offices. The existing furniture no longer meets the requirements imposed by multispace solutions and modern working practices. The use of non-assigned workspaces will generally reduce the number of workspaces. Experience with moving into new buildings over the past two years has shown that modernising during the implementation phase results in over 20,000 pallets of obsolete furnishings per 4,000 workspaces annually. Roughly another 17,000 workspaces will be affected by the measures over the next few years.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether cost efficiency, sustainability and legal requirements are appropriately taken into account throughout the product life cycle. It concluded that the FOBL takes sustainability aspects appropriately into account in its premises management. However, when procuring new furniture, there were deviations from the standard range too often.

High degree of standardisation for clear sustainability gains

The three sustainability criteria – environmental, social and governance – have been part of the FOBL's sustainability strategy since 2019. Yet, in contrast to the developments in the procurement area, there are no sustainability requirements for dealing with existing inventory. Despite this uncertainty and the large room for interpretation, the FOBL's Logistics Division designs its strategic and operational measures around not only economic aspects, but also environmental and social requirements. Promoting the circular economy is a key pillar of the strategy.

In this context, it would be useful if the Federal Administration used the standard furnishing range as a matter of course. In actual fact, as a result of the large amount of leeway for user organisations, the share in new procurements is only around 50% in value terms. This continued variation in furnishings cannot be handled efficiently. There are also limits to sustainability when re-using items, for instance. The SFAO recommends that the FOBL draw up requirements and increase the degree of standardisation as far as possible.

At present, selling off non-standard furniture is a good solution

The FOBL covers around 25% of annual furniture needs with second-hand items returned by the offices. However, owing to the inventory change mentioned above, there is still a large amount of surplus non-standard inventory that is still intact. Wherever possible, this is used to furnish offices for short-term use or passed on to other federal units such as the ETH. For the vast majority of the remainder, the FOBL has been able to find buyers in the interim, thereby making the furniture available to users outside the Federal Administration.

Besides selling, other solutions for prolonging the life of office furniture are refurbishing or repurposing. But the process of creating new furniture from old is time-consuming and the market in Switzerland is not yet developed enough to accommodate large numbers. Logically, therefore, the FOBL has not made use of this life cycle component. However, as soon as market developments allow, the Confederation should consider this option.

On average, only 10% of returned furniture ends up in recycling. This amounts to between 400 and 500 tonnes of material, with two thirds of this removed permanently from the life cycle through thermal recycling. Despite the negative environmental impact, this is sometimes unavoidable. Nonetheless, the SFAO regrets that furnishings are not included in the FOBL's sustainability report.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik

Für die konstruktive Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Prüfbericht möchten wir uns an dieser Stelle bedanken. Mit den beiden Empfehlungen sind wir einverstanden und werden deren fristgerechte Umsetzung einleiten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat die Aufgabe, die zivile Bundesverwaltung in geeigneten Gebäuden unterzubringen und sie unter anderem mit Raumausstattung (Büromobiliar) zu versorgen. Schweizweit werden 217 Gebäude mit rund 31 000 Arbeitsplätzen betreut. Dabei mieten die Verwaltungseinheiten die Gebäude möbliert, d. h. das Mobiliar ist im Eigentum des BBL.

Mit dem Bau der neuen Campus-Lösungen (örtliche Konzentration in grossen Neubauten) rüstet das BBL Tausende Büros neu aus. An den alten Standorten der Verwaltungseinheiten wird dementsprechend Mobiliar frei, da dieses aus mehreren Gründen nicht mehr weiter eingesetzt wird.

Zum einen sind die Anforderungen an die Raumausstattung derzeit einem Wandel unterworfen. Auslöser ist die Transformation in neue Arbeitswelten mit Multispace-Konzepten und unpersönlichen Arbeitsplätzen (Desksharing). Die Vorgaben für die durchschnittliche Fläche pro Arbeitsplatz wird herabgesetzt, u. a. weil die moderne Büroautomation weniger Platz in Anspruch nimmt. Zudem erfüllt das in die Jahre gekommene Mobiliar die ergonomischen Anforderungen an einen modernen Arbeitsplatz nicht mehr und ist zu grosszügig dimensioniert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist, den Umgang des BBL mit bestehender Raumausstattung zu beurteilen. Konkret, ob das Amt dabei ökonomische, nachhaltige und rechtliche Ansprüche angemessen berücksichtigt. Die Prüfungsfragen lauten:

1. Ist die Verwertung von Raumausstattung in der heutigen Form ökonomisch?
2. Erfüllt die Vorgehensweise zur Bewirtschaftung von Raumausstattung des BBL die Anforderungen der Nachhaltigkeit in Bezug auf Umwelt, Ökonomie und Soziales?
3. Bestehen andere Lösungsansätze zur Bewirtschaftung der Raumausstattung, welche die Nachhaltigkeit insgesamt besser erfüllen?

Die Bewirtschaftung beinhaltet die Rücknahme, die Lagerhaltung und den Wiedereinsatz von Occasionsmobiliar, dessen externe Weitergabe oder die Verwertung.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung fokussiert auf die Raumausstattung für Büroarbeitsplätze der zivilen Bundesverwaltung in der Schweiz. Nebst Bürotischen, -stühlen, Schränken oder Korpusen gehört auch Mobiliar von Sitzungszimmern, Eingangsbereichen, Sekretariaten oder Archiv-Räumen dazu. Unterschieden wird zudem zwischen Standard- und sogenanntem Überklassenmobiliar. Letzteres dient unter anderem der Ausstattung von Direktionsbüros.

Die Bewirtschaftung der Raumausstattung liegt in der Zuständigkeit des Bereichs Logistik des BBL. Prüfhandlungen hat die EFK schwerpunktmässig in diesem Bereich durchgeführt.

Abhängigkeiten von anderen BBL-Abteilungen im Bereich Bauten oder den Nutzern (Benutzerorganisationen) untersuchte sie aus der Optik der Logistik.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Karin Berger (Revisionsleitung) und Stefan Kofmehl vom 22. März bis 7. Mai 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Baumann.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. September 2021 statt. Teilgenommen haben vonseiten des BBL der Leiter Bereich Logistik, der Leiter Bereich Bauten, der Leiter Warengruppe Büroausrüstung und ein Vertreter der internen Revision. Die EFK war vertreten durch den Mandatsleiter, den Federführenden und die Revisionsleiterin.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Grundlagen der Nachhaltigkeit

2.1 Viel Spielraum in der Umsetzung der Nachhaltigkeit

Für die Bewertung der Nachhaltigkeit im Umgang mit Raumausstattung sind folgende Punkte relevant:

Strategie Nachhaltigkeit BBL und Jahresziele des Amtes

Die «Strategie Nachhaltigkeit BBL» aus dem Jahr 2019 setzt den konzeptionellen Rahmen der Nachhaltigkeitsaspekte und gilt für das gesamte Amt. Das BBL legt darin fest, dass es mit seinen Tätigkeiten die Ziele der Strategie «Nachhaltige Entwicklung» des Bundesrates, respektive die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung, unterstützt. Es berücksichtigt dabei untergeordnete Strategien, wie die Energiestrategie 2050.

Die BBL-Strategie orientiert sich an den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Ab 2020 dient die Nachhaltigkeitsstrategie als einer der Rahmen für die Festlegung der jährlichen Amtsziele.

Öffentliches Beschaffungsrecht

Die relativ neuen, angepassten Beschaffungsvorgaben definieren, dass beschaffte Güter künftig über ihren gesamten Lebensweg hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Anforderungen genügen sollen. Für die Bewertung im Umgang mit der bestehenden Raumausstattung lassen sich zum Prüfzeitpunkt jedoch weder Messkriterien in Form von Zielvorgaben noch Vorgaben für Gewichtungen der Nachhaltigkeitsdimensionen ableiten. Erläuterungen und Praxisempfehlungen befinden sich noch in Erarbeitung.

Beurteilung

Die Bestimmung der nachhaltigsten Lösung im Umgang mit der Raumausstattung entlang des Produktkreislaufs erfordert ein individuelles, fallspezifisches Abwägen. Der Interpretationsspielraum ist gross. Häufig ergibt sich wegen Zielkonflikten unter den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit keine dominante Lösung. Es bestehen beispielsweise Vorgaben zum sparsamen Mitteleinsatz und ein ökologischer Umgang mit Ressourcen wird erwartet. Doch was wird nun höher gewichtet?

Für Beschaffungen werden Nachhaltigkeitsanforderungen zunehmend konkretisiert. Im Umgang mit bestehenden Produkten fehlen hingegen ein gemeinsames Zielbild oder Grundsätze, an denen sich das BBL orientieren kann. Dies könnte übergeordnet durch die Festlegung einer politischen Stossrichtung geschaffen werden, u. a. für die Stärkung der Kreislaufwirtschaft mit dem Ziel der Ressourcenschonung und Abfallvermeidung, wie dies der Bund als Vorbild bei der Elektromobilität vorlebt. Um die CO₂-Emissionen zu reduzieren, sollen im Grundsatz nur noch rein elektrisch betriebene Fahrzeuge für den zivilen Einsatz beschafft werden. Diese Massnahme wurde im Zuge des Klimapaketes des Bundesrates für die Bundesverwaltung im Frühjahr 2021 beschlossen.¹

¹ Entscheid siehe Neue Weisungen des VBS: Elektrofahrzeuge für die Bundesverwaltung (admin.ch), Stand 20.6.2021.

2.2 Kurs auf eine nachhaltige Bewirtschaftung eingeschlagen

Der Bereich Logistik des BBL richtete seine Strategie und Zielsetzungen für die Bewirtschaftung der Raumausstattung in den vergangenen Jahren schwerpunktmässig auf ökonomische Aspekte aus. Es wurde angestrebt, Struktur- und Prozesskosten bei der Beschaffung und der Bewirtschaftung zu optimieren und zu senken. Mit Blick auf Entwicklungen zu mehr Nachhaltigkeit und neuen Arbeitswelten gewinnen soziale und ökologische Aspekte zunehmend an Bedeutung.

Der Bereich Logistik identifizierte Anfangs 2020 den Bedarf, sich auf die Zielbilder der neuen Arbeitswelten auszurichten. Gleichzeitig hielt er seine möglichen Handlungsfelder für eine positive Wirkung auf die Ziele der «Nachhaltigen Entwicklung» fest. Die Förderung der Kreislaufwirtschaft ist dabei ein zentrales Element.

Die Zielsetzung, von einem linearen in ein zunehmend zirkuläres Wirtschaftssystem zu wechseln, hat der Bereich Logistik für die Raumausstattung (Mobiliar) im Jahr 2020 in einem Strategiepapier festgehalten. Er hat zu diesem Zweck ein eigenes Kreislaufmodell erstellt, an dem sich der Bereich orientiert (siehe Exkurs).

Beurteilung

Der Bereich Logistik hat strategische Überlegungen nicht nur auf die Steigerung ökonomischer Aspekte ausgerichtet, sondern zeigt mit der laufenden Strategieüberarbeitung, dass er sich zunehmend der Nachhaltigkeit verpflichtet. Identifizierte Potenziale und Handlungsoptionen sind nicht nur auf Anforderungen z. B. neuer Arbeitswelten und auf ein verändertes Unterbringungskonzept ausgerichtet. Das Wirkungsmodell mit Handlungsfeldern für die positive Beeinflussung übergeordneter Ziele der nachhaltigen Entwicklung ist eine gute Grundlage für künftige Entscheide der Organisations- und Geschäftsmodellentwicklung.

Die EFK beurteilt das Kreislaufmodell der BBL-Logistik, gestützt auf Recherchen und dem Austausch mit Fachexperten, als gut. Es orientiert sich an Best-Practice-Grundsätzen.

Exkurs: Vom linearen zum zirkulären Wirtschaftssystem

Im linearen Wirtschaftssystem werden Rohstoffe abgebaut, Produkte hergestellt, konsumiert und weggeworfen. Das führt zu Rohstoffverknappung, Abfall und Umweltproblemen². Die folgende Darstellung zeigt die Stufen im linearen System für Büromobiliar:



Abbildung 1: Die Position der Kategorie Büromöbel im linearen Wirtschaftssystem (D. Appleton & S. Oberhuber, 2016, S. 17)³

In der Kreislaufwirtschaft werden Produkte und Materialien durch verschiedene Massnahmen, wie wiederaufbereiten, reparieren und wiederverwenden, im Umlauf gehalten. Im Vergleich zum linearen Wirtschaftssystem werden dadurch weniger Primärrohstoffe verbraucht. Zudem bleibt der Wert der Produkte länger erhalten und es fällt weniger Abfall an.

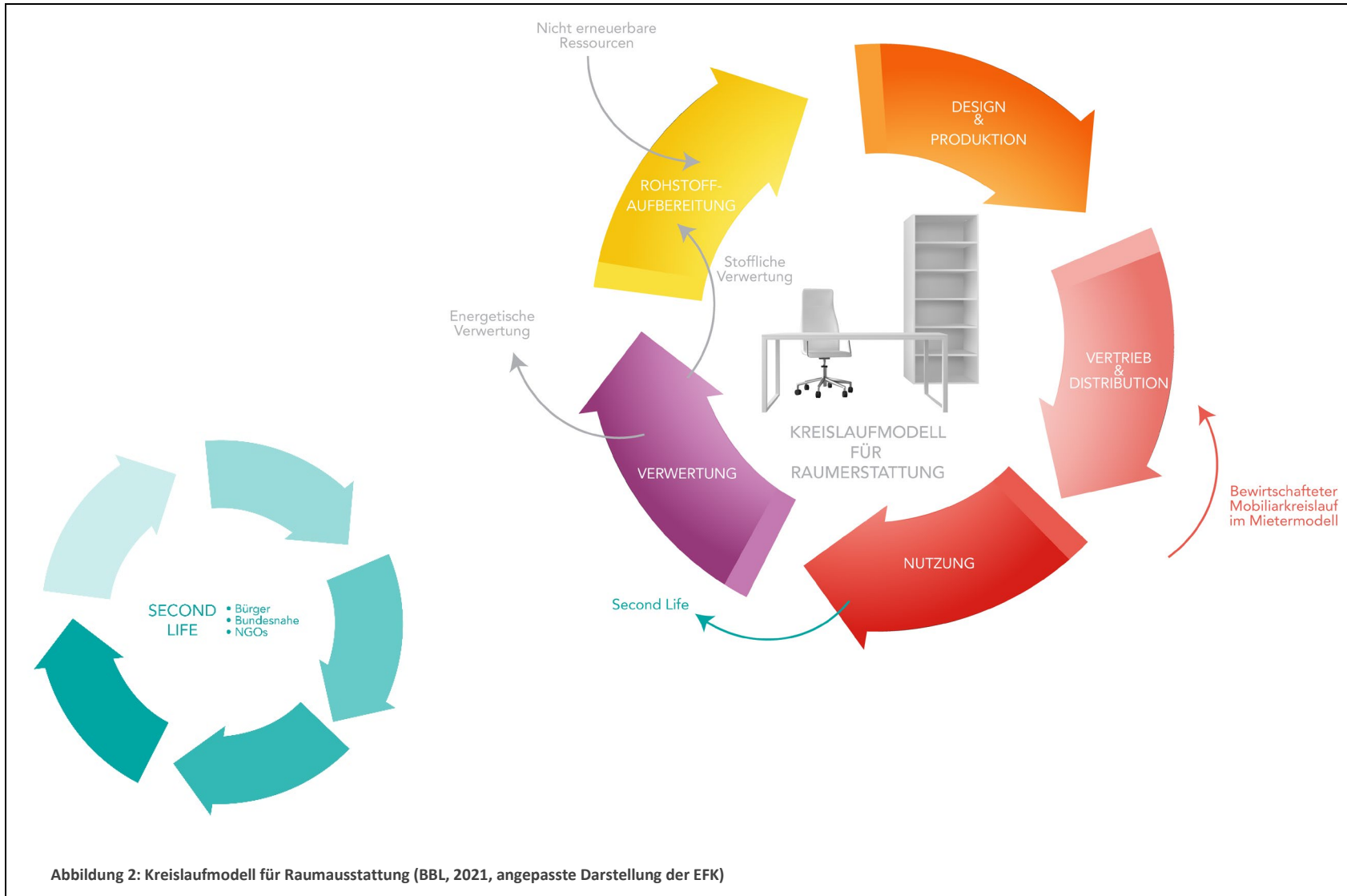
² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/kreislaufwirtschaft.html> (abgerufen 18.5.2021)

³ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/reportcircularcategoryenoktober2016.pdf> (abgerufen 8.6.2021)

Kreislaufwirtschaft ist ein ganzheitlicher Ansatz: Von der Rohstoffgewinnung, über das Design, die Produktion und die Distribution eines Produkts bis zu seiner möglichst langen Nutzungsphase und zum Recycling. Damit Produkte und Materialien in diesem Kreislauf verbleiben, braucht es ein Umdenken aller Akteure. Kreislaufmodelle stellen einen wichtigen Pfeiler einer ressourcenschonenden Wirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung dar.⁴

In Anlehnung an schematische Darstellungen der Kreislaufwirtschaft entwickelte das BBL für die Raumausstattung ein eigenes Kreislaufmodell. Abbildung 2 zeigt die Grundzüge dieses Modells (siehe nachfolgende Seite). Es fasst in der Phase der Nutzung (rot) Massnahmen zur Verlängerung der eigenen Nutzungsdauer zusammen. Die Weitergabe des unveränderten Produktes an externe Nutzer ist in der Darstellung als «Second Life» (türkisblau) bezeichnet. Am Ende der Nutzungsdauer gelangen die Produkte in die Verwertung (violett). Bei der stofflichen Verwertung besteht das Ziel, aus dem Material der Möbel Rohstoffe für neue Produkte zu extrahieren. Dies schafft einen neuen Kreislauf. Das verbleibende, nicht weiter auftrennbare Material wird in der sogenannten energetischen Verwertung in einer Verbrennungsanlage zu Energie (Wärme oder Strom) umgewandelt.

⁴ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/kreislaufwirtschaft.html>
(abgerufen 18.5.2021)



3 Bewertung Ist-Zustand und Potenzialanalyse

Dieses Kapitel zeigt Feststellungen und die Beurteilung der EFK zum Ist-Zustand sowie zu Potenzialen im Umgang mit der Raumausstattung entlang des Produktkreislaufs auf. Die Gesamtbewertung je Stufe resultiert aus der Detailbewertung und der Abwägung verschiedener Kriterien über die drei Nachhaltigkeitsdimensionen.

Für die Identifikation von Potenzialen in der Bewirtschaftungspraxis des BBL zieht die EFK als Referenz ein für die Produktkategorie Büromobiliar spezifisch definiertes Kreislaufmodell heran (Abbildung 3). Mit dem Vergleich zum idealen, nachhaltigen Modell wird sichtbar, welche Lösungsansätze das BBL bereits geprüft und umgesetzt hat. Nicht alle Ansätze sollen/müssen genutzt werden. Der Entscheid der nachhaltigsten Lösung ist fallspezifisch zu fällen in Abhängigkeit vom Geschäftsmodell und der gegebenen Rahmenbedingungen.

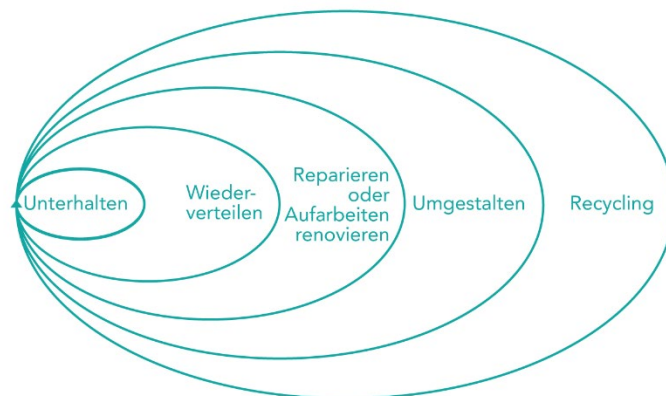


Abbildung 3: Die verschiedenen Kreisläufe von Büromobiliar in einer Kreislaufwirtschaft (in Anlehnung an D. Appleton & S. Oberhuber, 2016, S. 18)⁵

Kreislauf	Aktivität	Darauf beziehender Begriff	Beispiel
Unterhalten	Präventiver Unterhalt		Ein Stuhl bleibt ein Stuhl
Wiederverteilen	Neuer Nutzer	Wiedernutzen, neuzuteilen	Ein Stuhl bleibt ein Stuhl
Reparieren	Korrektiver Unterhalt		Ein Stuhl bleibt ein Stuhl
Aufarbeiten, renovieren	Das Aussehen verändern	Das Aussehen verändern	Neues Polster für ein Stuhl
Umgestalten	Umgestalten mit neuer Funktion		Ein Tisch wird zu einer Wandverkleidung
Recycling	Auf Ebene Material oder Komponente		Ein Stuhl wird zu kg Metall

Abbildung 4: Erklärung der verschiedenen Kreisläufe von Büromobiliar in einer Kreislaufwirtschaft (in Anlehnung an D. Appleton & S. Oberhuber, 2016, S. 18)⁶

⁵ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/reportcircularcategoryenoktober2016.pdf> (abgerufen 8.6.2021)

⁶ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/reportcircularcategoryenoktober2016.pdf> (abgerufen 8.6.2021)

Für die Beurteilung der angemessenen Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten entlang des Produktkreislaufs kommt folgende Skala von 1 bis 4 zur Anwendung:



Abbildung 5: Nachhaltigkeitsskala für die Bewertung im Umgang mit bestehender Raumausstattung (EFK)

3.1 Eine effiziente Bewirtschaftung setzt eine Standardisierung voraus

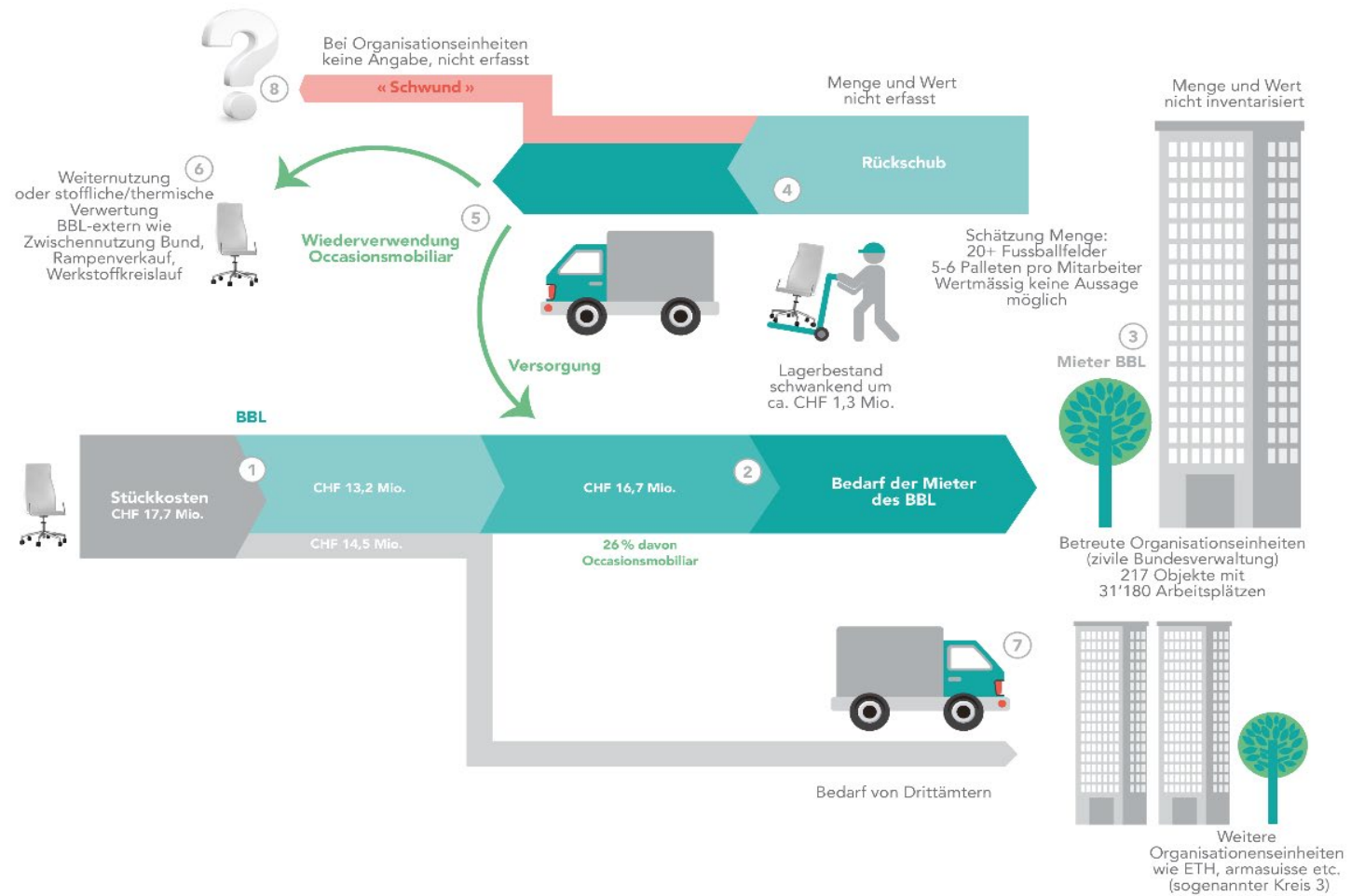


Abbildung 6: Lebenszyklus der Raumausstattung beim BBL in Zahlen am Beispiel des Jahres 2019 (EFK, basierend auf Modell BBL)

Die Darstellung (Abbildung 6) zeigt entlang des Lebenszyklus Werte oder Mengen der vom BBL betreuten Raumausstattung am Beispiel von 2019. Der Zyklus startet mit der Neubeschaffung ① und geht weiter über die Auslieferung ②, den Einsatz vor Ort ③, den Rückschub ④, der Lagerhaltung und der Wiederverwendung ⑤. Er endet mit dem Abgang ⑥. Dies ist beispielsweise die Abgabe an einen neuen Nutzer oder die Überführung in die Verwertung. Weiter dargestellt ist der Anteil der neuen Ware, welcher für Dritte beschafft wird ⑦ und direkt in deren Eigentum übergeht. Wenn Mobiliar, vom BBL unbemerkt, aus dem Bestand in den Gebäuden entwendet wird, spricht man vom «Schwund» ⑧.

Voraussetzung für eine Optimierung des Prozesses hinsichtlich ökonomischer und ökologischer Aspekte ist eine aktive Bewirtschaftung über den gesamten Zyklus. Obwohl der Prozess insgesamt vom Bereich Logistik geführt wird, lassen mehrere Gründe dies erst ansatzweise zu.

Heterogener Bestand

Der Bestand der Raumausstattung ist historisch gewachsen und spiegelt zum grossen Teil Anforderungen wieder, die die Nutzer vor 10, 20 oder sogar 30 Jahren hatten. Tische, Korpusse oder andere Stauraummöbel sind in verschiedenen Ausführungen vorhanden, jedoch bezüglich der Farbe seit 1978 standardisiert. So werden mehr als vier verschiedene Längen und Höhen der grauen Lateralschränke eingesetzt. Zum Teil gibt es zudem Holz- oder Metallausführungen. Die Möbel sind mächtig, mit grossem Flächenbedarf. Büro- und Sitzungszimmerstühle sind ebenfalls in den unterschiedlichsten Varianten vorhanden und aus verschiedenen Jahrzehnten.

Die Ausstattung der Bundesverwaltung weist mehrheitlich eine sehr hohe Produktqualität auf und ist bei der Rückgabe an das BBL noch in sehr gutem Zustand. Dies zeigt sich darin, dass rund 90 Prozent der zurückgeschobenen Ausstattung entweder beim BBL oder zum Prüfzeitpunkt insbesondere über den Verkauf anderweitig einen neuen Nutzer finden. Nur ca. 10 Prozent müssen entsorgt werden.

Das durchschnittliche Produktalter ist hoch und wird auf über 10 Jahren geschätzt, wobei ein wesentlicher Anteil seit bereits mehr als 20 Jahre genutzt wird. Bei einer angestrebten Nutzungsdauer von 15 Jahren übertrifft dies die Erwartungen klar. Im Vergleich zu interviewten Firmen aus dem Privatsektor nutzt die Bundesverwaltung ihr Mobiliar überdurchschnittlich lange.

Abweichungen vom festgelegten Standard

Seit 2015 entwickelt das Warengruppenmanagement für Raumausstattung seine Grundlagen laufend weiter. Der Fokus liegt auf neuen Anforderungen, der Reduktion von Beschaffungskosten (Cash-Out) sowie von Struktur- und Prozesskosten. Den bisherigen Katalog für Raumausstattungen hat es bereinigt und mehr und mehr standardisiert. Per Anfang 2021 wurde schliesslich der auf die neuen Arbeitswelten ausgerichtete Multispace-Katalog zusammen mit dem Bereich Portfoliomanagement der Bauten erarbeitet und festgelegt. Die Kataloge und das Konzept bilden den Standard und sind Grundlage für Planungen und Neuausstattungen der Bürogebäude.

Trotz des bereits grossen Mobiliarbestandes besteht regelmässig Bedarf für Neuanschaffungen. Dieser ist getrieben durch die Umsetzung neuer Arbeitsplatzkonzepte und der Erneuerung von Büroarbeitsplätzen (z. B. Einführung von höhenverstellbaren Pulten). Hinzu kommt eine benutzerspezifische Ausstattung. Das Beschaffungsvolumen belief sich 2019 auf rund 17,7 Millionen Franken.

Welche Ausstattung zu welchem Zeitpunkt beschafft wird und ob diese den Bundesvorgaben für Standard- oder Überklassemobiliar entspricht, beeinflussen mehrere Stakeholder (Entscheidungsträger). Verschiedene Abteilungen des Bereichs Bauten sind für den Bau oder die Sanierung der Gebäude zuständig. Der Bereich Logistik setzt zwar den Standard, es können jedoch Anforderungen und Ideen der Benutzerorganisationen einfließen.

Der grosse Handlungsspielraum der Benutzerorganisationen zeigt sich im Standardisierungsgrad. Nur rund 50 Prozent (wertmässig) der Neuausstattungen entsprechen dem festgelegten Standard. Für die Optimierung der Bewirtschaftung strebt der Bereich Logistik einen Wert von etwa 80 Prozent an.

Das BBL hat den Handlungsbedarf, den Wertschöpfungsprozess über die gesamte Unterbringungsleistung neu abzustimmen, erkannt und ein angepasstes Prozessmodell in Anlehnung an die von Bauten genutzte SIA-Norm erarbeitet. Ziel ist eine bereichsübergreifende Führung und Steuerung. Bedürfnisse in Bezug auf die Raumausstattung sollen künftig früh in der Bauplanung resp. bei Unterbringungs- und Ausstattungsentscheiden berücksichtigt werden.

Um den BBL-Abteilungen des Bereichs Bau und der Benutzerorganisationen die Auswirkungen ihrer Entscheide auf die Nachhaltigkeit aufzuzeigen, stellt der Bereich Logistik zudem Überlegungen an, künftig einen Key-Performance-Indikator (KPI) für den Standardisierungsgrad bei Neuausstattungen oder eine Art Bonus-Malus-System zu führen. Letzteres soll die Wiederverwendung von Occasionsmobiliar positiv werten.

Bestandsinformationen im Bewirtschaftungsprozess

Die im Einsatz befindlichen Möbel sind nicht inventarisiert, die aufgezeichneten Mengenflüsse im gesamten Lebenszyklus der Raumausstattung sind lückenhaft (Abbildung 6). Zudem liegen die Daten in verschiedenen IT-Systemen, was eine Steuerung der Prozesse erschwert. Belastbare Auswertungen sind, wie sich zeigte, auch für Fachspezialisten des BBL herausfordernd und aufwendig.

Gestützt auf Erfahrungswerte aus Umzügen im Jahr 2019 in Neubauten am Guisanplatz in Bern geht das BBL pro Mitarbeiter von einem Bestand an Occasionsmobiliar von durchschnittlich 4-5 Europalletten aus. Der Schätzwert umfasst die gesamten Mobiliarkomponenten des Gebäudes, wie Arbeitsplätze, Sitzungszimmer, Ablagen, Archive, Besucherempfang, Cafeteria, Spezialräume etc. Dies ergibt bei rund 31 000 Arbeitsplätzen für die zivile Bundesverwaltung in der Schweiz die Menge von mehr als 20 Fussballfeldern. Der Wert kann nicht beziffert werden.

Den Prozess für kleinere Umzüge oder Rückschübe von Raumausstattung stösst im Tagesgeschäft die Benutzerorganisation an. Der dazu genutzte Transportauftrag liefert keine konkreten Angaben über die Art und Menge der Raumausstattung.

Bei grossen Umzugs- und Neubauprojekten beauftragt der Bereich Bauten die Logistik mit Transporten, der Rücknahme von Mobiliar und der Neuausstattung. Dabei sind für eine reibungslose Bewirtschaftung Verlässlichkeit bezüglich Rückschubmengen und Kenntnis über die Art der Ausstattung zentral. Aufgrund des fehlenden Inventars wird der Bestand durch eine Begehung der Gebäude erhoben. Nach der Rücknahme von Mobiliar wird dieses entweder im Lager zum Wiedereinsatz im SAP eingebucht oder für die Weitergabe bereitgestellt. Letzteres wird fall- oder projektspezifisch in Excellisten manuell erfasst. Bei allfälligen Verwertungen wird nicht über die einzelnen Stücke, sondern über die Mengen der Wertstoffe in Tonnen Buch geführt. Die Rechnungsstellung des Recycling-Dienstleisters gibt hier Auskunft.

Der Wiedereinsatz von Standardmobiliar wird systematisch erfasst, nicht jedoch der Wiedereinsatz von Nicht-Standardmobiliar, das z. B. für Zwischennutzungen eingesetzt wird. Angaben dazu sind nur fall- oder projektspezifisch dezentral verfügbar.

Beurteilung

Unter den Aspekten der hohen Produktqualität und der langen Nutzungsdauer innerhalb der Bundesverwaltung beurteilt die EFK den Bestand an genutzter Raumausstattung als nachhaltig. Handlungsbedarf besteht allerdings bei der Standardisierung von neu beschafftem Mobiliar.

Mobiliar wird damit für verschiedene Verwaltungseinheiten wiedereinsatzbar, Umzüge und Bewirtschaftungsaufwand reduziert. Durch grössere Mengen kann der Bund bei Lieferanten einfacher Nachhaltigkeitsanforderungen stellen. Die Standardisierung ermöglicht insgesamt klare Fortschritte in der Nachhaltigkeit.

Die angestrebte Neuausrichtung des Wertschöpfungsprozesses über die gesamte Unterbringungsleistung beurteilt die EFK als sinnvoll. Überlegungen des Bereichs Logistik, Kennzahlen zur Überwachung und Steuerung der relevanten Einflussfaktoren für eine optimierte Bewirtschaftung einzuführen, sollten weiterverfolgt werden. Dies schafft Transparenz und kann zur Sensibilisierung der Stakeholder hinsichtlich nachhaltigen Verhaltens genutzt werden.

Das BBL hat erkannt, dass für eine aktive Bewirtschaftung die Verbesserung der Bestandsinformationen unumgänglich ist. Es ist sinnvoll, Massnahmen mit der Umsetzung des IT-Programms «SUPERB» ab 2024 zu realisieren. Zwischenzeitlich ist die manuelle Erhebung des Bestandes für die Steuerung der Umzüge und der Räumungen eine pragmatische Lösung.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, festgelegte Standards zur Raumausstattung konsequent umzusetzen und damit den Standardisierungsgrad bei Neuanschaffungen soweit möglich zu erhöhen. Mit entsprechenden Kennzahlen ist künftig der Standardisierungsgrad transparent auszuweisen.

Stellungnahme des BBL

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Die festgelegten Standards zur Raumausstattung werden bei Neuanschaffungen konsequent angewendet um den Standardisierungsgrad soweit möglich zu erhöhen. Dieser wird mit entsprechenden Kennzahlen künftig transparent ausgewiesen werden.

3.2 Bei der Bewirtschaftung sind Nachhaltigkeitsaspekte angemessen berücksichtigt

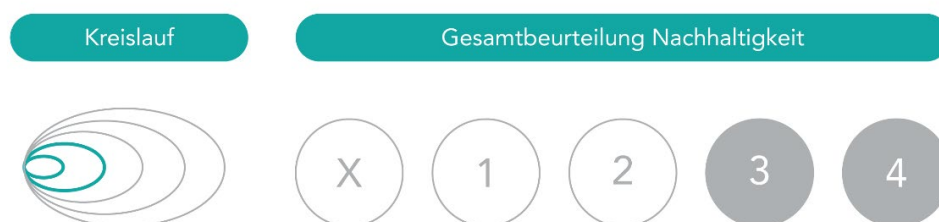


Abbildung 7: Beurteilung der Nachhaltigkeit – Kreisläufe «Unterhalten» und «Wiederverteilen» im BBL-Kreislauf (EFK)

Die Bewirtschaftung ab der Rückgabe der Raumausstattung und der allfällige Wiedereinsatz des Mobiliars bei BBL-Mietern wird durch das Ressort Lager und Transporte im Bereich Logistik verantwortet. Sie erfolgt zentral und nach klaren internen Vorgaben. Die Kreisläufe unterhalten und wiederverteilen werden in der Praxis gelebt.

Die Bewirtschaftung wird effizient gesteuert. Vorgaben und Prozesse im Umgang mit dem Rückschubmobiliar sind definiert. Das Lager ist aufgeräumt und gut organisiert. In der Praxis zeigt sich dies mit folgenden Beispielen:

Es gibt ein Führungs- und Steuerungscockpit als zentrales Instrument der Sektion Transport und Umzüge. Dieses gibt Auskunft über Kennzahlen in den Bereichen Finanzen, Produktivität, Qualität und Innovation. Überwacht werden unter anderem Lagerpositionen von Occasionsmobiliar, die anstelle von Neubeschaffungen wiedereingesetzt werden können.

Die Mitarbeitenden führen eine Arbeitszeit- und Leistungserfassung. Damit kann der Aufwand für verschiedene Tätigkeiten ausgewertet und bei Bedarf Steuerungsmassnahmen ergriffen werden. Der personelle Aufwand für die Betreuung von Occasionsmobiliar beträgt im Schnitt weniger als eine Vollzeitstelle (FTE).

Die Aufträge und Einsatzplanung der Ressourcen des BBL werden zentral geplant und gesteuert. Auf die schwankende Auslastung wird mit Bezug von Drittfirmen reagiert.

Die Triage und Handhabung des zurückgenommenen Mobiliars ist professionell und gut organisiert. Neuware, Standard- und Überklassenmobiliar (siehe Abbildung 8) sowie die Ware, die zum Verkauf vorgesehen ist, werden separat gelagert. Es ist nur Ware am Lager, die nach kleineren Reparaturen und der Reinigung wiedereingesetzt werden kann. Bei Standardmobiliar wird zunächst Occasionsware und erst dann Neuware ausgeliefert. Damit ist ein laufender Wiedereinsatz sichergestellt.

Um Ladenhüter im Lager zu vermeiden, ist die maximale Lagerdauer für zurückgegebenes Sondermobiliar festgelegt. Sie wird für Einzelstücke überwacht (Abbildung 8, rechts). Kommt ein Möbel innerhalb der festgelegten Frist nicht wieder zum Einsatz, wird es verkauft.



Abbildung 8: Besichtigung des Lagers – Occasionsmobiliar (links) und Sondermobiliar (rechts) für Wiedereinsatz (EFK)

Es gibt klare Vorgaben, dass bei Standardausstattung nur Mobiliar des aktuellen Katalogs wiedereingesetzt wird. Derzeit kann ein Bedarf von rund 25 Prozent der neuen Ausstattungen durch Occasionsmobiliar gedeckt werden. Durch diese Wiederverwendung vermied der Bund 2019 Ausgaben für Neubeschaffungen von schätzungsweise 4,4 Millionen Franken. Eine Steigerung des Standardisierungsgrades (vgl. Kapitel 3.1) wird den Anteil des Wiedereinsatzes und der Einsparung weiter erhöhen.

Für Zwischennutzungen setzt das BBL auf den Einsatz von Occasionsmobiliar, das nicht mehr dem aktuellen Standardsortiment entspricht. Beispielsweise belieferte das BBL zwischen 2018 und 2020 die Bundesasylcenter des Staatssekretariats für Migration (SEM) mit insgesamt 612 Paletten Occasionsmobiliar aus dem alten Standard. Damit wurden 734 Arbeitsplätze ausgestattet. Des Weiteren sollen Übergangsunterbringungen ausgestattet werden, d. h. die Unterbringung von Verwaltungseinheiten, deren Neubau noch nicht fertig ist, jedoch aus dem bisherigen Gebäude ausziehen müssen.

Nebst den Bestandsinformationen sind für einen reibungslosen Betrieb insbesondere die Planungssicherheit und Verlässlichkeit über den Umfang und den Zeitpunkt der Leistungserbringung zentral. Mit der angestrebten Neuausrichtung des Wertschöpfungsprozesses über die gesamte Unterbringungsleistung (siehe Kapitel 3.1) erwartet der Bereich Logistik auch diesbezüglich Verbesserungen. Zur Vermeidung von grossen Rückschubmengen, die nicht vollständig einem neuen, nachhaltigen Verwendungszweck zugeführt werden können, ist eine Abstimmung zwischen Unterbringungs- und Projektplanung von Bauten und dem Bereich Logistik unumgänglich.

Der Vergleich mit interviewten Drittfirmen bestätigt, dass mit verbesserten Bestandsinformationen die Bewirtschaftung aktiver gestaltet werden kann. Davon abgesehen stellt die EFK keine Aspekte fest, bei denen die BBL-Logistik durch Anpassung von Bewirtschaftungsgrundlagen und -prozessen eine klar bessere Wirtschaftlichkeit und gleichzeitig wesentliche Verbesserung in Bezug auf die Nachhaltigkeit erreichen könnte.

Beurteilung

Trotz des laufenden Wandels und der Rahmenbedingungen, in welchen der Bereich Logistik zum Prüfzeitpunkt die Versorgungsleistungen erbringt, beurteilt die EFK die Bewirtschaftung der Raumausstattung als nachhaltig. Der Bereich Logistik ist bestrebt, bei seinen Entscheidungen alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu berücksichtigen.

3.3 Bei Möglichkeit wird die Raumausstattung weitergegeben



Abbildung 9: Beurteilung der Nachhaltigkeit – Kreislauf «Wiederverteilen» für die bundesinterne Weiternutzung

Occasionsmobiliar, das nicht mehr dem aktuellen Standardsortiment und auch für Zwischennutzungen des BBL keine Verwendung mehr findet, wird nach Möglichkeit bundesintern weitergegeben. 2020 hat das BBL die ETH mit einer Menge von mehr als 600 Paletten beliefert. Die ETH nutzt den gleichen Ausstattungsstandard und kann die Möbel deshalb gut in den eigenen Bestand integrieren.

Beurteilung

Die heutige Praxis der Weitergabe zur Weiternutzung beurteilt die EFK als nachhaltig.

3.4 Externe Absatzkanäle sind aktiv zu beobachten



Abbildung 10: Beurteilung der Nachhaltigkeit – Kreislauf «Wiederverteilen» für die bundesexterne Weiternutzung (EFK)

Bisher hat das BBL für nicht mehr selbst genutzte Raumausstattung, die bundesintern keinen neuen Nutzer fand, einen eigenen Rampenverkauf betrieben. Die maximale Absatzmenge belief sich auf rund 700–1000 Paletten pro Jahr. Der aktuelle Wandel in der Unterbringung und der Arbeitswelt sowie Standardisierungsanforderungen führen zu einer obsoleten Menge, die jene der Vergangenheit um mehr als das zehnfache übersteigt.

Überrascht von der Menge bei den Umzügen in die Gebäude am Guisanplatz in Bern war das BBL gezwungen, für das alte Mobiliar ein Zwischenlager zu organisieren, um eine Entsorgung zu vermeiden. Die Logistik versuchte verschiedene Varianten und Absatzmöglichkeiten zu finden und führte Nutzwertanalysen zu deren Vergleich durch.

Zum Prüfzeitpunkt führte das BBL einen Pilotvertrieb über einen Wiederverkäufer ein. Dieser kauft das Occasionsmobiliar (wird Eigentümer der Ware) und verkauft es über die eigenen Distributionskanäle an Endkunden. Das dazu nötige Know-how zum Occasionsmarkt und die Vertriebsstrukturen hätten beim BBL erst aufgebaut werden müssen. Der befristete Vertrag mit dem Vertriebspartner läuft bis September 2021. Bis dahin genießt dieser Exklusivität. Bereits jetzt kann der Pilotvertrieb als erfolgreich beurteilt werden. Nach Auskunft des BBL hat der Partner die Abnahme der Menge im Zwischenlager zugesichert (Januar bis Juni 2021 rund 1250 Paletten). Die wöchentliche Menge beträgt aktuell ca. 33 Paletten. Sie wird laufend zwischen den Parteien abgesprochen.

Nach Auskunft des Bereichs Logistik sollen in Anbetracht der weiterhin grossen Mengen nach Abschluss des Pilotvertriebs auch andere Absatzkanäle weiterverfolgt und parallel aufgebaut werden.

Von der EFK interviewte Firmen waren beim Verkauf von Occasionsmobiliar an Wiederverkäufer insbesondere im Jahr 2020 mehrheitlich erfolglos oder hatten grosse Mühe. Bekannte und grosse Partner im Occasionsgeschäft zeigten wenig Interesse an Standardmobiliar. Sie fokussierten auf Designmobiliar.

Zusätzlich zu den bereits vom BBL geprüften Möglichkeiten und potenziellen Absatzkanälen ergeben sich aus den Interviews keine Lösungsansätze, welche die Nachhaltigkeit insgesamt besser erfüllen. Insbesondere wurde mehrfach davon abgeraten, gebrauchte Raumausstattung ins Ausland zu senden. Nebst langen Transportwegen (ökologischer Aspekt) sprechen vor allem der grosse Aufwand mit Exportvorgaben und Vorbereitungsarbeiten sowie die fehlende Kontrolle im weiteren Umgang mit der Ware gegen diese Variante. Zudem besteht ein grosses Reputationsrisiko.

Beurteilung

Das BBL setzt zum Prüfzeitpunkt im Frühjahr 2021 auf den Verkauf der unveränderten Produkte an einen Wiederverkäufer. Aktuell kann der Pilotpartner die Menge des BBL aufnehmen. Diese Lösung wird als nachhaltig beurteilt.

Es gibt jedoch ein latentes Risiko, dass durch Marktveränderungen oder veränderte Rahmenbedingungen die Kapazität der gewählten Lösung abnimmt. Folglich ist es zentral, externe Absatzkanäle aktiv zu beobachten und parallel weitere aufzubauen.

3.5 Möglichkeiten für Aufbereitung, Renovation und Umgestaltung noch nicht genutzt

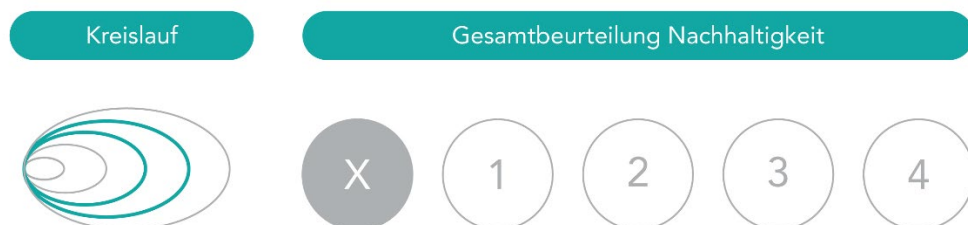


Abbildung 11: Beurteilung der Nachhaltigkeit – Kreisläufe «Aufbereiten, renovieren» und «Umgestalten» (EFK)

Durch Aufbereitung, Renovation und Umgestaltung kann ein Objekt in ähnlicher oder komplett neuer Weise weiter genutzt werden. Der Bund nutzt die Möglichkeiten bis jetzt nicht. Das BBL hat bei seinen Überlegungen im Umgang mit der ausgedienten Raumausstattung diese Möglichkeiten in Betracht gezogen. Aus verschiedenen Gründen fiel der Entscheid bisher dagegen aus. Vereinzelt ist im Bestand noch altes Mobiliar aus Massivholz enthalten, beim Grossteil handelt es sich jedoch um Mobiliar aus dem K100-Sortiment. Dieses besteht vorwiegend aus verleimtem Verbundholz. Eine Umgestaltung ist somit schwierig zu realisieren.

Ein weiterer Hinderungsgrund für Aktivitäten in diesem Bereich sei der aus Sicht des Bereichs Logistik fehlende Auftrag, aktiv aufwendige und kostenintensive Massnahmen zugunsten der Nachhaltigkeit zu treffen. Hier fehlen konkrete Vorgaben und Zielsetzungen, die auf übergeordneter Stufe zu treffen sind.

Recherchen der EFK sowie Fachgespräche zeigen, dass die Entwicklung im Büromöbelbereich in der Schweiz insgesamt noch verhalten ist. Einige Beispiele aus dem Möbelbereich werden im nachfolgenden Exkurs erläutert.

Exkurs – Beispiele im Markt «Aufbereitung, Renovation» und «Umgestaltung» für Möbel

Der Schweizer Möbelhersteller Girsberger hat ein Remanufacturing-Angebot aufgebaut, z. B. für Konzertsaalbestuhlung. Abgenutzte Möbel werden restauriert. Dies sei insbesondere ab einer gewissen Stückzahl auch finanziell eine attraktive Alternative zur Neuanschaffung, wie der Anbieter schreibt.

Die Firma Kyburz Made stellt Schweizer Möbel aus Restmaterialien her. Aus Altholz, z. B. aus ausgedienten SBB Pallettenrahmen oder Parkettboden, werden neue Möbel für den Innenraum oder Garten hergestellt.⁷ Auch Massanfertigungen aus Restmaterialien sind im Angebot.

Im Pilotprojekt für Matratzen der Initiative Make Furniture Circular der Stiftung Pusch wird nach Lösungen gesucht, wie alte Matratzen zu neuen Rohstoffen werden. So gibt es Bestrebungen, Material aus alten Matratzen für die Herstellung neuer Polstermöbel zu nutzen oder zu Teppichunterlagen zu verarbeiten.⁸



Abbildung 12 : Upcycling im Bürostandort der Deutschen Bahn: Die Sitzmöbel erstrahlen in neuem Glanz. (Bild: Deutsche Bahn/Fotohaus Liz Eve)

⁷ <https://www.kyburzmade.com/> (Stand am 7.5. 2021)

⁸ <https://www.make-furniture-circular.ch/matratzen> (abgerufen am 7.5.2021)

Ein weiteres Beispiel liefert ein Upcycling-Projekt der Deutschen Bahn (DB).⁹ Alte Büromöbel und Bauschilderplanen werden mit einem Upcycling-Verfahren zu hochwertigen Produkten weiterverarbeitet und erhalten so ein zweites Leben. Aus alten Regalen werden neue Tische hergestellt. Als Vorteil gegenüber einer Neuanschaffung wird vor allem das Einsparen von Rohstoffen und Emissionen genannt. 2020 richtete die DB nach diesem Prinzip den Bürostandort «Cube» am Berliner Hauptbahnhof neu ein. 700 gebrauchte Möbelstücke haben dort ein zweites Leben erhalten. 150 Arbeitsplätze sind so im Sinne der Nachhaltigkeit eingerichtet worden. Dabei hat die DB bei der Ausstattung der rund 3000 Quadratmeter grossen Bürofläche auch auf Kunststoffe aus den Weltmeeren zurückgegriffen. So stammen beispielsweise die Sitzbezüge für sämtliche Bürostühle und Sofas aus zertifiziertem Oceanic-Stoff; auch der Teppich stammt aus Recyclingmaterial.¹⁰

Die Vertreterin der Stiftung «Pusch» wies im Fachgespräch gegenüber der EFK darauf hin, dass Prozesse von Möbelherstellern mehrheitlich nicht auf diese neuen Leistungen ausgerichtet seien. Eine Umgestaltung der Produktion ist mit viel Aufwand und Kosten verbunden, was auch bekannte Schweizer Firmen noch davon abgehalten habe, im grossen Stil entsprechende Dienstleistungen anzubieten.

Bei den von der EFK interviewten Schweizer Firmen sind Aufbereitungen oder Umbauten mehrheitlich für Einzel- und Spezialfälle realisiert worden. Für kreative Projekträume werden Möbel neu designt und mit viel Handarbeit umgebaut. Der Aufwand ist gross, bedingt eine spezifische Infrastruktur (Werkstatt, Schreinerei) und ist eher für Einzelstücke oder kleine Mengen geeignet. Das Potenzial ist auch stark von der Wertstoffqualität der Produkte abhängig. Für einen Bürotisch aus massivem Holz ist dieser Kanal geeignet, für alte Produkte, welche vielleicht noch erhöhte Schadstoffbelastungen aufweisen, eher nicht. Fachexperten des BBL bestätigen dies.

Beurteilung

Den Entscheid des BBL, diese Stufen noch nicht zu nutzen, ist aus heutiger Sicht nachvollziehbar. Zum Prüfzeitpunkt besteht für das BBL wenig Potenzial für Aufbereitung oder Umgestaltung von Möbeln. Die nicht mehr einsetzbare Raumausstattung ist aus materieller Sicht wenig geeignet, zudem hat sich noch kein Markt für grosse Mengen etabliert. Zur Verlängerung der Nutzungsdauer sollte der Bund diese Stufen im Kreislaufmodell nutzen, wenn sich Möglichkeiten ergeben. Dies wäre positiver als die Verwertung und schont Ressourcen.

⁹ <https://gruen.deutschebahn.com/de/massnahmen/upcycling> (Stand am 7.5. 2021)

¹⁰ <https://www.pbs-business.de/news/monitor/10-03-2021-upcycling-fuer-bueromoebel-bei-der-deutschen-bahn/> (Stand am 14.5.2021)

3.6 Die Verwertung ist in das Umweltmanagement des BBL einzubinden



Abbildung 13: Beurteilung der Nachhaltigkeit – Kreislauf «Recycling» (EFK)

Das Referenzmodell (Abbildung 3) sieht als letzten Kreislauf das Recycling und damit die stoffliche Verwertung von Wertstoffen der Raumausstattung vor. Eine thermische Verwertung von Abfall liegt ausserhalb des Modells – dies entspricht dem Standard des linearen Modells.

Um Abfall zu vermeiden, untersuchte das BBL, ob durch eine stoffliche Verwertung der alten K100-Linie, CDF-Platten¹¹ für Tische oder Bodenbelag hergestellt werden können. Damit würde das Material in grossen Mengen wiedereinsatzbar. Was vielversprechend begann, musste aufgrund gesetzlicher Umweltbestimmungen verworfen werden. Das Material aus dem alten Mobiliar weist nach dem ersten Verarbeitungsprozess zu hohe Schadstoffanteile auf. Eine stoffliche Aufwertung, z. B. durch Zugabe von Schnitzeln aus Holzpaletten, ist gesetzlich unzulässig.

Zum Prüfzeitpunkt blieb somit nur die klassische Verwertung, bei der zuerst Holz und Metall getrennt werden. Der Rest wird der thermischen Verwertung zugeführt. Nach Auskunft des BBL verfügt nur ein Anbieter in Bern über die nötige Spezialinfrastruktur für die Wertstofftrennung der alten Bundesmöbel und die Vorbereitung für die Verbrennung.

Die jährliche Menge, welche in die Verwertung gelangt, entspricht bei durchschnittlich 10 Prozent der Rückschübe rund 400 Arbeitsplätzen¹² und gewichtmässig 400–500 Tonnen. Davon sind zwei Drittel Verbundwertstoffe, die in die thermische Verwertung gelangen. Ein Drittel der Menge, beispielsweise Metall, kann stofflich wiederverwertet werden. Die Entsorgungskosten betragen um die 40 000 Franken. Angaben zur ökologischen Auswirkung der Verwertung liegen hingegen nicht vor. Die Beurteilung der ökologischen Auswirkungen bspw. durch Einbindung und Monitoring bei den Gebäuden oder dem Abfallmanagement (beides Bereich Bauten) fehlen.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Verwertung der Raumausstattung grundsätzlich als wenig nachhaltig. Es wurden zwar Bestrebungen unternommen, um die Menge tief zu halten. Dennoch ist die thermische Verwertung aus Nachhaltigkeitssicht in einem optimierten Kreislauf nicht vorgesehen und gilt es zu vermeiden.

¹¹ CDF-Platten sind sogenannte *Compact Density Fibreboard* Plattenwerkstoffe, die in einem Trockenverfahren kompakt verdichtet werden.

¹² Auf das Gesamtmobiliar des Gebäudes gerechnet.

Die Verwertung verursacht, egal ob stofflich oder thermisch, CO₂-Emissionen. Die effektive ökologische Auswirkung der durch den Bund thermisch verwerteten Raumausstattung auf Umwelt- und Klimaziele müsste bekannt sein.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in seinem jährlichen Nachhaltigkeitsbericht eine Aussage zum Umgang mit Raumausstattung zu machen.

Stellungnahme des BBL

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Im Umgang mit der Raumausstattung wird in den jährlichen Nachhaltigkeitsberichten eine Aussage dazu gemacht werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

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

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.215.

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.15

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

Konzepte und Weisungen

Weisungen über die wirtschaftliche Nutzung und den Betrieb der Bauten im BBL-Immobilienportfolio vom 1. März 2005 (Stand 1. Januar 2020)

Anhang 1: Standards für Büroarbeitsplätze (Revision, 5.12.2019)

Anhang 2: Standards BBL für Büro- und Verwaltungsgebäude im Inland (Handbuch)

Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024) vom 15. April 2011

Anhang 2: Abkürzungen

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BV	Bundesverwaltung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
RA	Raumausstattung
UK	Unterbringungskonzept
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes

Anhang 3: Glossar

Desksharing	Nutzungsstrategie eines Büros, bei welchem die Mitarbeitenden keinen eigenen, persönlichen Arbeitsplatz besitzen (vgl. Konzept für die Einführung kollektiver Arbeitsplätze für die Bundesverwaltung, Konkol et al., 2019).
Nachhaltigkeitsdimensionen	Nachhaltigkeit im Sinne der nachhaltigen Entwicklung kennt drei Dimensionen: Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt. Daran orientiert sich die Strategie Nachhaltigkeit des BBL. Die Bewertung der Nachhaltigkeit der EFK erfolgt nach diesen Dimensionen.
Neue Arbeitswelten	Übergeordneter Begriff, der für zukünftige Arbeitsweisen und Veränderungen in der Arbeitswelt steht.
Multispace	Kurzform für die Büroarbeitsplatzstruktur mit mehrheitlichem Anteil an Grossraumbüros.
Raumausstattung	Gleichgesetzt mit Büromobiliar oder Büromöbel. Im Bericht synonym verwendet. Dazu zählt die Ausstattung der Arbeitsplätze (Pulte, Bürostuhl, Ablageschrank, Tischlampe) sowie das Mobiliar von Sitzungszimmern, Garderoben, Archivschränken und ähnliches.
Sharing Ratio	Drückt das Verhältnis von Anzahl Mitarbeitenden zu Anzahl Tischen aus. Beispiel: bei einer Desksharing Ratio von 0,8 teilen sich 10 Personen 8 Tische (vgl. Konzept für die Einführung kollektiver Arbeitsplätze für die Bundesverwaltung, Konkol et al., 2019).
SUPERB	Programm in der Zuständigkeit des BBL zur Modernisierung der Informatiksysteme zur Unterstützung der Supportprozesse und Umstellung der zivilen SAP-Systeme.

Priorisierung der Empfehlungen

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