

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



# Prüfung des Unterbringungskonzeptes 2036

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	620.22724
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>6</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>9</b>
1.1 Ausgangslage .....	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	10
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	10
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	10
1.5 Schlussbesprechung .....	10
<b>2 Ergebnisse</b> .....	<b>11</b>
2.1 Differenzen zwischen der EFK-Stellungnahme und dem Bundesratsbeschluss verbleiben .....	11
2.2 Das Unterbringungskonzept ist auf flexible Arbeitsformen ausgerichtet .....	11
2.3 Übergeordnete Strategien werden ausserhalb des Unterbringungskonzeptes ausreichend geregelt .....	12
<b>Anhang: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>13</b>

# Prüfung des Unterbringungskonzeptes 2036

## Bundesamt für Bauten und Logistik

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Flexibilisierung der Arbeitswelt hat sich in den letzten Jahren beschleunigt. Dies hat auch Auswirkungen auf die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung, dessen Grundsätze im Unterbringungskonzept geregelt sind. Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat auf der Basis von Beschlüssen des Bundesrates<sup>1</sup> das aktuell gültige Unterbringungskonzept 2024 in Bezug auf die flexiblen Arbeitsformen weiterentwickelt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat überprüft, ob darin Einsparziele festgelegt und adressiert wurden und ob das Konzept genügend Flexibilität zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen aufweist.

#### **Wichtige Angaben zum Unterbringungskonzept sind zu ergänzen**

Die EFK bedauert, dass das Unterbringungskonzept 2036 nicht mit konkreten finanziellen Kenngrössen sowie Zielwerten ergänzt wurde. Damit könnten das Erreichen von Zwischenzielen im Reporting nachvollziehbar ausgewiesen und geeignete Massnahmen zur Steuerung ermöglicht werden.

Zudem sollte das BBL die Einsparungen um die heute vorhandenen Ausgangswerte ergänzen. Nur so kann mit dem Reporting ab 2025 die Weiterentwicklung des Unterbringungskonzeptes verglichen werden.

Das Unterbringungskonzept ist auf flexible Arbeitsformen ausgerichtet. Der notwendige Spielraum, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren, ist vorhanden. Im Übrigen sind die übergeordneten Strategien ausserhalb des Unterbringungskonzeptes ausreichend geregelt.

---

<sup>1</sup> Bundesratsbeschlüsse vom 18. Dezember 2020 («Strukturelle Reformen», Konzept für die Einführung kollektiver Arbeitsplätze (Desksharing) für die Bundesverwaltung) und vom 31. März 2021 (Weiterentwicklung der Unterbringungsplanung der zivilen Bundesverwaltung).

# Audit du schéma directeur 2036 concernant l'utilisation des bâtiments

## Office fédéral des constructions et de la logistique

### L'essentiel en bref

---

La flexibilisation du monde du travail s'est accélérée ces dernières années. Cela a aussi une incidence sur l'hébergement de l'administration fédérale civile, dont les principes sont réglés dans le schéma directeur. Sur la base des décisions du Conseil fédéral<sup>1</sup>, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a développé le schéma directeur 2024 actuellement en vigueur concernant les formes de travail flexibles.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si des objectifs d'économies ont été définis et adressés et si le schéma directeur présente suffisamment de flexibilité pour s'adapter à un environnement en mutation.

#### **Des informations importantes sur le schéma directeur doivent être complétées**

Le CDF regrette que le schéma directeur 2036 n'ait pas été complété par des indicateurs financiers concrets et des valeurs cibles. Cela permettrait de montrer clairement l'atteinte des objectifs intermédiaires dans le reporting et de mettre en place des mesures de pilotage appropriées.

En outre, l'OFCL devrait compléter les économies par les valeurs de référence disponibles aujourd'hui. Ce n'est qu'ainsi que l'évolution du schéma directeur pourra être comparée au reporting à partir de 2025.

Le schéma directeur est axé sur des formes de travail flexibles. La marge de manœuvre nécessaire pour réagir à un environnement en mutation est donnée. Par ailleurs, les stratégies globales en dehors du schéma directeur sont suffisamment réglementées.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Décisions du Conseil fédéral du 18 décembre 2020 (« Réformes structurelles », Concept pour l'introduction du partage de postes de travail (desk sharing) à l'administration fédérale) et du 31 mars 2021 (Développement de la planification de l'hébergement de l'administration fédérale civile).

# Verifica dello Schema direttore 2036

## Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

### L'essenziale in breve

---

Negli ultimi anni la flessibilizzazione del mondo del lavoro ha subito una forte accelerazione. Tale evoluzione si ripercuote anche sulla sistemazione logistica dell'Amministrazione federale civile, i cui aspetti principali sono disciplinati nello Schema direttore 2036. L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) ha aggiornato lo Schema direttore 2024 attualmente in vigore, apportando adeguamenti relativi alle forme di lavoro flessibili sulla base di decreti del Consiglio federale<sup>1</sup>.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato che tale documento prevedesse obiettivi di risparmio e la necessaria flessibilità per adeguarsi a condizioni quadro in costante mutamento.

#### **Occorre completare lo Schema direttore con informazioni importanti**

Il CDF si rammarica del fatto che nello Schema direttore 2036 non siano stati integrati concreti indicatori finanziari e valori target. Ciò avrebbe reso più comprensibile il raggiungimento degli obiettivi intermedi nel rapporto sull'andamento del progetto e consentito l'attuazione di misure gestionali.

Inoltre l'UFCL dovrebbe adeguare i risparmi ai valori di riferimento attualmente disponibili. Soltanto in questo modo sarà possibile avere termini di paragone per valutare l'evoluzione dello Schema direttore dal 2025.

La priorità dello Schema direttore è rappresentata dalle forme di lavoro flessibili. Il margine di manovra necessario a reagire alle condizioni quadro in costante mutamento è dato. In aggiunta le strategie sovraordinate al di fuori dello Schema direttore sono disciplinate a sufficienza.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Decisioni del Consiglio federale del 18 dicembre 2020 («Riforme strutturali», Piano per l'introduzione di postazioni di lavoro condivise (desk sharing) nell'Amministrazione federale) e del 31 marzo 2021 (ulteriore sviluppo della sistemazione logistica dell'Amministrazione federale civile).

# Audit of 2036 accommodation strategy

## Federal Office for Buildings and Logistics

### Key facts

---

The flexibility of working practices has grown rapidly over recent years. This has an impact on the accommodation of the civil Federal Administration, for which the basic principles are set down in the accommodation strategy. Based on decrees by the Federal Council,<sup>1</sup> the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) has refined the currently applicable 2024 accommodation strategy to address flexible forms of working.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether savings targets had been set and addressed, and whether the strategy is sufficiently flexible to adapt to changing conditions.

#### **Important data on the accommodation strategy must be expanded**

The SFAO found it regrettable that the 2036 accommodation strategy was not accompanied by concrete financial parameters and targets. This would enable reliable intermediate targets to be included in the reporting and suitable management measures to be taken.

Moreover, the FOBL should expand the savings targets to include the currently available baseline values. This is the only way to ensure the comparability of further developments in the accommodation strategy in the reporting from 2025 onwards.

The accommodation strategy is tailored to flexible forms of working. There is enough leeway for it to be adjusted in line with a changing environment. Moreover, the overarching strategies are sufficiently regulated outside the accommodation strategy.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> Federal Council decrees of 18 December 2020 ("Structural reforms", strategy for introducing collective workspaces [desksharing] for the Federal Administration) and 31 March 2021 (Refining the accommodation strategy for the civil Federal Administration)

# Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik

Das BBL bedankt sich bei der EFK für die durchgeführte Prüfung.

Die Bestätigung der EFK, dass das Unterbringungskonzept auf flexible Arbeitsformen ausgerichtet ist und den für die Umsetzung notwendigen Spielraum, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren, vorhanden ist, ist für das BBL sehr wertvoll. Entsprechend dem vom Bundesrat genehmigten Unterbringungskonzept flexible Arbeitsformen erfolgt die Steuerung und Berichterstattung ab dem Jahr 2025 über den Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan sowie die Staatsrechnung.



# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat 2011 mit dem Unterbringungskonzept 2024 (UK 2024) für die Unterbringung der Verwaltung im Raum Bern mit der Schaffung von Campus-Lösungen (z. B. Ittigen, Guisanplatz, Zollikofen) eine Basis zur Entwicklung des Immobilienportfolios geschaffen. Der Bundesrat strebt an, mit dem Beschluss zu den flexiblen Arbeitswelten aus dem Jahr 2021 die Kosten zur Unterbringung weiter zu reduzieren und die «Strategie» weiterzuentwickeln. Dies wird mit dem Unterbringungskonzept 2036 (UK 2036)<sup>2</sup> erfolgen. Dort sollen die Rahmenbedingungen für künftige Neubau- und Umbauprojekte und die Nutzung der bestehenden Gebäude definiert werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in einem ersten Schritt den Entwurf des UK 2036 im Rahmen der Ämterkonsultation vor der Verabschiedung im Bundesrat geprüft und dazu Stellung genommen. Damit hat die EFK ihre Position frühzeitig eingebracht. Sie hat beurteilt, ob die Einsparziele aus den Vorgaben des Bundesrats ins UK 2036 eingeflossen sind und gleichzeitig die Flexibilität erhalten bleibt, bei sich ändernden Rahmenbedingungen, Anpassungen vorzunehmen, wie beispielsweise die Entwicklungen bezüglich Homeofficeanteil, die Anforderungen aus Gesundheitsschutz oder die Auswirkungen der digitalen Transformation.

In einem zweiten Schritt hat die EFK geprüft, wie weit ihre Anträge in den Bundesratsbeschluss eingeflossen sind. Die verbleibenden Differenzen werden im vorliegenden Bericht ausgewiesen.

Auch die Finanzdelegation der eidg. Räte beschäftigte sich 2011 mit dem UK 2024. Sie erachtete die Zielsetzungen des Konzepts als grundsätzlich richtig, stellte allerdings fest, dass es sehr allgemein gehalten sowie weitestgehend auf finanzielle Kenngrößen und die Angabe des konkreten Sparpotenzials verzichte.

Auch nach erfolgter Aussprache mit dem BBL blieb für die Finanzdelegation teilweise unklar, an welche Voraussetzungen die geplanten Massnahmen zur Kostenreduktion geknüpft sind und wie sie berechnet werden. Zudem erwartete sie Informationen darüber, wie sich die verschiedenen Parameter der Kostenkalkulation verschieben, falls sich bestimmte Parameter ändern.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Das BBL verwendet den Titel «Unterbringungskonzept flexible Arbeitsformen für die zivile Bundesverwaltung». Es deckt den Zeitraum der Jahre 2025 bis 2036 ab. Zu Vereinfachung verwendet die EFK in diesem Bericht den Begriff «UK 2036». Das Konzept baut auf den bestehenden Grundsätzen des UK 2024 auf (Konzentration von Verwaltungseinheiten an Campus-Standorten, polyvalente Raumstrukturen, nachhaltige Standards und Devestition von unwirtschaftlichem Eigentum).

<sup>3</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen in den Jahren 2011 und 2012

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob Einsparziele im UK 2036 adressiert sind und die Flexibilität zur Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen berücksichtigt wird. Die EFK beantwortet vier Prüffragen:

- Werden im UK 2036 konkrete und ambitionierte Kostenreduktionsziele festgelegt?
- Sind die strategischen Massnahmen geeignet, die Kostenziele zu erreichen?
- Lässt das Unterbringungskonzept genügend Spielraum zu, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren?
- Werden im Unterbringungskonzept die übergeordneten Strategien adressiert und eingebunden?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Stefan Schmidt von Juni bis Dezember 2022 mit Unterbrüchen durchgeführt. Im Rahmen der Ämterkonsultation hat die EFK am 13. Oktober 2022 zum Aussprachepapier des UK 2036 Stellung genommen. Die Prüfung erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt den Bundesratsbeschluss vom 2. Dezember 2022.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

## 1.5 Schlussbesprechung

Auf eine Schlussbesprechung wurde gemeinsam verzichtet.

- BBL: Stellvertretender Direktor und Leiter Portfoliomanagement
- EFK: Mandatsleiter, Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen, Revisionsleiter und Teammitglied.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Ergebnisse

### 2.1 Differenzen zwischen der EFK-Stellungnahme und dem Bundesratsbeschluss verbleiben

Zwischen der Stellungnahme der EFK und dem Bundesratsbeschluss zum UK 2036 gibt es Differenzen.

Das UK 2036 ist sehr allgemein gehalten. Konkrete finanzielle Kennzahlen, Zielwerte und die Baseline zur Messung und Beurteilung von Veränderungen fehlen teilweise. Insbesondere macht das BBL keine Aussagen über einen möglichen Absenkpfad beim Flächenverbrauch durch die Umsetzung der «flexiblen Arbeitsformen». Folglich kann das BBL das Erreichen von Zwischenzielen im Reporting nicht nachweisen, wodurch es schwierig wird, geeignete Massnahmen zur Steuerung zu ergreifen.

#### Beurteilung

Die EFK erachtet die grundsätzlichen Zielsetzungen des UK 2036 als richtig.

Mit dem Verzicht auf die genaue Definition von messbaren, quantitativen Zielgrössen und Kennzahlen besteht aber die Gefahr, dass Informationen, die für die Planung und Analyse des Immobilienportfolios bedeutend sind, nicht übersichtlich abgebildet werden. Dadurch wird auch der zielbezogene, quantitative Wirkungsnachweis des UK «Flexible Arbeitsformen» erschwert und die Transparenz reduziert. Schliesslich erwartet die EFK, dass auch die Kennzahlen und Zielgrössen für das weiterhin gültige UK 2024 ergänzt werden.

Es bleibt unklar, an welche Voraussetzungen die geplanten Massnahmen zur Kostenreduktion geknüpft sind, wie sie berechnet werden bzw. auf welche Weise sich die verschiedenen Parameter der Kostenkalkulation verschieben, wenn sich bestimmte Ausgangswerte verändern.

Durch das teilweise Fehlen eines Ausgangswerts (Baseline), ist ein Vergleich, zu welchem die Einsparung erzielt werden soll, nicht möglich. Nur mit einem Vergleichsmaßstab können die Ziele im Rahmen des Reportings ab 2025 gemessen und der Ist- mit dem Soll-Zustand verglichen werden. Der Vergleich dient der fortlaufenden Überprüfung des Absenkpfeils und als Indikator zum frühzeitigen Ergreifen allfällig nötiger Steuerungsmassnahmen. Die EFK bedauert, dass im UK 2036 keine Kenngrössen und Zielwerte aufgenommen wurden. Die EFK verzichtet aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 2. Dezember 2022 auf eine Empfehlung.

### 2.2 Das Unterbringungskonzept ist auf flexible Arbeitsformen ausgerichtet

Das UK 2036 sieht vor, dass die Gebäude flexibel genutzt werden können und die Büroinfrastruktur standardisiert ist. Bei Neubau- und Umbauprojekten setzt das BBL das sogenannte Multispace-Konzept um. Das neue UK 2036 berücksichtigt zudem die bereits gefällten Beschlüsse des Bundesrates vom 18. Dezember 2020 zum Konzept für die Einführung kollektiver Arbeitsplätze (Desksharing) für die Bundesverwaltung. Die Verwaltungsgebäude im Perimeter Bern und Umgebung sind gemäss BBL durchschnittlich zu knapp 90 Prozent ausgelastet. Das BBL verfolgt das Ziel, den Mietanteil auf 20 Prozent zu

reduzieren. Mehrmals jährlich findet der Dialog zwischen BBL und den Benutzerorganisationen im Rahmen der sogenannten Quartalsgespräche statt.

#### **Beurteilung**

Das Unterbringungskonzept ist angemessen auf flexible Arbeitsformen ausgerichtet. Der notwendige Spielraum, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren, ist vorhanden. Einerseits kann das BBL aufgrund des Leerstands in den Verwaltungsgebäuden die Anzahl Arbeitsplätze kurzfristig erhöhen. Andererseits kann es mit der Kündigung von Mietobjekten rasch Arbeitsplatzkapazitäten reduzieren. Durch den engen Kontakt mit den Verwaltungseinheiten kann das BBL die Prognose des Bedarfs von Arbeitsplätzen laufend aktualisieren.

### 2.3 Übergeordnete Strategien werden ausserhalb des Unterbringungskonzeptes ausreichend geregelt

Das UK 2036 enthält teilweise Vorgaben zu übergeordneten Strategien des Bundes. Gemäss BBL müssen diese aber grundsätzlich den entsprechenden Grundlagen (Nachhaltigkeitsstrategie, Energiestrategie, Vorgaben zu nachhaltigem Bauen, zur Kreislaufwirtschaft und zur Biodiversität, RUMBA etc.) entnommen werden. Das BBL widmet sich stark dem Thema Nachhaltigkeit. Das BBL informiert seine Stakeholder jährlich mit dem Nachhaltigkeitsbericht über sein Engagement, seine Leistungen und seine Fortschritte in dem Bereich.

#### **Beurteilung**

Aus Sicht der EFK ist die Tatsache, dass im UK 2036 keine direkten Vorgaben zu übergeordneten Strategien gemacht werden, kein Nachteil. In den erwähnten Grundlagen werden die Rahmenbedingungen entsprechend beschrieben. Durch die Loslösung vom UK 2036 werden für alle Projekte die gleichen Standards, die es anzuwenden gilt, definiert.

## Anhang: Rechtsgrundlagen

---

### **Rechtstexte**

---

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

---