

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



Wirtschaftlichkeitsprüfung der Immobilieninfrastrukturen

Agroscope / Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17502.710.00375
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Aktuelle Planung der Immobilieninfrastrukturen	17
2.1 Agroscope handelt trotz fehlendem Nachweis der Sparziele bei der Planung neuer Immobilien wirtschaftlich	18
3 Ältere Planung einer Immobilieninfrastruktur	20
3.1 Der bundesseitige Mieterausbau im kantonalen «Neubau ILM» in Posieux basiert auf einem nicht aktuellen Zahlungsplan.....	20
3.2 Ein Projektstopp beim «Neubau ILM» ermöglicht das Berücksichtigen aktueller Benutzerbedürfnisse und Synergien.....	22
3.3 Die projektbedingten Risiken wurden in der wirtschaftlichen Begründung des Projekts «Neubau ILM» nicht berücksichtigt.....	25
4 Betrieb der Immobilieninfrastrukturen	26
4.1 Zwischen Agroscope und BBL ist die betriebliche Zusammenarbeit bei den Immobilien formell festzulegen.....	26
4.2 Agroscope fehlen zur Instandhaltung und zum Nachweis des wirtschaftlichen Handelns entsprechende Grundlagen	28
4.3 Agroscope fehlen zur Instandhaltung und zum Nachweis des wirtschaftlichen Handelns entsprechende Werkzeuge.....	29
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, parlamentarischer Vorstoss	31
Anhang 2: Abkürzungen	32
Anhang 3: Ausgewählte Infrastrukturprojekte	33
Anhang 4: Meilensteine zum Portfolio Agroscope	35

Wirtschaftlichkeitsprüfung der Immobilieninfrastrukturen Agroscope / Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung. Es erbringt seine Leistungen standortübergreifend und nutzt dazu eine Infrastruktur an drei Haupt- und sieben Spezialstandorten sowie 15 Betriebe. Das vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) betreute heterogene Immobilienportfolio umfasst insgesamt mehr als 170 Gebäude mit einer Geschossfläche von 155 000 m². Genutzt wird eine Landfläche von rund 800 Hektaren. Diese Miet- und Pachtsachen sind bis auf wenige Ausnahmen im Eigentum des Bundes.

Den Finanzbedarf für Instandsetzungen und Zusatzbedarf in diesem Immobilienportfolio hat das BBL zusammen mit Agroscope geschätzt. Bis ins Jahr 2030 ist mit 293 Millionen Franken zu rechnen. Fest steht, dass diese Mittel bundesseitig nicht in diesem Umfang bereitgestellt werden können. Im Interesse der angezeigten Kostensenkung hat Agroscope mit Unterstützung des BBL eine Infrastrukturstrategie entwickelt. Die zugehörigen Handlungsvorgaben hat die Geschäftsleitung Agroscope Mitte 2016 erlassen. Ziel der eingeleiteten Massnahmen ist es, innerhalb der nächsten 15 Jahre eine Budgetentlastung von etwas mehr als 100 Millionen Franken zu erreichen. Als Folge wird der jährliche Mietaufwand von Agroscope schrittweise verringert, aktuell beträgt er rund 43 Millionen Franken.

Neue Projekte sind begründet und auf die künftige Nutzung abgestimmt

Neue Unterhalts- und Investitionsprojekte entsprechen der verbindlichen Infrastrukturstrategie und den darauf basierenden Handlungsvorgaben von 2016. In diesem Rahmen plant Agroscope seine Unterbringung mit der nötigen Gesamtsicht kostenbewusst. Dies ermöglicht den geforderten wirtschaftlichen Mitteleinsatz. Agroscope und BBL arbeiten bei den Infrastrukturprojekten konstruktiv und zielführend zusammen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) empfiehlt Agroscope, die Entwicklung der langfristigen Sparziele der Immobilieninfrastrukturen mit einem entsprechenden Reporting periodisch nachzuweisen.

Vorläufig sind keine weiteren Zahlungen des Bundes an den kantonalen Neubau in Posieux zu leisten

In Posieux läuft das Projekt für den Neubau zur Unterbringung des Instituts für Lebensmittelwissenschaften (ILM) von Agroscope. Bauherr ist der Kanton Freiburg, der dazu 70 Millionen Franken einsetzt. Der Bund wird während 25 Jahren Mieter sein. In dieser Rolle hat er 10,3 Millionen Franken für die Ausstattung sowie für den Umzug des heutigen Standorts in Liebfeld reserviert. Die Grundzüge zum Neubau sind seit 2014 vertraglich festgehalten. Was die Zahlungen an die Bauherrschaft betrifft, sieht der Vertragsanhang von 2015 eine gestaffelte Überweisung der dazu nötigen Bundesmittel vor.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Planungsarbeiten für das Bauprojekt noch nicht abgeschlossen. Es gibt grössere terminliche Verzögerungen, auch lag die Baubewilligung noch nicht vor. Daher sind die vereinbarten Zahlungsmodalitäten grundsätzlich nicht mehr anwendbar.

Die EFK empfiehlt Agroscope und dem BBL, alle zukünftig vorgesehenen bundesseitigen Zahlungen an die Bauherrschaft zurückzuhalten, bis ein aktualisierter und auf die neue Terminplanung abgestimmter Zahlungsplan vereinbart ist.

Ein Projektstopp beim kantonalen Neubau in Posieux ermöglicht das Berücksichtigen aktueller Benutzerbedürfnisse und Synergien

Der Bundesrat hat 2011 entschieden, den Standort des ILM von Liebfeld nach Posieux zu verlegen. Die damaligen zentralen Benutzerbedürfnisse sind in der «Projektdefinition» von Ende 2012 erfasst.

In den letzten Jahren haben sich die ursprünglich festgelegten Bedürfnisse und Projektanforderungen teilweise signifikant verändert. Vor allem aufgrund der zwischenzeitlich abgeschlossenen Reorganisation und Neuausrichtung von Agroscope gibt es unberücksichtigte Bedürfnisse und Optimierungsmöglichkeiten. So ist etwa das Synergiepotenzial noch zu wenig ausgelotet, das am ganzen Standort Posieux vorhanden ist.

Agroscope ist als Benutzerorganisation gehalten, dem BBL veränderte Nutzerbedürfnisse korrekt, zeitgerecht und mit der erforderlichen Qualität zu melden. Diese Pflicht wurde im Zuge der Reorganisation nicht konsequent genug wahrgenommen.

Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit Agroscope umgehend einen zeitlich limitierten Projektstopp zu veranlassen. Dies im Interesse einer Optimierung und der wirtschaftlichen Verwendung von öffentlichen Geldern. Die Umsetzung obliegt dem Kanton Freiburg in seiner Rolle als Bauherr.

Die Kooperation zwischen Agroscope und dem BBL bei Betrieb und Instandhaltung der Immobilien ist zu klären

Das Bau- und Liegenschaftsorgan BBL ist grundsätzlich befugt, den Benutzerorganisationen Aufgaben zu übertragen. Vor allem geht es dabei um solche, die in den Bereich von Betrieb und Instandhaltung fallen. Die EFK stellt fest, dass Agroscope diverse derartige Leistungen erbringt, indes keine Aufgabenübertragung vereinbart wurde. Zudem ist aktuell das spezifische Wissen über Immobilien und Anlagen stark an einzelne Mitarbeiter gebunden. Es ist unzureichend schriftlich festgehalten. Beabsichtigt ist, dazu Handlungsanweisungen auszuarbeiten.

Die fehlende formelle Vereinbarung wird mit der Tatsache begründet, dass Betreiberleistungen seit jeher selber erbracht werden aber künftig – soweit wirtschaftlich – beim BBL zur Disposition gestellt werden sollen.

Für die wirtschaftliche Optimierung fehlen zurzeit das generelle Betriebsführungskonzept des BBL und, darauf abgestützt, Make-or-buy-Entscheide sowie das Nutzer-Betreiberkonzept von Agroscope.

Die EFK empfiehlt Agroscope, die immobilienbezogene Zusammenarbeit mit dem BBL zu klären. Hinsichtlich der vereinbarten Zusammenarbeit sind anschliessend die erforderlichen Grundlagen und Werkzeuge bereitzustellen.

Audit de rentabilité des infrastructures immobilières

Agroscope / Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Agroscope est le centre de compétence de la Confédération pour la recherche agronomique. Il fournit ses services sur différents sites, utilisant à cette fin l'infrastructure de trois stations de recherche principales, de sept sites spécialisés et de quinze exploitations. Son portefeuille immobilier est géré par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Il est très hétérogène, puisqu'il comprend plus de 170 bâtiments pour une surface de plancher totale de 155 000 m² de même qu'une surface agricole de quelque 800 hectares. Ces biens loués et affermés appartiennent, à quelques exceptions près, à la Confédération.

L'OFCL et Agroscope ont estimé les travaux de rénovation et les besoins supplémentaires de ce portefeuille immobilier. Jusqu'en 2030, il faut compter avec 293 millions de francs. Il est clair que la Confédération ne sera pas en mesure de dégager de telles ressources. En vue de réduire les coûts, Agroscope a, avec le soutien de l'OFCL, développé une stratégie en matière d'infrastructures. Mi-2016, sa direction a émis les lignes directrices d'intervention correspondantes. Ces mesures ont pour objectif de réduire le budget d'un peu plus de 100 millions de francs au cours des quinze prochaines années. En conséquence, le loyer annuel d'Agroscope, actuellement d'environ 43 millions de francs, sera réduit progressivement.

Les nouveaux projets sont justifiés et adaptés aux besoins futurs

Les nouveaux projets d'entretien et d'investissement sont conformes à la stratégie contraignante d'Agroscope en matière d'infrastructures et directrices d'action de 2016. Dans ce cadre, Agroscope planifie son hébergement dans un souci d'économie et en gardant la vue d'ensemble nécessaire, ce qui permet une utilisation économique des ressources. Agroscope et l'OFCL collaborent sur les projets d'infrastructures de manière constructive et efficace.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande à Agroscope de documenter l'évolution des objectifs d'économie à long terme des infrastructures immobilières au moyen d'un reporting périodique.

Pour l'instant, la Confédération ne doit effectuer aucun paiement supplémentaire pour la construction du nouveau bâtiment cantonal à Posieux

Le projet de nouveau bâtiment destiné à accueillir l'Institut des sciences en denrées alimentaires (IDA) d'Agroscope est en cours à Posieux. Le maître d'ouvrage est le canton de Fribourg, qui investit 70 millions de francs dans ce projet. La Confédération sera locataire du bâtiment pendant une période de 25 ans. En cette qualité, elle a prévu 10,3 millions de francs pour l'équipement ainsi que pour le déménagement du site actuel de Liebefeld. Les principales caractéristiques du nouveau bâtiment ont été fixées par contrat en 2014. En ce qui concerne les paiements au maître d'ouvrage, l'annexe ajoutée au contrat en 2015 prévoit un virement échelonné des ressources fédérales nécessaires.

Au moment de l'audit, les travaux de planification du projet de construction n'était pas encore terminés. Il y a d'importants retards dans le calendrier, de plus le permis de construire n'avait pas encore été délivré. Par conséquent, les modalités de paiement convenues ne sont en principe plus applicables.

Le CDF recommande à Agroscope et à l'OFCL de suspendre tous les futurs versements prévus de la Confédération au maître d'ouvrage jusqu'à ce qu'un plan de paiement actualisé et adapté au nouveau calendrier ait été convenu.

La suspension du projet de nouveau bâtiment cantonal à Posieux permet de tenir compte des besoins des utilisateurs et des synergies actuels

En 2011, le Conseil fédéral a décidé de transférer l'IDA de Liebefeld à Posieux. Les principaux besoins des utilisateurs de l'époque figurent dans le document «Définition du projet» datant de la fin de 2012.

Certains besoins et exigences du projet définis à l'origine ont changé significativement ces dernières années. Principalement en raison de la réorganisation et de la réorientation opérées entre-temps par Agroscope, des besoins et possibilités d'amélioration n'ont pas été pris en compte. Par exemple, le potentiel de synergies sur le site de Posieux est encore insuffisamment exploité.

En tant qu'organisation d'utilisateurs, Agroscope est tenu de déclarer correctement, à temps et avec la qualité requise à l'OFCL tout changement des besoins des utilisateurs. Or cette obligation n'a pas été respectée de façon cohérente lors de la réorganisation.

Le CDF recommande à l'OFCL et à Agroscope de suspendre provisoirement le projet, avec effet immédiat, par souci d'optimisation et d'utilisation économique des deniers publics. En tant que maître d'ouvrage, le canton de Fribourg est chargé de cette mise en œuvre.

La collaboration entre Agroscope et l'OFCL pour l'exploitation et la maintenance des biens immobiliers doit être clarifiée

Le Service de la construction et des immeubles de l'OFCL est en principe autorisé à déléguer des tâches aux organisations d'utilisateurs. Il s'agit principalement de tâches relevant du domaine de l'exploitation et de la maintenance. Le CDF constate qu'Agroscope fournit diverses prestations de ce genre, alors qu'aucune délégation de tâches n'a été convenue. En outre, les connaissances spécifiques de l'immobilier et de l'équipement sont fortement concentrées sur quelques collaborateurs. Ce savoir est trop peu documenté par écrit, il est prévu d'élaborer des consignes d'action.

L'absence de convention formelle est due au fait que les prestations d'exploitation ont toujours été fournies directement. A l'avenir, elles devront être demandées auprès de l'OFCL, pour autant que cela soit rentable.

Pour une optimisation économique, il manque actuellement le plan général d'exploitation de l'OFCL et, basées sur ce dernier, les décisions d'externalisation (faire ou faire faire : *make or buy*) ainsi que le concept utilisateurs/exploitants d'Agroscope.

Le CDF recommande à Agroscope de clarifier sa collaboration immobilière avec l'OFCL. Les bases et les instruments nécessaires devront ensuite être fournis dans le cadre de la collaboration convenue.

Texte original en allemand

Verifica della redditività delle infrastrutture immobiliari

Agroscope / Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Agroscope è il centro di competenza della Confederazione per la ricerca agronomica. Fornisce le sue prestazioni in più sedi utilizzando l'infrastruttura suddivisa tra tre sedi principali, sette sedi speciali e 15 esercizi. Il portafoglio immobiliare eterogeneo amministrato dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) comprende oltre 170 edifici con una superficie di 155 00 m². Vengono utilizzati terreni per circa 800 ettari. Fatte salve alcune eccezioni, queste cose locate o affittate sono di proprietà della Confederazione.

D'intesa con Agroscope, l'UFCL ha stimato il fabbisogno finanziario per i risanamenti e il fabbisogno supplementare di questo portafoglio immobiliare a 293 milioni di franchi fino al 2030. È chiaro che la Confederazione non è in grado di mettere a disposizione fondi in questo ordine di grandezza. Con il sostegno dell'UFCL, Agroscope ha sviluppato una strategia infrastrutturale al fine di ridurre le spese. La direzione di Agroscope ha emanato le relative prescrizioni a metà del 2016. Lo scopo dei provvedimenti adottati è ottenere uno sgravio del budget leggermente superiore a 100 milioni di franchi entro i prossimi 15 anni. Di conseguenza, le spese di locazione annue di Agroscope, che all'ora attuale ammontano a circa 43 milioni di franchi, verranno ridotte gradualmente.

I nuovi progetti sono fondati e adatti alle future esigenze

I nuovi progetti di manutenzione e investimento rispettano la strategia infrastrutturale vincolante e le relative direttive d'azione del 2016. In questo contesto, Agroscope pianifica la propria sistemazione logistica secondo criteri di economicità e con la necessaria visione d'insieme. Ciò permette l'impiego economico dei fondi come richiesto. Agroscope e l'UFCL collaborano in maniera costruttiva e mirata ai progetti infrastrutturali.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) raccomanda ad Agroscope di redigere periodicamente dei rapporti per documentare l'evoluzione degli obiettivi di risparmio a lungo termine delle infrastrutture immobiliari.

Per il momento non sono previsti ulteriori pagamenti della Confederazione alla nuova costruzione cantonale a Posieux

Attualmente è in corso il progetto per la nuova costruzione intesa ad alloggiare l'Istituto delle scienze alimentari (ISA) di Agroscope a Posieux. Il committente è il Cantone di Friburgo, che ha investito 70 milioni di franchi. La Confederazione sarà la locataria dell'edificio per 25 anni. A tal fine ha riservato 10,3 milioni di franchi per l'arredo e per il trasloco dalla sede attuale di Liebefeld. I punti essenziali della nuova costruzione sono stati fissati nel contratto nel 2014. Per quel che concerne i pagamenti al committente, il documento allegato al contratto nel 2015 prevede versamenti scaglionati dei fondi federali richiesti.

Al momento della verifica i lavori di pianificazione per il progetto di costruzione non erano ancora conclusi. Esistono importanti ritardi e il permesso di costruzione non era ancora stato rilasciato. Pertanto le modalità di pagamento convenute non sono più applicabili.

Il CDF raccomanda ad Agroscope e all'UFCL di sospendere tutti i pagamenti previsti dalla Confederazione al committente finché non sarà convenuto un piano di pagamento aggiornato e armonizzato con la pianificazione delle scadenze.

La sospensione del progetto della nuova costruzione cantonale a Posieux permette di tenere conto delle esigenze degli utenti e delle sinergie attuali

Nel 2011 il Consiglio federale ha deciso di spostare la sede dell'ISA da Liebefeld a Posieux. Le esigenze centrali degli utenti di allora sono registrate nel documento «Definizione del progetto» redatto alla fine del 2012.

Negli ultimi anni, parte delle esigenze e dei requisiti stabiliti originariamente per i progetti sono cambiati notevolmente. Soprattutto a seguito della riorganizzazione e del nuovo orientamento di Agroscope, che nel frattempo sono stati conclusi, varie esigenze e possibilità di miglioramento non sono state considerate. Ad esempio, il potenziale di sinergia legato alla sede di Posieux non è ancora sfruttato appieno.

In veste di organizzazione di utenti, Agroscope è tenuto a notificare all'UFCL i cambiamenti delle esigenze degli utenti in maniera corretta, tempestiva e con la qualità richiesta. Durante la riorganizzazione, tuttavia, questo obbligo non è stato rispettato con sufficiente coerenza.

Il CDF raccomanda all'UFCL e ad Agroscope di procedere immediatamente a una sospensione temporanea del progetto, ai fini di un'ottimizzazione e di un impiego economico dei fondi pubblici. In veste di committente, il Cantone di Friburgo è incaricato dell'attuazione.

Occorre chiarire la cooperazione di Agroscope e UFCL nell'esercizio e nella manutenzione degli immobili

Gli organi della costruzione e degli immobili dell'UFCL sono di massima autorizzati a delegare compiti alle organizzazioni di utenti. Si tratta soprattutto di compiti che rientrano nell'ambito dell'esercizio e della manutenzione. Il CDF constata che Agroscope fornisce diverse prestazioni di questo tipo senza che sia stata convenuta una delega di compiti. Osserva inoltre una forte concentrazione delle conoscenze specifiche relative a immobili e impianti su singoli collaboratori. Questo sapere non è documentato a sufficienza. È prevista l'elaborazione di istruzioni operative al riguardo.

La mancanza della convenzione formale viene giustificata dal fatto che le prestazioni di esercente sono sempre state fornite direttamente, in futuro esse dovranno essere messe a disposizione dall'UFCL, purché ciò sia ragionevole dal punto di vista economico.

Per l'ottimizzazione economica mancano attualmente un piano di gestione aziendale dell'UFCL e le relative decisioni di far fornire una prestazione dai propri collaboratori o di acquistarla esternamente («make or buy») come pure il piano di esercente-utente di Agroscope.

Il CDF raccomanda ad Agroscope di chiarire con l'UFCL la collaborazione riguardante gli immobili. Per quel che concerne la collaborazione convenuta, occorre mettere a disposizione le basi e gli strumenti necessari.

Testo originale in tedesco

Performance audit of real estate infrastructures

Agroscope / Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

Agroscope is the federal centre of excellence for agricultural research. It provides its services across all locations, using infrastructure at three main locations, seven special locations and 15 farms to do so. The heterogeneous real estate portfolio managed by the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) comprises a total of more than 170 buildings with a floor area of 155,000m². A land area of around 800 hectares is used. With a few exceptions, these rental and lease items are owned by the Confederation.

The FOBL and Agroscope have estimated the financial requirements for repairs and additional requirements in this real estate portfolio, with CHF 293 million being expected up to 2030. It is clear that funds of this scale cannot be made available by the Confederation. Agroscope developed an infrastructure strategy with the support of the FOBL in order to reduce costs, and its management issued the corresponding guidelines for action in mid-2016. The aim of the measures initiated is to achieve a budget reduction of just over CHF 100 million within the next 15 years. As a result, Agroscope's annual rental expenses will be gradually reduced; they currently total around CHF 43 million.

New projects are well-founded and geared to future use

New maintenance and investment projects are in line with Agroscope's binding infrastructure strategy and the 2016 guidelines for action based on it. In this framework, Agroscope plans its accommodation in a cost-conscious manner with the necessary overall view. This allows for the required economical use of funds. Agroscope and the FOBL cooperate on infrastructure projects constructively and expeditiously.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) recommends that Agroscope use corresponding reports to periodically document the development of the long-term savings targets for real estate infrastructures.

No further federal payments are to be made for the new cantonal building in Posieux for the time being

The project for the new building to house the Agroscope Institute for Food Sciences (IFS) is under way in Posieux. The project owner is the canton of Fribourg, which is investing CHF 70 million. The Confederation will be a tenant for 25 years. In this role, it has reserved CHF 10.3 million for outfitting and for moving from the current location in Liebefeld. The main features of the new building have been laid down contractually since 2014. Concerning payments to the project owner, the 2015 appendix to the contract provides for the staggered transfer of the necessary federal funds.

The planning work for the construction project had not yet been completed at the time of the audit. There are major delays relative to the schedule, and the building permit has not yet been granted. As a result, the agreed payment terms are no longer applicable in principle.

The SFAO recommends that Agroscope and the FOBL withhold all planned future federal payments to the project owner until an updated payment plan in line with the new schedule has been agreed.

Halting of the project for the new cantonal building in Posieux makes it possible to take current user needs and synergies into account

The Federal Council decided to relocate the IFS from Liebefeld to Posieux in 2011. The key user needs at that time are included in the "project definition" from the end of 2012.

Some of the originally defined needs and project requirements have changed significantly in recent years. Primarily because of the reorganisation and reorientation of Agroscope, which has been completed in the meantime, there are needs and optimisation opportunities that have not been taken into account. For example, the potential for synergies at the entire Posieux site is still insufficiently explored.

As a user organisation, Agroscope is obliged to report changed user needs to the FOBL correctly, in a timely manner and with the required level of quality. This obligation has not been met consistently enough in the wake of the reorganisation.

The SFAO recommends that the FOBL and Agroscope immediately halt the project temporarily in the interests of optimisation and economical use of public funds. The canton of Fribourg is responsible for implementation in its role as project owner.

The cooperation between Agroscope and the FOBL for operating and maintaining real estate must be clarified

The FOBL's Construction and Property Services is generally authorised to delegate tasks to user organisations. Primarily tasks that fall within the scope of operation and maintenance are concerned. The SFAO noted that Agroscope provides various such services, whereas no delegation of tasks was agreed. Moreover, the specific knowledge of real estate and facilities is strongly bound to individual employees at present. It is insufficiently recorded in writing. There are plans to draw up instructions for this purpose.

The lack of a formal agreement is based on the fact that operator services have always been provided directly, but they will be made available at the FOBL in the future insofar as this is economically feasible.

For economic optimisation, there is currently a lack of the FOBL's general operation management concept and make-or-buy decisions based on that, as well as Agroscope's user/operator concept.

The SFAO recommends that Agroscope clarify real estate-related cooperation with the FOBL. The necessary foundations and tools must then be provided with regard to the agreed cooperation.

Original text in German

Generelle Stellungnahme von Agroscope

Agroscope wird die schon als sehr gut zu beurteilende Zusammenarbeit mit dem BBL in den im Bericht erwähnten Punkten weiter verbessern. Dadurch können die Effizienz und die Effektivität der Bewirtschaftung der Immobilieninfrastruktur von Agroscope verbessert werden.

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Bauten und Logistik

Das BBL begrüsst die Empfehlungen der EFK und dankt für die konstruktive Zusammenarbeit zwischen EFK und Agroscope, welche bei der Erstellung dieser Empfehlungen entstanden ist.

Aufgrund der veränderten Nutzerbedürfnisse der Agroscope wird das BBL die laufenden Unterhalts- und Investitionsprojekte bis zur Überarbeitung und im Einklang mit der Infrastrukturstrategie zeitlich zurückstellen. Auf der Basis der neuen Nutzerbedürfnisse muss das Projekt und der dazugehörige Zahlungsplan betr. dem Neubau Posieux mit dem Kanton Freiburg aktualisiert werden.

Weitere Punkte, wie das Erstellen eines generellen Betriebsführungskonzeptes und die Umsetzung der Aufgabenteilung gemäss der VILB werden nach Abschluss der zukünftigen Agroscope Infrastrukturstrategie initialisiert und implementiert. Die bestehenden, erfolgreich umgesetzten Betriebsführungskonzepte dienen bereits heute als Leitfaden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Auftrag

Gestützt auf Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Zeit vom 5. Juli bis 27. Juli 2017 bei Agroscope eine angekündigte Prüfung zum Thema «Wirtschaftlichkeitsprüfung der Immobilieninfrastrukturen» durchgeführt.

Die Prüfung erfolgte hauptsächlich bei Agroscope als Benutzerorganisation. Im Nachgang waren jedoch punktuelle Vertiefungen beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als verantwortliches Amt für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung erforderlich.

Angaben zum Prüfgebiet

Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung. Es ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) angegliedert. Seine verschiedenen Forschungsanstalten führt es nach erfolgter Reorganisation mit Neuausrichtung zentral. Seit dem 1. Januar 2014 obliegt die strategische Führung dem Agroscope-Rat. Für die operativen Belange sind der Chef Agroscope und die Geschäftsleitung zuständig.

In der Organisation sind die standortübergreifenden Tätigkeiten seit dem 1. Januar 2017 auf 7 strategische Forschungs- und 3 Kompetenzbereiche sowie auf die Einheit Ressourcen ausgerichtet. Die Kernaufgaben fokussieren auf 17 klar definierte Forschungsfelder zugunsten einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft sowie einer intakten Umwelt. Anhang 4 erwähnt einige prüfungsrelevante Meilensteine zum Portfolio von Agroscope.

Zur Unterbringung von Agroscope die folgenden wesentlichen Angaben aus dem Jahre 2014:

- Aktuell arbeiten bei Agroscope in Forschung und Verwaltung rund 1000 Mitarbeitende. Sie beanspruchen eine dezentrale Infrastruktur bei 3 Haupt- und 7 Spezialstandorten sowie bei 15 Betrieben.
- Das vom BBL betreute heterogene Immobilienportfolio umfasst insgesamt mehr als 170 Gebäude, was einer Geschossfläche von rund 155 000 m² entspricht. Zudem wird eine Landfläche von rund 800 Hektaren genutzt. Bei dieser Infrastruktur handelt es sich – mit wenigen Ausnahmen – um Mietobjekte, welche im Eigentum des Bundes stehen.

Agroscope steht vor der Herausforderung, die aktuelle Unterbringung im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten wirtschaftlich zu sichern. Für die Instandsetzung und den erkennbaren Zusatzbedarf bis ins Jahr 2030 hat das BBL zusammen mit Agroscope ein Investitionsvolumen von geschätzten 293 Mio. Franken ermittelt. Dieser Finanzmittelbedarf wird indes bundesseitig nicht in diesem Umfang bereitgestellt werden können. Es zeigte sich, dass innerhalb der nächsten 15 Jahre eine Budgetentlastung von etwas mehr als 100 Mio. Franken nötig ist.

Daher hat Agroscope mit Unterstützung des BBL gezielte Massnahmen eingeleitet. Mit Flächeneinsparungen soll auch der Mietaufwand von Agroscope von aktuell rund 43 Mio. Franken verringert werden. Der genannte Betrag für die Miete ist Bestandteil des gesamten Agroscope-Funktionsaufwands im Umfang von rund 193 Mio. Franken gemäss Staatsrechnung 2016.

Die fachliche Kompetenz zur Umsetzung des Immobilienmanagements ist organisatorisch in der «Einheit Ressourcen» von Agroscope angesiedelt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung fokussiert auf das wirtschaftliche Verhalten von Agroscope bei der Planung von selber genutzten Immobilieninfrastrukturen und beim Betrieb der gemieteten Immobilien.

Für die Beurteilung hat die EFK zwei Prüfungsschwerpunkte festgelegt:

1. **Die Planung der Immobilieninfrastrukturen.** Sie entspricht den tatsächlichen aktuellen Bedürfnissen von Agroscope und wird sparsam umgesetzt.
2. **Der Betrieb der Immobilieninfrastrukturen.** Er ist übereinstimmend mit den Vorgaben des Eigentümers bzw. wird den aktuellen Bedürfnissen von Agroscope entsprechend sparsam umgesetzt.

In der Risikoanalyse sind verschiedene Prüfungsfragen hinterlegt. Zentral sind die Folgenden:

- Plant Agroscope seine Unterbringung mit einer Gesamtsicht und wirtschaftlich?
Antwort gemäss Kapitel 2 und 3
- Verhält sich Agroscope beim Immobilienbetrieb an den Standorten wirtschaftlich?
Antwort gemäss Kapitel 4

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Perrot (Revisionsleiter) und Arthur Utz durchgeführt. Während der Prüfung standen Mitarbeitende von Agroscope für Auskünfte bzw. des BBL für ergänzende Angaben zur Verfügung. Alle Ergebnisse basieren auf Interviews sowie auf der Auswertung ausgewählter Dokumente.

Beim Schwerpunkt «Planung der Immobilieninfrastrukturen» beziehen sich die Prüfhandlungen auf eine Stichprobe von laufenden Projekten, welche überwiegend noch in einer frühen Planungsphase stehen. Die Auswahl basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen, welche hinsichtlich des Prüfungsziels relevant sind.

Beim Schwerpunkt «Betrieb der Immobilieninfrastrukturen» stützen sich die Prüfhandlungen vor allem auf Interviews am Standort.

Die Prüfungsbefunde sollen primär aufzeigen, wo sich aus Sicht der EFK Schwachstellen abzeichnen und entsprechende Verbesserungen eingeleitet werden sollen. Die Würdigung positiver Prüfergebnisse ist nur in Kurzform in den Bericht eingeflossen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. November 2017 statt. Teilgenommen haben

- von Agroscope: der Chef Agroscope und der Leiter Einheit Ressourcen
- vom BBL: der Direktor und der Portfoliomanager
- von der EFK: der Vizedirektor, die Mandatsleiterin, der Fachbereichsleiter und das Prüfungsteam

Der Berichtsentwurf der EFK wurde eingehend besprochen. Im Ergebnis wurde Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen erzielt. Die von Agroscope und BBL vorgebrachten Präzisierungen und Ergänzungen wurden, soweit die EFK diesen zustimmte, anschliessend in den Bericht aufgenommen.

Im Nachgang zur Schlussbesprechung informierte die EFK am 14. Dezember 2017 den zuständigen Staatsrat des Kantons Freiburg über die Prüfungsergebnisse gemäss Kapitel 3.1 und 3.2 des Berichts und über das weitere Vorgehen bis zur Berichtsfreigabe. Agroscope und das BBL haben an dieser Besprechung teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Amtsleitungen liegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Aktuelle Planung der Immobilieninfrastrukturen

Bei der Planung der Immobilieninfrastrukturen sind eine Vielzahl von Zielsetzungen und Rahmenbedingungen zu beachten. Von besonderer Relevanz sind das bei dieser Prüfung die Folgenden:

Strategische Regelungen für das Gesamtportfolio der Infrastrukturen auf Stufe Bund

Das BBL ist gemäss der «Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes» (VILB) Art. 9 in seinem definierten Zuständigkeitsbereich verantwortlich für die strategische, dispositive und operative Steuerung des Immobilienmanagements. Auf der gleichen gesetzlichen Grundlage beruhen die festgelegten Rollen, Rechte und Pflichten, welche bei den Immobilien¹ zwischen der Benutzerorganisation (BO) Agroscope und dem BBL zur Anwendung kommen. In der Funktion als Bauherr erstellt, betreibt und bewirtschaftet das BBL die Gebäude der zivilen Bundesverwaltung. Dazu existiert ein umfangreiches Regelwerk.

Gemäss VILB Art. 17 hat Agroscope seine Immobilienbedürfnisse begründet nach Vorgaben des BBL zu beantragen. Bestandteil dieser Beantragung ist der betriebswirtschaftliche Nachweis der Bedürfnisse.

Im «Unterbringungskonzept 2024» (UK 2024) von 2011 hat das BBL Grundsätze für die Unterbringung der zivilen Bundesverwaltung in Bern und Umgebung festgehalten. Darauf gestützt verfolgt das BBL hauptsächlich das Ziel, durch geeignete Massnahmen ein massives Wachstum der Unterbringungs- und Betriebskosten zu verhindern.

Strategische Regelungen für das Teil- Immobilienportfolio Agroscope

Agroscope als Mieterin hat im 2014 die «Strategie Infrastruktur Agroscope 2050» erarbeitet sowie Handlungsoptionen schriftlich festgehalten. Beides wurde in der Folge von der Geschäftsleitung verabschiedet. Die darauf basierenden standortbezogenen definitiven Handlungsvorgaben wurden im 2016 genehmigt.

Gegenwärtig entsteht das «Laborkonzept Agroscope», welches voraussichtlich im Sommer 2018 vorliegen wird. Dieses behandelt die Laborinfrastrukturen mit einer Gesamtsicht.

Strategische Zielsetzungen der Politik an Agroscope

Gemäss «Forschungskonzept Land und Ernährungswirtschaft 2017–2020» des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) vom Dezember 2016 werden zahlreiche mittel- bis längerfristigen Zielsetzungen an Agroscope gerichtet. Prüfungsrelevant sind die Folgenden:

- Agroscope optimiert die eigene Organisation, die Infrastrukturen und die Produktion laufend, um den wirtschaftlichen Einsatz der verfügbaren Mittel zu sichern.
- Agroscope konzentriert sich mit den verfügbaren Mitteln auf die Erfüllung der Kernaufgaben und entwickelt in Forschung und Entwicklung neue Formen der Zusammenarbeit.

¹ Als Immobilie gemäss VILB Art. 7 gelten alle Grundstücke, Bauten und Anlagen, die entweder im Eigentum oder im Besitz – insbesondere Miete, Pacht oder Leasing – des Bundes stehen.

Planungsrechtliche Grundlagen für das Bundesareal in Liebefeld

Das bislang von Agroscope genutzte Areal in Liebefeld steht im Eigentum der Eidgenossenschaft und liegt auf dem Gemeindegebiet von Köniz.

Seit der Genehmigung des Richtplans «Zentrum Köniz / Liebefeld» im Jahre 2004 durch den Kanton Bern wurden für den «Entwicklungsschwerpunkt Bundesarbeitsplätze» entsprechende behördenverbindliche Planungsinstrumente erarbeitet und 2009 in Kraft gesetzt. Auf diesen Grundlagen plant das BBL in Liebefeld die Verdichtung und die Konzentration von Verwaltungseinheiten. Der Wegzug von Agroscope stützt sich insbesondere auf diese Planung.

2.1 Agroscope handelt trotz fehlendem Nachweis der Sparziele bei der Planung neuer Immobilien wirtschaftlich

Die nachstehenden Angaben beziehen sich auf die Unterhalts- und Investitionsprojekte Nr. 1 – 4 gemäss Anhang 3.

Die Stichprobe ergab folgende Feststellungen:

Die Unterhaltsprojekte beziehen sich auf Mietobjekte mit Anlagen- oder Werkteilen, welche aufgrund technischer Alterung, gehäufter Defekte etc. ersetzt, ausgewechselt oder erneuert werden müssen.

Die Prüfung ergab, dass entsprechende Instandhaltungen nur an Objekten geplant sind, welche gestützt auf die Infrastrukturstrategie auch künftig von Agroscope genutzt werden.

Die Investitionsprojekte beziehen sich auf bereits existierenden Infrastrukturen im Agroscope-Portfolio, welche aufgrund veränderter Anforderungen / am Ende des Lebenszyklus baulich weitgehend neu errichtet werden müssen.

Die Prüfung ergab, dass die geplanten Bauten grundsätzlich auf die Infrastrukturstrategie von Agroscope bzw. auf deren aktuellen nutzerseitigen Immobilienbedürfnissen ausgerichtet sind. Sobald das «Laborkonzept Agroscope» verfügbar sein wird, muss die Laborinfrastruktur beim Neubau in Posieux noch auf diese Vorgaben abgestimmt werden. Siehe auch Kapitel 3.2.

Die Unterhalts- und Investitionsprojekte weisen auf der Zeitachse teilweise einen beträchtlichen Verzug aus. Agroscope begründet dies mit einem von ihr im 2013 verfügten Stopp aller Unterhalts- und Investitionsprojekte. Dieser wurde mit Rücksicht auf die damals noch unvollständig vorliegenden Entscheidungsgrundlagen ausgelöst. Vor allem fehlten die Infrastrukturstrategie und die zugehörigen standortbezogenen Handlungsoptionen.

Die Zusammenarbeit zwischen BLO und BO ist strukturiert und wird vom BBL geführt. Sowohl Agroscope wie das BBL bestätigen die konstruktive und zielführende Zusammenarbeit bei den Infrastrukturprojekten. Zu beachten ist, dass die Prozessführung im Verantwortungsbereich des BBL liegt.

Noch wenig ausgebaut ist bei Agroscope die Nachweisdokumentation über die Zielerreichung durch tatsächlich realisierte Sparanstrengungen bei den Infrastrukturen. Agroscope bestätigt diesen Sachverhalt und stellt diesbezüglich ein Reporting in Aussicht. Dieses soll dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass über die Jahre betrachtet eine Kumulation von Abbau- und Erweiterungsmassnahmen den Nachweis der Zielerreichung erschweren kann.

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK plant Agroscope seine Unterbringung zum heutigen Zeitpunkt mit einer Gesamtsicht. Dabei handelt es bei den Stichproben Nr. 1 – 4 wirtschaftlich. Diese zeigen vor allem, dass sich die Projekte auf verbindliche Grundlagen von Agroscope wie die Infrastrukturstrategie und die standortbezogenen definitiven Handlungsvorgaben stützen. Konsequenterweise erleichtert die transparente Offenlegung der künftigen Ausrichtung bei den Infrastrukturen massgeblich die Zusammenarbeit zwischen BLO und BO.

Handlungsbedarf erkennt die EFK beim Nachweis der Sparanstrengungen durch Agroscope. Inwieweit die Ziele im Rahmen der sicherzustellenden langfristigen Kosten-Nutzen-Optimierungen (VILB Art. 2 Ziffer 1) erreicht werden, muss dokumentiert werden. Darüber ist periodisch zu berichten. Letztlich müssten die Veränderungen insbesondere bei den Mietkosten ersichtlich sein.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt Agroscope, ein zweckmässiges der Steuerung dienendes Reporting einzuführen, um den Fortschritt beim Erreichen der Sparziele bezüglich den Immobilieninfrastrukturen periodisch nachzuweisen. Daraus hervorgehende Veränderungen in den Hauptpositionen der Staatsrechnung wie der Miete sind darzustellen.

Stellungnahme von Agroscope

Agroscope wird ein jährliches Reporting über die finanziellen Konsequenzen aller Veränderungen im Immobilienportfolio einführen. Dabei sollen die wesentlichen Kennzahlen festgelegt und deren Einfluss auf die LV-Mieten dargestellt werden.

3 Ältere Planung einer Immobilieninfrastruktur

Die nachstehenden Angaben beziehen sich auf das Investitionsprojekt Nr. 5 gemäss Anhang 3.

Die Stichprobe ergab folgende Feststellungen:

3.1 Der bundesseitige Mieterausbau im kantonalen «Neubau ILM» in Posieux basiert auf einem nicht aktuellen Zahlungsplan

Die EFK stellt fest, dass das Stichprobeprojekt bzw. die Massnahmen rund um die Ausstattung des geplanten Neubaus ILM in Posieux mit Kostenfolge von rund 10 Mio. Franken nicht losgelöst vom eigentlichen Projekt des Kantons Freiburg betrachtet werden kann. Dazu das Folgende:

- Mit der Immobilienbotschaft EFD 2015 hat das Parlament die Zumiete von insgesamt rund 78 Mio. Franken bewilligt. Sie dauert 25 Jahre und wird das Institut für Lebensmittelwissenschaften (ILM) von Agroscope ab 2018 unterbringen. Eingeschlossen in die Bewilligung ist die Restwertvergütung bei Mietende. Die Standortverlegung des ILM wird gemäss Immobilienbotschaft zu keinen Mehrkosten führen.
- Die Teilleistungen für mobile Ausstattung / Ersteinrichtung sowie der Umzug von Laborinfrastruktur und Arbeitsplätzen werden beim Investitionsprojekt «Neubau ILM» in Posieux durch Bundesmittel finanziert bzw. von Agroscope und BBL bereitgestellt.
- Der Neubau inklusive feste Ausstattung / Ersteinrichtung finanziert der Kanton Freiburg, welcher das gesamte Vorhaben in der Rolle als Bauherr auf Terrain des Bundes plant und realisiert. Beide Teile – der Neubau und die mobile Ausstattung / Ersteinrichtung – gehören untrennbar zusammen und ergeben dereinst die betriebsbereite Infrastruktur.

Das Vertragliche dieses Geschäfts haben Bund und Kanton u.a. für die Miete im «Accord de principe» vom Juni 2014 bzw. für die mobile Ausstattung / Ersteinrichtung im zugehörigen «Avenant 1 mit Zahlungsplan» vom Dezember 2015 vereinbart. Die voraussichtlichen Investitionen belaufen sich insgesamt auf 80,3 Mio. Franken. Dabei finanziert der Kanton 70,0 Mio. Franken. Vom Bund bzw. BBL und Agroscope werden 10,3 Mio. Franken getragen. Teile dieser Bundesmittel sind gemäss Vertrag bereits an den Kanton überwiesen worden. Im vereinbarten Zahlungsplan sind die finanziellen Tranchen an den Projektfortschritt gemäss den Phasen bzw. dem Zeitplan des Projekts «Neubau ILM» gekoppelt.

- Das BBL, mit einem Anteil von 80 % beteiligt, bestätigt seine bisher geleisteten Zahlungen im Umfang von rund 0,9 Mio. Franken. Inzwischen sind infolge Projektverzögerungen weitere Zahlungen gestoppt worden.
- Agroscope, mit einem Anteil von 20 % beteiligt, bestätigt seine bisher geleisteten Zahlungen im Umfang von 2,0 Mio. Franken. Gemäss Auskunft erfolgten die Überweisungen jeweils aufgrund der verfügbaren Budgetmittel am Jahresende, ungeachtet der aktuellen Planungsphase und der Terminverzögerungen des Projekts. Konkret: Bezahlt wurde während der laufenden SIA-Phase «Projektierung» obschon der Agroscope-Anteil erst später in der SIA-Phase «Realisierung» fällig geworden wäre. Es handelt sich somit um Vorauszahlungen an den Kanton, welche vertraglich nicht vorgesehen waren.

Die Baubewilligung für den Neubau lag zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. Ende 2016 hat das Comité Stratégique² die Teilphase 32 bzw. das Bauprojekt gemäss SIA-Norm 112 u.a. infolge unzureichender Transparenz bei den Kostenabgrenzungen und den Reserven nicht für die Weiterbearbeitung freigegeben. Der vereinbarte Zahlungsplan gemäss Avenant 1 ist vor dem Hintergrund der terminlichen Verzögerung des Projekts nicht mehr gültig.

Das BBL bestätigt die Terminverzögerungen sowie die noch laufende aber demnächst abgeschlossene Überprüfung des Projekts.

Beurteilung

Die EFK ist der Auffassung, dass sich die tranchenweise Auszahlung der Bundesmittel an den Kanton für die Teilleistungen gemäss Avenant 1 zeitlich auf die Gesamtterminplanung mit den Teilphasen des Neubaus ILM ausrichten muss. Weil die vereinbarten Termine für künftige Zahlungen an den Kanton zum Zeitpunkt der Prüfung bereits von den Verzögerungen des Neubaus betroffen waren, muss die vertragliche Grundlage aktualisiert werden.

Die von Agroscope im Rahmen des Avenant 1 vorgenommenen Vorauszahlungen sind in der umgesetzten Form unzulässig. Im Interesse eines koordiniert auftretenden «Immobilienmanagement Bund» wäre zu prüfen, ob nur eine Verwaltungseinheit Zahlungen an den Kanton leisten sollte. Aus Sicht der EFK ist das Bau- und Liegenschaftsorgan prädestiniert, dies bezüglich der Organisation und der zugehörigen bundesinternen Umbuchung umzusetzen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, zusammen mit Agroscope und dem Kanton Freiburg als Vertragspartner und Bauherr den Zahlungsplan des Avenant 1 zu erneuern und inhaltlich auf die bereinigte Terminplanung des Neubaus ILM abzustimmen. Solange keine aktualisierte unterzeichnete Vertragsgrundlage existiert, sind alle zukünftig vorgesehenen bundesseitigen Zahlungen zurückzuhalten.

Stellungnahme des BBL

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Das BBL hat, wie bereits erwähnt, die Zahlungen der nicht erbrachten Leistung zurückbehalten. Sobald der neue Terminplan vom Vertragspartner und Bauherr Kanton Freiburg vorliegt, wird das BBL zusammen mit der Agroscope den Zahlungsplan des Avenant 1 erneuern und inhaltlich entsprechend bereinigen. Eine Übernahme der Zahlungen des Vertragspartners Agroscope erachtet das BBL im laufenden Vertragsverhältnis aufgrund der Nachvollziehbarkeit und Übersicht als nachteilig. Jedoch wird das BBL für zukünftige Verträge die Übertragung der jeweiligen Mittel an das BBL für die anschliessende Leistung der Zahlungen anderer Ämter prüfen und falls sich eine Vereinfachung des Ablaufes abzeichnet, gemeinsam mit den Nutzern umsetzen.

² Comité Stratégique : Dieses Gremium steht unter Leitung von Staatsräten des Kantons Freiburg. Der Bund ist vertreten durch die Direktoren des Bundesamts für Landwirtschaft und des Bundesamts für Bauten und Logistik sowie den Chef Agroscope.

3.2 Ein Projektstopp beim «Neubau ILM» ermöglicht das Berücksichtigen aktueller Benutzerbedürfnisse und Synergien

Bezüglich Benutzerbedürfnisse und Synergien ergaben sich folgende Feststellungen:

- Der Bundesratsentscheid vom 31.10.2011 für den Standortwechsel von Liebefeld nach Posieux bezieht sich vor allem auf einen Bericht vom Juli 2010. Darin analysierte eine Arbeitsgruppe unter Leitung des BBL die Rahmenbedingungen für einen möglichen Wechsel, erarbeitete Szenarien und begründete die neue Unterbringung.

Die Politik legte u.a. folgende Prämissen fest: die bisher zur Verfügung stehenden Flächen müssen gleich bleiben / die bisherigen Kosten für den Bund dürfen nicht ansteigen. Die Autoren des Berichts definierten ihrerseits verschiedene Annahmen wie: bauliche Massnahmen an der bestehenden Infrastruktur in Posieux werden nicht mitberücksichtigt / die Bedürfnisse von Agroscope in Liebefeld wie in Posieux sind identisch.

- In der Projektdefinition vom Dezember 2012 hat das BBL zusammen mit Agroscope insbesondere die Benutzerbedürfnisse festgelegt. Darin wird neben den konventionellen Labor-, Produktions- und Verwaltungseinrichtungen zusätzlich auf den Bedarf eines Labors und eines Versuchsraums (Pilot Plant) für Arbeiten der Schutzklasse 3 hingewiesen. Weil bei Agroscope zum damaligen Zeitpunkt weder die Reorganisation noch die Neuausrichtung abgeschlossen waren, liessen sich für den Standort Posieux keine daraus hervorgehenden Massnahmen und Bedürfnisse ableiten und festlegen.

Eine spätere Neubeurteilung der Benutzerbedürfnisse nach Abschluss der Reorganisation, verbunden mit allfälligen Anpassungen an das Mengengerüst, wird jedoch gemäss Projektdefinition als notwendig erachtet. Die heutige Organisation von Agroscope existiert erst seit 01.01.2014.

- Das Synergiepotential auf der Infrastrukturebene (bei baulichen Ressourcen) wird in der erwähnten Projektdefinition ausführlich beleuchtet. Vor allem bei Nebeninfrastrukturen wie Studios, Restaurant oder Auditorium zeichnet sich mittleres bis grosses Potential für Synergien ab. Demgegenüber weisen Kerninfrastrukturen des Forschungsbetriebs kaum oder nur geringes Synergiepotential auf. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass diese Beurteilung nur vorläufig ist. Das heisst, eine künftige intensivere Zusammenarbeit über die Grenzen der Forschungsinstitute hinweg oder auch die gemeinsame Nutzung gleicher Infrastrukturen kann grundsätzlich zu zusätzlichem Synergiepotential führen.
- Im Schlussbericht «Bundeseigene Forschungsanstalten» vom Februar 2012 regte die beauftragte Fachgruppe des «Steuerungsausschusses Bildung – Forschung – Technologie» insbesondere an, dass die Bundesämter und der ETH-Bereich eine verstärkte strategische Abstimmung hinsichtlich der Planung von neuen Forschungsinfrastrukturen von Agroscope vornehmen sollten.
- Im «Forschungskonzept Land und Ernährungswirtschaft 2017 – 2020» vom Dezember 2016 richtete das BLW bzw. die Politik heute teilweise andere strategische Zielsetzungen an Agroscope als zum Zeitpunkt der Projektinitiierung. Zitat: «Agroscope konzentriert sich mit den verfügbaren Mitteln auf die Erfüllung der Kernaufgaben und entwickelt in Forschung und Entwicklung neue Formen der Zusammenarbeit».

- Im Pflichtenheft Pilot Plant (Versuchsraum) BSL3 vom März 2017 bezieht sich auf die baulich-technische Planung und Ausrüstung. Darin hat Agroscope entsprechende Anforderungen und Bedingungen detailliert beschrieben, was Auswirkungen auf die verwendeten Materialien sowie auf die Arbeitsausführung beim Bau der Anlagen verursacht. Vorhandene Schnittstellen zwischen Versuchsraum BSL3 und Labor BSL3 sind einbezogen worden.
- Die Anforderungen an das Labor BSL3 lagen bei der Prüfung als separates Dokument ebenfalls vor.

Gemäss BBL wird zurzeit die Überprüfung des vorläufigen Kostenvoranschlags zum Neubau ILM durchgeführt, welcher sich auf die bisherigen Bedürfnisse stützt. Je nach Ergebnis könnte eine Projektüberarbeitung durch «design to cost» und eine Klärung der qualitativen Anforderungen erforderlich werden.

Das BBL startete am Standort Posieux zusätzlich zum Neubauprojekt ILM des Kantons Freiburg mehrere Einzelprojekte. In diesem Zusammenhang wird das Fehlen eines von der Benutzerorganisation verfassten Standortpflichtenhefts bemängelt, denn aktuell gäbe es über die künftigen Anforderungen an die Infrastrukturentwicklung in Posieux keine gesamtheitlichen Angaben.

Beurteilung

Die EFK nimmt zur Kenntnis, dass sich die Anforderungen an das Projekt Neubau ILM in Posieux im Zeitraum von 2010 – 2017 teilweise markant verändert haben.

Hinsichtlich der Benutzerbedürfnisse für Posieux zeigte sich bereits in der Projektdefinition von 2012, dass sich mit der neuen Forderung nach einem Versuchsraum und eines Labors der Schutzklasse 3 zusätzliche Investitionen abzeichnen. Beides sind indes Bestandteile des Projekts Neubau ILM und mit dem Kanton als Bauherr vereinbart. Der zugehörige Finanzmittelbedarf lässt sich aber erst mit dem Vorliegen der entsprechenden Pflichtenhefte und den Spezifikationen der beiden Bauteile qualitativ ausreichend genau beziffern, voraussichtlich im 2018.

Hinsichtlich allfälliger veränderter Benutzerbedürfnisse für Posieux gemäss der Projektdefinition von 2012 – verursacht durch Reorganisation / Neuausrichtung von Agroscope – fehlen der EFK die entsprechenden Informationen. Weil noch keine bereinigte Informationsbasis existiert, geht die EFK davon aus, dass diesbezüglich effektiv Anpassungsbedarf besteht und im Neubauprojekt noch unberücksichtigt ist.

Hinsichtlich der ausgewiesenen Synergien für Posieux gemäss der Projektdefinition von 2012 werden zwar verschiedene Potentiale genannt, welche sich hauptsächlich bei Nebeninfrastrukturen anzeichnen. In wieweit sich aufgrund der aktuellen politischen Zielsetzungen an Agroscope bereits neue Kooperationsmöglichkeiten abzeichnen oder Absichten zur gemeinsamen Forschungs-Infrastrukturnutzung bestehen, ist der EFK nicht bekannt. Zweifellos eröffnen sich damit zusätzliche Synergiepotentiale, welche mit zeitlicher Verzögerung auch zu einer gewissen Anpassung im Bestand der von Agroscope genutzten Infrastrukturen führen könnte.

Hinsichtlich den Auswirkungen bei der verstärkten strategischen Abstimmung von Bundesämtern und des ETH-Bereichs bei der Planung von neuen Agroscope-Forschungsinfrastrukturen ist der EFK nichts bekannt bzw. zum Zeitpunkt der Prüfung nicht absehbar.

Fazit: Für alle Veränderungen der Benutzerbedürfnisse – hier vor allem ausgelöst durch Reorganisation, Synergiepotentiale und politische Zielvorgaben – ist Agroscope als BO gemäss der VILB gehalten, diese mit Bezug auf sein Infrastrukturbedürfnis zeitgerecht zu formulieren und dem BLO zu unterbreiten. Diese Pflicht wurde nach Auffassung der EFK von Agroscope im Zuge der Reorganisation nicht konsequent genug wahrgenommen.

Vor dem Grundsatz der wirtschaftlichen Verwendung von öffentlichen Geldern ist die Chance zu nutzen, mit einer inhaltlich modifizierten auf den aktuellen Stand gebrachten Bedürfnismeldung die noch nicht abgeschlossenen Planungsarbeiten im Sinne der effektiven Nutzung zu beeinflussen. Allfällige daraus hervorgehende Mehrkosten wären transparent nachzuweisen. Dies im Interesse eines rechtzeitig implementierten Änderungswesens, das für volle Transparenz steht. In der Konsequenz sind Zusatzfinanzierungen und vertragliche Anpassungen rasch an die Hand zu nehmen. Bei voraussichtlichen Investitionen von mehr als 80 Mio. Franken ist ein zeitlich begrenzter Stopp der weiteren Planung vor der Arbeitsvergabe unerlässlich.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt Agroscope, in Zusammenarbeit mit dem BBL Änderungen in den Benutzerbedürfnissen seit der Projektdefinition – sowohl für den Standort Posieux als auch für das Projekt «Neubau ILM» – so rasch als möglich und in erforderlicher Qualität auszuweisen sowie deren Auswirkungen auf die Infrastruktur und die Finanzierung transparent aufzuzeigen. Die relevanten Bedürfnisänderungen für das Projekt «Neubau ILM» sind beim BLO zu beantragen.

Stellungnahme von Agroscope

Agroscope stellt dem BBL rasch einen neu erarbeiteten Bedürfnisnachweis zu. Dabei werden die neue Organisation von Agroscope sowie weitere Elemente, die bei der ursprünglichen Planung des „Neubaus ILM“ nicht bekannt waren, berücksichtigt.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in Zusammenarbeit mit Agroscope beim Bauherrn zu insistieren, damit er ein zeitlich limitierter Stopp der weiteren Planung des Projekts «Neubau ILM» anordnet. Dieses Zeitfenster wird zur Projektoptimierung benötigt, um die planerische Integration der beantragten Bedürfnisänderungen vorzunehmen und die damit verbundenen Finanzierungs- und Vertragsfragen zu klären.

Stellungnahme des BBL

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Das BBL wird in Zusammenarbeit mit Agroscope dem Kanton Freiburg ein Zeitfenster für die Projektoptimierung vorschlagen. Nach erfolgter Bedürfnisabklärung wird die planerische Integration der von Agroscope beantragten Bedürfnisänderungen vorgenommen und die damit verbundenen Finanzierungs- und Vertragsfragen geklärt werden.

3.3 Die projektbedingten Risiken wurden in der wirtschaftlichen Begründung des Projekts «Neubau ILM» nicht berücksichtigt

Gemäss BBL geht der nach VILB Art. 17 geforderte betriebswirtschaftliche Nachweis der Bedürfnisse für den Neubau ILM in Posieux aus dem Bericht vom Juli 2010 über die Standortverlegung hervor. Aufgrund einer Kostengegenüberstellung kommt die Arbeitsgruppe des Berichts zum Schluss, dass eine Standortverlegung nach Posieux – langfristig betrachtet – für den Bund kostenneutral ausfallen werde.

Die EFK hat die Berechnungen nicht im Einzelnen verifiziert, analysierte jedoch verschiedene Annahmen, auf denen dieses Ergebnis basiert. Sie kommt zu folgenden Feststellungen:

- Die Berechnung stützte sich u.a. auf einen Projektvorschlag des Kantons Freiburg mit Grobkosten von geschätzten 61,4 Mio. Franken, ohne die abgestimmten Benutzerbedürfnisse der künftigen BO einzubeziehen. Im Allgemeinen weisen solche Kostenschätzungen eine Genauigkeit von +/- 30 % aus, was rechnerisch unberücksichtigt blieb.
- Die Berechnung fügte zur Kostenentlastung eine Zwischennutzung am Standort in Liebefeld von 12,5 Mio. Franken ein, ohne über diese Zeitdauer die Risiken des Leerstands und der Mietzinsausfälle zu berücksichtigen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung belaufen sich die voraussichtlichen Investitionskosten für das Projekt «Neubau ILM» auf total 80,3 Mio. Franken, zusammengesetzt aus

- dem Kantonsanteil von 70,0 Mio. Franken für Neubau und feste Ausstattung / Ersteinrichtung und
- dem Bundesanteil von 10,3 Mio. Franken für mobile Ausstattung / Ersteinrichtung sowie der Umzug von Laborinfrastruktur und Arbeitsplätzen.

Beurteilung

Die EFK erkennt in der damaligen Berechnung zur wirtschaftlichen Begründung des Projekts «Neubau ILM» einen methodischen Mangel. Es wurde ausschliesslich auf optimistische Annahmen abgestützt. Die Kostengenauigkeit und Risiken (beispielsweise in Form von Szenarien) wurden nicht einbezogen.

Seit dem Standortentscheid von 2010 und dem Zeitpunkt der Prüfung haben sich die Kostenangaben des Projekts «Neubau ILM» von 61,4 Mio. Franken auf total 80,3 Mio. Franken entwickelt. Bezogen auf die damalige Berechnung und Entscheidungsgrundlage muss konstatiert werden, dass mit den voraussichtlichen Investitionen (80,3 Mio. Franken) die Standortverlegung – entgegen den ursprünglichen Bedingungen – bundesseitig nicht kostenneutral umsetzbar sein wird.

Wird jedoch in die Beurteilung zusätzlich das wirtschaftliche Standortpotential des Areals Liebefeld für künftige verdichtete Arbeitsplätze der Bundesverwaltung einbezogen, so relativiert sich für die EFK langfristig betrachtet die objektbezogene Kritik am Verfehlen der Kostenneutralität.

Fazit: Bei den nach VILB erforderlichen betriebswirtschaftlichen Nachweisen erwartet die EFK, dass die Kostengenauigkeiten und die Projektrisiken angemessen einbezogen werden.

4 Betrieb der Immobilieninfrastrukturen

Strategische Regelungen für das Gesamtportfolio der Infrastrukturen auf Stufe Bund

Gemäss VILB ist das BBL für des Gebäudemanagements zuständig³. Dazu definiert es die Standards⁴. Liegenschaftsbewirtschaftung und -betrieb plant und optimiert es zusammen mit der BO⁵. Im Rahmen von Vereinbarungen kann es der BO Aufgaben übertragen⁶.

4.1 Zwischen Agroscope und BBL ist die betriebliche Zusammenarbeit bei den Immobilien formell festzulegen

Vor dem Hintergrund eines sicheren Betriebs ergaben sich bei der BO Agroscope folgende Feststellungen:

- Diverse Wartungs- und Inspektionsarbeiten (beispielsweise Unterhaltsreinigung, Funktionsprüfungen) werden selber durchgeführt oder überwacht (siehe auch Kapitel 4.2).
- Klein- und Unterhaltsmassnahmen werden im Einvernehmen mit dem BBL selbständig ausgelöst.
- Grössere Massnahmen für die Instandhaltung werden beim BBL beantragt.
- Bei der Planung, Ausschreibung und Überwachung von Dienstleistungen des Facility Management (FM) wirkt das BBL unterstützend mit.

Eine generelle auf den Betrieb bezogene Aufgabenübertragung an Agroscope hat das BBL nicht vorgenommen. Gemäss BBL sind die Betreiberleistungen teilweise in der Mietvereinbarung geregelt. Zusammen mit Agroscope hat es jedoch für das Grundverständnis der Rollen bei Neubauten in Changins und Cadenazzo je ein objektbezogenes Betriebsführungskonzept verfasst. Diese bilden die Rollenaufteilung mit den Zuständigkeiten nach dem Prozessmodell der International Facility Management Association (IFMA) ab. Gemäss Agroscope soll die Organisation der Bewirtschaftung künftig nicht mehr objektbezogen, sondern idealerweise über ganze Standorte hinweg beschreiben. Sobald sich die Organisation von Agroscope stabilisiert hat beabsichtigt das BBL, für das von der BO genutzte Portfolio ein generelles Betriebsführungskonzept auszuarbeiten.

Die fehlende generelle betriebsbezogene Aufgabenübertragung mit dem BBL begründet Agroscope damit, dass bei der Nutzung der Immobilien seit jeher Betreiberleistungen erbracht werden (früher waren die Eigentumsverhältnisse anders). Allerdings will Agroscope im Hinblick auf weitere eigene Optimierungen sowie dem verstärkten Fokussieren auf seine langfristigen Leistungsziele auch diverse facilitäre Eigenleistungen zur Diskussion stellen. Dies stehe im Interesse eines für den Bund kostensparenden Immobilienbetriebs.

³ Art. 9 Ziffer 4 VILB

⁴ Art. 12 Ziffer 1 lit. f VILB

⁵ Art. 19 Ziffer 3 lit c VILB

⁶ Art.12 Ziffer 2

Beurteilung

Die EFK erkennt im Immobilienbetrieb eine Managementaufgabe, bei der die Interessen zwischen dem Bau- und Liegenschaftsorgan – vertretend für den Bund als Eigentümer – und der Benutzerorganisation in ein wohldurchdachtes Verhältnis gebracht werden müssen. Dazu sind eine eingehende Analyse der gesamten FM-Leistungen und ein präzises Zuweisen auf die verschiedenen Akteure zwingend, damit sie planbar, bedarfsgerecht, nachvollziehbar und wirtschaftlich erbracht werden können.

Zwei Punkte werden als relevant beurteilt:

1. Mit den demnächst von Agroscope zur Diskussion stehenden betrieblichen Eigenleistungen wird auf eine weitere finanzielle Optimierung hingesteuert, was sowohl für den Eigentümer als auch für den Benutzer als zielführend erachtet wird. Vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Lösungssuche für die betrieblichen Leistungen ist es momentan vertretbar, wenn noch kein generelles Betriebsführungskonzept vereinbart worden ist.
2. Der Verzicht des BBL auf die Ausdehnung der objektbezogenen Betriebsführungskonzepte und die damit verbundene Absicht, demnächst standortübergreifend und mit einer Gesamtsicht die Rollen im Immobilienbetrieb bei Agroscope zu beschreiben, wird als zukunftsweisend erachtet. Vordringlich – im Sinne einer Zwischentappe vor Einführung des generellen Betriebsführungskonzepts – erscheint jedoch bereits heute, dass Agroscope und BBL zusammen die wesentlichen kostenrelevanten Betriebsprozesse analysieren und diese hinsichtlich der Portfolio-Gesamtsicht optimieren.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt Agroscope, die Zusammenarbeit mit dem BBL für den künftigen Betrieb der Immobilieninfrastrukturen rasch zu regeln.

Stellungnahme von Agroscope

Die Vorgaben für den Betrieb der Immobilieninfrastrukturen durch Agroscope werden zusammen mit dem BBL überarbeitet.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt Agroscope – auf Basis der vereinbarten betrieblichen Zusammenarbeit mit dem BBL und mit Blick auf das ganze Portfolio – vorerst die Betriebsprozesse mit der grössten Kostenrelevanz zu analysieren und zu optimieren. Die Abläufe sind anschliessend mit dem federführenden BBL zu vereinbaren.

Stellungnahme von Agroscope

Die Analyse und die Optimierung der Betriebsprozesse mit der grössten Kostenrelevanz werden zusammen mit dem BBL durchgeführt. Daraus soll ein standortübergreifendes generelles Betriebskonzept resultieren. Bei Bedarf werden anschliessend neue Prozesse mit dem BBL vereinbart.

4.2 Agroscope fehlen zur Instandhaltung und zum Nachweis des wirtschaftlichen Handelns entsprechende Grundlagen

Um Betriebskosten optimieren zu können will Agroscope eine bestmöglich aufgestellte Infrastruktur nutzen. Dazu wurde in den letzten Jahren die Führungs- und Organisationsstruktur gestrafft⁷. Die Agroscope-Mitarbeitenden des Gebäudemanagements sind dem zentral geführten Bereich «Infrastruktur und Sicherheit» zugewiesen und der «Einheit Ressourcen» unterstellt⁸.

Die verbindlichen Konzepte als Grundlagen für die Instandhaltung fehlen

Es ist geplant, dass basierend auf der Immobilienstrategie Agroscope sowie auf dem noch fehlenden generellen Betriebsführungskonzept des BBL ein sogenanntes Nutzer-Betreiberkonzept erarbeitet werden soll.

Das spezifische personenbezogene Wissen über die Immobilien und Anlagen ist für die Instandhaltung unzureichend schriftlich festgehalten

Aktuell hat Agroscope damit begonnen diejenigen facilitären Eigenleistungen zu analysieren, welche grundsätzlich auch ausserhalb der Bundesverwaltung bezogen werden können. Wesentliche Voraussetzungen für einen transparenten, kostenbewussten und wirtschaftlichen Immobilienbetrieb mit zugehörigen Make-or-Buy-Entscheiden sind vor allem:

- Ausreichende Handlungsanweisungen, welche in die übergeordnete Zielhierarchie eingebettet sind.
- Qualitativ angemessene Grundlagen bzw. Daten und Informationen, welche der Planungs- und Steuerungsebene
 - a. eine Gesamtsicht (über Organisationseinheiten hinweg) ermöglichen;
 - b. Transparenz über Ursache und Wirkung geben;
 - c. Vergleiche zulassen und Veränderungen (beispielsweise bei reduzierten Wartungs- und Inspektionsintervallen) aufzeigen.

Agroscope hat sein Vorgehen und die Ausrichtung bei der Instandhaltung bisher nicht schriftlich festgelegt. Entsprechende Handlungsanweisungen fehlen. Allerdings sieht Agroscope trotz fehlender Schriftlichkeit der Grundlagen für die Instandhaltung momentan keine wesentlichen Gefahren. Begründet wird dies damit, dass für diese Tätigkeiten heute noch langjährige Mitarbeitende mit guten Gebäude- und Anlagenkenntnissen verfügbar sind. In dieser Hinsicht wurden zwei Tätigkeitsarten näher geprüft:

1. Für die Unterhaltsreinigung sind den Mitarbeitenden die Anforderungen bekannt.
2. Für den Unterhalt an den technischen Anlagen sind den Mitarbeitenden die Verfügbarkeit, die Ausfallwahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Störungen bekannt. Bei komplexen sowie sicherheits- und gesundheitsrelevanten Anlagen ist die Regel, dass die Instandhaltung nach Herstellervorgaben erfolgt. Unverhofft auftretende Störungen oder Schäden an diesen Anlagen müssen innerhalb nützlicher Fristen behoben werden können.

⁷ Seite 13 in Verbindung mit Seite 16 Zwischenbericht zur Neuaufstellung von Agroscope vom 15. Juli 2016

⁸ vgl. Organigramm Stand: Mai 2017

Ausschreibungen zu Fremdleistungen werden entsprechend den Kompetenzen zusammen mit dem BBL ausgearbeitet. Bezüglich der wirtschaftlichen Mittelverwendung beurteilt Agroscope die Gefahr einer «luxuriösen Wartung» als gering.

Beurteilung

Für die weitere Optimierung des Betriebs der Immobilieninfrastrukturen erachtet es die EFK als relevant, dass sowohl das generellen Betriebsführungskonzept des BBL als auch Nutzer-Betreiberkonzept von Agroscope in ansehbarer Zeit verfügbar sein werden. Der Zeithorizont für die Konzepterarbeitung sollte jedoch eine bekannte Plangrösse sein.

Im Weiteren wird anerkannt, dass langjährige Mitarbeitende von Agroscope ihr spezifisches Wissen über Immobilien und Anlagen bei der Instandhaltung zielorientiert und im Sinne des BLO einsetzen. Dieses Wissen muss aber dauerhaft, vor allem in Form von definierten Handlungsanweisungen, verfügbar gemacht werden. Dabei ist die Betriebssicherheit von zentraler Bedeutung.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt Agroscope, das spezifische Wissen seiner langjährigen Mitarbeitenden für das Erstellen von Handlungsanweisungen beim Instandhaltungsmanagement des BBL einzubringen. Dabei sind Standorte und Anlagen zu priorisieren, von denen eine hohe Betriebssicherheit verlangt wird.

Stellungnahme von Agroscope

Auf der Basis generelles Betriebskonzept werden unter Einbezug der langjährigen Mitarbeitenden von Agroscope und BBL die Handlungsanweisungen für das Instandhaltungsmanagement des BBL erarbeitet. Dem Aspekt der Betriebssicherheit von Standorten und Anlagen wird dabei besonders Rechnung getragen.

4.3 Agroscope fehlen zur Instandhaltung und zum Nachweis des wirtschaftlichen Handelns entsprechende Werkzeuge

Die Daten- und Informationsbasis für die Instandhaltung steht in der Aufbauphase.

Bezüglich Daten und Informationen stellte die EFK in den Bereichen Gebäudetechnik und Unterhaltsreinigung das Folgende fest:

- Die Bestandsdaten seiner technischen Anlagen bzw. der Immobilieninfrastrukturen will Agroscope vervollständigen, übersichtlich darstellen und bedarfsgerecht verfügbar machen.
- Agroscope unterstützte mit seinen Bestandsdaten das BBL beim Austesten eines entsprechenden IT-Werkzeuges aktiv. Aus seiner Sicht habe sich das Werkzeug bewährt, denn es trage wesentlich zur besseren Kommunikation zwischen allen an den Immobilienprozessen Beteiligten bei. Damit können vor allem Synergien besser eruiert und genutzt werden, was zu einer Kostensenkung beitrage (beispielsweise durch grössere Beschaffungsvolumen). Die Einführung dieses Werkzeuges sollte daher rasch und flächendeckend vorgenommen werden.

- Die Unterhaltsreinigung hat Agroscope kostenmässig zumindest grob erfasst, analysiert und bewertet. Dies erfolgte in der Absicht, entsprechende Leistung mit möglichst gutem Spareffekt entweder vom BBL oder von externen Anbietern ausführen zu lassen.

Aufgrund der Analyse-Ergebnisse beurteilt Agroscope das Angebot des BBL mit dem gesetzten Sparziel zur Unterhaltsreinigung als verfehlt. Positive Erfahrungen liegen jedoch für das bislang am Standort Reckenholz praktizierte differenzierte Unterhaltsreinigungskonzept vor. Charakteristisch ist, dass die externen Dienstleister die gut planbaren konventionellen Reinigungen – im Sinne einer Grundlast – erbringen. Eigenleistungen fallen nur noch bei der Beaufsichtigung, bei Sonderreinigungen und bei ausserordentlichem oft nicht planbarem Bedarf an. Dieses Konzept möchte Agroscope künftig auf alle Standorte ausdehnen und flächendeckend anwenden. Für die Beschaffung der externen Leistungen wäre jedoch die Zusammenarbeit mit dem BBL erforderlich.

Beurteilung

Aufgrund der noch lückenhaften und somit unzureichend transparenten Situation bei den Bestandsdaten erachtet es die EFK als vordringlich, dass die fehlenden Informationen – wie von Agroscope beabsichtigt – kontinuierlich erfasst und mittels der vorgesehenen IT-Werkzeuge für die weitere Optimierung der Instandhaltung nutzbar gemacht werden. Für die Umsetzung drängt sich ein projektmässiges Vorgehen auf.

Eine klare Aussage zur Wirtschaftlichkeit des Immobilienbetriebs ist für die EFK infolge der Unvollständigkeit relevanter Einflussgrössen (Betriebsführungskonzept, Betreiberkonzept, Bestandsdaten) momentan nicht möglich.

Nach Auffassung der EFK geht Agroscope bei der Make-or-Buy-Thematik pragmatisch vor. Das Konzept, zuerst im Bereich der wenig komplexen Unterhaltsreinigung Erfahrungen zu sammeln und Vergleiche zu ziehen, erscheint zielführend. Daher sollte – wie von Agroscope vorgesehen – das differenzierte Unterhaltsreinigungskonzept «Reckenholz» mit wenig eigenem und mehrheitlich fremdem Personal, rasch auf alle Standorte übertragen werden. Dies unter der Voraussetzung entsprechend transparenter Kostennachweisen und –vergleichen. Im Weiteren wäre zu prüfen, ob der Ansatz des differenzierten Wartungskonzepts, im Interesse von Kosteneinsparungen, auch auf andere betriebliche Leistungen übertragen werden kann.

Für die Unterhaltsreinigung als betriebliches Element der Immobilieninfrastrukturen sollten die Rollen und Aufgaben zwischen Agroscope und BBL analog der Empfehlung 5 geregelt werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, parlamentarischer Vorstoss

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 1. Januar 2012, SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 1. Januar 2016, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung, FHV vom 1. Januar 2016, SR 611.01

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 1. Mai 2017, SR 910.1

Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung, VLF vom 1. Januar 2016, SR 915.7

Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes, VILB vom 1. Januar 2016, SR 172.010.21 / VILB vom 1. Januar 2011, SR 172.010.21

Parlamentarischer Vorstoss

16.3319 – Neueste Entwicklungen bei Agroscope. Interpellation eingereicht von Markus Hausammann, Nationalrat, 27.04.2016

Botschaft

15.039 – Botschaft über die Immobilien des EFD für das Jahr 2015 (Immobilienbotschaft EFD 2015) vom 20. Mai 2015

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKP	Baukostenplan
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgan des Bundes
BO	Benutzerorganisation
BR	Bundesrat
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FM	Facility Management
IFMA	International Facility Management Association
ILM	Institut für Lebensmittelwissenschaften
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Kreditarten des BBL

JA	Vorstudien
CC	Projektierung
AA	Ausführung
DD	Erstausstattung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliches 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).

Anhang 3: Ausgewählte Infrastrukturprojekte

Als Stichprobe und Grundlage der Prüfung dienten der EFK die folgenden Projekte.

Basis: BBL-Zusammenstellung betreffend «Investitions- Unterhalts- und Immobilienbotschaftsprojekte sowie Nutzerbedürfnisse» von Agroscope, Stand 15. März 2017.

Nr.	Techn. Platz	Bezeichnung	Geplantes Kredittotal (Mio. CHF)	Bemerkungen
1	TN1086/3660/GR	Wädenswil, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (Unterhalt)	5,6 Kreditarten des BBL: JA, CC, AA	Angaben des BBL: - Stopp beauftragter Energiekonzeptstudie - Standortstrategie liegt seit Q4/2016 vor und beinhaltet eine Infrastrukturoptimierung bzw. Redimensionierung - Vorgesehene Ver- und Entsorgungsinfrastruktur wird auf neue (redimensionierte) Bedürfnisse angepasst werden Angaben von Agroscope: - Mängelfeststellungen an der unverzichtbaren Ver- und Entsorgungsinfrastruktur wie Leckstellen oder Störungen bei der Gebäudeleittechnik
2	TN1086/5130/AK	Nyon, ACW, AK, diverser UH (Unterhalt)	10,6 Kreditarten des BBL: CC, AA, DD	Angaben des BBL: - Projekt wird neu in Immobilienbotschaft 2017 aufgenommen Angaben von Agroscope: - Etappenweises Ersetzen / Modernisieren von alten Einrichtungen im Kellergebäude für Rebbau und Önologie - Hochschule für Weinbau nutzt dieses Gebäude im Rahmen der Ausbildung mit
3	TN1086/3660/LA	Wädenswil, LA Instandsetzung (Investition)	0,2 Kreditart des BBL: JA	Angaben des BBL: - keine Angaben von Agroscope: - Heutige Labore sind auf 4 Gebäude verteilt. Mittelfristig soll eine Konzentration auf 2 Gebäude stattfinden - In der aktuellen Phase «Vorstudie» wird der künftige Nutzerbedarf von Agroscope ermittelt und festgelegt
4	TN1086/3664/GH	Zürich, ART, Ersatzneubau Gewächshaus 1+2 (Investition)	8,6 Kreditarten des BBL: CC, AA	Angaben des BBL: - Priorisierungsbestätigung durch Agroscope ist erforderlich Angaben von Agroscope: - 2007 wurden die Nutzerbedürfnisse festgelegt. Für den Ersatz / Neubau erfolgte ein Jahr später der Antrag ans BBL - Nach reorganisationsbedingtem Unterbruch wird 2018 das Vorprojekt gestartet

Nr.	Techn. Platz	Bezeichnung	Geplantes Kredittotal (Mio. CHF)	Bemerkungen
5	TN1086/5225/CA	Posieux, ILM, CA, Neubau ILM (Investition)	10,3 Kreditarten des BBL: JA, CC, DD (Agroscope partizipiert mit einem Anteil von 2,2 Mio. Franken)	Angaben des BBL: - Mobile Ausstattung / Ersteinrichtung (BKP 3) sowie Umzug für Laborinfrastruktur und Arbeitsplätze - Leistungsumfang für BKP 3 und provisorischer Zahlungsplan sind im Nachtrag 1 vom 11.12.2015 zum «Accord de principe» zwischen Bund / Kanton festgelegt Angaben von Agroscope: Diese Bundesmittel werden zusätzlich beim Neubauprojekt des Instituts für Lebensmittelwissenschaften (ILM) des Kantons Freiburg als Bauherr eingesetzt

Anhang 4: Meilensteine zum Portfolio Agroscope

Details aus den Prüfungsakten:

2006	Das BBL stellt im Portfolio Agroscope ein Potential für Flächen- bzw. Kosteneinsparungen fest und beauftragt in der Folge eine Beratungsfirma mit sog. Flächenstudien.
2008	Die Ergebnisse der Flächenstudien weisen einen hohen Flächenverbrauch pro Büro-Arbeitsplatz sowie verhältnismässig viele Zweit-Arbeitsplätze aus.
2009	Das BBL hat für den «Entwicklungsschwerpunkt Bundesarbeitsplätze» auf dem Areal in Liebefeld die behördenverbindlichen Planungsinstrumente erarbeitet, welche der Kanton Bern 2009 in Kraft setzte. Diese umfassen ein Richtprojekt und die Teil-Überbauungsordnung der Zone mit Planungspflicht. Auf dieser rechtlichen Grundlage setzt das BBL die Verdichtung und die Konzentration von Verwaltungseinheiten um.
2010	Der BR beauftragt das BBL, für die allfällige Standortverlegung von Liebefeld nach Posieux die Investitions- und Finanzierungsfragen als Entscheidungsgrundlagen zu klären.
	Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des BBL erarbeitet die Entscheidungsgrundlagen für die «Unterbringung ALP Liebefeld – Posieux» und hält sie zuhanden des BR in einem Bericht fest. Darin ist eine Kostengegenüberstellung enthalten, welche die Standortverlegung unter bestimmten Annahmen langfristig für den Bund als kostenneutral nachweist.
2011	Der BR bzw. das WBF ordnet die Verlegung der Arbeitsplätze von Liebefeld nach Posieux an.
2012	Die Fachgruppe «Bundeseigene Forschungsanstalten» regt insbesondere an, dass die Bundesämter und der ETH-Bereich eine verstärkte strategische Abstimmung hinsichtlich der Planung von neuen Forschungsinfrastrukturen von Agroscope vornehmen sollten.
	Das BBL schätzt in der Projektdefinition die Standortverlegung von Liebefeld nach Posieux – bei weitgehendem Realersatz – als kostenneutral ein.
2013	Der BR verordnet Agroscope eine Organisation, welche noch von einem Direktor geführt wird.
	Die Agroscope-Arbeitsgruppe «Pflichtenheft Infrastruktur» will für das Ermitteln von kostengünstiger Lösungen ein fundiertes Pflichtenheft ausarbeiten. Sie bemängelt die zugehörigen fehlenden Vorgaben der Geschäftsleitung.
	Der Kanton Freiburg – in der Rolle als Bauherr – schreibt für den Neubau in Posieux (durch Standortverlegung bedingte Bauten) einen Projektwettbewerb aus.
2014	Der Bund und der Kanton Freiburg vereinbaren die Grundsätze zum Neubau in Posieux in einem «Accord de principe». Ein Jahr später ist dieser Vertrag durch einen «Avenant 1» ergänzt worden.
	Das WBF beauftragt eine Beratungsfirma, für das Portfolio Agroscope die «Strategie Infrastrukturen 2050» mit Agroscope zu definieren und darauf aufbauend Handlungsoptionen zu entwickeln.
	Die Ergebnisse der Handlungsoptionen zeigen, wie der voraussichtliche Investitionsbedarf standortbezogen hinsichtlich der langfristigen finanziellen Ziele reduziert werden kann. Teilweise führen die Einsparungen zu einem Abbau der Leistungen von Agroscope.
2015	Der Kanton Freiburg erlässt die «Botschaft 2014-DIAF-13» mit dem Ziel, durch die Finanzierung des Neubaus in Posieux regional zahlreiche Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung zu schaffen.
	Das Parlament bewilligt die 25 Jahre dauernde Zumiete des Neubaus in Posieux von insgesamt rund 78 Mio. Franken, inklusive der Restwertvergütung nach Beendigung der Mietdauer (Immobilienbotschaft EFD 2015).
2016	Die Agroscope-Geschäftsleitung erlässt auf der Grundlage der «Strategie Infrastruktur Agroscope» zum Portfolio standortbezogene definitive Handlungsvorgaben.
	Ein Zwischenbericht von Agroscope über die Neuaufstellung hält fest, dass diese Institution die Effizienz durch einfachere Administration und Straffung der Infrastrukturen noch erhöhen will.
2017	Die Revision des Neubaus ILM in Posieux durch eine beauftragte Beratungsfirma bemängelt die vielen offenen Fragen zum Bauvorhaben (Phase Bauprojekt).
	Agroscope hat die Anforderungen an den Versuchsraum und an das Labor der Sicherheitsstufe 3 für Posieux in Pflichtenheften formuliert und einen entsprechenden Antrag gestellt.
	Das «Comité Stratégique» beauftragte beim Neubau ILM in Posieux die Überprüfung des Kostenvorschlages. Es wird dem Kanton über die künftige Zusammenarbeit sowie das weitere Vorgehen einen Vorschlag unterbreiten.