Evaluation des Immobilienmanagements des Bundes (ziviler Bereich)

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 16. April 2007

Das Wichtigste in Kürze

Das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich wird gemäss der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) anvertraut.

Das BBL verwaltet ein Immobilien-Portfolio von 2 800 Gebäuden, in denen 22 000 Arbeitsplätze untergebracht sind. Der Wiederbeschaffungswert der zivilen Immobilien wird auf fast 5 Milliarden Franken geschätzt. Neben den Verwaltungsgebäuden umfasst das Portfolio Zollgebäude, Prestigebauten wie Museen sowie die Gebäude der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Im Jahr 2006 führte das BBL Bau- und Umbauprojekte für einen Betrag von 240 Millionen Franken durch. Der Bereich *Bauten* des BBL zählt knapp unter 400 Vollzeitstellen, wovon beinahe die Hälfte auf das Reinigungspersonal entfällt.

Das BBL hat seit seiner Gründung im Jahr 1999 zahlreiche Organisations- und Reorganisationsprojekte eingeleitet. Zudem war es stark von den Entlastungs- und Aufgabenverzichtprogrammen betroffen.

Vor diesem Hintergrund erteilte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) am 27. März 2006 den Auftrag, eine Evaluation über das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich und besonders über die Zuständigkeiten und die Koordination durchzuführen.

Dazu führte die PVK rund 40 Interviews mit Vertretern des BBL und der Benutzerorganisationen sowie mit Fachpersonen durch. Ausserdem realisierte sie eine Umfrage bei 39 Verwaltungseinheiten. Im Rahmen eines Mandats an eine spezialisierte Firma wurden zudem Vergleiche angestellt. Ein quantitatives Benchmarking sollte das qualitative Benchmarking ergänzen. Es sollte sich auf die Kosten und den Personalbestand nach Bereich und nach Leistung beziehen und die Fragen zu den Einsparpotenzialen beantworten. Das Benchmarking konnte jedoch nicht abgeschlossen werden, weil die Daten nicht von ausreichender Qualität bzw. nicht verfügbar waren.

Die Evaluation umfasst drei Teile, deren Hauptresultate unten zusammengefasst werden.

Schlüsselfrage 1 (Kapitel 3 des Berichts): Erlauben die normativen Grundlagen und der institutionelle Kontext ein effizientes Immobilienmanagement?

Die normativen Grundlagen, welche die Ziele und Zuständigkeiten definieren, sind relativ klar und genau. Diese Grundlagen sowie der institutionelle Kontext ermöglichen jedoch kein wirklich effizientes Immobilienmanagement, weil erstens die strategischen Ziele vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) nicht ausreichend konkretisiert werden (es fehlt die Verbindung zu den operationellen Zielen), zweitens die Rechte und Pflichten der Benutzerorganisationen nicht genügend präzise formuliert sind und drittens die Entscheidungsprozesse der Zuständigkeit der Departemente unterstellt sind.

Das BBL arbeitet demnach in einem schwierigen Kontext; es ist geprägt von den Departementen und ihren Dienststellen, die die Rolle des BBL im Immobilienmanagement unterschiedlich akzeptieren.

Schlüsselfrage 2 (Kapitel 4 des Berichts): Ist die Umsetzung der Immobilienmanagement-Strategie durch das BBL angemessen?

Management

Das BBL hat seit seiner Gründung im Jahr 1999 die Auflagen der Umstrukturierung und der Wirtschaftlichkeit (Entlastungsprogramme) erfolgreich erfüllt. Gleichzeitig hat das BBL sich bemüht, die Arbeit im Immobilienmanagement professioneller zu gestalten. Konkrete Zeichen dafür waren die Ausbildung der Mitarbeitenden, die Revision der VILB, die Prozessdefinition, die Einführung des SAP-Systems sowie die Vorbereitung auf die Einführung des Mietermodells und der Leistungsverrechnung. Die Professionalisierung des Bundesamtes zeigt sich auch in den Kompetenzen der Mitarbeitenden, die von den Benutzerorganisationen in unserer Erhebung als gut beurteilt werden.

Vor diesem Hintergrund räumte das BBL verständlicherweise den Wünschen und Forderungen der Politik sowie jenen des Departements Priorität ein. Gewisse andere Prinzipien wurden allerdings zurückgestellt, obwohl sie eine grundlegende Rolle spielen: Kundenorientierung als Grundlage der Unternehmenskultur, proaktive anstatt reaktive Massnahmen (Kostenrechnung, Steuerung aufgrund von Kennzahlen) sowie Verbesserungs- und Lernprozesse (Kontroll- und Evaluationssystem), auf denen die gesamten Prozesse und Leistungen abgestützt sind. Das zeitliche Hinausschieben dieser Elemente stimmt weder mit der Absicht überein, das BBL zu professionalisieren, noch mit der in der VILB definierten partnerschaftlichen Arbeit.

Strategie

Die vom BBL definierte Strategie entspricht dem normativen Rahmen. Die Umsetzung der Strategie beruht auf operationellen Zielen und Instrumenten, mit denen das BBL die Tätigkeiten kontrollieren und lenken kann.

Die Immobilienstrategie des BBL steht bisweilen im Konflikt mit derjenigen der Benutzerorganisationen. Das BBL führt eine langfristige Immobilienstrategie durch, während die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen kurzfristig angelegt sind. Ausserdem teilen bedauerlicherweise nicht alle Benutzerorganisationen und Generalsekretariate der jeweiligen Departemente ihre langfristige Vision dem BBL mit, obwohl dieses darauf angewiesen ist, um eine ihren Bedürfnissen entsprechende Strategie zu verfolgen.

Die Benutzerorganisationen kennen die Strategie des BBL nicht. Das wird vor allem problematisch, falls erschwerend eine unzulängliche Kommunikation zwischen dem BBL und den Bundesämtern sowie innerhalb der Departemente (zu Immobilienfragen) hinzukommt.

Wegen ihrer mangelnden Konkretisierung besitzen nicht alle strategischen Ziele im Rahmen der Umsetzungstätigkeiten den gleichen Stellenwert. Das Ziel der Erhöhung des Kostenbewusstseins und der Förderung der Wirtschaftlichkeit z.B. wurde

nicht verwirklicht: Die Strategie und die Instrumente zur Förderung der Wirtschaftlichkeit sind unklar. Überdies lässt sich damit nicht beurteilen, ob die Benutzerorganisation die Normen und Standards einhalten. Der Beitrag der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) und des Mietermodells muss sich in der Praxis erst zeigen.

Die Strategie muss zudem die Interessen der verschiedenen Gruppen einbeziehen. Deshalb fehlt ein strategisches (messbares) Ziel zur Benutzerzufriedenheit.

Organisation

Der Bereich *Bauten* des BBL besteht aus den drei Abteilungen *Immobilienmanagement*, *Projektmanagement* und *Objektmanagement* und ist grundsätzlich klar strukturiert. Innerhalb der Organisation bzw. innerhalb der verschiedenen Abteilungen ist jedoch für die Benutzerorganisationen hinsichtlich der Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ein Mangel an Klarheit festzustellen. Die Benutzerorganisationen kompensieren dieses Defizit durch persönliche Kontakte im BBL.

Die Organisation des BBL scheint sich ständig zu verändern. Gegenwärtig werden bestimmte Grundsätze eingeführt, aber es fragt sich, ob diese Massnahmen weit genug gehen: Das Prinzip des «Facility Management» schlägt sich noch nicht sichtbar in den Prozessen und in der Organisation nieder.

Prozesse und Leistungen

Das BBL hat viele Anstrengungen und Ressourcen in die Prozessdefinition investiert und darf sich rühmen, den Ansatz formell niedergelegt zu haben und ihn noch weiter entwickeln zu wollen. Es ist zu erwähnen, dass die Kundenorientierung der Prozesse fehlt, dass die Prozesse im Arbeitsalltag konkret kaum zu Standardisierung geführt und nicht zur Verbesserung der Kommunikation beigetragen haben – weder mit den Benutzerorganisationen noch BBL-intern.

Bestimmte Konzepte und Betriebsgrundsätze betreffend die Benutzerorganisationen (z.B. «Single point of contact», «Customer Relationship Management CRM», «Facility Management») zählten nicht zu den ursprünglichen Prioritäten der Prozessentwicklung.

Überdies gehen die Entwicklung und die Umsetzung der Prozesse nicht mit einer zunehmend positiven Beurteilung der Leistungsqualität durch die Benutzerorganisationen einher.

Ressourcen

Die interne Organisation der Bundesämter ist ebenfalls entscheidend für die gute Koordination mit dem BBL. Die Bundesämter definieren die Kompetenzen, Schnittstellen und die Organisation im Immobilienbereich auf unterschiedliche Weise, was die Qualität der Zusammenarbeit mit dem BBL direkt beeinflusst. Das BBL ist so mit mehr oder weniger gut organisierten Bundesämtern konfrontiert, die von ihrem Departement unterschiedlich auf die Aspekte der Wirtschaftlichkeit sensibilisiert sind.

Der Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, den die VILB verankert, wird kaum verwirklicht: Die Benutzerzufriedenheit liesse sich durch eine transparentere Mitteilung der Entscheidungen verbessern. Zudem werden den Benutzerorganisationen weder Instrumente (z.B. Informatikinstrumente) noch Informationen (z.B. Daten) zur Förderung des wirtschaftlichen Managements zur Verfügung gestellt.

Die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse und Meinungen der Benutzerorganisationen bei der Auswahl und bei der nachträglichen Evaluation eines Dienstleistungserbringers würde dazu beitragen, diese externen Ressourcen effizienter zu nutzen.

Schlüsselfrage 3 (Kapitel 5 des Berichts): Welche Konsequenzen werden die laufenden Reformen für die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen haben?

Die aktuellen Reformen (Neues Rechnungsmodell des Bundes, Mietermodell) tendieren zu höherer Kostentransparenz und zur Entwicklung einer Leistungserbringer-Kunden-Beziehung. Die aktuelle Version der VILB eignet sich jedoch nicht für die neue «Beziehungsphilosophie». Im Rahmen der (laufenden) Aktualisierung der VILB sollten die Rechte und Pflichten der Benutzerorganisation genau angegeben werden.

Schliesslich ist die Leistungsverrechnung weder die einzige noch eine ausreichende Lösung zur Förderung des wirtschaftlichen Verhaltens. Das interne Benchmarking (zwischen Bundesämtern, zwischen Gebäuden), die Kommunikation mit den Benutzerorganisationen, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Bundesämtern und die Mobilisierung der Ressourcen der Benutzerorganisationen bilden weitere Determinanten.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze **616**

Abkürzungsverzeichnis **622**

1 Einführung **623**

2 Konzept und Methodologie der Studie **625**

2.1 Evaluationsgegenstand 625

2.2 Vergleichs- und Evaluationskriterien 626

2.3 Arbeitsetappen und Methoden 627

3 Evaluation der normativen Grundlagen und des institutionellen Kontexts **629**

3.1 Klarheit und Relevanz der Ziele 629

3.1.1 Beschreibung 629

3.1.2 Beurteilung 631

3.2 Angemessenheit der Aufteilung der Kompetenzen 633

3.2.1 Beschreibung 633

3.2.2 Beurteilung 634

3.3 Zusammenfassung 637

4 Umsetzung: Evaluation der Koordination im Rahmen des Immobilienmanagements **638**

4.1 Management 642

4.1.1 Beschreibung 642

4.1.2 Beurteilung 643

4.1.3 Zusammenfassung 647

4.2 Strategie 648

4.2.1 Beschreibung 648

4.2.2 Beurteilung 650

4.2.3 Zusammenfassung 654

4.3 Organisation 654

4.3.1 Beschreibung 654

4.3.2 Beurteilung 657

4.3.3 Zusammenfassung 660

4.4 Prozesse und Leistungen 661

4.4.1 Beschreibung 661

4.4.2 Beurteilung 662

4.4.3 Zusammenfassung 668

4.5 Ressourcen 669

4.5.1 Beschreibung 669

4.5.2 Beurteilung 669

4.5.3 Zusammenfassung 673

5 Vorausgehende Evaluation gewisser laufender Reformen (NRM und Mietermodell) 674
5.1 Beschreibung der Reformen 674
5.2 Beurteilung der Reformen 675
5.3 Zusammenfassung 676
6 Schlussfolgerung 676
Bibliografie 678
Impressum 688

Abkürzungsverzeichnis

AFB	Amt für Bundesbauten
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BKB	Beschaffungskommission des Bundes
BLO	Bau- und Liegenschaftsorgane
BR	Bundesrat
EDA	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFQM	European Foundation for Quality Management
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
KBOB	Koordination der Bau- und Liegenschaftsorgane des Bundes
KöB	Kommissionen für öffentliche Bauten
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
ProReMo	Prozesse Bau, Neues Rechnungsmodell Bund NRM
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
RVR	Regierungs- und Verwaltungsreform
UK 2012	Unterbringungskonzept 2012
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VILB	Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes

Bericht

1 Einführung

Im Bereich Immobilienmanagement werden die Aufgaben und Kompetenzen auf Bundesebene auf drei verantwortliche Dienststellen verteilt:

- das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) für zivile Immobilien,
- der Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen für Immobilien des ETH-Bereichs,
- die Untergruppe Planung des Generalstabes zusammen mit dem Bundesamt für Armeematerial und Bauten der Gruppe Rüstung für militärische Immobilien sowie für die Führungsanlagen der Landesregierung.[1]

Diese Aufgabenaufteilung wird in der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) geregelt.[2]

Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR-NOVE) wurden alle Tätigkeiten im Bereich Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung auf Bundesebene neu organisiert. Vor diesem Hintergrund wurde 1999 als Ergebnis der Fusion von fünf Verwaltungseinheiten das BBL gegründet.

In der vorliegenden Evaluation wird nur das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich untersucht, für welches das BBL zuständig ist. In diesem Zusammenhang werden die Organisationseinheiten, die eine Liegenschaft benutzen (Bundesamt oder Teil eines Bundesamtes), als Benutzerorganisationen bezeichnet.

Das BBL gehört zu den grössten Bauherren in der Schweiz. Es wendet eine Immobilienstrategie an, die das Ziel verfolgt, die Verwaltungseinheiten in Mehrzweckgebäuden angemessener Grösse im Eigentum des Bundes unterzubringen.

Das BBL verwaltet ein Immobilien-Portfolio von 2800 Gebäuden, in denen 22 000 Arbeitsplätze untergebracht sind. Der Wiederbeschaffungswert der zivilen Immobilien wird auf fast 5 Milliarden Franken geschätzt. Neben den Verwaltungsgebäuden umfasst das Portfolio Zollgebäude, Prestigebauten wie Museen sowie die Gebäude der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Im Jahr 2006 führte das BBL Bau- und Umbauprojekte für einen Betrag von 240 Millionen Franken durch. Der Bereich *Bauten*[3] des BBL zählt knapp unter 400 Vollzeitstellen, wovon beinahe die Hälfte auf das Reinigungspersonal entfällt.

Das BBL begleitet die Bauten während des ganzen Lebenszyklus; es nimmt Einfluss als Bauherr und Ersteller wie auch als Vermieter und Bewirtschafter. Die Abteilungen *Immobilienmanagement*, *Projektmanagement* und *Objektmanagement* sind zuständig für Bau, Kauf, Miete, Nutzungsänderung, Bauwerkserhaltung und Rückbau.

1 Art. 6 VILB.
2 Die Aufgaben und Kompetenzen im Bereich Logistik sind ebenfalls in der VILB niedergelegt, werden aber in der vorliegenden Evaluation nicht behandelt.
3 Das BBL besteht im Wesentlichen aus den Bereichen Bauten und Logistik. Die vorliegende Evaluation befasst sich nur mit dem Bereich Bauten.

Das BBL sah sich seit der Gründung zahlreichen Kritiken ausgesetzt – von Medien, Experten, Beschäftigten und Benutzerorganisationen, d.h. mehrheitlich Bundesämter. Gleichzeitig hat das BBL zahlreiche Organisations- und Reorganisationsprojekte durchgeführt. Unter anderen war das BBL stark von den Entlastungsprogrammen betroffen (Entlastungsprogramm 2003: –80 Mio., Entlastungsprogramm 2004: –21 Mio., Aufgabenverzichtprogramm: –32 Mio.)

Vor diesem Hintergrund erteilte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) am 27. März 2006 den Auftrag, eine Evaluation über das Immobilienmanagement des Bundes im zivilen Bereich und besonders über die Zuständigkeiten und die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen durchzuführen.

Die Evaluation besteht ausgehend von diesem Mandat aus drei Schwerpunkten.

1. Erlauben die normativen Grundlagen und der institutionelle Kontext ein effizientes Immobilienmanagement?

- Sind die Ziele im Immobilienmanagement klar und relevant?
- Ist die Kompetenzverteilung auf die verschiedenen Akteure angemessen?

Dieser Teil wird in Kapitel 3 behandelt. Dabei soll untersucht werden, ob der konzeptuelle Rahmen (d.h. die Gesetze, Verordnungen und sonstigen Dokumente, welche das Aktionsfeld der VILB festlegen) und der institutionelle Kontext (Ziele des Bundesrates und des Departements) die geeigneten Bedingungen schaffen, damit das BBL seinen Auftrag effizient erfüllen kann.

2. Ist die Umsetzung der Immobilienmanagement-Strategie durch das BBL angemessen?

- Wurden in den Managementstätigkeiten die richtigen Prioritäten gesetzt?
- Stimmt die Strategie des BBL mit Blick auf das Verhältnis zu den Benutzerorganisationen mit der VILB überein?
- Entspricht die Strategie den Bedürfnissen der Benutzerorganisationen?
- Tragen die Organisation und die vom BBL definierten und umgesetzten Prozesse zur guten Koordination mit den Benutzerorganisationen und mithin zur Deckung ihrer Bedürfnisse bei?
- Richtet sich die Mobilisierung von internen und externen Ressourcen nach den Benutzerorganisationen und ihren Bedürfnissen?
- Wie ist die konkrete Berücksichtigung der Bedürfnisse der Benutzerorganisationen einzuschätzen?
- Wenden die Benutzerorganisationen selbst die Normen und Standards im Bereich Immobilienmanagement an und beweisen sie ein wirtschaftliches Verhalten?

Der vorherige Teil sollte die Richtigkeit des Konzepts beurteilen, der vorliegende Teil (Kapitel 4) ist der Umsetzung gewidmet. Ziel ist es, zu beschreiben und zu beurteilen, ob die Tätigkeiten des BBL erstens mit dem normativen Rahmen übereinstimmen und ob sie zweitens gut durchgeführt werden. Den roten Faden der Untersuchung bildet die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen. Das Verhältnis dieser beiden Akteure steht im Mittelpunkt des Immobilienmanagements.

Die Tätigkeiten des BBL werden entsprechend den fünf folgenden Bereichen untersucht:

- Management,
- Strategie,
- Organisation,
- Prozesse und Leistungen,
- Ressourcen.

Das vorliegende Kapitel soll die Fragen beantworten, die in der Kritik an den angeblichen Problemen des BBL bei der Umsetzung einer effizienten Betriebsstrategie, bei der Reform der Strukturen und der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Benutzerorganisationen aufgeworfen wurden.

3. Welche Konsequenzen werden die laufenden Reformen auf die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen haben?

Der dritte Teil (Kapitel 5) befasst sich mit den Konsequenzen der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) und der Leistungsverrechnung, die insbesondere die Fakturierung der Mieten an die verschiedenen Benutzerorganisationen nach dem Mietermodell zur Folge haben.

Bislang war es schwierig, die Befugnisse und Mittel, über die das BBL zur Durchsetzung der Normen und Standards bei den Benutzerorganisationen verfügt, zu erfassen und die wirklichen diesbezüglichen Konsequenzen der Anwendung des NRM einzuschätzen.

2 Konzept und Methodologie der Studie

2.1 Evaluationsgegenstand

In der Regel umfasst jede öffentliche Politik die drei folgenden Dimensionen:

- Das *politische Konzept* beinhaltet das Aktionsprogramm, das einer bestimmten Politik zugrunde liegt. Es beschreibt die Ziele und Instrumente dieser Politik und definiert die Rollen und Kompetenzen der Akteure, die sie anwenden.
- Die *Umsetzungstätigkeiten* betreffen die strategischen und operationellen Massnahmen zur Verwirklichung der politischen Ziele. Sie führen zu den *Resultaten.*
- Die *Auswirkungen* bezeichnen alle Effekte der Resultate für die verschiedenen Zielpersonen und für die Gesellschaft.

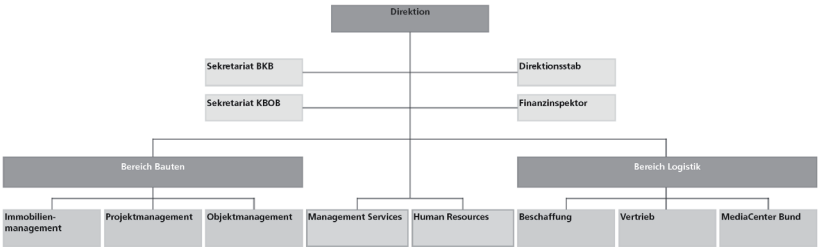
Gemäss der GPK-N soll sich die vorliegende Studie vorrangig dem politischen Konzept und dem institutionellen Hintergrund, d.h. den Rahmenbedingungen und Begrenzungen des BBL (Kapitel 3), sowie den Umsetzungstätigkeiten und Resultaten (Kapitel 4) widmen; dazu sollte sie sich auf die Aspekte der Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen konzentrieren. Die Auswirkungen werden hier nicht untersucht.

Es ist zu erwähnen, dass das Immobilienmanagement im Rahmen der Evaluation als Gesamtheit der Tätigkeiten des Bereichs *Bauten* des BBL betrachtet wird. Wie

Abbildung°1 zeigt, umfasst dies die Tätigkeiten im (strategischen) *Immobilienmanagement*, im *Projektmanagement* sowie im *Objektmanagement.* Der Bereich *Logistik* gehört zwar auch zum BBL, aber er wird aus der vorliegenden Evaluation völlig ausgeklammert.

Teilorganigramm des BBL

Abbildung 1



Quelle: BBL (www.bbl.admin.ch), 2006

2.2 Vergleichs- und Evaluationskriterien

Die Untersuchung beruht auf den folgenden Vergleichskriterien:

1. Zeitlicher Vergleich: Das BBL wurde im Jahr 1999 gegründet und hat seither zahlreiche Veränderungen erfahren. In der vorliegenden Studie werden drei Zeitabschnitte beleuchtet:

- 1999: Schaffung des BBL als Ergebnis der Fusion mehrerer Dienststellen des Bundes, die sich mit Immobilienmanagement befassen;
- 2006: aktuelle Situation;
- 2007–2009: hypothetische Situation der Beziehungen zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen nach der geplanten Einführung des NRM und des Mietermodells.

Der zeitliche Vergleich ermöglicht eine Beurteilung der Reformbemühungen des BBL in den letzten Jahren und eine Untersuchung der Konsequenzen, welche die neuen Projekte für die Koordination mit den Benutzerorganisationen haben werden.

2. Vergleich zwischen Ist-Zustand und Soll-Zustand: Die chronologische Untersuchung wird durch den Vergleich zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Zustand ergänzt. Verglichen wird der beobachtete Ist-Zustand mit dem gewünschten Soll-Zustand, den wir aus den folgenden Quellen abgeleitet haben:

- *gesetzlicher Rahmen und Ausführungsbestimmungen*: VILB, Unterbringungskonzept 2012, interne Weisungen und andere Erlasse mit Vorschriften zu Auftrag, Strukturen und Verfahren des BBL;
- *andere Unternehmen und Organisationen, die sich mit Immobilienmanagement befassen*: Soweit relevant wurde die Praxis des BBL mit den guten Praktiken von Organisationen, die im Immobilienmanagement tätig sind, verglichen;

– *Fachliteratur zum Thema Immobilienmanagement:*[4] Es versteht sich von selbst, dass das BBL auch nach den Kriterien aus der Fachliteratur über das Immobilienmanagement in Unternehmen und anderen Organisationen evaluiert wird.

Die Bewertungskriterien werden unten nach ihrer Quelle aufgelistet:

1. Gesetzliche Grundlagen und institutioneller Kontext (VILB, UK 2012):
   – Kostentransparenz,
   – Wirtschaftlichkeit (angemessene Nutzung, keine Verschwendung),
   – Berücksichtigung der Benutzerbedürfnisse,
   – partnerschaftliche Arbeit.
2. Gespräche mit Experten und Vergleiche mit anderen Organisationen (Benchmarking):
   – gute Praktiken.
3. Fachliteratur und EFQM-Modell für Excellence:
   – Ergebnisorientierung und Kundenorientierung,
   – Prozessmanagement,
   – Entwicklung und Einbeziehung der Mitarbeiter,
   – Lernen und ständige Verbesserung,
   – Kommunikation und Entwicklung von Partnerschaften.

2.3 Arbeitsetappen und Methoden

Die empirischen Studien wurden in einem Zeitraum von rund vier Monaten durchgeführt (Juli bis Oktober 2006). Die Hauptetappen sind:

1. Konsolidierung der Schlüsselfragen und des Evaluationskonzepts auf der Basis der explorativen Interviews mit 14 Experten innerhalb und ausserhalb des BBL (Anhang 2).
2. Strukturierte Gespräche anhand eines Leitfadens mit 28 Personen[5], 13 im BBL, 10 bei Benutzerorganisationen[6] und mit 5 Experten (Anhang 2).
3. Übermittlung des Fragebogens an 39 Bundesämter oder Sekretariate in der ganzen Verwaltung[7] (Anhang 3 und 4). Alle haben darauf geantwortet.

4 Detempler P. et al. 2005, Ehlers K.-H. 1997, Falk B. 1997, 2005, Ehlers K.-H. 1997, Falk B. 1997 al. 2005, MFS 2001, Meyer-Meierling P. et al. 1998, Pfnür A. 2002, Schedler K et al. 2006.

5 Einige Personen wurden in der explorativen Phase und in der Gesprächsphase befragt. Bei einigen Gesprächen waren mehrere Personen zugegen.

6 Dabei muss erwähnt werden, dass sich die Meinung der Benutzerorganisationen nicht unbedingt mit der Meinung der einzelnen Benutzer deckt, und zwar aus zwei Gründen: Erstens sind bestimmte Entscheidungen für die Benutzer womöglich einschränkend und führen zu Unzufriedenheit, die hier nicht erfasst wird (weil die einzelnen Benutzer nicht befragt wurden). Zweitens stehen die Verterter der Benutzerorganisationen für Immobilienaufgaben den Ansprechpartnern im BBL in bestimmten Fällen sehr nahe, d.h. letztere sind ihre ersten Diskussionspartner. So ist es möglich, dass ihr Informations- und Zufriedenheitsstand nicht mit demjenigen der Benutzer im Allgemeinen übereinstimmt.

7 Alle diese Ämter sind Einheiten der zentralen Bundesverwaltung (gemäss RVOV).

4. Systematische Erstellung und Zusammenfassung aller Gesprächsprotokolle in einem internen Evaluationsbericht.
5. Systematische Erstellung und Zusammenfassung aller an die Bundesämter übermittelten Fragebogen in einem internen Evaluationsbericht.
6. Vergleich der Hauptresultate bei fünf Unternehmen/Organisationen (Benchmarking, siehe Kapitel 4).
7. Analyse des Inhalts der Dokumente und anderer BBL-interner Daten (Strategien, Weisungen, Prozesse).
8. Analyse des Inhalts amtlicher Dokumente, von Fachbüchern und von Nachschlagewerken zu Vergleichszwecken.

Eine schematische Übersicht über das Evaluationskonzept befindet sich in Anhang 1, die Liste der befragten Personen in Anhang 2. Eine Auswahl der untersuchten Dokumente wird in der Bibliografie aufgelistet.

Unsere Beurteilung beruht demnach auf den wie folgt erhobenen empirischen Daten:

1. Gespräche im BBL,
2. Gespräche bei den Benutzerorganisationen,
3. Umfrage bei verschiedenen Bundesämtern,
4. detaillierte Dokumentenanalyse.

Für das Kapitel 4, das der Umsetzung des Immobilienmanagement durch das BBL gewidmet ist, stützten wir uns auf ein allgemeines Analysemodell (EFQM-Modell für Excellence, siehe Kapitel 4 Abbildung 4), das die Wechselwirkungen zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen erfassen soll. Das Modell wurde deswegen ausgewählt, weil es eine globale Organisationsanalyse ermöglicht. Ausserdem erlaubt es Vergleiche zwischen Organisationen (Benchmarking).

In diesem Zusammenhang erhielt die Firma pom+Consulting in Zürich den Auftrag, einen qualitativen Vergleich (qualitatives Benchmarking) und einen quantitativen Vergleich (quantitatives Benchmarking) anzustellen.

1. Das qualitative Benchmarking soll die guten Praktiken in diesem Bereich aufzeigen, d.h. Möglichkeiten und Verbesserungspotenziale für das BBL. Die in den Vergleichen geprüften Organisationen weisen natürlich auch Lücken und Schwachstellen auf; allerdings wurden nur die guten Praktiken ausgewertet. Die Organisationen werden in Kapitel 4 beschrieben, wobei ihre Identität vertraulich bleibt.
2. Ein quantitatives Benchmarking sollte das qualitative Benchmarking ergänzen. Die zweite Vergleichsart sollte sich auf die Kosten und den Personalbestand nach Bereich und nach Leistung beziehen und durch den Vergleich mit den Marktdaten die Fragen zu den Einsparpotenzialen beantworten. Das quantitative Benchmarking wurde mangels Daten nicht abgeschlossen. Gemäss dem BBL und dem EFD konnten diese Auflagen wegen der Besonderheiten des Bundes nicht erfüllt werden. Ausserdem liessen sich die vom BBL gelieferten Daten zu den «Büro- und Verwaltungsgebäuden» aus strukturellen und qualitativen Gründen nicht mit dem Markt vergleichen. Die Verfügbarkeit dieser Daten hängt von der Einführung der Kostenrechnung und der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung ab dem Jahr 2009 ab (Kapitel 4.1.2).

3 Evaluation der normativen Grundlagen und des institutionellen Kontexts

Dieses Kapitel beantwortet die erste der drei Hauptfragen der Evaluation, nämlich:

Erlauben die normativen Grundlagen und der institutionelle Kontext ein effizientes Immobilienmanagement?

- Sind die Ziele im Immobilienmanagement klar und relevant?
- Ist die Kompetenzverteilung angemessen?

Es soll untersucht werden, ob der konzeptuelle Rahmen und der institutionelle Kontext angemessene Bedingungen schaffen, damit das BBL seinen Auftrag effizient erfüllen kann. Mit anderen Worten behandelt das vorliegende Kapitel die Sachzwänge, mit denen das BBL konfrontiert ist und die es nicht beeinflussen kann.

Zur Beantwortung dieser Frage wird das Kapitel in drei Abschnitte gegliedert. Der erste Teil (3.1) behandelt die Klarheit und Relevanz der in den normativen Grundlagen gesteckten Ziele, der zweite Teil (3.2) die Angemessenheit der Kompetenzaufteilung, der dritte Teil (3.3) vermittelt eine zusammenfassende Antwort auf die Hauptfrage des Kapitels.

Der normative Rahmen des Immobilienmanagements des Bundes im zivilen Bereich – das Mandat des BBL – wird in erster Linie in der *Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes* (VILB) definiert. Zudem hat der Bundesrat die Strategie zur Kenntnis genommen, die im Unterbringungskonzept 2012 (UK 2012) umschrieben wird, und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Umsetzung beauftragt.

Selbstverständlich existiert noch ein viel breiterer Gesetzesrahmen, der sich allerdings nicht spezifisch auf das Immobilienmanagement bezieht.[8]

3.1 Klarheit und Relevanz der Ziele

Sind die Ziele im Immobilienmanagement klar und relevant?

Verfügt das BBL über einen klaren Auftrag und klare Ziele?

Verfügen die Benutzerorganisationen über einen klaren Auftrag und klare Ziele?

3.1.1 Beschreibung

Zunächst sei daran erinnert, dass das BBL im Jahr 1999 im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR-NOVE) gegründet wurde. Die VILB trägt in ihrem Handlungsbereich grundsätzlich den vier allgemeinen Zielen der RVR Rechnung. Für das Projekt *Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung* werden diese Ziele wie folgt definiert:

8 Insbesondere das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BoeB), das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) und die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV).

- Wirksamkeit: Die dem Bund gewährte Unterstützung im Bereich Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung muss optimal auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet werden. Auch während der normalen Nutzungsdauer müssen der Ertragswert möglichst hoch und die jährlichen Kosten möglichst gering bleiben.
- Wirtschaftlichkeit: Im Bereich Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung konzentriert sich der Bund auf seine Kernkompetenzen und bemüht sich um eine Optimierung der Prozesse.
- Sparsamkeit: Im Bereich Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung werden die verfügbaren Mittel möglichst sparsam eingesetzt, ohne die Möglichkeit zusätzlicher Sparmassnahmen auszuschliessen; die Kunden werden zu einem schonenden Umgang mit den Ressourcen angehalten.
- Verbesserung der Führbarkeit: Die Ziele, die Führungsmechanismen, die Prozesse und die Organisation des Bereichs Bauten, Immobilienmanagement und Beschaffung sind so konzipiert, dass sie eine optimale Führung ermöglichen, um die Ziele Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erreichen.

Genauer gesagt sieht die VILB vor, dass der Bund die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung im Bereich Immobilienmanagement sicherstellt. Dabei werden die folgenden strategischen Ziele verfolgt:[9]

- Konzentration der Unterbringung von Organisationseinheiten der Bundesverwaltung in polyvalenten Objekten angemessener Grösse im Eigentum des Bundes;
- Schaffung und Befolgung nachhaltiger Standards bezüglich Bau, Einrichtung, Bewirtschaftung und Betrieb;
- Erhöhung von Kostentransparenz und Kostenbewusstsein.

Laut der VILB umfasst das Immobilienmanagement die Gesamtheit aller Massnahmen zur Deckung des Raumbedarfs der Bundesverwaltung sowie zur Wahrung der Interessen des Bundes als Liegenschaftseigentümer und -besitzer sowie als Bauherr, Liegenschaftsbewirtschafter und -betreiber.[10]

Diese Elemente sind die Ziele, die sich der Bund im Immobilienmanagement steckt. Sie betreffen sowohl das BBL als auch die Benutzerorganisationen.

Die VILB legt ausserdem die folgenden Grundsätze fest:

- Die zuständigen Stellen (namentlich das BBL) erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Benutzerorientierung unter Berücksichtigung kultureller und ökologischer Belange sowie der Anliegen der Menschen mit Behinderungen.[11]
- Sie arbeiten partnerschaftlich zusammen.[12]

Schliesslich muss das BBL dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass das Bundeshaus und der Innenstadt-Perimeter der Bundesversammlung, dem Bundesrat und seinen

9 Art. 3 Abs. 2 VILB.
10 Art. 5 Abs. 1 VILB.
11 Art. 3*a* Abs. 1 VILB.
12 Art. 3*a* Abs. 2 VILB.

engsten Diensten sowie Organisationseinheiten mit internationalen Aufgaben vorbehalten werden.

Das BBL hat im Unterbringungskonzept 2012 die Grundsätze und Ziele[13] niedergelegt, die sich aus der Analyse des Ist-Zustands, den Einflussfaktoren und aus den oben genannten strategischen Zielen der VILB ergeben.

3.1.2 Beurteilung

Klarheit der Ziele, mangelnde Konkretisierung

Die Ziele des Mandats, das dem BBL im Bereich Immobilienmanagement erteilt wird, sind klar formuliert. Sie werden in der VILB definiert (siehe oben) und im Unterbringungskonzept aufgegriffen.

Allerdings lässt die Konkretisierung der Ziele auf Departementsstufe zu wünschen übrig. Das einzige Dokument, das diese Ziele erwähnt, ist das Unterbringungskonzept 2012. Dazu zwei Bemerkungen:

- Das Unterbringungskonzept betrifft nur die Verwaltungsgebäude des Bundes, d. h. weniger als 10 Prozent der Gebäude (Anhang 5).
- Das Unterbringungskonzept greift zwar die Ziele der VILB auf, aber führt sie nicht näher aus. Obwohl die Ziele messbar sind, wurde kein quantitatives Ziel festgelegt. Deshalb lässt sich nicht beurteilen, ob die Ziele erreicht worden sind.[14]

Reporting des EFD an den Bundesrat über die Umsetzung des Unterbringungskonzeptes 2012

Tabelle 1

	2004	2005
Anzahl der Arbeitsplätze	21 700	21 400
Anzahl der Arbeitsplätze, Eigentum	14 540	14 420
Anzahl der Arbeitsplätze, Miete	7 160	6 980
Unterbringung nach Perimetern in Arbeitsplätze	21 700	21 400
Stadtzentrum	3 470	3 600
An Stadtzentrum grenzende Quartiere / Aussenquartiere	12 810	12 470
Agglomeration Bern	2 170	2 140
Pendlerdistanz	1 300	1 270
Übrige Schweiz	1 950	1 920

13 UK 2012, Kapitel 4 (BBL 2004a).

14 Gemäss dem EFD ist es unrealistisch, quantitative Ziele festzulegen. Der Handlungsspielraum, der dem BBL eingeräumt wird, sei nicht als Schwäche, sondern im Gegenteil als Stärke des Systems zu sehen und trage zur Verbesserung der Führbarkeit bei. Laut dem EFD ist die Beurteilung der Zielerreichung gewährleistet. Auf der Basis der Kostentransparenz, die das NRM herbeiführt, wird das Benutzerverhalten besser verständlich. Dies war bislang nicht der Fall. Allerdings bleibt abzuwarten, welche realen Beiträge das NRM leisten wird.

	2004	2005
Verteilung der Arbeitsplätze auf die Objektgrösse in %	100	100
Objekte mit über 200 Arbeitsplätzen	50	51
Objekte mit 100 bis 200 Arbeitsplätzen	33	33
Objekte mit 50 bis 100 Arbeitsplätzen	9	9
Objekte mit weniger als 50 Arbeitsplätzen	8	7

Gemäss Unterbringungskonzept:[15]

- Zunahme der Anteil Arbeitsplätze in Objekten im Eigentum des Bundes;
- Verringerung der Anzahl Standorte im Stadtzentrum Bern;
- Konzentration der Arbeitsplätze und Verringerung der Anzahl Standorte.

Quelle: Daten aus dem Reporting 2005 des EFD an den Bundesrat

Zur Verdeutlichung der Problematik enthält Tabelle 1 einen Auszug aus dem *Jährlichen Reporting des EFD an den Bundesrat über die Ziele des Unterbringungskonzepts*. Daraus geht hervor, dass die Entwicklung der Ziele – d.h. der Anteil der Arbeitsplätze in gemieteten Objekten, die Unterbringung und die Konzentration der Arbeitsplätze – mit verfolgt werden kann. Dagegen lässt sich die fehlende Präzision und Konkretisierung, mit der das BBL konfrontiert ist, an folgendem Beispiel veranschaulichen: Ein Ziel betrifft den Anteil der Gebäude im Eigentum des Bundes. Das Unterbringungskonzept fordert nur, dass dieser Anteil zunehmen soll. Um wie viel? In welchen Fristen? Ab wann? Wegen der mangelnden Präzision kann die Zielerreichung nicht richtig beurteilt werden. Ebenso wenig wird die Berücksichtigung der kulturellen und ökologischen Aspekte genauer umschrieben. Wie lässt sich so überhaupt beurteilen, ob sie berücksichtigt wurden?

Die Ziele überlassen dem BBL hinsichtlich des Inhalts und der Fristen bei der Beurteilung und bei den Massnahmen zur Zielerreichung einen breiten Ermessensspielraum. Da keine Prioritäten gesetzt werden, besteht die Gefahr, dass eine opportunistische Strategie[16] umgesetzt wird.

Ausserdem ist zu erwähnen, dass ein Arbeitsdokument[17] über die Kennzahlen des Portfolios «Büro- und Verwaltungsgebäude» Referenzwerte erwähnt. Der Anteil der Flächen im Eigentum des Bundes wird in dieser Unterlage mit aktuell 65 % ausgewiesen und sollte auf 80 % zunehmen.[18] Der Prozentsatz beruht auf den Empfehlungen von Wuest&Partner aus dem Jahr 1999. Dieser Punkt wird im Kapitel über die Strategie (siehe Kapitel 4.2) aufgegriffen. An dieser Stelle ist die mangelnde Einheitlichkeit hinsichtlich der Ziele zu betonen. Das oben erwähnte Dokument bezieht sich auf den Anteil der *Quadratmeter* im Eigentum des Bundes, während gemäss dem Unterbringungskonzept[19] der Anteil der *Gebäude* im Eigentum des Bundes

15 BBL 2004a.
16 Gemäss dem EFD ist eine opportunistische Strategie wegen der klaren strategischen Ziele, der Prüfung der Benutzerbedürfnisse durch die betroffenen Departemente und wegen der Kostentransparenz ausgeschlossen.
17 BBL 2005g: Entwurf Richtlinien, Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio- Büro- und Verwaltungsgebäude.
18 Gemäss dem EFD ist der Anteil im Eigentum des Bundes von 67 % im Jahr 2004 auf 71 % Ende 2006 angestiegen.
19 BBL 2004a, S. 9.

zunehmen muss und im Reporting des EFD an den Bundesrat die Anzahl *Arbeitsplätze* in Objekten im Eigentum des Bundes kontrolliert wird (Tabelle 1). Diese Kennzahlen beziehen sich zwar alle auf die gleiche Thematik (Eigentum, Miete), aber sie messen nicht dasselbe.

Schliesslich steht fest, dass die (zeitliche) Zielerreichung von den Mitteln, die das Parlament bewilligt, und von den Beschlüssen des EFD abhängt. Das BBL handelt entsprechend diesen Daten und Sachzwängen.

Benutzerorganisationen

Den Benutzerorganisationen wird kein genaues Ziel zugewiesen, ausser zu den allgemeinen Zielen beizutragen, d.h. sich wirtschaftlich zu verhalten. Dies verdeutlicht die grundsätzliche Absicht der VILB, die Rechte und Pflichten im Immobilienmanagement hauptsächlich dem BBL zu erteilen. Dagegen sieht die VILB im Fall des «nicht wirtschaftlichen» Verhaltens der Benutzerorganisationen weder Massnahmen noch Sanktionen vor.

3.2 Angemessenheit der Aufteilung der Kompetenzen

Ist die Kompetenzverteilung auf die verschiedenen Akteure angemessen?

Sind die Kompetenzen für die einzelnen Partner ausreichend klar geregelt?

Sind die den einzelnen Partnern gewährten Kompetenzen ausreichend?

3.2.1 Beschreibung

Das BBL ist für die strategische, taktische und operationelle Steuerung des Immobilienmanagements im zivilen Bereich verantwortlich. Die verschiedenen Aufgaben für diese drei Steuerungsbereiche werden in der VILB niedergelegt.[20] Im Rahmen der von den eidgenössischen Räten bewilligten Verpflichtungs- und Zahlungskredite und entsprechend den Weisungen des Departements besitzt das BBL einen breiten Zuständigkeitsbereich. Die Befugnisse umfassen den Kauf und Verkauf von Immobilien, die Festlegung von Standards sowie die ökonomische Nutzung und angemessene Verdichtung des verfügbaren Raums. Gemäss der VILB kann das BBL ausserdem den Benutzerorganisationen im Rahmen von Vereinbarungen Aufgaben übertragen.

Das BBL ist verantwortlich für die Definition von Standards bezüglich Bau, Flächenzuteilung, Inneneinrichtung, Liegenschaftsbewirtschaftung und –betrieb. Das BBL hat neue *Weisungen über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten* erlassen. Danach wird mit jeder Benutzerorganisation eine Nutzungsvereinbarung erstellt. Die Weisungen verlangen, dass die zur Verfügung stehenden Büroflächen wirtschaftlich und vorteilhaft genutzt werden. Die Nutzungsvereinbarung legt die folgenden Elemente fest: i) die Kapazität des Objekts, ii) die Raum- und Flächenzuteilung des Objekts gemäss Betriebsstruktur der Benutzerorganisation, iii) das Verdichtungspotenzial im Gebäude aufgrund der Kapazitätsanalyse des BBL und iv) die aktuelle Belegung und allfällige Arbeitsplatzreserven der Benutzerorganisation.

20 Art. 7 VILB.

Die Benutzerorganisationen verfügen über keine eigentlichen Zuständigkeiten im Immobilienmanagement. Sie formulieren die Bedürfnisse (welche durch die vom BBL als zuständig bezeichnete Stelle, d.h. das Generalsekretariat des Departements des betroffenen Bundesamtes, genehmigt werden) und wirken an der Aufgabenerfüllung mit. Die VILB hält anschliessend fest, dass ihre Bedürfnisse im Rahmen der strategischen Vorgaben angemessen berücksichtigt werden müssen.[21]

Die eidgenössischen Räte bewilligen Verpflichtungs- und Zahlungskredite. Sie entscheiden gestützt auf die *Botschaft über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil* des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Die Botschaft vermittelt detaillierte Erklärungen zu Bauvorhaben von über 10 Millionen Franken. Die übrigen Projekte bilden Gegenstand eines Rahmenkredits. Die Botschaft wird vorgängig von den Kommissionen für öffentliche Bauten (KöB) geprüft.

Der Bundesrat wird in einem jährlichen Reporting, das die Zielerreichung ausweist, über den Fortschrittsstand des Unterbringungskonzepts 2012 unterrichtet (siehe Tabelle 1, vorheriges Kapitel).

Das EFD wird zweimal jährlich über die Kernpunkte und den Fortschrittsstand der Jahresziele des BBL informiert. Das zentrale Ziel des Jahres 2006 z.B. war die Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für einen optimalen Start des NRM (Projekt ProReMo) am 1. Januar 2007. Zudem fanden regelmässige Kontakte zwischen dem Generalsekretär des Departements und dem BBL-Direktor statt.

Das BBL erstellt eine vierjährige und eine langfristige Investitionsplanung, die es der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unterbreitet, damit eine politisch-finanzielle Prioritätenliste definiert werden kann.

3.2.2 Beurteilung

BBL und Benutzerorganisationen

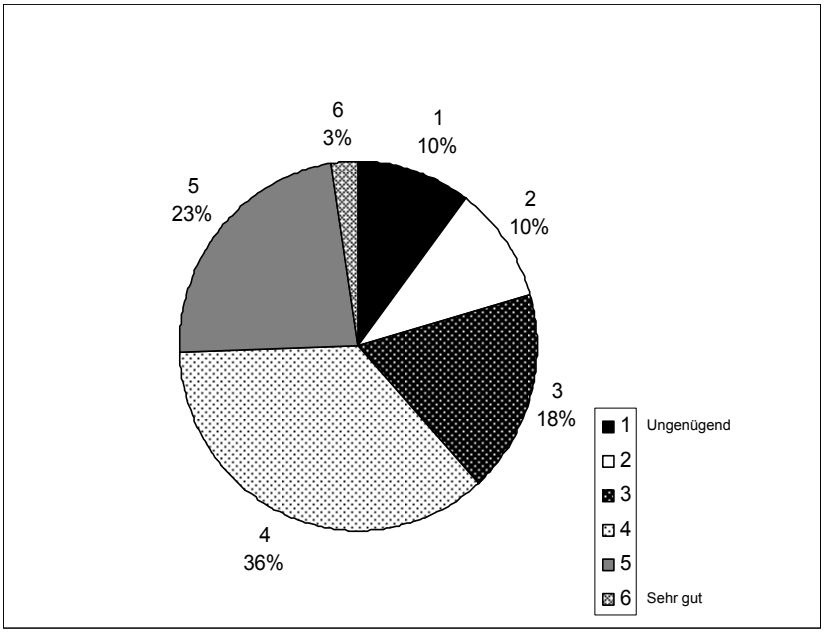
Die Kompetenzaufteilung wird generell als angemessen beurteilt. Die befragten Personen beim BBL äussern die Ansicht, dass die VILB dem BBL angemessene und ausreichende Zuständigkeiten erteilt, um das Mandat zu erfüllen. Bisweilen wird sogar die Auffassung vertreten, man verfüge über «umfassende Vollmachten». Als Vertreter der Interessen des Bundes als Liegenschaftseigentümer und -besitzer sowie als Bauherr, Liegenschaftsbewirtschafter und -betreiber[22] besitzt das BBL umfassende Zuständigkeiten. Für einige befragte Personen liegt die Ursache für etwaige Meinungsunterschiede zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen nicht in der eigentlichen Aufgabenverteilung, sondern darin, dass die Benutzerorganisationen die Verordnung und ihre Auswirkungen nicht kennen oder sogar die Zuständigkeit, die dem BBL aus der VILB erwächst, nicht anerkennen.

Die Mehrzahl der Benutzerorganisationen vertritt die Auffassung, dass die Kompetenzaufteilung theoretisch angemessen ist, sofern die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse gewährleistet wird. Eine Minderheit vermisst einen grösseren Handlungsspielraum und eine gewisse Autonomie im Immobilienmanagement.

21 Art. 9 VILB.
22 Art. 5 VILB.

Beurteilung der Entscheidungsbeteiligung der Benutzerorganisationen

Abbildung 2



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Für die meisten befragten Personen bei den Benutzerorganisationen ist ausserdem klar, dass die Departemente und Bundesämter seit der Einführung der VILB und der Schaffung des BBL Kompetenzen eingebüsst haben. Die Benutzerorganisationen bedauern es, dass sie sich nicht vermehrt einbringen können, nicht ausreichend konsultiert werden und kein Einsichtsrecht besitzen. Sie anerkennen die solide Position des BBL, wünschen aber, dass ihnen zumindest «Kundenrechte» eingeräumt werden (z.B. die Möglichkeit, sich im Laufe von Bauprozessen einzubringen).

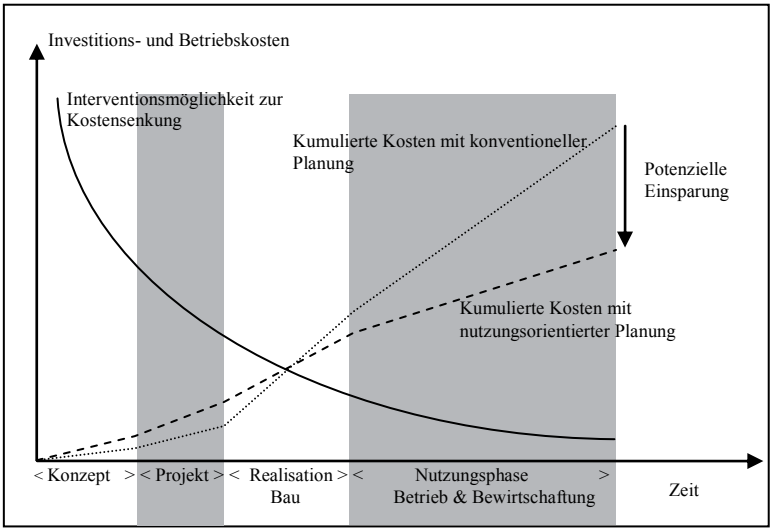
Wie die Abbildung 2 oben zeigt, beurteilen 38 % der befragten Bundesämter die Möglichkeit der Entscheidungsbeteiligung oder Intervention als ungenügend oder eindeutig ungenügend, 36 % als befriedigend und 26 % als gut. In der Analyse der Antworten wird die Differenz darauf zurückgeführt, dass die Interventionsmöglichkeiten teilweise von der Qualität des Dialogs und vom Verhältnis zwischen den jeweiligen Verantwortlichen im BBL und im Bundesamt abhängen.

Bau versus Betrieb

Die eidgenössischen Räte bewilligen Verpflichtungs- und Zahlungskredite. Sie haben jedoch keinen vollständigen Überblick über die finanziellen Auswirkungen eines Projekts. Dazu müsste der operationelle Lebenszyklus der Projekte beziffert werden können.

Kumulierte Kosten während des Lebenszyklus

Abbildung 3



Quelle: PVK, auf der Basis des Inspektorats VBS (2002)

Es ist bekannt[23], dass die Baukosten in der Regel höchstens 20 % der Gesamtkosten betragen, wenn der gesamte Lebenszyklus eines Objekts betrachtet wird. 80 % der Kosten fallen auf den Betrieb. Dieser Punkt ist parallel zur «historischen» Bedeutung zu sehen, die dem Bereich Bauten zugemessen wird (*Projektmanagement*), während die Bewirtschaftung und der Betrieb (*Objektmanagement*) mindestes gleich viel, wenn nicht grössere, Aufmerksamkeit verdienen. Die Problematik schlägt in den nachfolgenden Kapiteln des vorliegenden Berichts zu Buche (Kapitel 4.3): In einigen Fällen erklärt sich die Unzufriedenheit der Benutzerorganisationen daraus, dass den betrieblichen Auflagen in der Projektdefinition und -durchführung geringe Bedeutung beigemessen wird.

Abbildung 3 oben veranschaulicht drei Entwicklungen:

- Die Baukosten machen nur einen geringen Anteil der kumulierten Gebäudekosten aus (rund 20 %).
- Die Interventionsmöglichkeit zwecks Kostensenkung nimmt mit dem Verlauf der Projekte immer mehr ab.
- Das Sparpotenzial ergibt sich aus der Integration der Elemente, die sich auf die Gebäudenutzung beziehen, in die Planungsphase.

Mangelnde Präzision bei Meinungsunterschieden

Die normativen Grundlagen sehen im Fall von Meinungsunterschieden weder Instrumente noch Mediations- oder Schlichtungsprozesse vor, so dass die Probleme

[23] Schedler K. et al. (2006), Joos H. U. (2005), Inspektorat VBS (2002).

sehr rasch bis zu den Generalsekretariaten oder sogar zu den Departementschefs hochsteigen.[24] Die Sachlage ist in Bezug auf die beiden folgenden Elemente unwirtschaftlich:

Erstens ist es wie in Abbildung 3 dargestellt wichtig, die Nutzungsauflagen im Allgemeinen und die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen im Besonderen ab der Planungsphase zu berücksichtigen. Folglich wäre es legitim, dass sich die Benutzerorganisationen vermehrt einschalten.

Zweitens kann das BBL in anderen Fällen dank seiner Erfahrung die wirtschaftlichsten Lösungen vorschlagen, die sich jedoch leider manchmal aus politischen Gründen wenn überhaupt nur schwer umsetzen lassen.

Zielkontrolle und Reporting

Es existieren zwar Reporting-Instrumente, aber die Ziele sind nicht ausreichend präzisiert. Aus Tabelle 1 oben lassen sich kaum Schlussfolgerungen ableiten, ausser dass die Tendenz in die richtige Richtung zielt. Im Übrigen sind diese Instrumente unseres Erachtens unvollständig, weil sich damit die effektiven Kosten des Bundes als Liegenschaftseigentümer und -besitzer sowie als Bauherr, Liegenschaftsbewirtschafter und -betreiber nicht transparent ausweisen lassen, wie die Verordnung es zu den Aufgaben der Schaffung von Kostentransparenz, die dem BBL erteilt werden, präzisiert.[25] [26]

Auf der Stufe des EFD-internen Reporting beziehen sich alle kontrollierten Jahresziele und Kernpunkte auf die operationelle[27] (nicht auf die strategische) Ebene. Davon ist in Kapitel 4.2 (Umsetzung der Strategie) die Rede.

3.3 Zusammenfassung

Die normativen Grundlagen, welche die Ziele und Zuständigkeiten definieren, sind relativ klar und präzise.

Allerdings ermöglichen diese Grundlagen sowie der institutionelle Kontext hauptsächlich wegen der folgenden Gründe keine wirklich effiziente Immobilienbewirtschaftung:

1. Die Ziele sind mangelhaft konkretisiert. Die strategischen Ziele werden zwar in der VILB definiert, aber nicht vom Departement konkretisiert. Die Zielerreichung lässt sich nicht korrekt beurteilen, weil es den quantitativen Messpunkten (Fristen, gemessener Umfang, Kennzahlen) an Transparenz mangelt. Deshalb hängt die vom BBL durchgeführte Strategie im Wesentlichen von den Mitteln ab, die ihm das Parlament und das EFD gewähren.

24 Wie in Kapitel 4 über die Umsetzung erwähnt, wird diese Entwicklung durch die geringe Delegation der Entscheidungsbefugnisse im BBL noch verschärft. Demzufolge erreichen selbst Diskrepanzen von geringer finanzieller Tragweite sehr rasch die höheren Hierachiestufen.

25 Art. 3 Abs. 2, Art. 5 und Art. 7 Abs. 2 VILB.

26 Gemäss dem EFD werden die Kosten für den Bund dank dem NRM transparent und vollständig ausgewiesen.

27 Nach Auffassung des EFD deckt das interne Reporting auch die strategischen Ziele ab. In den internen Reporting-Exemplaren, die uns zur Verfügung gestellt wurden, waren jedoch alle kontrollierten Ziele auf der operationellen Ebene angesiedelt.

2. Die Rechte und Pflichten der Benutzerorganisationen sind nicht sehr stark entwickelt. Zum einen verfügen sie über relativ geringe Interventionsmöglichkeiten. Dies führt in bestimmten Fällen womöglich zu ungünstigen Betriebslösungen. Zum anderen sehen die normativen Grundlagen für den Fall von nicht wirtschaftlichem Verhalten keine Sanktionen gegen diese Organisationen vor.
3. Die Entscheidungsprozesse sind (vor allem bei Meinungsunterschieden) nicht genügend präzise und überlassen den Departementen und den politischen Prozessen einen grossen Einfluss. Das BBL ist in einem schwierigen Kontext tätig. Als Verantwortlicher für das Immobilienmanagement für alle zivilen Bauten ist das BBL mit allen Departementen und ihren Dienststellen konfrontiert, die diese Verantwortung unterschiedlich akzeptieren.

4 Umsetzung: Evaluation der Koordination im Rahmen des Immobilienmanagements

Der vorherige Teil soll die Richtigkeit des Konzepts beurteilen, während dieser Teil der Umsetzung gewidmet ist. Ziele sind eine Beschreibung und eine Beurteilung der Tätigkeiten des BBL. Die Frage ist, ob diese mit dem oben beschriebenen normativen Rahmen und institutionellen Kontext übereinstimmen und gut durchgeführt werden.

Den roten Faden der Untersuchung bildet die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Akteuren bildet den Kern des Immobilienmanagements. Die Hauptfrage und die Nebenfragen betreffend dieses Kapitel lauten wie folgt:

Ist die Umsetzung der Immobilienmanagement-Strategie angemessen?

- Legt das Management konsequente Prioritäten fest?
- Stimmt die Strategie des BBL mit Blick auf das Verhältnis zu den Benutzerorganisationen mit der VILB überein?
- Entspricht die Strategie den Bedürfnissen der Benutzerorganisationen?
- Tragen die Organisation und die vom BBL definierten und umgesetzten Prozesse zur guten Koordination mit den Benutzerorganisationen und mithin zur Deckung ihrer Bedürfnisse bei?
- Richtet sich die Mobilisierung von internen und externen Ressourcen nach den Benutzerorganisationen und ihren Bedürfnissen?
- Wie ist die konkrete Berücksichtigung der Bedürfnisse der Benutzerorganisationen einzuschätzen?
- Wenden die Benutzerorganisationen selbst die Normen und Standards im Bereich Immobilienmanagement an und beweisen sie ein wirtschaftliches Verhalten?

Das vorliegende Kapitel besteht aus fünf Abschnitten, welche die Tätigkeiten im Immobilienmanagement aus unterschiedlicher Perspektive beleuchten. Der erste Abschnitt (4.1) befasst sich mit dem Management, d.h. den Führungstätigkeiten, Abschnitt 4.2 beschreibt die Strategie, Abschnitt 4.3 behandelt die Organisation und Abschnitt 4.4 ist den Prozessen und Leistungen gewidmet. Der letzte Abschnitt (4.5)

befasst sich mit der Ressourcenfrage. Die Resultate (d.h. die Konsequenzen der Umsetzung hauptsächlich für die Kunden) werden jeweils in die vorhergehenden Abschnitte integriert.

Alle Abschnitte sind gleich aufgebaut. Die Schlüsselpunkte des Themas und die Behandlung durch das BBL werden in einer kurzen Beschreibung dargestellt. Die Beurteilung bildet den Evaluationsteil der einzelnen Abschnitte. Die Beurteilung erfolgt auf der Basis von:

- Gespräche im BBL,
- Gespräche bei den Benutzerorganisationen,
- an 39 Verwaltungseinheiten übermittelter Fragebogen (wenn Informationen aus diesem Fragebogen in der vorliegenden Studie wiedergegeben werden, wird jeweils die Häufigkeit und die Antwortart genannt. Zur Vereinfachung werden diese Einheiten hier mit dem Begriff Bundesämter bezeichnet),
- qualitatives Benchmarking.

Analysemodell für Kapitel 4

Zunächst sollen einige methodologische Aspekte des Kapitels, das auf einem allgemeinen Analysemodell – dem EFQM-Modell für Excellence – beruht, geklärt werden.[28] Das Modell wurde deswegen ausgewählt, weil es eine globale Analyse einer Organisation und die Erfassung der Wechselwirkungen zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen ermöglicht.

Es wird in der Regel für folgende Aufgaben eingesetzt:

- Evaluationen von Organisationen, besonders Aufzeigen von Verbesserungspotenzialen,
- Benchmarkings,
- Überprüfungen und Entwicklungen von Strategien.

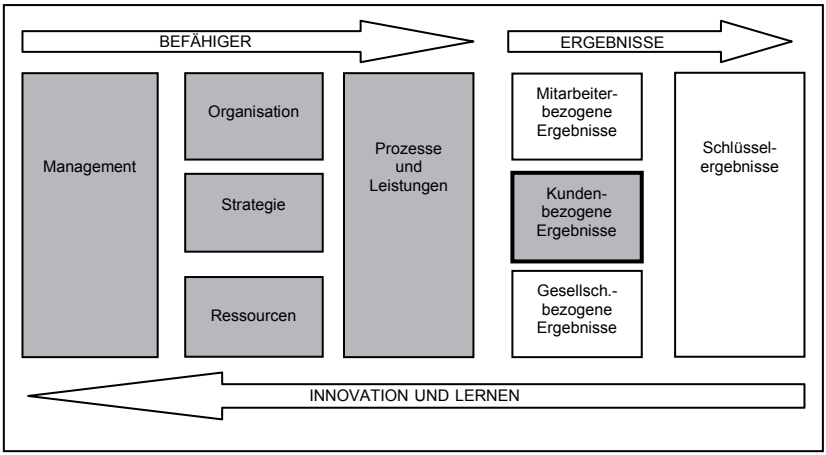
Das EFQM-Modell für Excellence (Abbildung 4) vermittelt einen allgemeinen, nicht verbindlichen (und nicht normativen) Rahmen, der aus mehreren Kriterien besteht und sich auf die ganze oder auf Teile der Organisation anwenden lässt. Das Modell umfasst neun Kriterien. Fünf Kriterien zu den «Befähigern» betreffen die Tätigkeiten und Leistungen einer Organisation, d.h. was sie tut und wie sie es tut.[29] Im Rahmen der vorliegenden Evaluation sind diese fünf Kriterien: Management, Strategie, Organisation (Struktur), Prozesse und Leistungen, Ressourcen.

Die vier anderen Kriterien zu den *Ergebnissen* betreffen die Resultate und Realisierungen einer Organisation. Die *Befähiger* werden gestützt auf den Informationsrücklauf aus den *Ergebnissen* verbessert. Die Pfeil *Innovation und Lernen* unter dem Modell betonen die Dynamik und verdeutlichen, dass die Verbesserung der *Befähiger* zu besseren *Ergebnissen* führt.

28 European Foundation for Quality Management. EFQM 1999a und EFQM 1999b.
29 EFQM 1999b.

Analysemodell

Abbildung 4



Quelle: leichte Abänderung des EFQM (1999a)

Die grauen Flächen oben entsprechen den Hauptkapiteln der Evaluation zur zentralen Frage nach der Umsetzung. Auf dieser Ebene werden Fragen gestellt sowie Hypothesen und Kennzahlen festgelegt. Die verschiedenen Befähiger lassen sich global wie folgt definieren:[30]

- *Management (Kapitel 4.1):* Die Organisation wird von Führungskräften geleitet, welche die Umsetzung der Mission und der Vision fördern und vermitteln. Sie entwickeln die für den nachhaltigen Erfolg der Organisation erforderlichen Systeme und Werte und setzen diese durch ihr Handeln und ihre Verhaltensweisen um.
- *Strategie (Kapitel 4.2):* Die Organisation verwirklicht die Mission und die Vision durch die Entwicklung einer auf die Interessengruppen ausgerichteten Strategie, die den Markt und die Marktsegmente berücksichtigt, in denen die Organisation tätig ist. Politik, Pläne, Ziele und Prozesse werden zur Entfaltung und Aktualisierung der Strategie umgesetzt.
- *Organisation/Struktur (Kapitel 4.3):* Die Struktur wird auf die Kunden und auf die verschiedenen Interessengruppen ausgerichtet. Sie widerspiegelt die Prozesse und die Strategie.
- *Prozesse und Leistungen (Kapitel 4.4):* Die Organisation konzipiert, steuert und verbessert die Prozesse, um die Kunden und die übrigen Interessengruppen umfassend zufriedenzustellen.

30 Abgeänderte Definitionen von EFQM 1999a.

– *Ressourcen (Kapitel 4.5):* Die Organisation plant und koordiniert Partnerschaften, Lieferanten und Humanressourcen zur Unterstützung ihrer Politik und Strategie und zur Garantie der effektiven Prozessabläufe. Während des Planungsprozesses sorgt sie für den Ausgleich zwischen den aktuellen und zukünftigen Bedürfnissen der Organisation, der Gemeinschaft und der Umwelt.

Die Ergebnisse für die Kunden (und in bestimmtem Ausmass diejenigen für das Personal) werden nicht in einem separaten Kapitel behandelt, sondern direkt unter der Rubrik «Beurteilung» in die verschiedenen Kapitel der Analyse einbezogen. Die Beurteilung beruht gleichzeitig auf den Gesprächen, dem Fragebogen, den Benchmarking-Elementen und der Dokumentation.

Das EFQM-Modell für Excellence ist auch deshalb von Interesse, weil es so konzipiert ist, dass es Vergleiche zwischen Organisationen ermöglicht (Benchmarking).

Qualitativer Vergleich mit anderen Organisationen (Benchmarking)

Im Anschluss an die Gespräche beim BBL und bei den Benutzerorganisationen wurde beschlossen, der Firma pom+Consulting AG den Auftrag zu erteilen, die Zwischenergebnisse der Evaluation mit anderen im Bereich Immobilienmanagement tätigen Organisationen zu vergleichen. In den Zwischenergebnissen wurden für die einzelnen Komponenten des EFQM-Modells für Excellence die erwähnten Schwierigkeiten und Probleme ausgewiesen. *Deshalb ist es (aus methodologischen Gründen) normal, dass die Informationen zu diesen Vergleichen immer zu Gunsten der verglichenen Organisationen und zu Ungunsten des BBL ausfallen.*

Das qualitative Benchmarking soll die guten Praktiken in diesem Bereich aufzeigen, d.h. die Möglichkeiten und die Verbesserungspotenziale für das BBL. Es ist zu erwähnen, dass die verglichenen Organisationen natürlich auch Lücken und Schwachstellen aufweisen, dass aber nur die guten Praktiken verwertet wurden.

Die geprüften Organisationen wurden unter Einheiten ausgewählt, die im Bereich Immobilienmanagement tätig sind:

– Im öffentlichen Sektor soll sich das BBL mit den Immobilienmanagement-Organisationen auf Bundes- oder Kantonsebene vergleichen lassen. Dagegen wurde darauf verzichtet, die Organisationen auf Gemeindeebene in der Studie zu erfassen.

– Als Dienstleistungserbringer für die anderen Bundesämter soll sich das BBL mit der Privatwirtschaft messen lassen. Deshalb betrifft die Studie auch private Immobiliendepartemente, welche die Rolle des Investors oder Betreibers spielen. Professionelle Immobilieninvestoren und Bauunternehmen sind für das BBL von geringerer Relevanz, da das BBL diese Rolle nicht oder nur selten übernimmt. Die Dienstleistungserbringung im Immobilienmanagement dagegen ist wichtig für das BBL und wird künftig noch an Bedeutung zunehmen.

Diese Organisationen werden unten beschrieben, wobei ihre Identität vertraulich bleibt.

Organisation A	Immobiliendepartement einer Organisationseinheit des Bundes; wichtige Veränderungen und Verbesserungen bezüglich ihres Managements wurden und werden ständig vorgenommen.
Organisation B	Grosse kantonale Organisation, die im Gesundheitswesen tätig ist. Die Abteilungen Betrieb und Bau, die als Benchmarkingpartner gewählt wurden, haben wichtige interne Projekte (z.B. Zertifizierungen) unternommen, um die Qualität ihrer Dienstleistungen zu erhöhen.
Organisation C	Grosses selbständiges Unternehmen des öffentlichen Rechts; es ist in der Versicherungsbranche führend und zeichnet sich durch die Exzellenz seines Managements aus (hat dafür mehrere Auszeichnungen erhalten). Das Unternehmen besitzt ein bedeutendes Immobiliendepartement.
Organisation D	Namhafte Schweizer Organisation, die ebenfalls in der Versicherungsbranche aktiv ist und über eine effiziente Investitionsabteilung im Bereich Immobilien verfügt.
Organisation E	Wichtiger internationaler Dienstleister (namentlich im Bereich Facility Management), der in der Schweiz sehr bekannt und aktiv ist.

Anmerkung: Das Layout (Absatz mit einer Linie oben und unten) wird weiter in diesem Kapitel für jedes Benchmarking-Element angewandt.

4.1 Management

Legt das Management konsequente Prioritäten fest?

4.1.1 Beschreibung

Das BBL wurde am 1. Januar 1999 im Rahmen der RVR-NOVE gegründet. Es entstammt der Fusion von:

- der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ),
- Teilen des Amtes für Bundesbauten (AFB),
- zwei Abteilungen (Koordinationsstelle Bauwesen Zivil und Liegenschaftsdienst) der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV),
- einem Teil des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Alle Posten mussten vor diesem Hintergrund neu ausgeschrieben werden. Die Mitarbeitenden des Bereichs *Bauten* erhielten einen neuen Arbeitsplatz und ein neues

Informatikumfeld. Im Rahmen des Projekts RVR-NOVE wurden bis Ende 2003 Personaleinsparungen von 18 % verlangt.

Das BBL war bei seiner Gründung mit einer überalterten Immobilienverwaltung konfrontiert, die mit Ausnahme der Buchhaltung ohne Informatik geführt wurde (Objektmanagement mit einem Karteiensystem). Auch Führungs- und Managementinstrumente waren nicht vorhanden. Um die Anforderungen der RVR-NOVE an ein modernes und professionelles Immobilienmanagement zu erfüllen, wurde der Bereich *Bauten* neu auf die Eigentümer-, Benutzer- und Bewirtschafterfunktionen orientiert. Die wichtigsten Leistungen lassen sich vereinfacht wie folgt zusammenfassen:

- Schaffung einer prozess- und aufgabenorientierten Struktur;
- Schaffung der Funktion Portfoliomanager, Trennung der strategischen Aufgaben von den operationellen Tätigkeiten, welche zum Projektmanagement gehören;
- Schulung der Mitarbeitenden für das Projektmanagement (Partnerschaft mit dem Technikum Luzern);
- Revision der im Juli 2002 verabschiedeten VILB, Erstellung des Unterbringungskonzepts 2012 und der Investitionsplanungen;
- ab 2002 Definition der Prozesse im Rahmen des Projekts ProReMo (Prozesse Bau und Neues Rechnungsmodell Bund) und Einführung des SAP-Systems;
- Einführung des neuen Gebäudereinigungskonzepts Ende 2005 (GERE 05);
- Erfassung der Objektdaten in einem Informatiksystem, Digitalisierung der Pläne und Flächen;
- Neuevaluation der Liegenschaften, Vorbereitung der Einführung des Mietermodells und der Leistungsverrechnung im Rahmen des NRM.

4.1.2 Beurteilung

Umstrukturierung und Förderung der Professionalisierung

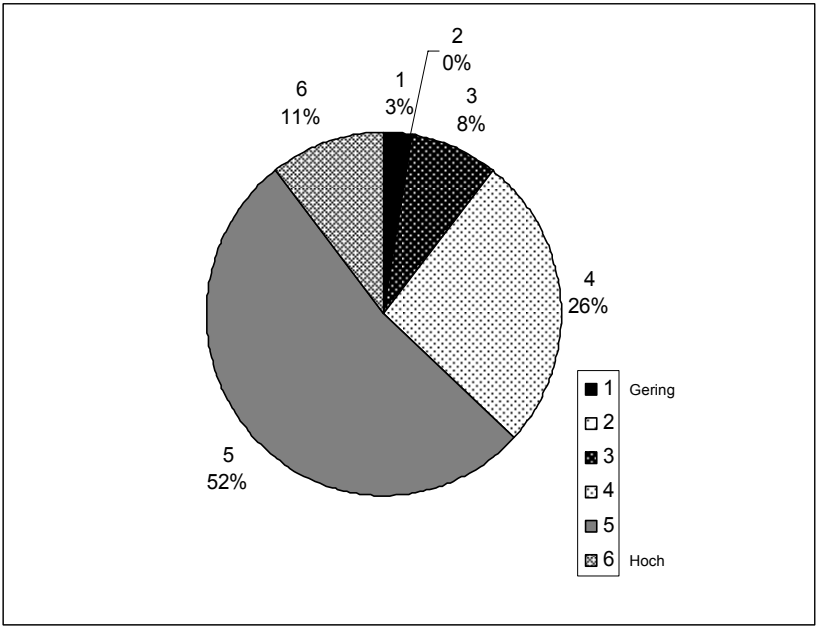
Aus den Ausführungen oben geht hervor, dass die Direktion zum Zeitpunkt der Schaffung des BBL eine Reihe von neuen Projekten gestartet hat. Die Zusammenfassung von fünf Verwaltungseinheiten, die jede über eine unterschiedliche Kultur verfügen, verursachte vor allem für das Personal grosse Veränderungen. Kurz danach wurde das BBL unter grossen finanziellen Druck gesetzt, der wahrscheinlich das Reformtempo beschleunigte und die Auswirkungen auf das Personal verschärfte. In diesem Zeitraum war deshalb eine sehr hohe Personalfluktuation zu beobachten. Zu den Auflagen der Umstrukturierung und Einsparungen kam die Absicht der Professionalisierung des Amtes hinzu. Dieses Vorhaben wurde selbstverständlich je nach Person unterschiedlich aufgenommen. Die KöB, das Generalsekretariat des Departements und die Finanzkommission begrüssen generell die Leistungen des BBL im Rahmen der Reformen und der Entlastungsprogramme.

Ein Element der Professionalisierung des BBL – die Kompetenzen des Personals – wird von den Bundesämtern validiert. In der Umfrage bei den Bundesämtern wurden die Kompetenzen der Personen, die mit den Bundesämtern in Verbindung stehen, als

gut beurteilt (Abbildung 5). 63 % der befragten Bundesämter bezeichnen die beruflichen Kompetenzen des BBL-Personals als gut oder sehr gut, 26 % als zufriedenstellend. Nur 11 % der befragten Bundesämter stuften diese Kompetenzen als gering ein.

Berufliche Kompetenzen des BBL-Personals

Abbildung 5



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Mehrere Bundesämter signalisierten in der Antwort, dass die Mitarbeitenden trotz ihrer guten oder sogar ausgezeichneten beruflichen Kompetenzen keine Entscheidungsbefugnisse besitzen. Dieses Element bestätigte sich im Rahmen der Gespräche bei den Benutzerorganisationen. Das BBL führt die geringe Kompetenzdelegation auf die Absicht zurück, völlige Unabhängigkeit gegenüber Dritten zu gewährleisten.

Die Professionalisierung des BBL zeigt sich auch in der Verringerung der durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsplatz von 159 000 auf 112 000 Franken zwischen 1999 und Ende 2006.[31]

[31] Angaben des EFD, 2007.

Unternehmenskultur und Kundenorientierung

Das BBL setzte sich seit seiner Gründung sehr für eine Entwicklung einer gemeinsamen Unternehmenskultur ein. Zu Beginn war das BBL mit ausgeprägten Unterschieden in der Unternehmenskultur konfrontiert, die auf die Fusion der fünf Verwaltungsdienststellen zurückzuführen sind. Bedauerlicherweise nutzte das BBL diese Chance nicht, um eine Unternehmenskultur zu entwickeln, in der die Kunden-/Benutzerorientierung einen festen Bestandteil bildet.

Im Dokument über die Vision und Strategie des BBL[32] werden z.B. die Benutzer nicht erwähnt, obwohl die Benutzerorientierung eindeutig zu den Kriterien des Mandats gehört, das dem BBL mit der Verordnung erteilt wird.[33]

Die Untersuchung zeigt, dass die kundenbezogene Kultur und das Engagement der Direktion für die Kunden «zweitrangige» Faktoren bilden.

In der Organisation B[34] bilden die Kunden gleichzeitig interne Kunden, d.h. das Verhältnis zu diesen Kunden entspricht wie im Fall des BBL nicht einer traditionellen Marktsituation. Das in dieser Organisation eingeführte Managementsystem beruht jedoch auf Prozessen, die auf die Bedürfnisse der Kunden ausgerichtet sind. Diese Bedürfnisse prägen die gesamte Struktur und die Arbeitsmethoden. Bei der Direktion hat dies zur Folge, dass die Vision und die Kultur der Organisation auf die Bedürfnisse der Kunden orientiert werden.

Im Unternehmen F, das Dienstleistungen erbringt[35], sind alle Tätigkeiten kundenbezogen. Diese Anforderungen beeinflussen alle Beschlüsse und Überlegungen der Direktion.

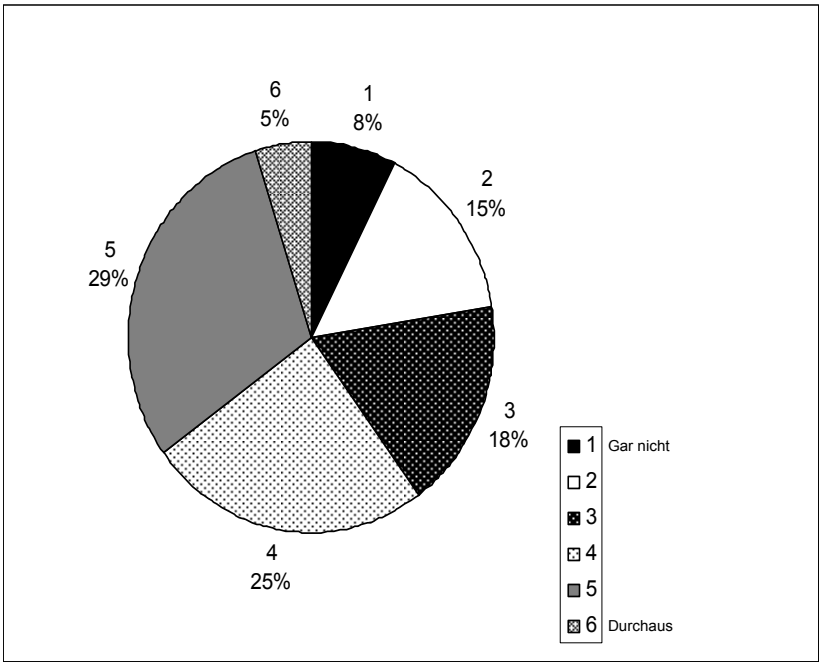
Das Konzept Kunde wird beim BBL nicht von allen befragten Personen gleich interpretiert. Einige setzen die Kunden mit den Benutzerorganisationen gleich und fordern, diesen Begriff vermehrt zu verwenden. Andere betrachten nicht die Benutzerorganisationen als Kunden, sondern eher das Parlament oder den Bund als Ganzes.

Die unterschiedliche Sichtweise ist auch bei den Benutzerorganisationen zu beobachten. Eine Frage in der Umfrage betraf die Wahrnehmung der Bundesämter dahingehend, ob sie vom BBL als Kunden behandelt werden. Wie Abbildung°6 zeigt, sind die Ergebnisse sehr unterschiedlich. 34 % der befragten Bundesämter fühlen sich als Kunden behandelt; 25 % fühlen sich ausreichend als Kunden behandelt.

32 BBL 2004b.
33 Art. 3*a* VILB.
34 Die Organisationen, die in den Vergleich (Benchmarking) einbezogen wurden, sind am Anfang von Kapitel 4 beschrieben.
35 Dienstleistungen wie z.B. Facility Management. Siehe Fussnote [37].

Behandlung als Kunde

Abbildung 6



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

41 % der befragten Bundesämter fühlen sich nicht genügend als Kunden behandelt, sondern wie im Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen. Einige bezeichnen sich als Kunden, die nicht frei wählen können.

Proaktives Vorgehen, Kultur des Lernens und der Verbesserung

In den Gesprächen im BBL zeigte sich, dass der Start und die Umsetzung vieler Projekte von einem günstigeren Zeitpunkt abhängig gemacht wurden. Dies hat unterschiedliche Gründe:

- Verringerung der Ressourcen wegen der Entlastungsprogramme,
- Personalfluktuation,
- erhebliche Arbeitsbelastung des Personals wegen der Einführung zahlreicher Reformen (besonders SAP, ProReMo),
- geringe Mobilisierung von Verbesserungs- und Lernprozessen.

Aus den Gesprächen und aus der Untersuchung der Kontrollprozesse und -instrumente geht hervor, dass das BBL weder über eine proaktive Dynamik noch über eine ausgeprägte Lern- und Verbesserungskultur verfügt. Es fehlt eine klare Definition der Prozesse. Die unterschiedlichen Erfahrungen werden kaum zur Geltung gebracht. Die Partnerschaft mit dem EDA wird häufig als Beispiel für die gute

Zusammenarbeit zwischen den Benutzerorganisationen und dem BBL angeführt: Die verantwortlichen Personen auf beiden Seiten sind klar und deutlich bezeichnet (für alle Gebäude und Vertretungen im Ausland gibt es nur eine Ansprechperson im EDA und eine im BBL). Zudem finden regelmässig Koordinationssitzungen statt. So stellt sich die Frage, weshalb die Lektionen aus dieser Erfahrung nicht besser ausgenutzt werden. Die Untersuchung könnte im Übrigen auch dazu führen, bei den Benutzerorganisationen unterschiedliche Konfigurationen vorzuschlagen. Einige Benutzerorganisationen sind besser in der Lage als andere, ihren Auftrag zu erfüllen.

In der Organisation B bildet die Verbesserung einen laufenden Prozess. Lernen, Innovation und Verbesserung müssen das gesamte Management beeinflussen. Die Massnahmen werden identifiziert, geplant, umgesetzt und kontrolliert. Dieses Verfahren führte zu einer Verbesserung der Prozesse, der Rentabilität sowie der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit.

In der Organisation C fördert die Direktion die Lernprozesse durch den Start von Pilotprojekten. Die neuen Prozesse und Instrumente werden zuerst in einem Teil der Organisation getestet; falls sie sich bewähren, werden die Innovationen unternehmensweit eingeführt. Die Verbesserungsmassnahmen werden klar definiert und im Rahmen der Jahresplanung priorisiert.

Ein weiteres Beispiel für die mangelnde Proaktivität ist die Einführung der Kostenrechnung. Die Kostenrechnung hätte in einer professionellen Managementperspektive gleich bei der Schaffung des BBL oder in jedem Fall vor der gleichzeitigen Einführung überall in der Bundesverwaltung eingeführt werden sollen. Als Konsequenz ist es heute und noch mehrere Jahre lang nicht möglich, die Leistungen des BBL mit anderen Lieferanten zu vergleichen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hielt im Jahr 2005 in ihrem Bericht über die Abteilung *Objektmanagement*[36] fest, dass sie nach der Einführung der neuen Kostenstruktur im BBL vergleichbare Daten erwarte und damit rechne, dass Benchmarkings im Bereich Facility Management[37] intern (zwischen Gebäuden) und extern (z.B. mit armasuisse, SBB, ETH, Post) möglich würden. Dies ist heute nicht möglich und wird sich kaum vor 2009–2010 machen lassen.

4.1.3 Zusammenfassung

Das BBL hat von Anfang an erhebliche Anstrengungen unternommen, um Reformen einzuführen und ein professionelles Immobilienmanagement aufzubauen. Zahlreiche Veränderungen sind zu beobachten: Umstrukturierung, Entwicklung von Prozessen, Einführung von SAP, Anpassungen infolge des NRM und des Mietermodells.

36 EFK 2005.

37 Beim Facility Management handelt es sich um eine Managementmethode, welche die Dienstleistungen für Beleger und die technischen Gebäudedienstleistungen einer einzigen Verantwortung unterstellt. Auf diese Weise lassen sich die Dienstleistungen professionalisieren, die Kosten optimieren und flexibler gestalten, das Arbeitsumfeld verbessern und die Risiken am Standort verringern. Das BBL sieht das Facility Management als Gebäudemanagement auf der Ebene der Infrastrukturen sowie auf technischer und kommerzieller Ebene (Dienstleistungen).

Das BBL musste diese Veränderungen – wegen der RVR-NOVE, der Entlastungsprogramme und der Fusion der fünf Verwaltungseinheiten – vor einem schwierigen Hintergrund durchführen. Die von der Direktion gewünschte Professionalisierung des Bundesamtes ist nach aussen spürbar; sie zeigt sich besonders in der guten Bewertung der Kompetenzen der BBL-Mitarbeitenden durch die Benutzerorganisationen.

Vor diesem Hintergrund räumte das BBL logischerweise den politischen Erwartungen und Forderungen sowie jenen des Departements Priorität ein. Einige wichtige Prinzipien wurden allerdings zurückgestellt, obwohl sie eine grundlegende Rolle spielen:

- Kundenorientierung als Grundlage der Unternehmenskultur,
- proaktive anstatt reaktive Massnahmen (Kostenrechnung, Steuerung mit Kennzahlen),
- Verbesserungs- und Lernprozesse (Kontroll- und Evaluationssystem) zur Unterstützung aller übrigen Prozesse und Leistungen.

Das zeitliche Hinausschieben dieser Elemente stimmt weder mit der Absicht überein, das BBL zu professionalisieren, noch mit der in der VILB definierten Partnerschaftsarbeit.

4.2 Strategie

Stimmt die Strategie des BBL mit Blick auf das Verhältnis zu den Benutzerorganisationen mit der VILB überein?

Entspricht die Strategie den Bedürfnissen der Benutzerorganisationen?

4.2.1 Beschreibung

Der Auftrag und die Ziele wurden bereits in Kapitel 3 beschrieben. Es sei wiederholt, dass die strategischen Ziele in der VILB sowie im Unterbringungskonzept 2012 niedergelegt sind.

Auf Departementsstufe werden vermehrt operationelle Ziele definiert und verfolgt. Das BBL übernimmt und entwickelt die operationellen Ziele gemäss den Besonderheiten der Bereiche (*Immobilienmanagement, Projektmanagement, Objektmanagement)*. Ein Dokument mit dem Titel *Jahresziele 2006 des BBL*[38] vermittelt einen Überblick über die operationellen Ziele und Fristen für das BBL als Ganzes sowie für die verschiedenen Einheiten.

Ein weiteres, ausschliesslich internes Arbeitsdokument dient der Zielkontrolle. Dabei werden jeweils die Frist, die Hauptetappen, der Ist-Zustand und eine Evaluation des Zielerreichungsgrads angegeben. Das Dokument wird von der Direktion und von den Bereichsverantwortlichen viermal jährlich überarbeitet und aktualisiert.

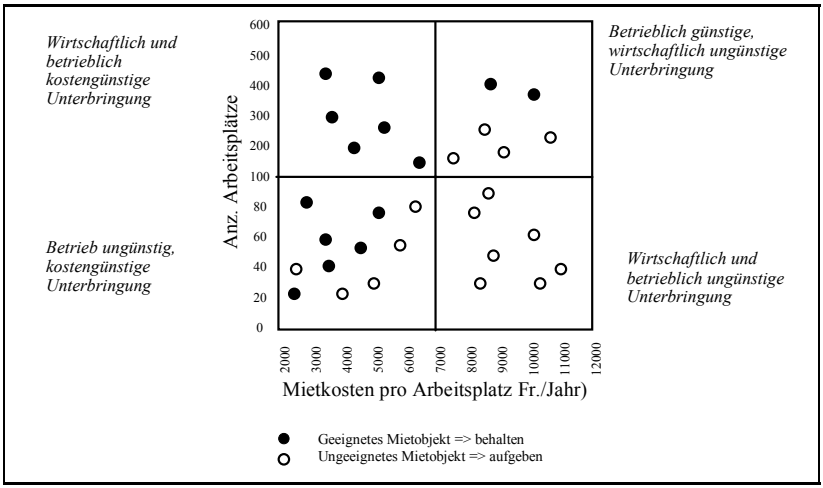
38 BBL 2005a.

Des Weiteren ist ein Dokument (derzeit in Ausarbeitung) über die Beschreibung von Kennzahlen betreffend das Portfolio «Büro- und Verwaltungsgebäude»[39] zu erwähnen. Dieses Dokument enthält Kennzahlen zu Flächen, Kosten, Strategie und Betrieb.

Das BBL, genauer gesagt die Abteilung *Immobilienmanagement, Portfoliomanagement,* verfügt über Einschätzungsinstrumente für die Umsetzung der Strategie. Anhand der Bewertungsmatrix Mietobjekte zum Beispiel (Abbildung 7) lässt sich identifizieren, welche Mietobjekte im Immobilienportfolio geeignet sind (d.h. eine wirtschaftlich und betrieblich kostengünstige Unterbringungslösung darstellen) und welche Mietgebäude ungeeignet sind (d.h. eine wirtschaftlich und betrieblich ungünstige Unterbringungslösung darstellen) und aufgegeben werden sollten. Diese Matrix ermöglicht die Steuerung des strategischen Ziels zur Steigerung des Anteils der Objekte im Eigentum gegenüber den Mietobjekten (Tabelle 2).

Bewertungsmatrix Mietobjekte

Abbildung 7



Quelle: PVK, ausgehend von BBL, 2006a

Bemerkungen: Die Punkte stellen keine besonderen Fälle dar, sondern verdeutlichen die Vorgehensweise.

39 BBL 2005g.

Verhältnis Eigentum-Miete der Verwaltungsgebäude und -räumlichkeiten

Tabelle 2

	Gebäude		Arbeitsplätze	
Eigentum	91	(38 %)	14 400	(67 %)
Miete	150	(62 %)	7 000	(33 %)
Total	241	(100 %)	21 400	(100 %)

Quelle: PVK, ausgehend von BBL, 2006a

4.2.2 Beurteilung

Übereinstimmung der Strategie mit dem normativen Rahmen (VILB, UK 2012)

Aus der Dokumentenanalyse ging hervor, dass die Strategie des BBL global mit dem Regelungsrahmen übereinstimmt. Das BBL verfolgt strategische Ziele, die der VILB entnommen und im Unterbringungskonzept entwickelt wurden. Die operationellen Ziele werden jedes Jahr im Einvernehmen mit dem EFD-Generalsekretariat festgelegt. Das BBL verfügt ausserdem über Kontrollinstrumente und beurteilt die zeitliche Erreichung der operationellen Ziele (Prozentteil Projektfortschritt gemessen an der gesetzten Frist).

Allerdings sind an der Übereinstimmung der Strategie mit dem normativen Rahmen einige Vorbehalte anzumerken.

– Nicht alle strategischen Ziele werden gleich klar behandelt. Das Ziel der Erhöhung der Kostentransparenz und des Kostenbewusstseins z.B.[40], das in der VILB als strategisches Ziel verankert ist, wird in den Tätigkeiten des BBL nicht objektiv konkretisiert. Bislang galten die Anstrengungen der Einführung von Instrumenten (SAP, ProReMo) zur Erfassung von Daten, die jedoch noch nicht ausgewertet oder auswertbar sind. So verlangt z.B. ein Bundesamt seit Jahren die Beträge der von ihm belegten Mietobjekte, um seine Organisation wirtschaftlicher zu planen, aber diese Daten sind nicht verfügbar. Der Beitrag der Einführung des Neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) und des Mietermodells muss erst noch in der Praxis festgestellt werden.

  In strategischer Hinsicht ist es erstaunlich, dass vor der Einführung des Mietermodells kein Instrument zur Förderung des wirtschaftlichen Verhaltens der Benutzerorganisationen ausgearbeitet wurde. Ab der Gründung des BBL bis heute hatten die Benutzerorganisationen keine Gelegenheit, sich über die Kosten der belegten Flächen und der beanspruchten Dienstleistungen bewusst zu werden. Ebenso wenig ist es möglich, zu erfahren, inwiefern die Benutzerorganisationen die Normen und Standards beachten. Es fehlen Kennzahlen oder Daten, um dies zu beurteilen. Von den Benutzerorganisationen könnte z.B. verlangt werden (Anpassung der normativen Grund-

40 Art. 3 VILB.

lagen), dass sie Änderungen der Arbeitsplatzzuweisung und der Anzahl Mitarbeitenden bekannt geben.

– Zwischen der Kontrolle der operationellen Ziele und der strategischen Ziele herrscht eine Kluft. Die Massnahmen zur Erreichung der operationellen Ziele sind klar, sie werden gemeldet und genau kontrolliert. Die konkreten Massnahmen, die die Immobilienstrategie des Bundes umsetzen, werden jedoch weder präzise gemeldet noch vom Departement konkretisiert. Das Reporting zum Unterbringungskonzept 2012 an den Bundesrat nimmt darauf Bezug (Tabelle 1, Kapitel 3.1.2). Allerdings werden keine geplanten Massnahmen oder zukünftigen Etappen festgehalten. Das Ziel der Konzentration der Unterbringung von Organisationseinheiten in polyvalenten Objekten angemessener Grösse im Eigentum des Bundes lässt sich beispielsweise in quantitativer Hinsicht kontrollieren[41] (Tabelle 2), aber die Umsetzung der Strategie ist nicht deutlich sichtbar: Etappen, Fristen und Mittel werden nicht ausgewiesen.

Übereinstimmung der Strategie mit den Benutzerbedürfnissen

Für die befragten Personen beim BBL stimmt die Strategie zwar vollkommen mit der Verordnung überein, aber sie wird den Bedürfnissen der Benutzerorganisationen nur zum Teil gerecht. Dies ist aber ihrer Meinung nach nicht das wesentliche Ziel der Strategie. Die Strategie des BBL soll in erster Linie die Bedürfnisse des Bundes und erst danach diejenigen der Benutzer decken. Die Strategie, das Stadtzentrum Bern[42] zu verlassen und die Arbeitsplätze zusammenzuführen, zielt beispielsweise darauf ab, die Unterbringungs- und Verwaltungskosten zu senken. Gleichzeitig bietet sie den Vorteil, dass die Verzettelung auf verschiedene Gebäude verringert und die Bundesämter am gleichen Ort konzentriert werden.

In den Gesprächen im BBL kam die Frage der Offenheit der Bundesämter und der Generalsekretariate der Departemente zur Sprache. Um die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen zu planen und zu berücksichtigen, muss das BBL die langfristige Vision der Departemente und die Strategie der Bundesämter in seine eigene Strategie integrieren können. Wegen des teilweise vertraulichen Charakters der Themen (Schliessung von Vertretungen im Ausland, Änderung in der Asylpolitik und Auswirkung auf die Aufnahmezentren) und wegen der nicht immer selbstverständlichen Offenheit der Bundesämter gegenüber dem BBL bereitet dies manchmal Probleme. Folglich sind die erforderliche Flexibilität, die kurzfristigen Bedürfnisse der Benutzerorganisationen und ihre unterschiedliche Meinung zur Wichtigkeit, die Vision mitzuteilen, nicht immer mit der Notwendigkeit einer langfristigen Managementstrategie für das Immobilienportfolio des Bundes vereinbar.

Die bei den Benutzerorganisationen befragten Personen bezeichnen die Strategie des BBL als schlecht bekannt. Nach Auffassung vieler ist die Strategie auf die Kostenaspekte ausgerichtet und lässt für Aspekte wie Qualität, Ökologie oder Benutzer wenig Raum.

Gemäss der Dokumentenanalyse und nach Bestätigung in den Gesprächen existieren ausserdem keine Ziele im Zusammenhang mit den Benutzerorganisation, und zwar mit Blick auf:

41 Das Ergebnis hängt von der angewandten Kennzahl ab (Fläche, Gebäude, Arbeitsplatz; siehe Kapitel 3.1.2).
42 Art. 8*a* VILB und BBL 2004a.

– ihre Zufriedenheit und die Leistungsqualität,
– die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse,[43]
– die partnerschaftliche Arbeit.[44]

In der Organisation B werden die kundenbezogenen jährlichen Ziele auf der Basis der Mission und Vision der Organisation sowie der Evaluation des Kundenfeedbacks festgelegt.

Schliesslich werden die Prioritäten nicht auf die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen ausgerichtet. «Customer-Relationship Management» und «Single point of contact» z.B. sind bekannte und als wichtig anerkannte Konzepte, aber sie gehören nicht zu den aktuellen Prioritäten des BBL.

Instrumente der Leistungsevaluation

Die Definition der Strategie und die Umsetzung der Massnahmen erfolgt ohne Information oder Kennzahlen zur Zufriedenheit der Benutzerorganisationen. Im BBL gibt es keine Erhebungen, Fragebogen und Instrumente zur Erfassung der Zufriedenheit der Benutzerorganisationen.

Die Organisation A ist wie das BBL im öffentlichen Sektor tätig. Sie führt jedes Jahr eine Evaluation über die allgemeine Kundenzufriedenheit bezüglich ihrer Leistungen durch.

Es fehlt jedoch ein standardisierter Mechanismus, der die Strategie entsprechend den Bemerkungen, der Würdigung der Benutzerorganisationen und der Leistungsqualität ergänzt. Ein Test der neuen Gebäudereinigungs-Leistungen bei den Benutzerorganisationen und die Analyse ihrer Eindrücke hätte beispielsweise eine bessere diesbezügliche Kommunikation ermöglicht.

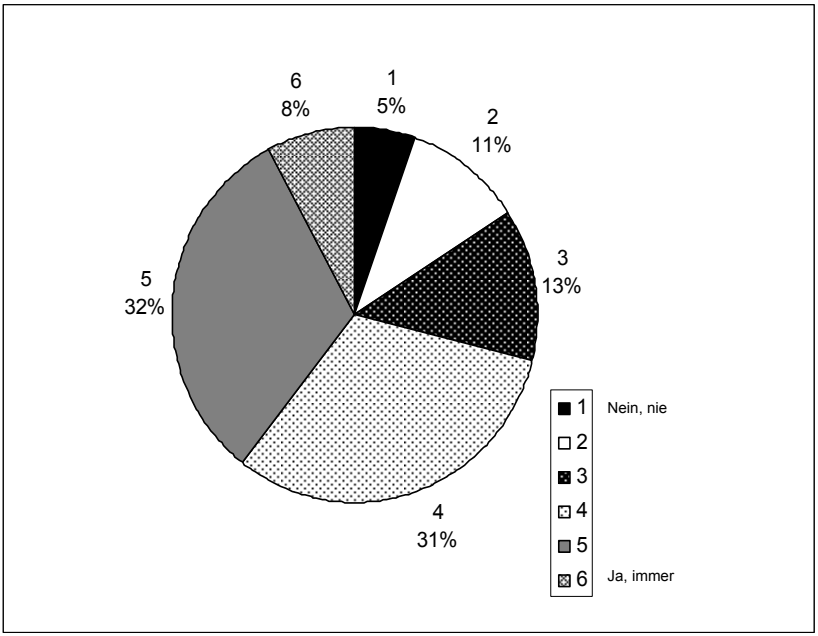
Die Organisation C führt vor der Einführung von neuen Leistungen proaktive Marktforschungen durch und testet die neuen Lösungen, um die Resonanz ihrer Dienstleistungen in Erfahrung zu bringen und sie gegebenenfalls anzupassen.

Diese Instrumente sind aus strategischen Gründen nicht vorhanden, was allerdings nicht bedeutet, dass das BBL den Benutzern keine Aufmerksamkeit schenkt.

43 Art. 3*a* VILB.
44 Art. 3*a* VILB.

Berücksichtigung der Bemerkungen und Kritik der Benutzerorganisationen durch das BBL

Abbildung 8



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

40 % der im Rahmen des Fragebogens befragten Bundesämter äussern die Meinung, dass ihre Bemerkungen vom BBL positiv berücksichtigt werden, 31 % beurteilen dies als durchschnittlich und 29 % als unzureichend (Abbildung 8).

Dies führt zu folgenden Feststellungen:

- Die partnerschaftliche Arbeit zwischen dem EDA und dem BBL führt dank den Koordinationssitzungen und dem ständigen Dialog zu effizienten Lösungen.
- Die Bemerkungen werden je nach Personen und Projekten sehr unterschiedlich berücksichtigt.
- Es gibt keine Umfrage über die Zufriedenheit.
- Die Intervention der Hierarchie ist notwendig, damit dies berücksichtigt wird.

4.2.3 Zusammenfassung

Die vom BBL durchgeführte Strategie entspricht dem normativen Rahmen. Die Umsetzung der Strategie beruht auf operationellen Zielen und Instrumenten, mit denen das BBL die Tätigkeiten kontrolliert und steuert.

Allerdings besitzen im Rahmen der Umsetzungstätigkeiten wegen der mangelnden Konkretisierung (s. Kapitel 3) nicht alle strategischen Ziele denselben Stellenwert bzw. dieselbe Bedeutung. Das in der VILB verankerte und im Unterbringungskonzept aufgegriffene Ziel, das Kostenbewusstsein zu erhöhen und die Wirtschaftlichkeit zu fördern, wurde nicht konkretisiert. Es gibt keine einschlägigen Anreize. Die Strategie und die Instrumente zur Förderung des wirtschaftlichen Verhaltens sind nicht klar. Ebenso wenig ist es möglich, zu eruieren, inwiefern die Benutzerorganisationen die Normen und Standards beachten.

Die Strategie muss ausserdem die Interessen der verschiedenen Gruppen einbeziehen. Deshalb fehlt ein strategisches (messbares) Ziel zur Benutzerzufriedenheit, beispielsweise was die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse anbelangt. Ausserdem fehlt in der Definition der Strategie ein Instrument, mit dem sich die Wahrnehmung der Benutzer einbeziehen liesse.

Die Immobilienstrategie des BBL ist nicht immer mit derjenigen der Benutzerorganisationen vereinbar. Das BBL führt eine langfristige Immobilienstrategie durch, während die Bedürfnisse der Benutzerorganisationen kurzfristig angelegt sind. Für die Benutzerorganisationen ist es z.B. schwer verständlich, dass ein Gebäude auch von anderen belegt werden kann.

Die Benutzerorganisationen kennen die Strategie des BBL nicht. Das wird vor allem problematisch, falls erschwerend eine unzulängliche Kommunikation zwischen dem BBL und den Bundesämtern sowie innerhalb der Departemente (zu Immobilienfragen) hinzukommt.

Ausserdem teilen leider nicht alle Benutzerorganisationen und Generalsekretariate der jeweiligen Departemente dem BBL ihre langfristige Vision mit, obwohl das BBL darauf angewiesen ist, um eine diesen Bedürfnissen entsprechende Strategie zu verfolgen.

4.3 Organisation

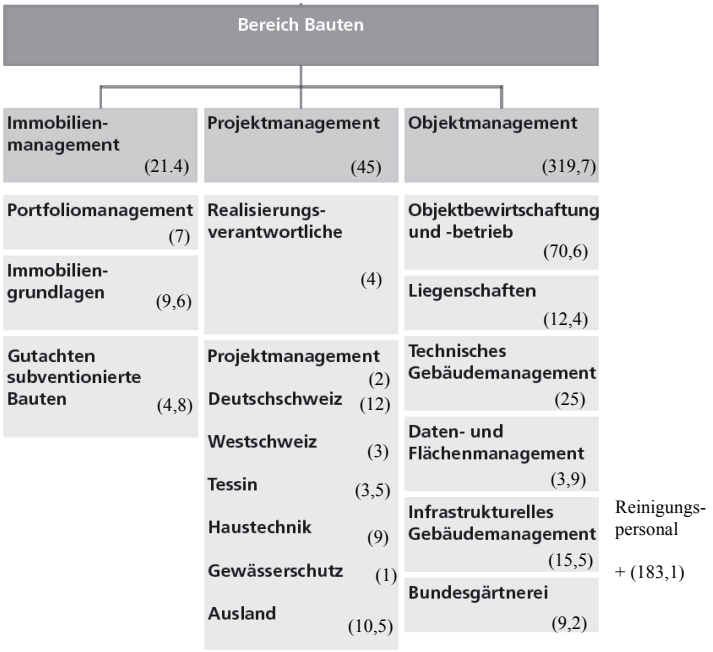
Trägt die vom BBL festgelegte und umgesetzte Organisation (Struktur) zur guten Koordination mit den Benutzerorganisationen und mithin zur Deckung ihrer Bedürfnisse bei?

4.3.1 Beschreibung

Die Organisation des BBL im Bereich *Bauten* umfasst drei Abteilungen (Abbildung 9).

Organigramm des Bereichs *Bauten* des BBL (mit Personalbestand)

Abbildung 9



Quelle: PVK, ausgehend von BBL, Mai 2006

Die Abteilung *Immobilienmanagement* setzt sich hauptsächlich aus dem *Portfoliomanagement* und den *Immobiliengrundlagen* zusammen. Diese Abteilung befasst sich mit der Bedarfsabklärung, der Investitionsplanung und der Verwaltung des Immobilienportfolios. Ferner entwickelt sie die Strategien bezüglich Portfolio, Objekte und Unterhalt. Bei der Erledigung der verschiedenen Aufgaben werden die Portfoliomanager von der Sektion *Immobiliengrundlagen* unterstützt. Diese prüft die Bedürfnisse gemäss dem Auftrag des *Portfoliomanagements*. Der Portfoliomanager ist der Ansprechpartner des Vertreters des Generalsekretariats oder der Bundesämter hinsichtlich Bedarf (Liegenschaften, Fläche) und Strategie (Abbildung 11). Diese Abteilung erteilt den beiden anderen, *Projektmanagement* und *Objektmanagement*, Aufträge (Abbildung 10). Die Aufteilung des Portfolios (rund 2 800 Objekte) auf die vier Portfoliomanager erfolgt nach Departementen.

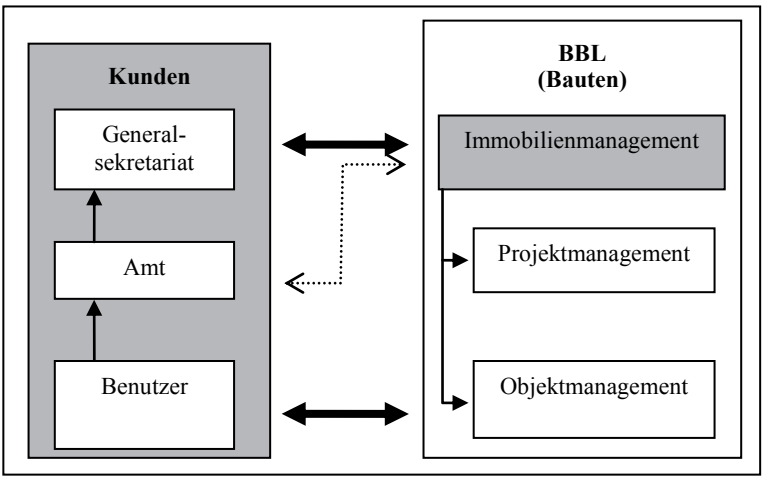
Die Abteilung *Projektmanagement* ist für die Planung und Realisierung der Bauvorhaben zuständig. Sie erbringt ihre Leistungen im Rahmen der vom *Portfoliomanagement* erteilten Aufträge. Der Vertreter des Bauherrn oder der Projektleiter wird von internen Spezialisten des jeweiligen Fachgebiets unterstützt. Die verschiedenen Projekte werden nach Departementen auf die für die Realisierung Verantwortlichen aufgeteilt. Für jede Sprachregion der Schweiz gibt es eine Aussensektion, welche die Interessen des Bauherrn vertritt und insbesondere die Einhaltung der Kosten, Fristen und Qualität überwacht.

Die Abteilung *Objektmanagement* befasst sich mit allen Fragen der Verwaltung und dem Betrieb der Objekte. Dies umfasst sämtliche für den Betrieb des Objekts erforderlichen Dienstleistungen sowie den Unterhalt. Diese Abteilung ist der Ansprechpartner für die Benutzerorganisationen und vertritt die Interessen des Eigentümers. Sie beschäftigt auch am meisten Personal. Mit etwas mehr als 319 Stellen macht sie fast 83 % des Personalbestandes im Bereich Bauten des BBL aus. Das Reinigungspersonal umfasst 183 der 319 Stellen.

Die Abbildung 10 unten zeigt die verschiedenen Beziehungen zwischen dem BBL und den Departementen gemäss ihrer jeweiligen Organisation.

Zusammenarbeit zwischen dem BBL und den Departementen

Abbildung 10



Quelle: PVK, ausgehend von BBL, 2006a

Die Abbildung zeigt insbesondere, dass von den Benutzerorganisationen zwei Arten von Anfragen stammen:

- Anfragen zum Gebäudeunterhalt sowie zu den Dienstleistungen, die direkt auf der Ebene der Benutzerorganisationen einerseits und der Abteilung *Objektmanagement* andererseits geregelt werden.
- Anfragen zu neuen oder geänderten Bedürfnissen. Diese Bedürfnisse müssen zuerst vom Generalsekretariat des Departements bestätigt werden und gelangen anschliessend an die Abteilung *Immobilienmanagement* des BBL (genauer an das *Portfoliomanagement*).

4.3.2 Beurteilung

Übereinstimmung der Strukturen mit den Bedürfnissen der Benutzerorganisationen

Das BBL anerkennt, dass die Struktur für die Benutzerorganisationen wahrscheinlich zu kompliziert ist. Verbesserungen sind nach wie vor möglich, insbesondere durch die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle (Single point of contact) oder eines rund um die Uhr erreichbaren Telefondienstes. Die Probleme sind zwar bekannt, aber dennoch ist keine präzise Lösung geplant.

Für die Organisation E ist ein klarer «Single point of contact» eine wichtige Voraussetzung für eine im Dienstleistungsbereich tätige Organisation. Diese Struktur wurde von der Leitung festgelegt und konsequent umgesetzt.

Im Rahmen der Gespräche mit den Benutzerorganisationen wurde häufig kritisiert, dass es ihnen schwerfällt, die Organisation und Struktur des BBL zu verstehen. Viele haben den Eindruck, es mit drei sehr unterschiedlichen Logiken und Strukturen (*Immobilienmanagement, Projektmanagement* und *Objektmanagement*) zu tun zu haben, was die Beziehungen äusserst komplex gestaltet. Dies ist besonders auf die grosse Anzahl Ansprechpartner, die geringe interne Koordination und die Schwerfälligkeit der administrativen Abläufe zurückzuführen.

Diesen Benutzerorganisationen scheint die aktuelle Struktur nicht ihren Bedürfnissen zu entsprechen, weil die Zuständigkeiten und Befugnisse auf die oberen Hierarchiestufen konzentriert sind[45]. Nach Auffassung der befragten Personen wird nur wenig Verantwortung delegiert, was die Beziehungen schwierig gestaltet. Antworten auf Fragen sind schwer zu erhalten.

Diese Kritik an der Organisation mag als Widerspruch zu den Ergebnissen des Fragebogens zur Eindeutigkeit der Ansprechpersonen beim BBL erscheinen (Abbildung 11). Unter den Fragen, die im Rahmen des Fragebogens an die Bundesämter gerichtet wurden, erhielt dieser Punkt die beste Beurteilung. 71 % der befragten Bundesämter sind der Meinung, dass die Ansprechpersonen klar und leicht zu identifizieren sind. Nur 12 % empfinden dies als schwierig.

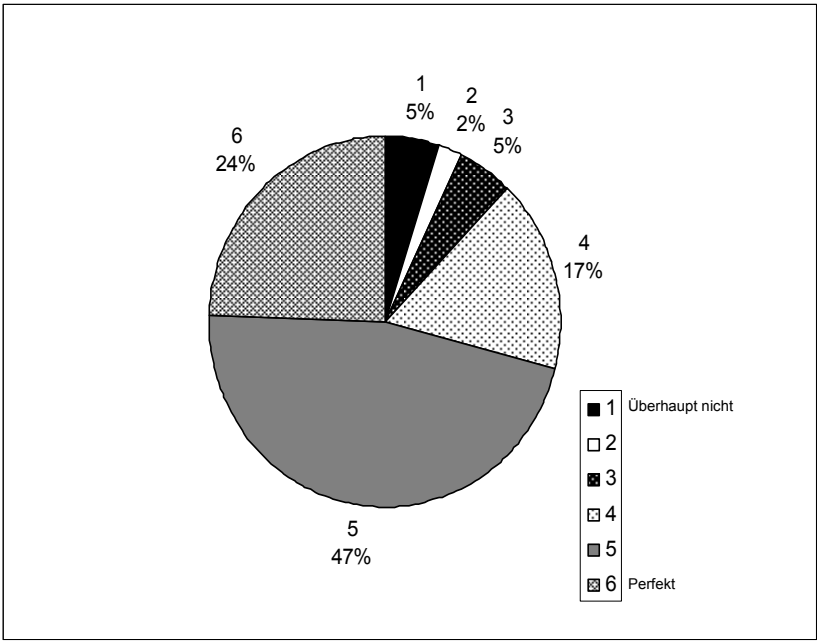
Diese Beurteilung ist jedoch im Lichte der von den Ämtern abgegebenen Kommentare und der bei den Gesprächen erhaltenen Informationen zu differenzieren:

Erstens sind die Ansprechpersonen klar, weil sie persönlich bekannt sind. Dies hat jedoch nichts mit der Organisation oder Struktur des BBL zu tun, sondern damit, dass sich diese Personen kennen. Zur Behebung der Schwierigkeiten beim Verständnis der Struktur setzen die Verantwortlichen der Benutzerorganisationen verstärkt auf persönliche Kontakte, d. h. auf spezifische Personen, die ihnen innerhalb des BBL weiterhelfen können. Deshalb werden Änderungen von den Bundesämtern nicht positiv beurteilt, weil ihnen die Organisation wenig oder gar nicht bekannt ist. Solche Änderungen können auf Personalfluktuationen, Funktionsänderungen und Personalersetzungen zurückzuführen sein.

45 Für das BBL geht es darum, die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden gegenüber Dritten (beauftragte Unternehmen und Benutzerorganisationen) zu gewährleisten.

Identifikation der zuständigen Personen, Eindeutigkeit der Kontaktpersonen

Abbildung 11



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Zweitens sind zwar die Kontaktpersonen klar und bekannt, aber es bestehen erhebliche Unterschiede: Bestimmte Bundesämter sind der Auffassung, dass sie über eine einzige Kontaktperson verfügen, während andere diese Zahl auf rund 20 oder mehr schätzen. Manchmal ist es schwierig, herauszufinden, welche Abteilung zu kontaktieren ist.

Drittens ist zu präzisieren, dass die Kontaktpersonen für die Gebäude der Bundesveraltung zwar klar sind. Bei den Bundesämtern, die über Labors oder andere Objekte verfügen, die nicht als Büros oder Verwaltungsräumlichkeiten genutzt werden, ist dies jedoch nicht immer der Fall, weil dort die Ansprechpartner wechseln. So haben bestimmte Bundesämter mehrere Dutzend Ansprechpartner in der ganzen Schweiz. Für sie sind Organisation und Ansprechpartner nicht klar. Im EDA werden dagegen alle Objekte zentral vom BBL verwaltet. Dies betrifft sowohl Fragen zum Projektmanagement als auch bestimmte Aspekte des Objektmanagements, was die Beziehungen deutlich vereinfacht.

Übereinstimmung der Organisation mit den strategischen Grundsätzen

Im BBL ist man der Auffassung, die Organisation stimme mit der Strategie überein. Es werden laufend Anpassungen vorgenommen. So prüft zurzeit eine Arbeitsgruppe die Möglichkeit einer Zusammenführung der Sektion Liegenschaften und der Sektion Objektverantwortlicher im *Objektmanagement* im Sinne eines echten Facility Management.

Intern wird auch eingeräumt, dass das *Projektmanagement* immer noch[46] viel Macht besitzt[47]. Dies entspricht nicht unbedingt der Strategie, die langfristigen Aussichten der Betriebskosten zu berücksichtigen. Aufgrund des geringen Anteils der Baukosten (rund 20 %) an den Gesamtkosten eines Objekts während seines gesamten Lebenszyklus besitzt die Abteilung *Objektmanagement* (oder Facility Management) in ähnlichen Organisationen oder Unternehmen generell einen sehr viel grösseren Einfluss im Vergleich zum *Projektmanagement*.

In der Stadt Zürich ist beispielsweise das *Objektmanagement* in die *Immobilienverwaltung* integriert. Die betrieblichen und strategischen Aspekte sind also miteinander verbunden, damit die entsprechenden Synergien genutzt werden können. In anderen Strukturen steht das Objektmanagement im Mittelpunkt der Immobilienverwaltung. Es beauftragt das *Projektmanagement* mit umfangreichen Arbeiten, bleibt aber weiterhin verantwortlich.

Diese Problematik ist dem BBL bekannt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen gehörte zu den Zielen 2006[48] im Bereich *Bauten*. Gemäss dem BBL konnte durch die Integration des *Objektmanagements* (Facility Management) in die Projektorganisation (Abbildung 12) die Zusammenarbeit zwischen *Projektmanagement* und *Objektmanagement* erheblich verbessert werden. Diese Änderung wurde gerade mit Blick auf ein Facility Management und zur Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus eines Objekts vorgenommen. Die Einführung des Facility Management erfolgt allerdings spät in diesem Prozess. Wenn das *Portfoliomanagement* dem *Projektmanagement* einen Auftrag erteilt, müssten die für den Betrieb des aktuellen oder zukünftigen Objekts verantwortlichen Personen integriert werden (Abbildung 12).

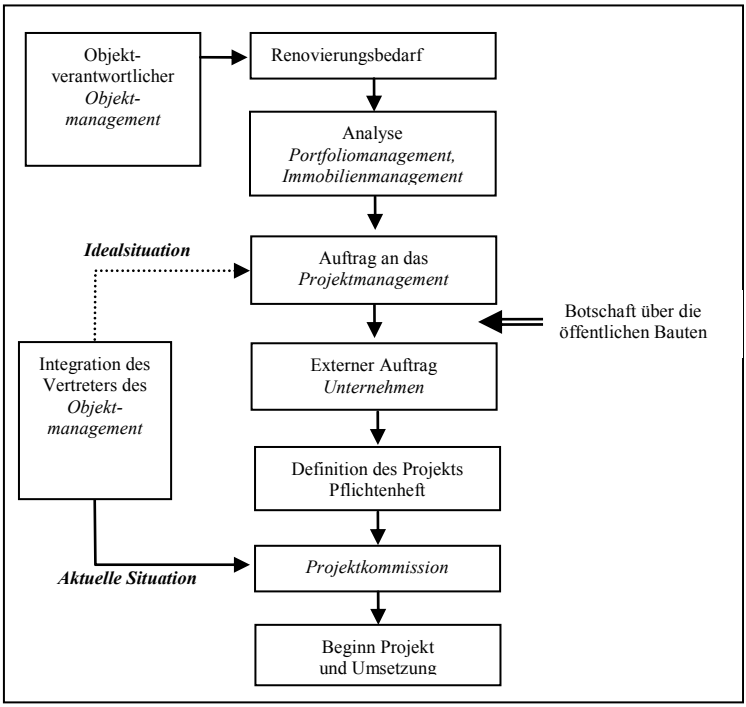
46 Aus historischen Gründen beschäftigte das AFB bei der Integration der verschiedenen Verwaltungsdienste viel Personal und spielte eine zentrale Rolle.

47 Dies bedeutet, dass Erwägungen des Projektmanagements (Architektur, ästhetische Aspekte, Finanzen) oft höher gewichtet werden als benutzungsorientiertere Überlegungen zum Objektmanagement.

48 BBL 2005a.

Integration des Objektmanagements (Facility Management) im Rahmen eines Projekts

Abbildung 12



Bemerkungen:

- Die betroffenen Akteure sind kursiv hervorgehoben.
- Diese schematische Darstellung wird im Kapitel 4.4.1 über die Prozesse näher erläutert. An dieser Stelle soll im Wesentlichen gezeigt werden, dass die Integration des Objektmanagements im Vergleich zur Idealsituation relativ spät im Prozess erfolgt.

Quelle: PVK, 2006

4.3.3 Zusammenfassung

Der Bereich *Bauten* des BBL besteht aus den drei Abteilungen *Immobilienmanagement*, *Projektmanagement* sowie *Objektmanagement* und ist grundsätzlich klar strukturiert. An Klarheit mangelt es für die Benutzerorganisationen eher innerhalb dieser Struktur, d.h. in den verschiedenen Sektionen, bei der Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Die Benutzerorganisationen behelfen sich durch das Knüpfen von persönlichen Kontakten im BBL. Bei den Organisationsabläufen, d.h. auf der Prozessebene, fehlt auch eine Standardisierung.

Die Organisation des BBL scheint in einem ständigen Wandel begriffen. Bestimmte Grundsätze werden eingeführt, aber die Frage ist, ob diese Massnahmen weit genug gehen: Der Grundsatz des Facility Management schlägt sich noch nicht sichtbar auf die Prozesse und die Organisation nieder.

Laut den befragten Experten sollte sich das BBL auf zwei starke Pfeiler stützen: das Immobilienmanagement für die strategische Verwaltung des Immobilienportfolios des Bundes sowie das Facility Management. Das *Projektmanagement* stellt eine spezialisierte Kompetenz dar, die den beiden anderen Bereichen dienen sollte. Jede dieser beiden Kompetenzen möchte intern erhalten bleiben, könnte jedoch auch auswärts vergeben werden.

4.4 Prozesse und Leistungen

Erlauben die vom BBL festgelegten und umgesetzten Prozesse eine gute Koordination mit den Benutzerorganisationen, um so effizient auf ihre Bedürfnisse zu reagieren?

4.4.1 Beschreibung

Wie im Kapitel über das Management (4.1) ausgeführt, ging die Schaffung des BBL mit der Lancierung zahlreicher Projekte und Hilfsmittel einher. Dazu gehören insbesondere SAP und das ProReMo-Projekt (Prozesse Bau und Neues Rechnungsmodell Bund – NRM).

Das BBL hat die Festlegung der Prozesse kürzlich abgeschlossen. Diese Evaluation hatte nicht zum Ziel, die Prozesse im Detail zu analysieren.[49] Sie beschränkt sich auf eine Beobachtung der allgemeinen Grundsätze bezüglich Koordination mit den Benutzerorganisationen.

Die wichtigsten Arten von Beziehungen der Generalsekretariate bzw. Benutzerorganisationen mit dem BBL und seinen drei Abteilungen wurden weiter oben erläutert (Abbildung 10). Zur Erinnerung: Ein (von den Benutzern oder allgemein vom Bundesamt geltend gemachter) Bedarf muss zuerst vom Generalsekretariat des Departements des betreffenden Bundesamts bestätigt werden, bevor er an die Abteilung *Immobilienmanagement* des BBL weitergeleitet wird (Abbildung 12). Dort wird anschliessend eine Bedarfsabklärung durchgeführt. Bei positivem Ergebnis beginnt das Projekt mit der Erteilung eines Auftrags an die Sektion *Projektmanagement* durch die Sektion *Immobilienmanagement*. Das Dokument Projektdefinition[50] stellt die Grundlage für den an das Projektmanagement vergebenen Auftrag dar. Anschliessend erarbeitet das *Projektmanagement* ein *Pflichtenheft des Projekts*[51], das von den Benutzerorganisationen unterzeichnet werden sollte. Das Pflichtenheft dient als Vereinbarung zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen und gleichzeitig als Projektgrundlage für die beauftragten Architekten.

49 Die EFK erstellte einen Vergleich zwischen den Bauprozessen der drei Baudienste des Bundes (BBL, ETHZ und armasuisse immobilien) (EFK 2006).
50 Siehe beispielsweise BBL 2005b.
51 Siehe beispielsweise BBL 2006b.

Das Dokument *Projektdokumentation und Kostenvoranschlag*[52] wird anschliessend vom *Projektmanagement* zur Genehmigung an das *Immobilienmanagement* weitergeleitet und bildet die Grundlage für die Baubotschaft. Es wird der KöB als Zusatzinformation zur Botschaft übermittelt[53] und teilweise extern von Architektur- oder Ingenieurbüros erstellt.

Das *Projekthandbuch*[54] beschreibt die Projektorganisation und regelt die Zusammenarbeit im gesamten Projekt. Es dient als Entscheidungs- und Arbeitsgrundlage sowie zur Sicherstellung der Koordination aller am Projekt Beteiligten (BBL, Benutzerorganisationen und externe Unternehmen).

Der *Projektstandbericht* bildet die Grundlage für die regelmässigen Berichte der Projektleitung an die Projektkommission.

Zahlreiche Gesuche (rund 15 000 pro Jahr) gelangen selbstverständlich direkt von den Benutzerorganisationen an das *Objektmanagement*. Es handelt sich um Gesuche bezüglich Unterhalt, Reinigung und Arbeiten, die im Allgemeinen den Betrag von CHF 20 000 nicht übersteigen. Andernfalls ist das Gesuch an das *Projektmanagement* zu richten.

4.4.2 Beurteilung

Kundenbezogenheit der Prozesse und Leistungen

Aus der Analyse der Gespräche mit den Benutzerorganisationen ergeben sich die unten stehenden Hauptpunkte zu den Prozessen und ihrer Einführung. Zusammenfassend könnte man von einer mangelnden Ausrichtung der Prozesse auf die Kunden und Dienstleistungen sprechen. Dies hat für die Benutzerorganisationen folgende Konsequenzen:

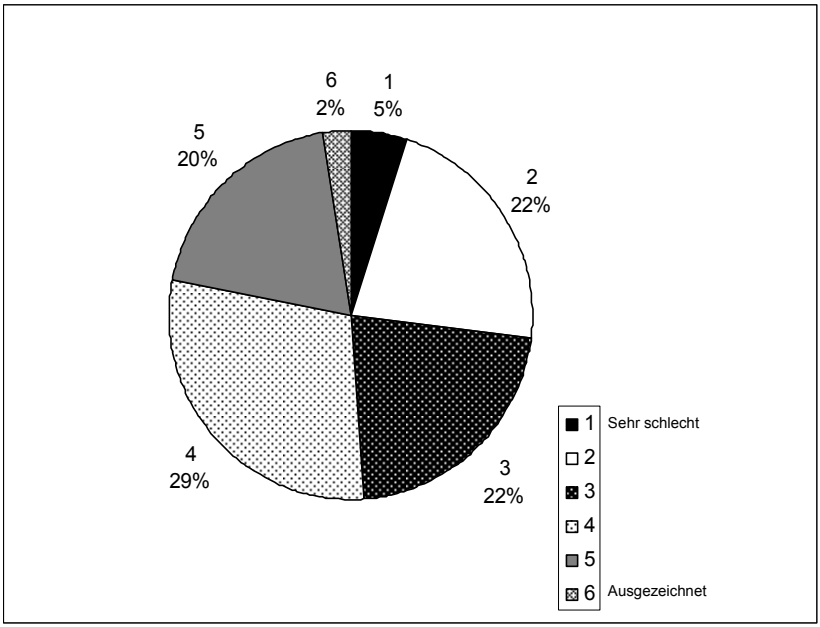
- keine automatische Antwort auf eine Anfrage;
- Prozesse, die nicht den verschiedenen Arten von Anfragen entsprechen (gleicher administrativer Aufwand für Einzelheiten wie für grössere Projekte);
- Feststellung, dass die Benutzerorganisationen nicht an der Festlegung der Prozesse und ihrer Verbesserung beteiligt werden;
- Fehlen von Prozessen zur Evaluation der Leistungen und der Zufriedenheit der Benutzerorganisationen;
- Änderungen und Abschlüsse von Dienstleistungsverträgen ohne Mitteilung an die Benutzerorganisationen[55];
- Externe Firmen, die im Gebäude tätig sind, ohne dass die Benutzerorganisation vorgängig darüber informiert wurde.

Die Prozesse sind den Benutzerorganisationen nicht bekannt, bedeuten für sie jedoch eine Papierflut und kompliziertere Verfahren.

52 Siehe beispielsweise BBL 2005c und BBL 2005d.
53 Siehe beispielsweise Bundesrat 2005.
54 Siehe beispielsweise BBL 2003 und BBL 2005e.
55 Beispiel: Wechsel eines Cafeteriabetreibers.

Qualität der Informationen des BBL über den Stand der Anfragen der Benutzerorganisationen

Abbildung 13



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Diese Angaben werden durch die Antworten der Bundesämter auf die Frage betreffend den Informationsrücklauf über die Behandlung ihrer Gesuche bestätigt (Abbildung 13). 22 % der befragten Bundesämter bewerten die Informationen zu ihren Gesuchen als gut, 29 % als genügend und 49 % als schlecht.

Die Bemerkungen der Benutzerorganisationen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Notwendigkeit, mehrmals nachfragen zu müssen und viel Aufwand zu betreiben, um eine Antwort zu erhalten; Antworten auf Anfragen erfolgen selten schriftlich;
- keine Kenntnis über den Status des Gesuchs (eingegangen, abgelehnt, angenommen, weitere Schritte etc.);
- Schwierigkeiten, Informationen zu erhalten, wenn die üblichen Ansprechpersonen abwesend sind; unklares Vertretungssystem.

Diese Faktoren führen zu Situationen, in denen das Gesuch der Benutzerorganisationen (oder des Benutzers) angenommen oder das Problem gar erledigt wurde, das Bundesamt aber mangels einer Antwort nochmals ein ähnliches Gesuch einreicht.

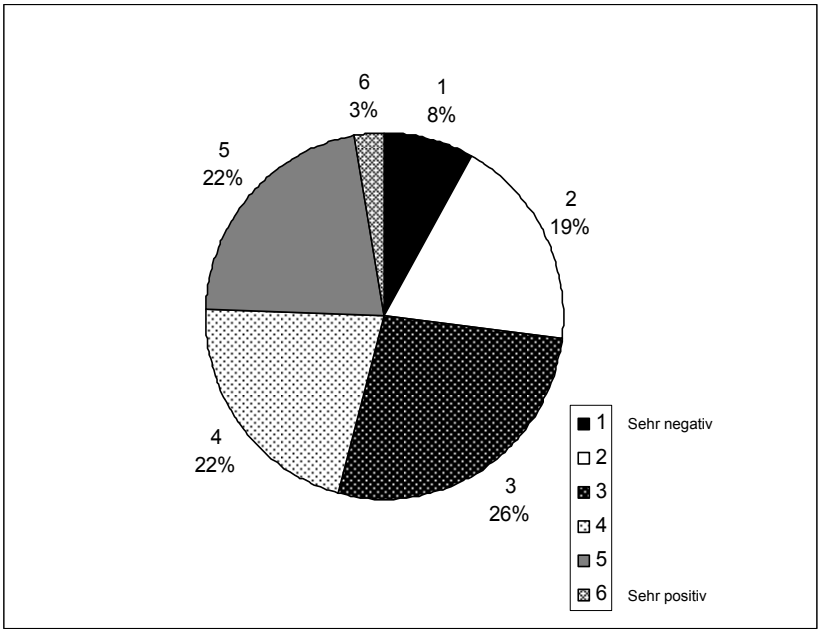
Mangelnde Standardisierung und Auswirkungen auf die Leistungsqualität

Trotz der Einführung von ProReMo und einer sehr detaillierten Beschreibung[56] der Prozesse (Verantwortung, Referenzdokumente und Etappen) zeigt sich aufgrund der Gespräche, dass es an einer Standardisierung mangelt. Laut einigen innerhalb des BBL befragten Personen erstellen viele Mitarbeitende neben ein paar obligatorischen Dokumenten ihre eigenen Hilfsmittel. Ihrer Ansicht nach sind die Prozesse eher für neue Mitarbeitende gedacht.

Dieser Mangel an Standardisierung wurde auch im Rahmen der Umfrage bei den Bundesämtern (siehe unten) festgestellt.

Entwicklung der Leistungsqualität seit der Schaffung des BBL

Abbildung 14



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Die Entwicklung der Qualität der vom BBL erbrachten Leistungen seit seiner Schaffung wird von den Bundesämtern als eher negativ bewertet (Abbildung 14). Für 53 % der befragten Bundesämter hat sich die Leistungsqualität sogar verschlechtert. Sie machen folgende Gründe geltend:

– Beim Projektmanagement fehlt es an Konstanz. Jedes Projekt wird anders geführt. Die Leistungsqualität hängt vom Ansprechpartner ab.

56 Die EFK stellt in ihrem Bericht vom Februar 2006 fest, dass zahlreiche Anweisungen zu detailliert und bürokratisch sind. Sie sollten in ihrer endgültigen Fassung auf das Wesentliche beschränkt werden (EFK 2006).

- Die Zusammenarbeit innerhalb des BBL, insbesondere im Projektmanagement sowie im Objektmanagement, ist sehr kompliziert.
- Die Mitarbeitenden des BBL sind mit administrativen Aufgaben beschäftigt und verfügen über nur wenig Zeit für die Benutzer.
- Das BBL befindet sich ständig im Umbau und hat keine Zeit, seine Prozesse zu konsolidieren.
- Es fehlt eine Qualitätskontrolle, insbesondere im Bereich Objektmanagement.

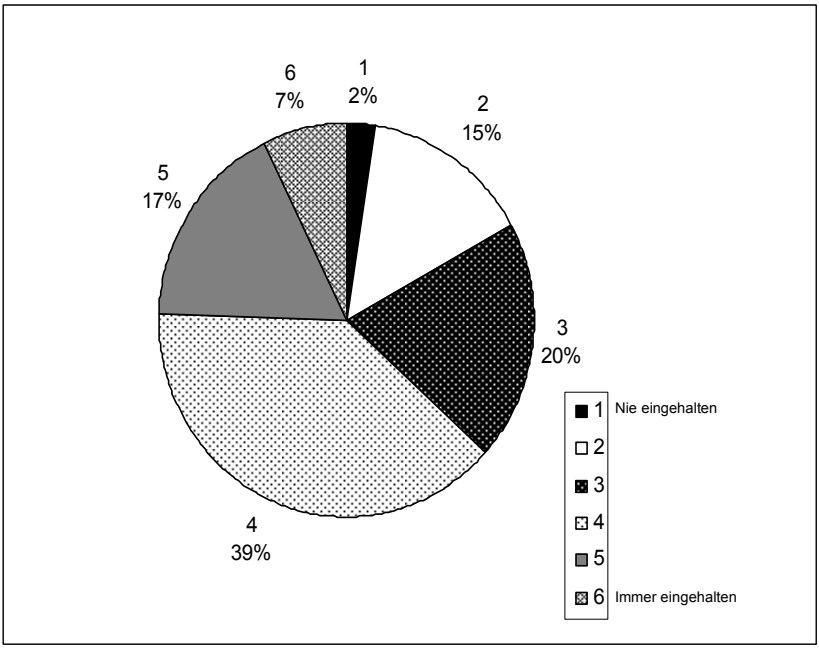
Diese Bemerkungen zeigen, dass sich die mangelnde Standardisierung nach Auffassung der Bundesämter negativ auf die Leistungsqualität auswirkt.

Bei den Benutzerorganisationen kann der Standardisierungsmangel auch anhand der Antworten auf die im Fragebogen zur Einhaltung von Fristen und Vereinbarungen gestellte Frage aufgezeigt werden.

Mit der Frage zu den Fristen (Abbildung 15) sollte herausgefunden werden, wie das BBL nach Einschätzung der Benutzerorganisationen die Fristen einhält.

Einhaltung von Fristen

Abbildung 15



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Die Analyse der Antworten zeigt, dass Fristen normalerweise eingehalten werden, wenn sie klar festgelegt sind. Deshalb werden für 24 % der befragten Bundesämter die Fristen gut, für 39 % mittelmässig gut eingehalten. Der Standardisierungsmangel und die diesbezügliche Kritik hängen mit folgenden Punkten zusammen:

- Fehlen von schriftlich festgehaltenen Fristen in vielen Fällen (*Objektmanagement*),
- Frist den Bundesämtern oft nicht bekannt,
- interne Verwaltungsprozesse erscheinen als langsam und sehr detailliert.

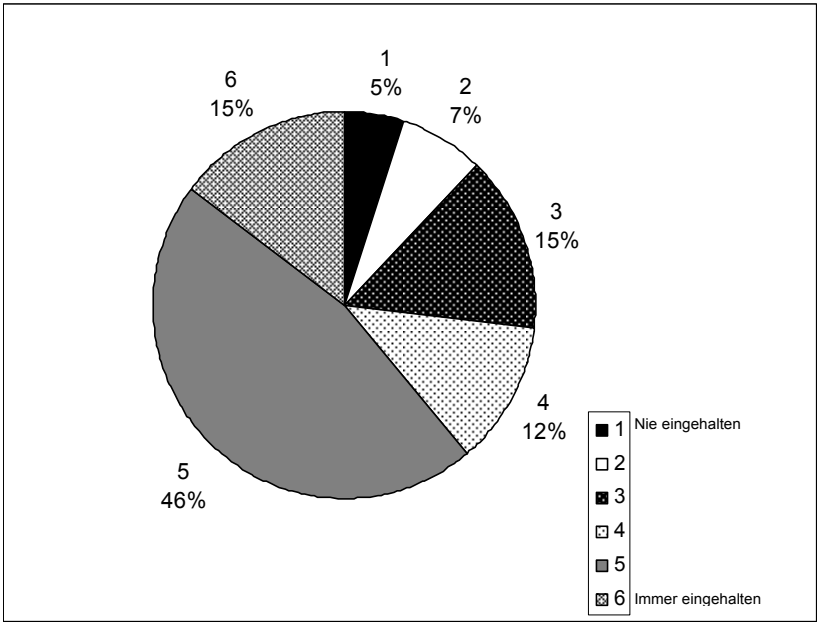
Das Problem liegt folglich weniger bei der Einhaltung von Fristen, sondern bei ihrer Festlegung, d.h bei der Bearbeitungszeit sowie den erforderlichen Anstrengungen zur mehrmaligen Einreichung der Gesuche. Ferner werden Fristen oft nicht genau festgelegt oder den Bundesämtern vom BBL oder dem Generalsekretariat des entsprechenden Departements nicht mitgeteilt.

Die folgende Abbildung 16 zeigt ausserdem, dass sich das BBL je nach befragtem Bundesamt an die Vereinbarungen hält.

Für 61 % der befragten Bundesämter werden Vereinbarungen gut und für 12 % zufriedenstellend eingehalten. Die diesbezügliche Unzufriedenheit hat damit zu tun, dass entweder keine Vereinbarungen getroffen werden oder es keine schriftlichen Aufzeichnungen darüber gibt.

Einhaltung von Vereinbarungen

Abbildung 16



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Kommunikation mit den Benutzerorganisationen

Auf der Ebene der BBL-Leitung und der Generalsekretariate funktioniert die Kommunikation im Allgemeinen gut. Zentral für den reibungslosen Projektablauf ist unter anderem die Kommunikation mit den Leitungen der Bundesämter (Benutzerorganisationen). Diese sind bei Grossprojekten stärker involviert (z.B. Umzüge).

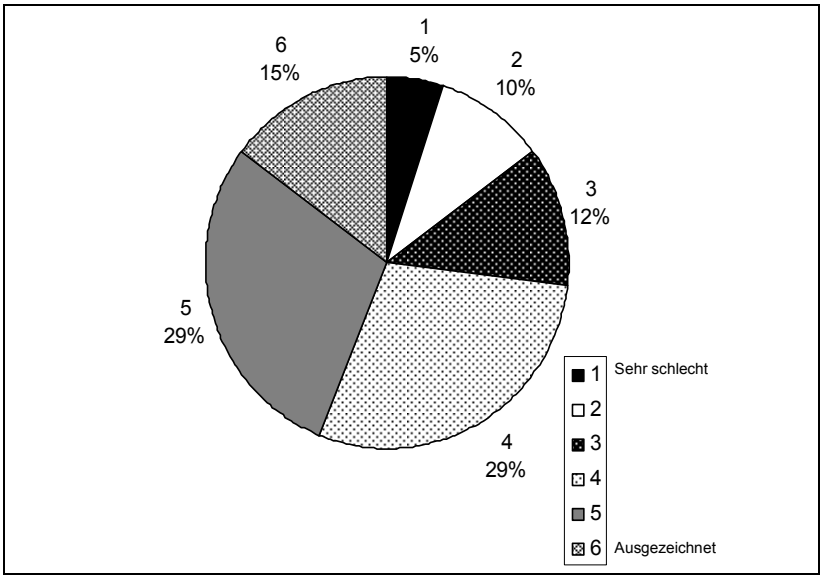
Die Benutzerorganisationen halten regelmässig, unter Umständen sogar täglichen Kontakt mit dem BBL. Aus Abbildung 17 geht hervor, dass die im Fragebogen an die Bundesämter allgemein zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen betrachtete Kommunikation sehr unterschiedlich beurteilt wurde. 44 % der befragten Bundesämter bewerten die Kommunikation als positiv, 29 % als zufriedenstellend und 27 % als schlecht.

Die Benutzerorganisationen äussern bezüglich Kommunikation hauptsächlich folgende Kritik. Die Kommunikation ist:

- komplex, weil die Mitarbeitenden des BBL Schwierigkeiten haben, die interne Kompetenzverteilung zu kennen;
- schlecht mit den verantwortlichen Personen, die man vorher nicht kennt, jedoch sehr gut mit den Personen, mit denen man vertraut ist und deren Verantwortung man kennt;
- schwierig in der Abteilung Objektmanagement, weil die Organisation dort kompliziert ist (Dienstleistungszentrum, Objektverantwortlicher, Fachpersonal).

Kommunikation

Abbildung 17



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Bei den Gesprächen mit den Benutzerorganisationen wurde ausserdem oft die mangelnde Transparenz angesprochen. So ist beispielsweise die *Weisung über die Raumbewirtschaftung in Verwaltungsbauten des Bundes*, die gewisse Normen enthielt, durch die *Weisungen über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten*[57] ersetzt worden. Diese Normen sind nun Teil der *Checkliste Arbeitsplatz-Standards in der Bundesverwaltung*. Dabei handelt es sich jedoch um ein internes, nicht an die Benutzerorganisationen verteiltes Dokument. Diese beziehen sich deshalb oft auf den alten, nicht mehr gültigen Text. Gemäss BBL vermeidet die Nichtweitergabe des Dokuments Forderungen der Benutzerorganisationen, die beispielsweise aufgrund der Gebäudekonfiguration nicht erfüllt werden könnten (Büros, die kleiner sind als die Norm). Aus Sicht der Benutzerorganisationen entsteht dadurch aber eher der Eindruck einer schlechten Kommunikation zwischen den Partnern.

Interne Kommunikation

Diese Probleme im Zusammenhang mit der Kommunikation des BBL sind intern wie extern zu spüren.

Die beim BBL befragten Personen räumen ein, dass die Teamarbeit noch verbesserungswürdig ist. Zurzeit läuft ein entsprechendes Projekt (Teamwork im Alltag). Die Zielsetzungen 2007 der drei Abteilungen umfassen ausserdem das Ziel einer Optimierung der Zusammenarbeit und der Kommunikation zwischen den drei Abteilungen, insbesondere im Rahmen der Einführung einer Facility-Management-Struktur im *Objektmanagement*.

Den Benutzerorganisationen ist zuerst zwar der erste Kontakt klar (siehe Kapitel 4.3, Abbildung 11), beim weiteren Verlauf des Prozesses kann dies jedoch nicht immer gesagt werden. Die Benutzerorganisationen haben Schwierigkeiten mit dem Hin und Her innerhalb des BBL. Für sie sollte die interne Organisation verbessert werden, weil die drei Abteilungen (*Immobilien-, Projekt-* und *Objektmanagement*) ihre jeweiligen Aufgaben nicht richtig kennen. Oft muss sich die Benutzerorganisation selber um die Weiterleitung von Informationen an diese Einheiten kümmern.

4.4.3 Zusammenfassung

Das BBL hat im Rahmen des ProReMo-Projekts grosse Anstrengungen unternommen und umfangreiche Mittel für die Festlegung der Prozesse eingesetzt, diesen prozessorientierten Ansatz formalisiert und will ihn noch weiterentwickeln.

Die mangelnde Kundenorientierung der Prozesse, ihr geringer Standardisierungseffekt auf die tägliche Arbeit sowie die Tatsache, dass sie nicht zu einer besseren Kommunikation mit den Benutzerorganisationen und BBL-intern beitragen, müssen jedoch auch erwähnt werden.

Bestimmte Konzepte und Betriebsgrundsätze betreffend die Benutzerorganisationen (z.B. Single Point of Contact, Customer Relationship Management CRM und Facility Management) gehörten nicht zu den ursprünglichen Prioritäten der Prozessentwicklung.

57 BBL 2005j.

Die Festlegung und Umsetzung der Prozesse waren nicht von einer positiven Entwicklung der Wahrnehmung der Leistungsqualität begleitet. Dies ist überraschend angesichts der entscheidenden Faktoren dieser Einschätzung, die hauptsächlich mit dem Mangel an Standardisierung zusammenhängt: Leistung je nach Ansprechpartner, mangelnde Konstanz, nicht immer klar genannte Fristen.

Die Prozesse haben ferner noch keine Vereinfachung der Beziehungen und der Kommunikation zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen ermöglicht. Die reibungslose Zusammenarbeit beruht eher auf persönlichen Kontakten.

4.5 Ressourcen

Richtet sich die Mobilisierung von internen und externen Ressourcen nach den Benutzerorganisationen und ihren Bedürfnissen?

4.5.1 Beschreibung

In diesem Kapitel geht es hauptsächlich um die Art und Weise, wie die wichtigsten Ressourcen des BBL genutzt werden:

- Kunden,
- externe Partner,
- Mitarbeitende.

Selbstverständlich verwaltet das BBL noch andere Mittel, insbesondere Finanz-[58] und Informatikressourcen. Sie werden jedoch in dieser Evaluation nicht behandelt.

Wie in Kapitel 4.1 erläutert, führte die Schaffung des BBL zu erheblichen internen Umwälzungen im Personalbereich und von aussen gesehen zu Änderungen bei den Beziehungen zu den Benutzerorganisationen.

4.5.2 Beurteilung

Benutzerorganisation: Ressource und Kommunikationspartner

Die VILB sieht eine partnerschaftliche Zusammenarbeit vor[59]. Die Erreichung von Zielen wie Kostenbewusstsein und wirtschaftliches Verhalten hängt in der Tat davon ab.

Eine solche Partnerschaft setzt eine gute Kommunikation voraus. Im Rahmen der Gespräche haben wir festgestellt, dass die Benutzerorganisationen keine zusammengefasste Dokumentation des BBL besitzen. Sie verfügen lediglich über ein paar Formulare zum Einreichen ihrer Gesuche. Einige bedauern es, dass es kein Handbuch, keine klaren Anweisungen und keine Präsentation der Dienstleistungspalette gibt und sie die Verfahren und Strategie nicht kennen. Die Stadt Zürich hat bei-

58 Die EFK führt regelmässige vergleichende Evaluationen in den verschiedenen BLO des Bundes (EFK 2006) sowie Projektanalysen durch (EFK 2002, EFK 2005). Diese Untersuchungen befassen sich stärker mit den finanziellen Aspekten.

59 Art. 3*a* VILB

spielsweise eine vollständige Dokumentation mit Unterlagen zur Strategie, den Normen, den für die Stadt wichtigsten Aspekten der Immobilienverwaltung, den Benutzern und Partnern erstellt.[60]

An dieser Stelle sei unterstrichen, dass gewisse Benutzerorganisationen besser organisiert sind als andere. Die von den Bundesämtern für diese Aufgaben eingesetzten Mittel unterscheiden sich ebenfalls stark. Die internen Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind mehr oder weniger klar ausformuliert. Folglich ist auch für das BBL die partnerschaftliche Zusammenarbeit keine Selbstverständlichkeit.

Je nach den in den Benutzerorganisationen befragten Personen zeigt sich, dass sie aufgrund des Informationsmangels Schwierigkeiten haben, ihren eigenen Mitarbeitenden «die Entscheide des BBL zu verkaufen». Ein oft genanntes Beispiel betrifft die Unzufriedenheit der Benutzer mit den Reinigungsdiensten. Die Verantwortlichen der Benutzerorganisationen konnten den Benutzern die Änderungen und Gründe dafür nicht erklären, weil sie diesbezüglich nur wenige oder gar keine Informationen besassen. Die im BBL befragten Personen sind der Auffassung, dass diese Informationsarbeit innerhalb der Benutzerorganisationen auch deren Sache ist. Die Bundesämter und Departemente haben in der Tat eine Rolle bei der Information ihrer eigenen Mitarbeitenden über die Aufgabe und Kompetenzen des BBL zu spielen, da ein Grossteil der Gesuche von Einzelbenutzern stammt.

Die von den Generalsekretariaten der Departemente getroffenen oder bestätigten Entscheide werden ausserdem den Bundesämtern nicht immer klar mitgeteilt. Folglich haben diese fälschlicherweise den Eindruck, das BBL sei die einzige für die getroffenen Entscheide verantwortliche Stelle.

Bereitstellung von Managementinstrumenten

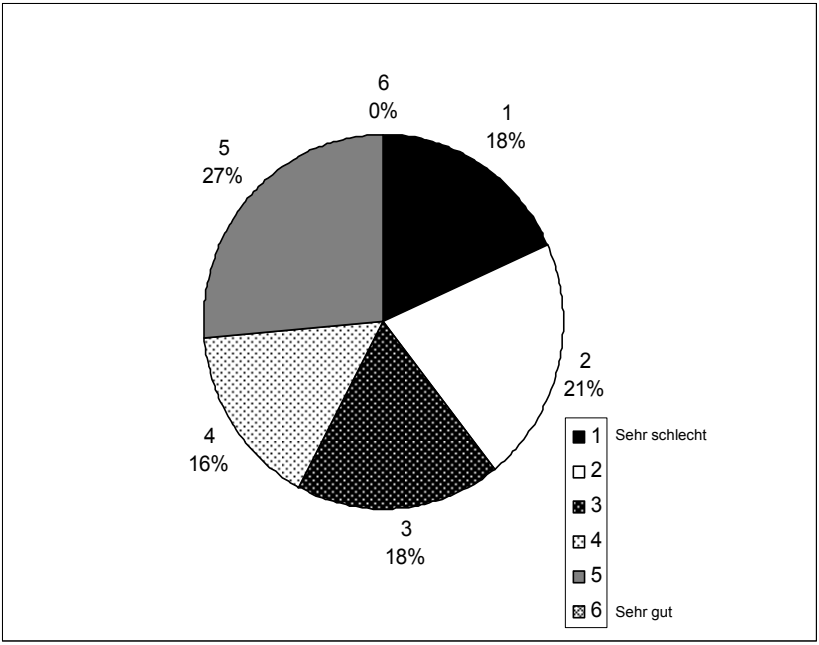
Die Benutzerorganisationen verfügen über keinerlei Managementinstrumente. Dieser Bedarf wurde durch die Entwicklung eigener EDV-Hilfsmittel in praktisch allen Organisationen abgedeckt. Auf diese Weise wollen sie ihre Flächen und Benutzer verwalten. Gewisse Organisationen haben je nach ihren Bedürfnissen sogar Checklisten und Nutzungspläne entwickelt.

Dieser Umstand bestätigte sich in den Antworten auf den Fragebogen an die Bundesämter. Die Bereitstellung von Instrumenten durch das BBL wird von 57 % der befragten Bundesämter als schlecht und von 27 % als gut bezeichnet (Abbildung 18).

60 Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2003 und 2004

Bereitstellung von Instrumenten

Abbildung 18



Quelle: PVK, Fragebogen zuhanden der Bundesämter, 2006

Die Bemerkungen der Bundesämter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei der Umzugsvorbereitung wurde eine Verbesserung festgestellt.
- Es gibt kein EDV-Instrument für das Flächenmanagement. Daher entwickeln die Benutzerorganisationen ihre eigenen Hilfsmittel oder kaufen eine Software.
- Das BBL stellt keine Daten (Kennzahlen) zur Unterstützung einer wirtschaftlichen Verwaltung bereit.
- Die Pläne mit den aktualisierten Basisdaten aller Gebäude sollten den Bundesämtern zur Verfügung stehen oder zugänglich sein.

Gewisse beim BBL befragte Personen bestätigen diese Einschätzungen und erklären sie mit dem Mangel an Ressourcen sowie damit, dass die Priorität zurzeit bei der Einführung des NRM und des Mietermodells liegt.

Diese Instrumente könnten auch helfen, das Thema der Einhaltung von Normen und Standards durch die Benutzerorganisationen besser auszuleuchten. Dieser Faktor kann zurzeit nicht mit Zahlen untermauert werden. Änderungen beim Personalbestand sowie Versetzungen werden dem BBL nicht automatisch gemeldet. Deshalb ist es schwierig, zu wissen, ob die Flächen angemessen genutzt werden.

Personal: Fluktuationen und Know-how

An dieser Stelle soll in Bezug auf die organisatorischen Änderungen im BBL und insbesondere die personellen Auswirkungen auf bestimmte Wahrnehmungen und Sorgen der Benutzerorganisationen eingegangen werden.

Die meisten der befragten Benutzerorganisationen hatten Schwierigkeiten aufgrund der hohen Fluktuationsrate, die seit einigen Jahren rückläufig ist.[61] In einer ersten Phase liess sich die Überlastung und mangelnde Verfügbarkeit des BBL-Personals durch Fluktuation, Funktionswechsel und Versetzungen von Mitarbeitenden erklären. Nun führen die Benutzerorganisationen diese Lage auf die zahlreichen administrativen Aufgaben und das Fehlen von Entscheidungskompetenzen zurück.[62] Sie sind der Ansicht, dass die administrativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Einführung neuer Verwaltungsinstrumente wie SAP den Mitarbeitenden des BBL noch weniger Zeit für die Pflege der Kundenbeziehungen oder die Behandlung kleiner Anfragen übrig lassen.

Aus interner Sicht räumen die beim BBL befragten Personen ein, dass die Teamarbeit noch zu verbessern ist. Zurzeit läuft ein entsprechendes Projekt (Teamwork im Alltag). Laut gewissen Personen ist die hohe Fluktuationsrate eher positiv, weil die Anforderungen gestiegen sind und die ausscheidenden (oder ausgeschiedenen) Mitarbeitenden sich oft gegen Veränderungen und laufende Verbesserungen im Bundesamt sträuben. Die Fluktuation wird also intern allgemein positiv bewertet, um die Professionalisierung des Bundesamtes zu verstärken.

Ferner ist anzumerken, dass das BBL zahlreiche Anstrengungen für die Ausbildung der Mitarbeitenden, insbesondere des Fachpersonals, unternommen hat.

Nutzung der Erfahrungen

Im Rahmen der im BBL und bei den Benutzerorganisationen geführten Gespräche hat sich gezeigt, dass es keine systematische Analyse oder Bewertung des Verfahrens und der erzielten Ergebnisse gibt. Wissen und Erfahrung werden folglich innerhalb der Organisation nur wenig verwertet und genutzt.

In der Organisation A hat eine Situationsanalyse gezeigt, dass der Umzug eine zu hohe Arbeitsbelastung für die Benutzer mit sich brachte. Im Anschluss daran überarbeitete die Leitung den Prozess und beschloss, das Umzugsmanagement zu verbessern.

Die Mitarbeitenden des BBL verfügen über keinen klaren Lern- und Verbesserungsprozess innerhalb der Organisation. Wissen und Kompetenzen hängen folglich im Wesentlichen von den einzelnen Personen ab.

61 In ihrer Stellungnahme vom 25. August 2006 auf die Frage von Nationalrätin Franziska Teuscher zu den Fluktuationen und Fehlzeiten (vom 5. November 2005) stellt die GPK-N gestützt auf einen Bericht des EFD-Generalsekretariats fest, dass die Fluktuationsrate im BBL zwischen 2003 und 2005 jedes Jahr gesunken ist und sich nun dem Durchschnitt der Bundesverwaltung nähert (BBL: 8,4 % im Jahr 2005, Bundesverwaltung: 7,1 %). Ausserdem ist die Fluktuationsrate im Bereich Bauten seit 2001 jedes Jahr zurückgegangen und lag 2005 bei 8,9 %.

62 Die EFK hatte in ihrem Bericht zur Prüfung dreier grosser Bauprojekte bereits Mängel bei der Stellvertretung sowie der Know-how-Weitergabe festgestellt (EFK 2002).

In der Organisation D stammt ein Grossteil der Leistungsverbesserungen von Bemerkungen der Kunden oder Mitarbeitenden dank spezifischer Fragebogen. Alle Ideen, Fehler, Änderungsvorschläge oder Beschwerden werden von den Mitarbeitenden festgehalten und an die verantwortliche Person weitergeleitet.

Externe Partner

Die Auswahl der von den Dienstleistern erbrachten Services (Cafeteria, Unterhalt, Reparaturen) ist im BBL klar geregelt. Es befolgt die diesbezüglichen Vorschriften (Ausschreibung und Reglementierung der Einkäufe des Bundes). Dies wird auf Seiten der Benutzerorganisationen nicht immer richtig verstanden. Sie möchten sich manchmal zur Auswahl des Dienstleisters (geografische Nähe im Fall eines ausserhalb von Bern angesiedelten Amtes) oder der Leistung (Qualität und Bedarfsgerechtigkeit) äussern können.

Viele Benutzerorganisationen halten es für normal und notwendig, dass das BBL für die Ausschreibung und Überprüfung der Rechtmässigkeit des Verfahrens zuständig ist und der Benutzer daran nicht beteiligt wird. Einige Benutzerorganisationen erwähnten jedoch eine mangelnde Kontrolle der Dienstleister durch das BBL: Wenn sie das BBL nicht informieren, erhält dieses keinerlei Kenntnis von Problemen im Zusammenhang mit der Qualität der geleisteten Arbeit.

4.5.3 Zusammenfassung

Der vom BBL festgelegte Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit wird nur wenig genutzt: Die Zufriedenheit der Benutzer liesse sich durch eine transparentere Mitteilung der Entscheidungen verbessern. Dazu stellen die Benutzerorganisationen und Ansprechpartner des BBL in den Bundesämtern wichtige Ressourcen dar, die mobilisiert werden könnten, um die Änderungen, die Anforderungen des Bundes sowie den möglichen Spielraum zu erläutern.

Die Organisation der Bundesämter ist für eine gute Koordination mit dem BBL ebenfalls entscheidend. Die Bundesämter legen die Zuständigkeiten, Schnittstellen und Organisation in Immobilienangelegenheiten mehr oder weniger klar fest, was sich direkt auf die Qualität der Zusammenarbeit mit dem BBL auswirkt. Letzteres ist folglich mit mehr oder weniger gut organisierten Strukturen konfrontiert, die von ihren Departementen bezüglich wirtschaftlichen Verhaltens unterschiedlich sensibilisiert sind.

Den Benutzerorganisationen stehen keine Instrumente (z.B. Informatikhilfsmittel) und Informationen (z.B. Daten) zur Verfügung, um ihr wirtschaftliches Management zu vereinfachen.

Die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse und Meinungen der Benutzerorganisationen bei der Auswahl eines Dienstleisters sowie seiner Beurteilung im Nachhinein würde eine effizientere Nutzung dieser externen Ressourcen erlauben.

5 Vorausgehende Evaluation gewisser laufender Reformen (NRM und Mietermodell)

Welche Konsequenzen haben die laufenden Reformen für die Koordination zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen?

5.1 Beschreibung der Reformen

Seit dem Jahr 2006 basieren die Erarbeitung des Voranschlags und die Präsentation der Rechnung des Bundes auf dem neuen Rechnungsmodell (NRM), das mit zahlreichen Änderungen verbunden ist. Eine davon, die Verrechnung von Leistungen, betrifft das BBL ganz besonders.

Der Voranschlag 2007 und der Finanzplan 2008-2010, die dem Parlament vorgelegt werden, sind zum ersten Mal gemäss den Normen des NRM erstellt worden. Dazu haben die Eidgenössischen Räte im Herbst 2005 das neue Gesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt verabschiedet. Dieses ist am 1. Mai 2006 gleichzeitig mit der neuen Finanzhaushaltverordnung in Kraft getreten.

Das NRM verbessert die für die Entscheidungsfindung der politischen Behörden erforderliche Transparenz. So verfügt das Parlament über eine effizientere Unterstützung bei der Ausübung seiner Budgethoheit. Ferner können dank des NRM im Bereich des Verwaltungs- und Unternehmensmanagement die Bedingungen geschaffen werden, die für eine effiziente Nutzung der verfügbaren Personal-, Finanz- und Informatikressourcen notwendig sind.

Das NRM bezweckt über eine Reihe von Massnahmen eine effizientere Mittelzuweisung und einen grösseren Spielraum für die Leitungen der Bundesämter. So ist vorgesehen, den betroffenen Bundesämtern, die Verantwortung für die Verwaltung der Kredite zu übertragen und eine interne Leistungsverrechnung einzuführen. In Zukunft wird sich der Einkauf bestimmter Leistungen bei anderen Verwaltungseinheiten auf die Kredite auswirken. Um die Verwaltungseinheiten für die Kosten zu sensibilisieren, werden sie gezwungen sein, eine auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichtete Kostenrechnung einzuführen.

In ausgewählten Bereichen wird der Austausch von Leistungen innerhalb der Bundesverwaltung verrechnet, was sich auf die Kredite auswirkt. Mit der *internen Leistungsverrechnung* will der Bund die Kostentransparenz im Bereich der Verwaltungstätigkeiten erhöhen und für Wettbewerb unter den internen Dienstleistungserbringern sowie zwischen diesen und den externen Konkurrenten sorgen. Mit diesen beiden Zielen soll die Rentabilität innerhalb der Verwaltung erhöht werden. Eine Leistungsverrechnung ist jedoch nur möglich, wenn der Leistungserbringer eine Kostenrechnung führt. Deshalb besteht ein enger Zusammenhang mit der Einführung der *Kostenrechnung* in der gesamten Verwaltung.

In diesem Bereich gehört das BBL zusammen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zu den ersten, die ihre Leistungen seit dem 1. Januar 2007 «fakturieren». Dazu hat das BBL das marktorientierte (im Gegensatz zum kostenorientierten) Mietermodell eingeführt. Dieses basiert auf dem Grundsatz, dass Mieten gemäss dem Standort des Amtes (Zentrum, Peripherie, Grossstadt) sowie der Art der gemieteten Räumlichkeiten (Büro, Archiv, Cafeteria) fakturiert werden. Dank Untersuchungen und Vergleichen mit dem Privatsektor konnten Kosten für die

verschiedenen Perimeter der Region Bern und je nach Standort in der Schweiz definiert werden.

Die Einführung der ersten Etappe dieses marktorientierten Mietermodells erfolgt 2007 und betrifft die Büro- und Verwaltungsgebäude, Garagen und Parkplätze.

Die zweite Etappe 2009 umfasst anschliessend alle übrigen Immobilien, insbesondere die Zollgebäude und Liegenschaften im Ausland. Dabei wird man sich auf ein kostenorientiertes (im Gegensatz zum marktorientierten) Mietermodell stützen. Das BBL hat insbesondere mit den Generalsekretariaten und den Verwaltungseinheiten rund 420 Mietverträge abgeschlossen.

5.2 Beurteilung der Reformen

Die beim BBL befragten Personen beurteilen die Einführung des Mietermodells allgemein positiv. Einerseits erfährt man auf diese Weise, von wem ein Gebäude genutzt wird, wie die Flächen aufgeteilt sind und wie viel dies kostet bzw. einbringt. Andererseits kann den Benutzern der Status von Kunden zugewiesen werden, weil ihnen die Mieten und Dienstleistungen verrechnet werden (letztere allerdings erst ab der zweiten Phase 2009).

Gemäss einigen beim BBL befragten Personen werden die Benutzerorganisationen aufgrund der erhöhten Transparenz ebenfalls stärker für die Kostenaspekte sensibilisiert. Folglich werden sie weniger Dienstleistungen verlangen und bereit sein, das Stadtzentrum von Bern zu verlassen und sich in der Peripherie anzusiedeln. Von den Vorteilen eines wirtschaftlichen Verhaltens profitieren die Bundesämter allerdings nur wenig. Die Auswirkungen und Vorteile eines solchen Verhaltens werden nicht ausreichend erklärt.

Die Einführung des Mietermodells erfolgte parallel zum Abschluss eines *Rahmen-Service-Level-Agreement*[63]. Dabei handelt es sich um eine mit den Generalsekretariaten der Departemente unterzeichnete Vereinbarung über den Umfang der gewünschten Dienstleistungen. Will ein Bundesamt mehr Leistungen als die Norm beziehen, muss es mehr dafür bezahlen. Die *Mietvereinbarung* wird mit den Verwaltungseinheiten abgeschlossen und ist für jedes Gebäude spezifisch. Diese Vereinbarungen haben den Vorteil, dass die Rechte und Pflichten des BBL und der Departemente klar geregelt sind. Die Departemente bestimmten eindeutig den Umfang der Leistungen gegenüber den Bundesämtern.

Für die meisten befragten Personen aus den Benutzerorganisationen ist die Einführung des Mietermodells gerechtfertigt. Sie sind der Meinung, der Bund müsse seine Kosten besser begründen und wissen, wie viel seine Dienstleistungen kosten.

Einige Gesprächspartner gehen davon aus, dass die Einführung des Mietermodells keine Auswirkungen auf das wirtschaftliche Verhalten haben wird, weil es sich nur auf die Rechnungslegung auswirke. Für viele hat die Fakturierung interner Leistungen keinen Sinn, da diese zwangsläufig beim BBL eingekauft werden müssen. Die beim BBL befragten Personen sind sich dieses Problems der in ihrer Wahl nicht freien Kunden ebenfalls bewusst.

63 Service Level Agreement (SLA), BBL 2006a.

Die Gespräche zeigen, dass die Einführung des Mietermodells auch zu gesteigerten Erwartungen an Informationen, Flexibilität sowie Qualität der Kommunikation und Dienstleistungen führen wird.

Die VILB ist im Übrigen in ihrer aktuellen Fassung nicht für die neue Logik der Beziehungen zwischen dem BBL und den Benutzerorganisationen im Zusammenhang mit der Einführung des NRM ausgelegt. In diesem Rahmen ist klar zu regeln, welche Rechte und Pflichten die Benutzerorganisationen und insbesondere diese neuen «Mieter» besitzen. Das BBL ist zurzeit dabei, entsprechende Änderungen aufgrund der Einführung des NRM zum 1. Januar 2007 zu prüfen.

5.3 Zusammenfassung

Die Einführung des Mietermodells, des NRM sowie der Kostenrechnung stösst im Rahmen der Immobilienverwaltung sowohl innerhalb des BBL als auch bei den Benutzerorganisationen auf hohe Akzeptanz.

Wie oben ausgeführt gehen alle diesbezüglichen Massnahmen in Richtung einer höheren Kostentransparenz und der Entwicklung einer Beziehung zwischen Dienstleister und Kunden. Dies wurde sogar im BBL insgesamt bestätigt. Die Verordnung wird diesem Umstand Rechnung tragen müssen.

Trotzdem ist zu befürchten, dass sich die Benutzerorganisationen mit der Einführung der Leistungsverrechnung wie Mieter verhalten und anspruchsvoller werden.

Die beiden Stufen der Vereinbarungen (Rahmen-Service-Level-Agreement mit den Departementen und Mietvereinbarung mit den Bundesämtern) dürften gegenüber allen Benutzern eine klare Kommunikation der Entscheidungskompetenzen des Departements, der Bundesämter und des BBL erlauben.

Allerdings werden erst ab dem 1. Januar 2009 alle Dienstleistungen und Flächen der nicht als Verwaltungsgebäude geltenden Liegenschaften (bei denen die Kosten als Basis verwendet werden) verrechnet. Daher können die tatsächlichen Auswirkungen erst dann beurteilt werden.

6 Schlussfolgerung

Als Fazit sollen an dieser Stelle einige zusammenfassende Elemente dieser Evaluation aufgegriffen werden.

Schwierige Querschnittsposition

Das BBL hat als die für die Verwaltung ziviler Bauten verantwortliche Behörde Beziehungen zu allen Bundesämtern und ihren Departementen. Auf diese Weise hat es mit unterschiedlichen und mehr oder weniger auf eine optimale Zusammenarbeit ausgerichteten Organisationen zu tun. Nicht alle Benutzerorganisationen werden von ihrem jeweiligen Departement angemessen informiert.

Ferner stossen die vom BBL ergriffenen Massnahmen (als Reaktion auf die Ziele des Bundes und in Absprache mit den Generalsekretariaten der Departemente) bei den Betroffenen nicht immer auf Akzeptanz. Dies erklärt gewisse Kritikpunkte an die Adresse des BBL.

Das BBL ist von den vom Parlament zur Verfügung gestellten personellen und finanziellen Ressourcen abhängig.

Stärken

Das BBL hat es geschafft, die zivile Immobilienverwaltung des Bundes zu professionalisieren.

Das BBL hat auf die Anforderungen der Entlastungsprogramme und der RVR-NOVE reagiert.

Das BBL hat zahlreiche Projekte durchgeführt: Personalschulung, Festlegung von Prozessen, Einführung von SAP, Datenerhebung, Einführung des Mietermodells und Verrechnung der Leistungen im Rahmen des NRM.

Schwächen

Die strategischen Ziele sind nicht ausreichend konkretisiert (nicht quantifizierte Ziele, unklare Fristen) und lassen dem BBL viel Spielraum.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Benutzerorganisationen wird nicht ausreichend genutzt.

Die Lern- und Verbesserungsprozesse sind nur wenig entwickelt. Die Leistungen werden nicht bewertet.

Die Funktionsweise ist noch wenig standardisiert und hängt stark von den Ansprechpartnern statt den Prozessen ab.

Der Kommunikation zwischen dem BBL, den Departementen und den Benutzerorganisationen fehlt es an Transparenz auf beiden Seiten.

Sparpotenzial

Diese Frage konnte nicht im Einzelnen geprüft werden. Die Analyse des Sparpotenzials, die ursprünglich im Rahmen eines quantitativen Benchmarking geplant war, konnte nicht durchgeführt werden. Das BBL wird erst nach Einführung der Kostenrechnung über entsprechende Daten zur Struktur und Qualität verfügen.

Ein Sparpotenzial besteht jedoch gewiss angesichts der Gewinne aus einer besseren Kommunikation mit den Benutzerorganisationen, der Standardisierung der Verfahren, der Mobilisierung der Verbesserungs- und Lernprozesse, der Entwicklung von Instrumenten zur Förderung eines wirtschaftlichen Verhaltens, der Einführung des Mietermodells, der Umsetzung der Leistungsverrechnung sowie dem Vergleich mit anderen in der Immobilienverwaltung tätigen Organisationen.

Bibliografie

Bundesrat, 2000: Réforme du gouvernement et de l'administration, Rapport final de la Direction du projet, Bern.

Bundesrat, 2005: Botschaft über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Ziviles Bauprogramm 2006), Bern.

EFK 2002: Office fédéral des constructions et de la logistique et Administration fédérale des douanes. Examen de 3 grands projets de construction en cours de planification dans le domaine de l'administration fédérale des douanes.

EFK 2005: Bundesamt für Bauten und Logistik, Abteilung Objektmanagement. Prüfung der Gebäudereinigung, Bern.

EFK 2006: Bundesamt für Bauten und Logistik, Eidg. Technische Hochschule Zürich, armasuisse Immobilien. Querschnittsprüfung Bauten 2005: Überprüfung der Benutzerbedürfnisse und wirtschaftliche Realisierung von Bauvorhaben, Bern.

VBS, 2005: Immobilienstrategie VBS, Bern.

Detempler, Peter und Marettek, Christian, 2005: Praxisprobleme des kommunalen Immobilienmanagements, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 186–103.

EFQM, 1999a: Das EFQM-Modell für Excellence. Ausgabe für den Öffentlichen Dienst.

EFQM, 1999b: Excellence bewerten. Eine praktische Anleitung für erfolgreiche Entwicklung, Umsetzung und Review einer Selbstbewertungsstrategie für Ihre Organisation.

Ehlers, Karl-Heinz, 1997: Corporate Real Estate-Funktionen und Voraussetzungen für ein Immobilien-Management durch den Staat, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, S. 827–842.

ETH, 2000: Immobilien-Handbuch 2000, Empfehlungen für das Immobilienmanagement, Zürich.

Falk, Bernd, 1997: Immobilien-Management-Grundlagen, Stand und Entwicklungsperspektiven, in: Falk, Bernard (ed), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, S. 11-36.

Grieder, Urs und Zangger, Thomas, 2005: Mein Arbeitsplatz. Ein Überblick über Neues und Bekanntes, Planconsult, Basel.

Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2003: IMMO Dienstleistungen, Zürich.

Hochbaudepartement der Stadt Zürich, 2004: IMMO Raumstandards, Zürich.

Inspektorat VBS, 2002: Immobilienmanagement im VBS, Bern.

Joos, Hans Ulrich, 2005: Bericht zum Immobilienmanagement, Umsetzung Projekt IMAG, Departement Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau.

Klopfstein, Markus, 1999: Facility Management beim Bundesamt für Bauten und Logistik, Nachdiplomstudium, Hochschule für Technik und Architektur Bern.

Maintenance and Facility Management Society of Switzerland (MFS), 2001: Richtlinie. Benchmarking im Facility Management, Brunnen.

Meyer-Meierling, Peter et al., 1998: Baukosten-Kennzahlensystem. Benchmark für Neubau, Kostenrichtwerte für Gebäudeerneuerung, Effi Bau, Zürich.

BBL, 2002a: Das Leitbild im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Bern.

BBL, 2002b: Die Unternehmenspolitik im Bundesamt für Bauten und Logistik 2003, Bern.

BBL, 2003: Projekthandbuch Sanierung und Erweiterung Schweizerisches Landesmuseum Zürich, Bern.

BBL, 2004a: Unterbringungskonzept 2012. Grundsätze für die Unterbringung der Zivilen Bundesverwaltung, Bern.

BBL, 2004b: Visionen und Strategien im Bundesamt für Bauten und Logistik, Bern.

BBL, 2004c: Bauwerkserhaltungskonzepte für das Bundesamt für Bauten und Logistik, Bern.

BBL, 2005a: Jahresziele 2006 des BBL, Bern.

BBL, 2005b: Projektdefinition. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, Bern, Fellerstrasse 21. Bern.

BBL, 2005c: Projektdokumentation/Kostenvoranschlag. Projekt Landgut «Lohn» Kehrsatz, Bern.

BBL, 2005d: Projektdokumentation. Projekt Parlamentsgebäude, Umbau und Sanierung, Bern.

BBL, 2005e: Projekthandbuch Schweizerische Landesbibliothek, Neubau Tiefmagazin West, Bern.

BBL, 2005f: Geschäftsordnung des Bundesamts für Bauten und Logistik vom 1. Januar 2005, Bern.

BBL, 2005g: Entwurf Richtlinien. Portfolio-Kennzahlen. Teilportfolio-Büro- und Verwaltungsgebäude, Bern.

BBL, 2005h: Weisungen über die Kompetenzen im Bundesamt für Bauten und Logistik (Kompetenzordnung), Bern.

BBL, 2005i: Objektverzeichnis des BBL, Voranschlag 2006, Bern.

BBL, 2005j: Weisungen über die wirtschaftliche Nutzung der zivilen Bundesbauten, Bern.

BBL, 2006a: Sitzung der Kommission für öffentliche Bauten des Nationalrates (KöB-NR) 2. Mai 2006. Unterlagen des BBL, Bern.

BBL, 2006b: Projektpflichtenheft. Projekt 2001.233 Gesamtsanierung Inselgasse 1. Bern.

BBL, 2006c: Stand der Verpflichtungskredite, Rechnung 2005, Bern.

BBL, 2006d: Leistungsbereich Unterbringung Rahmen Service Level Agreement, Bern.

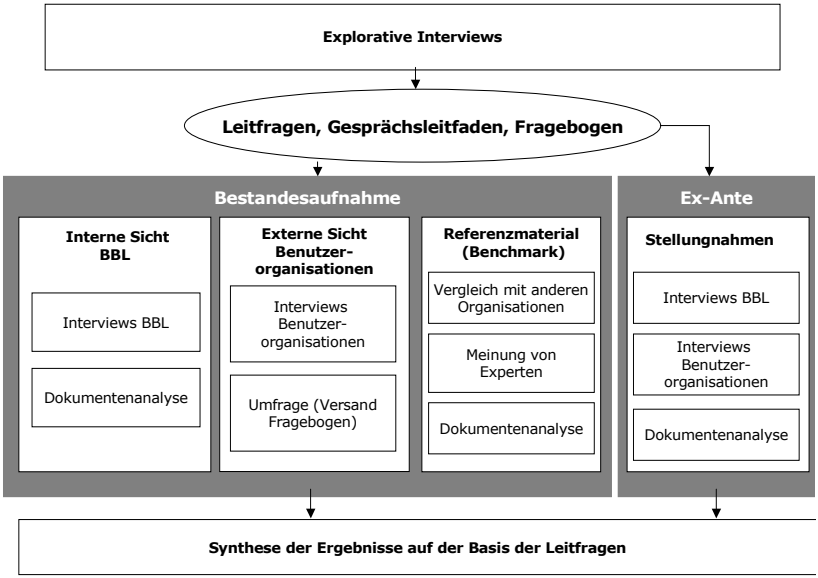
Pfnür, Andreas, 2002: Modernes Immobilien-Management. Facility Management und Corporate Real Estate Management, Springer-Verlag, Berlin.

pom+consulting AG, 2005: FM Monitor 2005, Zürich.

Schedler Kuno et al., 2006: Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden, Ergebnisse einer empirischen Studie, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen.

Welling, Peter, 1997: Portfolio-Management für Immobilien, in: Falk, Bernard (ed.), Das grosse Handbuch Immobilien-Management, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech, S. 663–710.

Übersicht Evaluationskonzept



Liste der im Rahmen der Interviews befragten Personen

Ayer Christian	Sekretär der Finanzkommissionen
Barbier-Mueller Thierry	Delegierter Verwaltungsrat, Société Privée de Gérance, Genf
Bruchez Pascal	Leiter Bauten Ausland, Projektmanagement, BBL
Brugnoli Ezio	Vizedirektor, Leiter Bereich Bauten, BBL
Brunetta Bruner Katja	Portfoliomanager, BBL
Casanova Reto	Leiter Abteilung Management Services, BBL
Coppey Christian	Verantwortlicher der Immobilienverwaltung Westschweiz und Bern, Crédit Suisse, Lausanne
Dörig Hans-Rudolf	Stellvertretender Generalsekretär, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Dysli Michel	Chef Sektion Betriebsdienste, Bundesamt für Statistik
Ferrari-Visca Bruno	Stellvertretender Generalsekretär, EDI
Freiburghaus Peter	Leiter Immobiliengrundlagen, BBL
Frösch Martin	Gesamtprojektleiter Projekt ProReMo, BBL
Gengenbach Andreas	Leiter Objektmanagement, BBL
Grütter Peter	Generalsekretär, EFD
Hasler Martin	Sekretär der Kommissionen für öffentliche Bauten
Jeannet Eric-Serge	Mandatsleiter, EFK
Keller Erich	Leiter Sektion Ressourcen und Logistik, Bundesamt für Energie
Klopfstein Markus	Leiter Facility Management und Betrieb, Paul Klee Zentrum, Bern
Koller Daniel	Objektverantwortlicher, Sektion Objektbewirtschaftung und Betrieb, BBL
Kuchen Hans-Ulrich	Direktionsbereich Zentrale Dienste, Bundesamt für Migration
Küpfer Bernhard	Bereichsleiter Logistik, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
Lehmann Paul	Leiter Dienste, Bundesamt für Strassen
Lehmann Walter	Leiter Immobilienmanagement, Generalsekretariat, EDI
Lendenmann Peter	Leiter Logistik, Bundesamt für Kommunikation
Marchand Gustave	Direktor, BBL
Matthey-Doret Bernard	Portfoliomanager, BBL
Patthey Christophe	Portfoliomanager, BBL
Perler Marius	Projektmanagement, BBL
Perrottet Etienne	Leiter Technischer Dienst, Kanton Neuenburg
Scheidegger Daniel	Chef Sicherheit und Infrastruktur, Parlamentsdienste

Scherrer Guido	Chef Koordination EDA/BBL, EDA
Staub Peter	Geschäftsführer, pom+Consulting, Zürich
Swoboda Fredy	Bereichsleiter, Immobilienmanagement, Stadt Zürich
Tichy Herbert	Direktor, KBOB
Treichler Willy	Leiter Bauten, Bundesamt für Kultur
Winkler Hanspeter	Leiter Projektmanagement, BBL
Wölfli Ronald	Leiter Liegenschaften, BBL
Wyss Christian	Finanzinspektor, BBL
Zbinden Andreas	Leiter Logistik, Bundesamt für Energie
Zumbühl Peter	Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen, EFK

Fragebogen für die Einheiten der Bundesverwaltung

Liste der gestellten Fragen

1. Haben Sie beim BBL eindeutige Ansprechpersonen? (1 = nein, überhaupt nicht; 6 = ja, umfassend)
2. Wie beurteilen Sie die fachliche Kompetenz Ihrer Ansprechpartner? (1 = sehr gering; 6 = sehr hoch)
3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen? (1 = nein, sehr schlecht; 6 = ja, sehr gut)
4. Werden Ihre Anfragen termingerecht erledigt? (1 = nie, 6 = immer)
5. Hält sich das BBL an die getroffenen Abmachungen? (1 = nein, überhaupt nicht; 6 = ja, vollständig)
6. Wie beurteilen Sie insgesamt die Kommunikation zwischen Ihnen und dem BBL? (1 = sehr schlecht; 6 = sehr gut)
7. Stellt Ihnen das BBL zweckmässige Instrumente (Informatik) oder Dokumente, welche die Bewirtschaftung der Gebäude erleichtern, zur Verfügung? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, umfassend)
8. Wie hat sich die Qualität der Dienstleistungen seit der Neuorganisation des BBL (1999) verändert? (1 = sehr negativ entwickelt; 6 = sehr positiv entwickelt)
9. Nimmt das BBL Ihre Anregungen und Bemerkungen auf (Vorschläge, Kritik)? (1 = nie; 6 = immer)
10. Fühlen Sie sich durch das BBL als Kunden behandelt? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, vollständig)
11. Verfügen Sie im Entscheidungsfindungsprozess über angemessene Mitsprachemöglichkeiten/Einflussmöglichkeiten? (1 = nein, überhaupt nicht, 6 = ja, vollständig)

Beispiel des Formats:

3. Informiert Sie das BBL angemessen über den Stand der Dinge Ihrer Anfragen?
(1 = nein, sehr schlecht; 6 = ja, sehr gut)

Bemerkungen und Erfahrungen: **1 2 3 4 5 6**

_____ ☐☐☐☐☐☐

_____

_____

Liste der Einheiten der Bundesverwaltung, die auf den Fragebogen geantwortet haben

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Bundesamt für Energie

Bundesamt für Gesundheit

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

Bundesamt für Justiz

Bundesamt für Kommunikation

Bundesamt für Kultur

Bundesamt für Landwirtschaft

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

Bundesamt für Metrologie

Bundesamt für Migration

Bundesamt für Polizei

Bundesamt für Privatversicherungen

Bundesamt für Raumentwicklung

Bundesamt für Sozialversicherung

Bundesamt für Sport

Bundesamt für Statistik

Bundesamt für Strassen

Bundesamt für Umwelt

Bundesamt für Verkehr

Bundesamt für Veterinärwesen

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung

Bundesamt für Wohnungswesen

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Eidgenössische Finanzkontrolle

Eidgenössische Finanzverwaltung

Eidgenössische Steuerverwaltung

Eidgenössische Zollverwaltung

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Raumbewirtschaftung Ausland, Koordination EDA/BBL

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Ressourcen und Aussennetz, Raumbewirtschaftung Inland

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Generalsekretariat

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Gruppe Verteidigung

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Gruppe armasuisse

Eidgenössisches Personalamt

Parlamentsdienste

Schweizerisches Bundesarchiv

Staatssekretariat für Bildung und Forschung

Staatssekretariat für Wirtschaft

Immobilienportfolio BBL

	Allgemeine Bundesverwaltung	Ausland	Zoll	Bildung	Forschung	Kunst und Kultur	Sport	Repräsentation Inland	Übrige Bauten	**Total**
Einfamilienhaus	5	84	63		21	11	2	9	16	**211**
Mehrfamilienhaus	5		224		6	4	1	3	29	**272**
Wohnung		219								**219**
Betriebs-/Geschäftsgebäude	19	1	1		13	7	4	1	18	**64**
Museums-/Bibliotheksgebäude	4	1	1			15				**21**
Büro-/Verwaltungsgebäude	241	3	8	1	12	4	3	1	9	**282**
Zollgebäude/Zollanlagen			465							**465**
Parkhaus/Einstellhalle/Garage	17		80		14	3	4	2	3	**123**
Parkplatz	4		11		1		5		15	**36**
Unterkunftsgebäude	1		13		3	7	7	3	10	**44**
Lagergebäude	22		54		26	15	8	3	24	**152**
Schulungsgebäude	4	4	1	2	8		1	1	2	**23**
Forschungsgebäude	12		1		26	1			4	**44**
Landwirtschaftsgebäude	9		5		90	21	1	3	12	**141**
Infrastrukturgebäude/-anlage	7		78		8	7	5		78	**183**
Kanzleigebäude Ausland		220								**220**
Residenzgebäude Ausland		150								**150**
Sportanlage	1		1			2	27			**31**
Turn-/Sporthalle			1		2		8			**11**
Kulturhistorisches Objekt	1				4	14	1	2	3	**25**
Schutzbauwerk	2					1		1	4	**8**
Verschiedenes	5	7	28		4	4	3		13	**64**
Total	**359**	**689**	**1035**	**3**	**238**	**116**	**80**	**29**	**240**	**2789**

Marktorientiertes Mietermodell
Unterbringungskonzept UK 2012

Quelle: PVK, ausgehend von BBL, 2006a

Impressum

Bericht der PVK

Dr. Nicolas Grosjean, PVK (Projektleitung)

Norina Frey, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Hedwig Heinis, PVK (administrative Mitarbeit)

Externe Projektberatung

Dr. Peter Staub, pom+Consulting, Zürich (Experte, Durchführung des Benchmarkings)

Elise Guillaume, pom+Consulting, Zürich (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt allen Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft und allen Einheiten der Bundesverwaltung, die sich an der Umfrage beteiligt haben.

Ein besonderer Dank geht an die Direktion und die Mitarbeitenden des BBL, die die vorliegende Untersuchung konstruktiv unterstützt und die von uns gewünschten Informationen stets rasch und umfassend zur Verfügung gestellt haben.

Kontakt:

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)
Parlamentsdienste
CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Aufsichtskommissionen

Originalsprache des Berichts:

französisch