

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über ihre Abklärungen im Jahre 1993**

vom 12. April 1994

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin,  
sehr geehrter Herr Ständeratspräsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte orientieren Sie im vorliegenden Bericht über die gemeinsame Inspektion zur

- Planung und Raumbewirtschaftung in der allgemeinen Bundesverwaltung.

Seit dem letzten Jahresbericht sind folgende Berichte erschienen:

- Motion Telefonüberwachung (Vorstoss zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zum gleichen Thema vom 9. Nov. 1992, BBl 1993 I 1109 ff.; Amtl. Bull. N 1993 1232; Amtl. Bull. S 1993 973)
- Leitbild der Geschäftsprüfungsdelegation (BBl 1993 II 297 ff.)
- Interpretation der Staatsschutzweisungen (Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation; BBl 1993 II 304 ff.)
- Der Pilotenaustausch mit Südafrika (Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation; BBl 1994 I 100 ff.)
- Evaluation EFFI-QM-BV (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates; BBl 1994 I 438 ff.)
- Vollzugsprobleme im Tierschutz (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates; BBl 1994 I 618 ff.)

Kurz vor dem Abschluss stehen folgende Untersuchungen:

- Vollzugskonzept im Flüchtlingsbereich (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates)
- Die Kohärenz staatlicher Aktivitäten; Das Beispiel des Vollzugs der Luftreinhaltepolitik (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates)
- Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates)

Wir beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

12. April 1994

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen  
Die Präsidenten: Heinz Schwab, Nationalrat  
Bühler Robert, Ständerat

# **I. Vertiefte Abklärungen**

## **Planung und Raumbewirtschaftung in der allgemeinen Bundesverwaltung**

### **A. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 5. und 16. November 1993**

#### **1 Einleitung**

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat sich schon wiederholt mit der Frage der Bundesbauten befasst. Im Anschluss an die Untersuchung über den Umbau des Schlosses Prangins, dem Westschweizer Sitz des schweizerischen Landesmuseums, überprüfte sie die Bauverfahren beim Bund. Nach dieser Untersuchung erstellte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates im April 1990 einen Zwischenbericht zuhanden der Arbeitsgruppe, die vom Bundesrat mit der Untersuchung der Reorganisation im Bereich der Bundesbauten beauftragt worden war. Sie hatte ihre Inspektion bis zur Einführung der neuen Organisation eingestellt und dabei dem Bundesrat die Kriterien bekanntgegeben, nach denen sie die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zu untersuchen gedachte. Ebenfalls aufgeschoben hatte sie die über die Unterbringung der Bundesverwaltung im Raume Bern vorgesehene Inspektion. Denn die Reorganisation im Bauwesen umfasst sowohl die Bauverfahren als auch die Planung bei der Raumbeschaffung der allgemeinen Bundesverwaltung.

Die Durchführung einer Untersuchung über die Raumbeschaffung wurde im Rahmen des Jahresprogrammes 1992 der Geschäftsprüfungskommissionen beschlossen und einer Arbeitsgruppe übertragen, die sich aus den Sektionen der beiden mit der Mittelüberwachung betrauten Kommissionen zusammensetzt (horizontale Sektion 3 für die GPK des Nationalrates und horizontale Sektion 2 für die GPK des Ständerates).

Nachdem die nötigen Informationen eingeholt und zahlreiche Anhörungen und Besichtigungen (vgl. beiliegende Liste) vorgenommen worden waren, hat die Arbeitsgruppe den vorliegenden Bericht verfasst. Er ist den beiden Geschäftsprüfungskommissionen zur Genehmigung vorgelegt worden.

#### **2 Ziele der Inspektion**

Das Grundthema der Inspektion war die Raumbedarfsplanung der allgemeinen Bundesverwaltung und deren Aufgabenzuordnung. Im Verlauf der Inspektion sind weitere Themen hinzugekommen und in die Untersuchung einbezogen worden.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei ihrer Untersuchung auf das methodische Vorgehen dieser Planung und die dabei erzielten Ergebnisse konzentriert.

Nach Auffassung der Kommissionen sollte die Raumbedarfsplanung rationeller gestaltet werden, und zwar sowohl in bezug auf den Einsatz der in der Verwaltung vorhandenen Mittel als auch in bezug auf das entsprechende Instrumentarium.

Die Voraussetzungen dafür sind:

- a. Die Formulierung einer Gesamtstrategie:
  - Festlegung der Ziele bei der Raumbeschaffung
  - Bereitstellung des Instrumentariums zur Erreichung dieser Ziele (Verwaltungsorganisation, Verfahren, Arbeitsmethoden).
- b. die Entwicklung einer Methode, die es ermöglicht, bei Entscheidungsprozessen in Raumbeschaffungsfragen auf objektive Grundlagen und taugliche Arbeitsinstrumente zurückgreifen zu können.

Die Inspektion sollte Antworten auf folgende Fragen liefern:

- Wie wird die Raumbedarfsplanung und ihre Aufgabenzuteilung konzipiert und realisiert?
- Werden die Räumlichkeiten rationell genutzt?
- Bringt die Reorganisation im Bereich der Bundesbauten die vorgesehenen Verbesserungen in der Raumbewirtschaftung und -beschaffung?

### 3 Standortbestimmung

Als die Arbeitsgruppe im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen mit den Inspektionsarbeiten begann (Sept. 1992), war die Reorganisation des Bauwesens des Bundes, die der Bundesrat am 27. November 1989 beschlossen hatte und die am 21. Dezember 1990 gutgeheissen wurde, bereits im Gange. Die neue Verordnung über das Bauwesen des Bundes trat am 1. Januar 1992 in Kraft. So konnte die Koordinationsstelle Bauten Zivil (KBZ) Anfang 1992 ihre Tätigkeit aufnehmen. Diese Reorganisation wirkt sich nicht nur auf das Bauverfahren als solches aus, sondern auf die gesamte Planung der Gebäude- und Raumbeschaffung.

Die Firma McKinsey hatte im Rahmen des Projektes EFFI-QM alle Bereiche des Bauwesens untersucht und verschiedene Reorganisationsmassnahmen vorgeschlagen. Nach dieser Untersuchung und den Vorschlägen, welche die Firma McKinsey 1988 in ihrem Schlussbericht vorlegte, beauftragte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung, bis Ende 1990 einen Bericht und einen Antrag über ein Reorganisationskonzept und dessen Realisierung zu liefern. Der Bundesrat hatte den Auftrag der Arbeitsgruppe wie folgt definiert:

- Der Führungs- und Steuerungsaufwand sollte reduziert werden und zu diesem Zweck wären die Führungssysteme durch ein entsprechendes Projektmanagement zu verbessern;
- die Verantwortlichkeiten zwischen den am Bauprozess beteiligten Stellen sollten klar geregelt werden;
- die von der Verwaltung erbrachten Leistungen sollten reduziert werden, indem vermehrt Aufträge an die Privatwirtschaft vergeben werden;
- die ohne dienstrechtliche Nachteile freizusetzenden Stellen sind klar nachzuweisen;
- analog zum EMD sollte für den nichtmilitärischen Bereich im EFD (Finanzverwaltung) eine Koordinationsstelle Bauwesen Zivil geschaffen werden;
- das Amt für Bundesbauten soll gesamthaft reorganisiert werden unter Straffung seiner Amtshierarchie.

Die vom Bundesrat beauftragte Gruppe schlug ein Reorganisationsmodell vor, das auf einer Reihe von Organisations- und Ablaufskonzepten basierte. Nachstehend sind die wichtigsten aufgeführt:

Die verschiedenen am Bauprozess beteiligten Stellen müssen ihre Tätigkeiten auf klar definierte Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung abstützen; die Arbeitsabläufe müssen dem Grundsatz entsprechen, wonach Auftraggeber und Ausführende auseinanderzuhalten sind. Dies führte zur Definition neuer Rollen für alle am Bauprozess Beteiligten und infolgedessen zu neuen Aufgaben und Strukturen im Bauwesen des Bundes.

Aus diesen Reorganisationsarbeiten ging die Schaffung der Koordinationsstelle Bauwesen Zivil und eine neue Organisation des Amtes für Bundesbauten hervor.

Mit seinem Beschluss vom 21. Dezember 1990 stimmte der Bundesrat dem Bericht der Arbeitsgruppe zu und legte die Termine für die Umsetzung der Aufbau- und Ablauforganisation fest.

Diese Reorganisation führte bei der Raumbewirtschaftung zu einer Reihe von Änderungen. Unter der alten Organisation war die Raumbeschaffung zum grossen Teil Sache des Amtes für Bundesbauten (AFB), das somit Aufgaben aus dem strategischen wie auch aus dem operationellen Bereich übernahm. Für die Planung und Raumzuteilung war auch die Koordinationskommission für die Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung (KUB) zuständig. Die Investitionsplanung und die Liegenschaftsdienste gehörten zur Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Mit der neuen Organisation werden der strategische und der operationelle Bereich voneinander getrennt; die KBZ ist für den strategischen Bereich zuständig und das AFB für den operationellen.

### **31 Ziele bei der Raumbedarfsplanung**

1961 wurde der erste Gesamtplan über die Raumverteilung der allgemeinen Bundesverwaltung in Bern erarbeitet. Dieser Gesamtplan hatte zum Ziel, die Standortsschwerpunkte in der Stadt Bern für die Unterbringung der verschiedenen Verwaltungseinheiten zu bestimmen. Wegen der Zunahme des Personalbestandes musste der erste Gesamtplan im Jahre 1977 überarbeitet werden; es wurden neue Standorte für die Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung vorgeschlagen, die auch in den Agglomerationsgemeinden lagen. Zwischen 1977 und 1984 wurde eine Umverteilung der Ämter zwischen den verschiedenen Departementen vorgenommen. Auch hatte sich der Personalbestand um 7,1 Prozent (644 Einheiten) erhöht. Aus diesen Gründen wurde 1985 ein neuer Gesamtplan erarbeitet, der vom Bundesrat am 29. September 1986 genehmigt wurde. Am 15. März 1993 hat der Bundesrat einem neuen Gesamtplan («Plan 2002») zugestimmt. Mit diesen Gesamtplänen wollte man im wesentlichen immer die teuren Mietobjekte zugunsten einer längerfristigen Unterbringung der Bundesverwaltung in bundeseigenen Gebäuden verringern. Bei der Erarbeitung des Gesamtplans 1985 wurden noch weitere Ziele eingeführt. Namentlich sollten die Raumbewirtschaftung verbessert und die bundeseigenen Liegenschaften aktiv bewirtschaftet werden. Diese wesentlichen Ziele – Verringerung der Anzahl Mietobjekte und stärkere Konzentration der weit verstreuten Bundesämter an weniger Standorten – flossen auch in den «Plan 2002» ein. Durch die Massnahmen, die aufgrund dieses Plans ergriffen werden sollen, dürfte die Anzahl Arbeitsplätze in bundeseigenen Gebäuden von 7500 auf 10 500 (60%/75%) steigen.

## 32 Organisation und Kompetenzteilung im Bereich der Planung und des Erwerbs von Räumlichkeiten

Um die Lage hinsichtlich Raumbedarfsplanung wirklich verstehen zu können, stellen wir die Organisation und die Kompetenzteilung zuerst nach der alten, dann nach der neuen Ordnung dar.

### *Die alte Ordnung (bis 1991)*

Die Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung und die Zuteilung der Räumlichkeiten oblagen bis 1991 dem Amt für Bundesbauten. Es war somit zuständig für die Beschaffung und den Erwerb von Räumlichkeiten, den Unterhalt einer Datenbank, die Erarbeitung mittel- und langfristiger Gesamtpläne sowie für deren Verwirklichung. Die Investitionsplanung, die Bewirtschaftung und der Liegenschaftsdienst, der für den Erwerb der Liegenschaften zuständig ist, gehörten jedoch in das Aufgabengebiet der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Das ehemalige Bundesamt für Organisation (BFO) wurde für die organisatorischen Aspekte der Raumbeschaffung beigezogen.

Auf Beschluss des Eidgenössischen Finanzdepartements und des Departements des Innern wurde 1978 eine Koordinationskommission (KUB) geschaffen. Sie sollte die Schwierigkeiten bei der Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung untersuchen und die Aktivitäten der verschiedenen betroffenen Bundesämter in den Bereichen Planung, Verwirklichung und Nutzung der Unterbringungsmöglichkeiten der allgemeinen Bundesverwaltung koordinieren und fördern. Die Ad-hoc-Kommission, die ins Leben gerufen worden war, um Ordnung in die in den sechziger und siebziger Jahren eher vernachlässigte Liegenschaftsbeschaffung zu bringen, wurde mit diesem Beschluss bestätigt. Die KUB setzte sich aus Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Präsidium), des Amtes für Bundesbauten und des Bundesamtes für Organisation zusammen. Obwohl die Kommission eigentlich für die Koordination bestimmt war, nahm sie genau umschriebene Aufgaben im Bereich der gesamten Raumbewirtschaftung der allgemeinen Bundesverwaltung wahr:

- sie erstellte die Gesamtpläne für die Unterbringung und überprüfte sie periodisch;
- sie arbeitete die allgemeinen Vorschriften für die Planung und die Nutzung von Unterbringungsmöglichkeiten zuhanden der Entscheidungsorgane aus;
- sie prüfte die Gesuche der Ämter nach zusätzlichem Raum;
- sie erarbeitete zuhanden des Bundesrates Vorschläge der Departemente über die Zuteilung der Räumlichkeiten;
- sie beaufsichtigte die Einhaltung der Vorschriften über die Raumnutzung;
- sie überprüfte, ob die Planung zielgerecht umgesetzt wurde.

Diese Kommission war auch mit der Zusammenarbeit mit Organen, die ergänzende oder gleiche Aufgaben hatten, betraut. Von diesen ebenfalls mit der Raumbewirtschaftung befassten Organen seien hier nur zwei erwähnt: die Kommission für den Erwerb von Grundstücken der Verwaltung und die Kommission, die die Unterbringungsschwierigkeiten der Kantone, der Regionen und der Gemeinden untersuchen musste. Aufgrund des Entscheids des Bundesrates, eine bestimmte Zahl Bundesämter zu dezentralisieren, wurde zusätzlich eine Ad-hoc-Kommission unter der Leitung des Generalsekretärs des Eidgenössischen Finanzdepartements geschaffen.

### *Heutige Ordnung*

Die Verordnung vom 18. Dezember 1991 über das Bauwesen des Bundes umschreibt die Aufgaben, die Kompetenzen und die Verantwortungen der mit dem Bauwesen befassten Dienststellen. Der KBZ fallen die strategischen Aufgaben zu, während das Amt für Bundesbauten den operationellen Bereich übernimmt.

Die KBZ (vgl. Art. 5 der genannten Verordnung) ist das zentrale Führungsorgan im Bauwesen des Bundes. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die räumliche Infrastruktur (Bauten und Anlagen) für Zwecke des Bundes bereitzustellen. So gehören alle Planungsaufgaben und die Zuteilung der Räumlichkeiten in ihren Zuständigkeitsbereich. Neben den Einheiten, die sich direkt am Ablauf der Bauvorhaben beteiligen (Sektion Projektdelegation), umfasst die organische Struktur der KBZ ebenfalls eine Sektion Unterbringung und Raumbewirtschaftung und eine Investitionsstelle. Es ist geplant, die Organisation der KBZ im Laufe des Jahres 1993 zu revidieren. Damit würden die Aufgaben im Zusammenhang mit der Miete von Liegenschaften, die gegenwärtig im Zuständigkeitsbereich der Sektion Unterbringung und Raumbewirtschaftung sind, einer Sektion «Miete» des Liegenschaftsdienstes übertragen.

Die KUB wurde Ende 1992 aufgrund der neuen Bauverordnung aufgelöst. Ihr Bestehen liess sich aufgrund der neuen Kompetenzen der KBZ nicht mehr rechtfertigen. Sie soll aber durch ein Koordinationsorgan mit anderen Aufgaben und einer anderen Zusammensetzung ersetzt werden. Im Rahmen der Massnahmen «Bodenrecht im Siedlungsbereich» hat der Bundesrat am 18. Januar 1991 die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» gebildet. Sie untersteht dem Direktor des Bundesamtes für Raumplanung und beschäftigt sich mit der Frage der Standortanforderungen für Bundesarbeitsplätze und mit der Frage eines koordinierten Handelns unter den betroffenen Bundesstellen (allgemeine Verwaltung und Regiebetriebe) sowie mit den Anliegen von Kantonen und Gemeinden. Diese Koordinationsgruppe hat folgende Aufgaben: Sie erarbeitet Konzepte für die Bundesarbeitsplätze und erstellt eine Übersicht über die Nutzungsreserven in den Liegenschaften des Bundes.

### **33      Arbeitsmethode**

Die Inspektion sollte ebenfalls Einblick in die methodische Vorgehensweise geben, die Entscheide aufgrund objektiver Berechnungen und gestützt auf sachbezogene Arbeitsinstrumente ermöglicht.

Die Geschäftsprüfungskommissionen konnten feststellen, dass die Verschiebung der Planungsaufgaben vom AFB in die Finanzverwaltung sich auch positiv auf die Methodik bei der Raumbedarfsplanung auswirkte. So war die KBZ gerade dabei, sich eine Reihe von Arbeitsinstrumenten zu erstellen, um die Räume effizient zu bewirtschaften. Zu diesen Instrumenten gehören:

- das Sammeln von Informationen (Raumkataster zur elektronischen Erfassung aller Arbeitsplätze sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht);
- Auswertung der Information im Hinblick auf ein rasches und zielgerichtetes Reagieren auf neue Raumbedürfnisse (unter anderem Schaffung eines Priorisierungssystems);
- Investitionsplanungssysteme, die die finanziellen Möglichkeiten rasch und transparent darzustellen vermögen.

Die erwähnten Hilfsmittel wurden im Zeitpunkt der Inspektion allerdings noch nicht eingesetzt. Einige davon, wie beispielsweise das Priorisierungssystem, befanden sich noch in der Versuchsphase und in der Weiterentwicklung. Ein externer Berater stand zur Verfügung. Die Ursache für die Verspätung liegt laut den Verantwortlichen der KBZ darin, dass die bis zur Reorganisation angewendete Arbeitsmethode der Dienstleistungsorgane für das Bauwesen in einigen Bereichen Lücken offenliess. Da elementares Grundlagenmaterial fehlt, kann die KBZ die effiziente und zielgerichtete Raumbewirtschaftung weder einführen noch durchsetzen.

Massgebend für die Raumbewirtschaftung sind nicht nur diese Instrumente, sondern auch die folgenden Richtlinien, Weisungen und internen Anleitungen:

- Weisungen vom 29. September 1986 über die Bürozeuteilung in der allgemeinen Bundesverwaltung; darin sind die Kriterien festgelegt, um Art und Grösse des Büros auf die Verantwortlichkeiten und die Funktionen der Beamtinnen und Beamten abzustimmen;
- die Anleitung von 1979 für die Belegungsplanung im Unterkunftswesen der allgemeinen Bundesverwaltung; die Bestimmungen über die Aufgabenteilung werden gegenwärtig revidiert, um sie der neuen Kompetenzverteilung, wie sie in der neuen Bauverordnung festgelegt ist, anzupassen und die Handlungsinstrumente und die Entscheidungsprozesse zu modernisieren;
- die Anleitung für die Bedürfnisabklärung bei Bauvorhaben aus dem Jahr 1978, die aus den erwähnten Gründen ebenfalls revidiert wird.

Die KBZ unterbreitete uns ein Schema des Planungsablaufs von Projekten mit folgenden Etappen:

- zunächst eine *strategische Planung*, die in erster Linie die staatlichen Aufgaben, die aufgrund der von Parlament und Bundesrat festgelegten Ziele zu erfüllen sind, langfristig definiert, und in zweiter Linie den daraus folgenden Finanz- und Personalbedarf festlegt;
- eine *Projektplanung*, die die verschiedenen strategischen Ziele auf die Ebene der Departemente und der Ämter überträgt;
- ein *Gesamtkonzept* für die Unterbringung, das folgende Faktoren berücksichtigt: Raumbedarf, der sich aus der strategischen und operationellen Planung ergibt; besondere Ziele bei der Raumbeschaffung, ökonomische Bewirtschaftung der Liegenschaften, Arbeitsplatzqualität und optimale Raumnutzung;
- schliesslich die *Raumbeschaffung* selbst: Festlegung eines Priorisierungssystems, Liegenschaftserwerb und Unterhalt sowie kontinuierliche Kontrolle der Nutzung und der Zuteilung der Räumlichkeiten.

## 4      **Feststellungen**

### 4.1     **Zu den Zielen**

*Das Hauptziel «Abbau von teuren Mietobjekten und längerfristig kostengünstige Unterbringung in bundeseigenen Gebäuden» wurde in den früheren Jahren nicht mit aller Konsequenz verfolgt und daher auch nicht erreicht.*

1961 entstand die erste Raumbedarfsplanung. Im Zeitraum von 1961–1992 stieg der Anteil der Räumlichkeiten in Mietobjekten von ungefähr 30 auf rund 40 Prozent. Zurzeit sind im Grosse Raum Bern von den rund 12 500 Beschäftigten des Bundes 7500 (60%) in 50 bundeseigenen Bauten untergebracht und 5000 (40%) in 117 Mietobjekten. Allein in den letzten drei Jahren musste der Bund 55 Objekte zumieten, um 2000 zusätzliche Arbeitsplätze unterzubringen.

Seit Anfang der sechziger Jahre hat die Bundesverwaltung keine eigenen Gebäude mehr erstellt.

Aufgrund der Baubotschaft 1991, die den Gesamtplan 1985, mit dem die Unterbringungsschwierigkeiten gelöst werden sollten, konkretisiert, haben die eidgenössischen Räte Kredite für den Bau von sieben Gebäuden bewilligt. Sie sollen 1800 Personen aufnehmen, davon ungefähr 600 ausserhalb von Bern (Dezentralisierungsmassnahmen). Diese Gebäude werden zwischen 1994 und 1998 erstellt. Der Plan 2002 sieht vor, im Grossraum Bern für 1100 Personen zwei weitere Liegenschaften mit Kaufrecht zuzumieten. Diese Verträge wurden in der Zwischenzeit ausgearbeitet und unterzeichnet. Der Baubeginn ist für 1994 vorgesehen.

Die Tatsache, dass der Bund lange Zeit keine Gebäude errichtet hat, die die Verwaltung im Grossraum Bern hätten beherbergen können, wirkt sich folgendermassen aus:

- a. Die jährlichen Kosten der Arbeitsplätze in den Mietobjekten wuchsen stark an. Die jährlichen Gesamtkosten für die gemieteten Räumlichkeiten stiegen von 1,65 Millionen im Jahre 1961 auf 16 Millionen im Jahre 1988 und auf 30 Millionen im Jahre 1991. Für 1993 sind die Kosten auf 38 Millionen veranschlagt. In den letzten fünf Jahren haben sich also die Kosten mehr als verdoppelt, wuchsen sie doch von 16 Millionen auf 38 Millionen an.

Die Miete eines Arbeitsplatzes machte 1961 noch durchschnittlich 1000 Franken aus. 1992 waren es bereits 7600 Franken. Auch hier lässt sich in den letzten drei Jahren ein beschleunigtes Wachstum feststellen. So betrug der durchschnittliche Preis pro Arbeitsplatz 1988 noch 5000 Franken. Bei den gegenwärtigen Mietpreisen könnte bei Neumieten eine obere Grenze von 20 000 Franken pro Arbeitsplatz erreicht werden.

Zu erwähnen ist, dass die Arbeitsplätze im Rohbau angeboten werden und demzufolge der Bund die notwendigen Investitionen für den Innenausbau und die Inneneinrichtung der Räumlichkeiten vornehmen muss.

- b. Da sich die Auswahl von Mietbüroräumen nach dem Angebot auf dem Immobilienmarkt richten musste und noch immer muss, sind die meisten gemieteten Gebäude eher klein. Dies führt zu einer Zersplitterung mit betrieblich-organisatorischen Negativwirkungen in verschiedenen Sektoren der Bundesverwaltung. So ist beispielsweise das EDA auf 18 Standorte verteilt, das EDI auf 33 und das EVED auf 20. Die Dienststellen des Bundesamtes für Statistik befinden sich an zehn verschiedenen Standorten und diejenigen der DEH an acht. Die Geschäftsprüfungskommissionen erkundigten sich bei ihrer Inspektion bei zwei Ämtern (Bundesamt für Gesundheitswesen und Bundesamt für Aussenwirtschaft) über die Auswirkungen dieses Zustandes auf die Arbeitsorganisation und auf die Qualität der Arbeitsplätze. Das BAWI gab an, dass es einige Büros an Dienststellen des EVED abtreten musste, obwohl sein Personalbestand anstieg. Es sah sich darum gezwungen, einerseits eine bestimmte Zahl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszulagern und sich andererseits im Ostflügel des Bundeshauses zu konzentrieren. Durch diese Konzentration verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen. Dies stellte auch der Dienst für Arbeitsmedizin fest und verlangte Massnahmen. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen zerstreuten Einheiten gestaltet sich ebenfalls schwieriger. Daraus ergeben sich Führungsschwierigkeiten. Diese Beeinträchtigung kann teilweise durch ein informatisiertes Kommunikationssystem kompensiert werden. Doch bleibt ein beträchtlicher Zeitverlust.

Nach dem Gespräch mit den Verantwortlichen im BAWI haben die Mitglieder der Arbeitsgruppe die Räumlichkeiten dieses im Ostgebäude des Bundeshauses angesiedelten Amtes besichtigt. Sie konnten feststellen, dass die Unterbringung eines Teils der Büros den Anforderungen, welche durch die Funktionen der Mitarbeiter dieses Amtes gegeben werden, nicht immer zu genügen vermag.

Dieselbe Feststellung wurde auch bei der Besichtigung der Büros der politischen Direktion des EDA im Bundeshaus West gemacht: In beiden Fällen zeigte sich, dass der Raum einerseits nicht rationell genutzt wird (z. B. Verteilung derselben Verwaltungseinheiten auf verschiedene Geschosse) und dass andererseits die Einrichtungsqualität zu wünschen übrig lässt (z. B. Unterbringung von Büros in einer kleinen Küche oder ehemaligen Toiletten).

Die von der Arbeitsgruppe angehörteten Verantwortlichen begründeten die Tatsache, dass das Ziel, die Arbeitsplätze aus Mietobjekten in bundeseigene Bauten zu verlegen, nicht erreicht wurde, mit unterschiedlichen Argumenten:

- a. An erster Stelle stehen finanzielle Gründe: angesichts der prekären Lage der Bundesfinanzen unterbreitete der Bundesrat keine Botschaften, um Kredite für Bauvorhaben oder für den Erwerb von Liegenschaften zu erhalten. Das Parlament hat ebenfalls mehrmals Baukredite, die im Rahmen des Voranschlags beantragt wurden, gestrichen.
- b. In den sechziger Jahren hielt man die Liegenschaftsreserven des Bundes für ausreichend, um einen Anstieg der Arbeitsplätze bis auf 20 000 Einheiten bewältigen zu können. Zudem waren die Verantwortlichen damals auch der Meinung, weitere Bauten könnten problemlos erstellt werden.
- c. Um die Konjunkturüberhitzung zu bekämpfen, hatte der Bundesrat auf die Realisierung eigener Bauvorhaben verzichtet.
- d. Das schnelle Wachstum des Personalbestands des Bundes zwischen 1961 und 1976 machte der einstigen Planung einen Strich durch die Rechnung, und der Bund musste sich mit Mietobjekten behelfen.
- e. Auch wenn damals die Miete im Vergleich zu Eigeninvestitionen günstig war, so wurde dennoch die mögliche Entwicklung der Mietkosten offensichtlich unterschätzt.
- f. Die verschiedenen Gesamtpläne, die seit 1961 ausgearbeitet wurden, zeigen, dass die mit der Miete verbundenen Probleme bekannt waren. Dennoch scheint es, dass der Bundesrat den Erwerb oder die Errichtung von Gebäuden nicht als prioritäres Anliegen betrachtete.
- g. Die Raumbedarfsplanung war aus verschiedenen Gründen erschwert. Zunächst fehlte eine zweckdienliche Arbeitsmethodik. Es gab noch keine Planung zur Entwicklung des Personalbestandes. Die Einführung des Personalstopps und der Personalplafonierung machte glauben, die Zunahme der Arbeitsplätze lasse sich in den Griff bekommen. Dies war aber nicht der Fall. Die Kompetenzzuteilung hinsichtlich der Verantwortungen im Bereich der Raumplanung und der Raumbewirtschaftung war nicht ausreichend klar. So hatte jedes Departement bei den Entscheiden freie Hand. Die Auswirkungen waren folgende: fehlende Koordination und nur schwache Unterstützung beim Vollzug der Massnahmen, die bei der Raumbewirtschaftung zu Verbesserungen führen sollten (Anwendung der Raumnutzungsvorschriften, Annahme der verschiedenen Pläne für die Gruppierung der Ämter).
- h. Die Suche nach geeigneten Standorten in der Stadt und im Agglomerationsraum Bern erwies sich als immer schwieriger. Angesichts der Lage auf dem Liegenschaftsmarkt stösst die Realisierung zusätzlicher Büroarbeitsplätze auf

immer stärkeren Widerstand; geeignetes Bauland ist rar, und die Baubewilligungsverfahren sind im Kanton Bern oft langwierig. Die Stadt Bern zeigte sich bis vor kurzem immer weniger offen für eine Konzentration der Verwaltung auf ihrem Gebiet. Begründet wurde diese Haltung mit dem Argument, die Verwaltung bringe für die Bevölkerung und die Wirtschaft mehr Nachteile als Vorteile.

## 42 Zur Verwaltungsorganisation und zur Kompetenzzuteilung

*Die Verwaltungsorganisation war in bezug auf die Raumbeschaffung nicht zweckdienlich genug, um einen effizienten Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Mit der gegenwärtigen Organisation dürfte es möglich sein, gewisse Schwachstellen zu beheben.*

Mit der Reorganisation der Dienststellen für das Bauwesen des Bundes, die am 1. Januar 1992 in Kraft trat, wurde eine klare Trennung zwischen den Dienststellen, die strategische Aufgaben zu erfüllen haben (KBZ), und den Dienststellen, die operationelle Aufgaben wahrnehmen (AFB), vollzogen. Die Tatsache, dass die KBZ das leitende Führungsorgan im Bauwesen des Bundes ist, dürfte Verbesserungen im Entscheidungsprozess bezüglich der Raumplanung und der Raumzuteilung bringen. Da die Reorganisation aber erst vor kurzem durchgeführt wurde, können die Geschäftsprüfungskommissionen ihre Wirkungen auf die Effizienz der Raumbeschaffung noch nicht beurteilen. Man kann allerdings bereits im jetzigen Zeitpunkt sagen, dass die heutige Organisation es erlauben sollte, bestehende Schwachstellen der vorhergehenden Organisation zu beheben. Dank der neuen Organisationsform und der damit verbundenen Kompetenzzuordnung (gemäss Bauverordnung vom 18. Dez. 1991)

- wurden die wichtigsten Raumdaten erfasst und EDV-mässig aufgearbeitet;
- ist die Umsetzung des Gesamtplanes 2002, der am 15. März 1993 vom Bundesrat genehmigt wurde, im Gange;
- wurde mit sämtlichen Bauvorhaben der Baubotschaft 1991 begonnen und kann mit einer termingerechten Vollendung gerechnet werden;
- wurde in Anbetracht der Planungs- und Realisierungszeiten für die zukünftigen Bauinvestitionen des Bundes im zivilen Bereich ein 12jähriges Investitionsprogramm (anstelle der bisher nur 4jährigen Planungsphase) ausgearbeitet und mit den Departementen abgesprochen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen stellten beim Management und bei der Koordination im Bereich der Unterbringungsplanung und der Raumzuteilung Schwachstellen der alten Organisation fest, die den Entscheidungsprozess behinderten. In erster Linie waren drei Verwaltungseinheiten für die eigentliche Beschaffung zuständig: das Amt für Bundesbauten, die Eidgenössische Finanzverwaltung und die KUB. Das Amt für Bundesbauten nahm die strategischen Aufgaben und als Dienststelle für die Bereitstellung und die Zuteilung der Räumlichkeiten auch gewisse operationelle Aufgaben wahr. Die KUB hatte zwar keine Linienbefugnisse, übernahm aber ebenfalls strategische Aufgaben wie die allgemeine Planung, das Ausarbeiten von Raumnutzungsvorschriften und von Vorschlägen für die Raumzuteilung. Faktisch entschied die KUB, was zu tun war, und beauftragte dann das Amt für Bundesbauten mit dem Vollzug. Die Eidgenössische Finanzverwaltung ihrerseits war zuständig für die Finanzplanung im Bereich der Räumlichkeiten. Die Verteilung der Kompetenzen auf zwei Departemente und auf ein Koordinationsorgan sowie die Kompetenzüberschneidungen führten nach Auffassung der

Geschäftsprüfungskommissionen zu einer Entscheidungsschwäche, die die einzelnen Departemente und Ämter ausnutzten. Die angehörten Verantwortlichen teilten uns wiederholt mit, wie schwierig es für sie gewesen sei, ihre Entscheide, wie beispielsweise den Gesamtplan, die optimale Raumnutzung, kurz alle Massnahmen, die bei der Raumbeschaffung und -bewirtschaftung eine Verbesserung hätten bringen können, durchzusetzen. Der Wille der Ämter und Departemente war also stärker als ein koordiniertes Gesamtkonzept für die Raumbedarfsplanung. Die Ämter andererseits hatten den Eindruck, dass die für den Erwerb von Räumlichkeiten zuständigen Dienste ihre Aufgabe nicht effizient erfüllten: es gab keine langfristige Planung, Strategien und Kommunikation fehlten. Nach Ansicht der Ämter kam es zwischen den spezialisierten Dienststellen zu zusätzlichen Kommunikationsschwierigkeiten, weil die Verantwortungen und Kompetenzen nicht klar umschrieben waren. So war zwar das Amt für Bundesbauten für die Suche nach Lösungen bei der Raumzuteilung zuständig, während die effektive Kompetenz jedoch bei der KUB lag.

Der konfliktträchtige Charakter der Beziehungen zwischen den Nachfrager/Benutzer-Ämtern und dem zentralen Führungsorgan kann nie ganz beseitigt werden. Die neue Organisation sollte aber Voraussetzungen für die Lösung solcher Konflikte schaffen. Die Verantwortlichen der KBZ sind sich allerdings bewusst, dass der aktive oder der passive Widerstand der Ämter eine der Hauptschwierigkeiten bei der Verwirklichung der Raumbedarfsplanung und der Raumzuteilung sein dürfte. Die Befürchtung ist berechtigt, da sich dieser Konflikt mit einem der angehörten Ämter bereits abzeichnet. Sobald die Verhandlungen zwischen einem Amt und den spezialisierten Diensten in eine Sackgasse geraten, wird die Rolle der KBZ in Frage gestellt mit dem Hinweis, die Ämter könnten bessere Lösungen finden, da sie ihre spezifischen Bedürfnisse besser berücksichtigen könnten. Es ist aber auch zu sagen, dass die neue Art, wie die KBZ die Räumlichkeiten plant und verteilt, auf ein positives Echo gestossen ist.

### 43 Zur Arbeitsmethode

*Die für eine effiziente Bewirtschaftung notwendigen Arbeitsinstrumente fehlen und müssen gegenwärtig geschaffen werden.*

Um ihre neuen Aufgaben erfüllen zu können, muss die KBZ eine ganze Reihe von Arbeitsinstrumenten schaffen:

- einen Raumkataster mit elektronischer Erfassung aller Arbeitsstellen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht;
- ein Priorisierungssystem, das es erlaubt, rasch und zielgerichtet auf neue Bedürfnisse (Raumbegehren oder Raumangebote) zu reagieren;
- Investitionsplanungssysteme, die die finanziellen Möglichkeiten rasch transparent darzustellen vermögen. Grosse Verzögerungen in den Bereichen allgemeine Planung und Unterkunftsplanung sollten aufgeholt werden. Elementares Grundlagematerial fehlt heute noch. Die Arbeitsmethode, nach der die Sektion Unterbringung und Raumbewirtschaftung (Sektion, die zum Amt für Bundesbauten gehörte) arbeitete, kann nicht unverändert übernommen werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich über die Methoden, nach denen vor der Reorganisation der Dienststellen für das Bauwesen des Bundes gearbeitet wurde, informiert und dabei festgestellt, dass tatsächlich Planungsinstrumente praktisch fehlten, obwohl der Gesamtplan 1985 Verbesserungen im betrieblich-organisa-

torischen Bereich bringen sollte. So wurden keine Informationen über die Arbeitsplatzsituation und den Raumbedarf gesammelt; es gab keine Informatikmittel für eine ständige und in die Zukunft gerichtete Bedarfsplanung, kein Priorisierungssystem, kein Investitionsplanungssystem, keine Prognosen über die Entwicklung des Personalbestandes und der Anzahl Arbeitsplätze. Die Verantwortlichen des Amtes für Bundesbauten erklärten diesen Zustand mit verschiedenen Gründen: das Amt für Bundesbauten, das in erster Linie zuständig war für die Beschaffung und die Zuteilung von Räumlichkeiten, habe nicht über genügend Personal und die nötigen technischen Mittel verfügt, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Zudem sei es schwierig gewesen, die Raumzuteilung zu planen, weil es in den Departementen und Ämtern Widerstand gegen die Entscheide des Amtes gegeben habe. Die Priorisierung hing mehr von der Dringlichkeit des Bedarfs und vom Vorbereitungsgrad eines Projekts ab als von Kriterien, die sich aus einer Planungsmethode ergaben.

#### **44 Zur Kooperation zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung, den Regiebetrieben und dem EMD bei der Raumbenutzung**

*Die Kooperation zwischen den verschiedenen für die Liegenschaftsverwaltung zuständigen Dienststellen war nicht genügend institutionalisiert, so dass eine gegenseitige Abstimmung der Raumbewirtschaftung im Hinblick auf die verschiedenen Raumbedürfnisse nicht gewährleistet war.*

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich die Frage gestellt, wieweit die verschiedenen Liegenschaftsverwaltungen in der Bundesverwaltung, bei den SBB, den PTT und beim EMD kooperieren sollten, damit die Bemühungen um Gesamtlösungen für die Probleme bei der Nutzung von Grundstücken und Liegenschaften speziell im Raume Bern koordiniert werden könnten. Die Gespräche mit den Verantwortlichen dieser Dienststellen zeigten, dass eine gewisse Koordination seit längerem besteht. Sie ist jedoch nicht Teil einer klar definierten Strategie. Die Liegenschaftsverwaltungen pflegen seit 1975 einen institutionalisierten Informationsaustausch über den Liegenschaftsmarkt. Es gelang ihnen jedoch nicht, für die Raumbewirtschaftung gemeinsame Lösungen zu finden (z. B. sich verfügbare Räumlichkeiten gegenseitig zur Verfügung zu stellen oder gemeinsame Bauprojekte zu realisieren).

Bis vor kurzem wurde also im Grunde eher individualistisch gehandelt. Diese Tendenz wurde durch die angespannte Lage auf dem Liegenschaftsmarkt in der Stadt und in der Agglomeration Bern noch verstärkt. Durch diese Situation wird die Suche nach Bau- und Mietobjekten noch schwieriger; sie erzeugt zudem zwischen den verschiedenen Interessenten (Private und öffentliche Institutionen) eine gewisse Konkurrenz. Die beiden Regiebetriebe sind wie die allgemeine Verwaltung bestrebt, die zugemieteten Flächen zugunsten von bundeseigenen Gebäuden zu reduzieren. Die PTT-Betriebe sehen sich ebenfalls mit dem Problem der Zersplitterung der Verwaltungseinheiten konfrontiert und suchen deshalb Lösungen zu deren Zusammenfassung. Mittlerweile hat sich dank der gemeinsamen Teilnahme an der Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung und den Regiebetrieben eine Zusammenarbeit entwickelt.

Diese Arbeitsgruppe ist gebildet worden, um in Zusammenarbeit mit dem Kanton und der Stadt Bern eine gemeinsame Lösung für die Probleme der Unterbringung der Arbeitsplätze zu finden. In erster Linie liess sich die Einsetzung dieser Koordinationsgruppe damit begründen, dass der Bund als Immobilienbesitzer den Aufla-

gen der einschlägigen Bundesgesetzgebung unterstellt werden muss. Insbesondere ist der Bund gleichermaßen wie die Kantone verpflichtet, eine Erhebung über die Nutzungsreserven innerhalb des Stadtgebietes zu erstellen.

Laut dem Präsidenten dieser Koordinationsgruppe hat die Bildung dieser Gruppe vor allen Dingen die Notwendigkeit eines bislang nicht bestehenden Informationsaustausches zwischen den verschiedenen Partnern auf dem Gebiet der Liegenschaftsverwaltung gezeigt.

## **5 Probleme und Empfehlungen**

### **51 Planung**

Planung ist sinnvoll, wenn einerseits eine Gesamtstrategie zur Lösung der anstehenden Probleme angestrebt wird und andererseits die Mittel zur Erreichung der gesteckten Ziele zur Verfügung gestellt werden.

#### **511 Koordination der verschiedenen Planungen**

Das von der KBZ vorgeschlagene Planungsschema steht durchaus in Übereinstimmung mit den methodischen Prinzipien, wonach alle Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, die für einen endgültigen Entscheid bei der Raumbedarfsplanung relevant sind. Ausgehend von den künftigen Aufgaben des Bundes sollte man in der Lage sein, die speziellen Bedürfnisse, den Personalbedarf und den sich daraus ergebenden Bedarf an Arbeitsplätzen zu bestimmen. Gleichwohl enthält das Planungsschema gewisse Probleme. Es ist schwierig, die verschiedenen Ziele langfristig festzulegen und aufeinander abzustimmen. Neben politischen Zielen, die durch das Parlament, den Bundesrat oder die Departemente vorgegeben werden, spielen auch Ziele eine Rolle, die sich aus der Personalverwaltung und der Finanzplanung ergeben. Naturgemäss muss die Koordination dieser Ziele ständig weiterentwickelt werden und in Abhängigkeit von den konjunkturellen Schwankungen erfolgen; dementsprechend muss sie auch jederzeit wieder in Frage gestellt werden können. Als Beweis dafür kann man zum Beispiel die Personalplanung im Legislaturprogramm 1991–1995 anführen: Innerhalb weniger Monate musste diese Planung aufgrund der veränderten Finanzlage des Bundes revidiert werden.

#### **512 Kriterien für eine langfristige Planung**

Nichtsdestoweniger bleibt eine längerfristige Raumbedarfsplanung eine Notwendigkeit; die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass sie auf der Grundlage schwer vorhersehbarer Bedürfnisse erfolgen muss. Sie muss deshalb einerseits auf Entscheidungsgrundlagen für die Unterbringung von Arbeitsplätzen und andererseits auf wirtschaftlichen Kriterien der Raumbewirtschaftung beruhen.

Im Gesamtplan 1985, der die Unterkunftsschwierigkeiten bei der allgemeinen Bundesverwaltung in der Agglomeration Bern beheben sollte, wurde das Problem klar als wirtschaftliches definiert; d. h. die Unterbringung der Verwaltung sollte auf der Grundlage klarer Kriterien, die eine effiziente Bewirtschaftung gewährleisten, erfolgen. Der Gesamtplan 1985 basierte auf dem Gedanken, dass die Arbeitsplätze nach wirtschaftlichen Kriterien untergebracht werden sollten und dass deshalb die folgenden Gesichtspunkte zu beachten seien: laufende Kosten oder Mietkosten je Arbeits-

platz, Unterhalts- und Betriebskosten je Arbeitsplatz, Organisationskosten je Arbeitsplatz.

Wenn diese Kriterien schon seit den ersten Gesamtplänen von 1961 und 1977 strikt angewendet worden wären, hätte sich möglicherweise klarer gezeigt, dass als längerfristige Strategie nur der Bau oder der Erwerb von Gebäuden sinnvoll ist. Da jedoch auch andere Gesichtspunkte berücksichtigt wurden (Kampf gegen die Konjunkturüberhitzung, Dezentralisierung aus politischen Gründen) führten die Entscheidungen zu Ergebnissen, die in Widerspruch zu den festgelegten Zielen stehen: Ein immer grösserer Anteil Arbeitsplätze ist in zugemieteten Räumlichkeiten untergebracht; das führt zu einer Erhöhung der Kosten je Arbeitsplatz (wegen der Miete- und Einrichtungskosten, indirekt auch wegen der Zersplitterung der Verwaltungseinheiten).

Dass die Ziele der Arbeitsplatzplanung nicht erreicht wurden, ist auch eine Folge davon, dass bezüglich der Unterbringung von Arbeitsplätzen keine Grundsatzentscheide des Bundesrates vorlagen. Im Zwischenbericht an den Bundesrat vom Januar 1992 hat die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» betont, dass die Frage der Unterbringung von Arbeitsplätzen gesamtheitlich und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden angegangen werden muss. Die Realisierung neuer Arbeitsplätze lässt sich daher nicht nur als eine Frage der Raumbeschaffung auffassen. Sie muss mehreren anderen Kriterien Rechnung tragen. Gemäss dem erwähnten Bericht setzt eine gesamtheitliche Sichtweise folgende Entscheidungselemente voraus:

Bei der Unterbringung von Bundesarbeitsplätzen gilt es einerseits, den Wohnraum und die Nutzung durch die Privatwirtschaft möglichst zu erhalten und andererseits die eigentlichen gesellschaftlichen Funktionen der Stadt Bern zu berücksichtigen. Den Bundesarbeitsplätzen kommt sowohl wirtschaftlich als auch raumordnungspolitisch eine nicht unwesentliche Bedeutung zu. Die Bauvorhaben des Bundes müssen deshalb im Zusammenhang einer gesamtheitlichen Stadtentwicklung und insbesondere wirtschaftlicher Entwicklungsschwerpunkte stehen. Der Bund könnte in Partnerschaft mit privaten und öffentlichen Institutionen eine Entwicklung initiieren, von welcher alle Beteiligten profitieren könnten. Des weitern sollten die Standorte von Bundesarbeitsplätzen mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen sein und in gemischt genutzten Zonen liegen (mit Büros der Verwaltung, der Privatwirtschaft, Wohnungen). Dies würde den Bestrebungen des Bundes in der Verkehrs-, Umwelt- und Raumplanungspolitik entsprechen. Gleichzeitig würden Flexibilität in der Arbeitsplatzbewirtschaftung eröffnet, was im Interesse eines sinnvollen Betriebes liegt. Ebenfalls in diesem Zwischenbericht umreisst die Koordinationsgruppe die grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten für den künftigen Bedarf an Arbeitsplätzen. Konkretere Lösungen wird der Schlussbericht liefern, der dem Bundesrat bis Ende 1993 vorgelegt werden soll. Aus diesen ersten Lösungsansätzen geht klar hervor, dass der Bundesrat gewisse Grundsatzentscheide formulieren muss, welche klar umschriebene Massnahmen nach sich ziehen. Vorderhand schlägt die Koordinationsgruppe folgende Lösungsmöglichkeiten vor:

- Aktivierung der Nutzungsreserven im Stadtgebiet: Damit die vorhandenen Möglichkeiten besser genutzt werden können, erfordert diese Lösung vermehrte Koordinationsanstrengungen unter den Liegenschaftsdiensten des Bundes und seiner Regiebetriebe und mit den Kantons- und Gemeindeverwaltungen;
- Schaffung von ein bis zwei neuen Subzentren innerhalb des Agglomerationsraumes: Diese Lösung setzt voraus, dass der Bund seine Entwicklungsschwerpunkte festlegt;

- Schaffung neuer Subzentren ausserhalb des Agglomerationsraumes: Hier soll geprüft werden, inwieweit die Unterbringung in benachbarten Städten in Betracht gezogen werden kann.

### **Empfehlung 1:**

*Der Bundesrat muss für die Unterbringung von Bundesarbeitsplätzen Grundsatzentscheide fällen.*

*Nach den Geschäftsprüfungskommissionen ist bei diesen Grundsatzentscheiden folgenden Punkten Rechnung zu tragen:*

- *Soll eine weitere Dezentralisierung in Gebiete ausserhalb der Agglomeration Berns vorgenommen werden?*
- *Zusammenarbeit mit den Regiebetrieben, den Kantonen und Gemeinden, sowie allenfalls Aufbau einer Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen Investoren;*
- *Stellenwert der Unterbringungskosten im Verhältnis zu anderen Kriterien beispielsweise der Raumplanungs-, der Verkehrs-, der Umwelt-, der Personalpolitik (insbesondere dem Ausbau der Teilzeitbeschäftigung), der Konjunkturpolitik (zum Beispiel Massnahmen gegen die Konjunkturüberhitzung, Impulsprogramme).*

### **513 Massnahmen für die Unterbringung**

Die Massnahmen, die bisher ergriffen wurden, um der steigenden Zahl der Arbeitsplätze zu begegnen, das heisst Schritt für Schritt Räume zu mieten, je nach Dringlichkeit des Bedarfs, tragen wenig zur Lösung der Zukunftsprobleme bei. Immerhin lindern die Bauten, die bis 1998 aufgrund der Zivilen Baubotschaft 1991 fertiggestellt sein werden, einerseits das Missverhältnis zwischen gemieteten und bundeseigenen Arbeitsplätzen. Andererseits tragen sie dazu bei, die Verwaltungseinheiten auf eine kleinere Zahl von Standorten zu konzentrieren. Als eine weitere Variante, mit der ein wirtschaftliches Ziel bei der Raumbeschaffung angestrebt wird, sieht der Plan 2002 für die Zukunft vor, zwei weitere Liegenschaften mit Kaufrecht zu mieten. Die Variante, Gebäude auf bundeseigenen Grundstücken zu errichten, ist aus Raumplanungsgründen und wegen der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes schwierig zu verwirklichen. Nach Meinung der Verantwortlichen der KBZ und des Liegenschaftsdienstes hat die Variante «Miete mit Kaufrecht» den Vorteil, dass die notwendigen Unterbringungen zu den gegenwärtig günstigen Preisen auf dem Immobilienmarkt realisiert werden können und dass der Kauf zu einem festen, im voraus fixierten Preis innerhalb der vertraglich vereinbarten Frist dann erfolgen kann, wenn es für die Bundesfinanzen am günstigsten erscheint.

Die Arbeitsgruppe der GPK hatte Gelegenheit, eine Liegenschaft zu besuchen, die mit Kaufrecht gemietet worden ist. Der Besuch fand statt, als die Renovationsarbeiten noch im Gange waren; so konnte die Sektion einen Eindruck von den notwendigen Umbauten gewinnen. Obwohl das Gebäude ursprünglich (1910) als Miethaus errichtet und vor dreissig Jahren in ein Verwaltungsgebäude umgewandelt worden war, sind umfassende Umbauarbeiten notwendig, damit das Gebäude den Bedürfnissen der Bundesverwaltung angepasst werden kann. Nach Aussagen der Vertreter des KBZ ist diese Art von Investition im Vergleich zu einem Neubau vorteilhaft. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe äusserten gleichwohl Zweifel daran, dass ein Gebäude rationell genutzt werden kann, das ursprünglich zu anderen Zwecken konzipiert worden war. Jedenfalls ist es nicht ganz klar, ob die Kosten je Arbeitsplatz in diesem Gebäude günstiger sind als in einem Neubau, wenn man die zukünftigen

Unterhaltskosten einerseits und die Kosten für den Umbau eines bereits bestehenden Gebäudes in Rechnung stellt. Im übrigen ist auch die rationelle Ausnützung des gesamten Raumangebots nicht gewährleistet (es gibt unbrauchbaren Raum wegen der gegebenen Struktur). Grundsätzlich sollte sich der Bund bei der Umnutzung von Wohnraum Zurückhaltung auferlegen.

### **Empfehlung 2:**

*Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, einen Massnahmenkatalog für die Raumbeschaffung auszuarbeiten und dabei folgende Varianten zu prüfen:*

- a. *Aus den vorhandenen Liegenschaften des Bundes den bestmöglichen Nutzen ziehen. Denkbar in diesem Zusammenhang sind Verdichtung, Kauf, Verkauf und Abtausch unter Koordination zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung, den Regiebetrieben des Bundes und den Kantons- und Gemeindebehörden;*
- b. *Mieten von Liegenschaften mit Kaufrecht; dabei ist zu beachten,*
  - dass die Ausübungsfrist nicht zu kurz ist, so dass daraus Nutzen gezogen werden kann: Die Unterbringung kann zu den gegenwärtig günstigen Preisen auf dem Liegenschaftsmarkt realisiert werden; der Kauf zu einem festen, im voraus fixierten Preis erfolgt zu einem Zeitpunkt, der für die Bundesfinanzen am günstigsten erscheint. Fristen von ein bis zwei Jahren vermögen dieser Anforderung nicht zu genügen;*
  - eine genaue Kostenanalyse je Arbeitsplatz in einer gemieteten Liegenschaft mit Kaufrecht, verglichen mit den Kosten eines Neubaus (rationelle Raumnutzung, Umbaukosten, Unterhaltskosten).*
- c. *Beibehaltung eines Anteils der eingemieteten Arbeitsplätze. Dieser Anteil sollte aus Optimierungsgründen ungefähr 20 Prozent der gesamten Arbeitsplätze betragen.*

## **514 Dezentralisierung als Unterbringungsmassnahme**

Der Entscheid des Bundesrates des Jahres 1983, die dezentrale Unterbringung gewisser Verwaltungseinheiten zu prüfen, beruht eher auf politischen Erwägungen als auf Gründen der wirtschaftlichen und effizienten Raumbewirtschaftung. Mit der dezentralen Unterbringung einer Anzahl Bundesämter wollte der Bundesrat einerseits wirtschaftlich schwache Regionen fördern, indem er dort Arbeitsplätze schuf, andererseits die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung stärken, indem er den Französischsprachigen den Zugang zur Beschäftigung in der Bundesverwaltung erleichterte. Dieser Dezentralisierungsentscheid wurde in der Baubotschaft von 1991 konkretisiert, worin der Bundesrat drei Bauprojekte beantragte: in Neuenburg für das Bundesamt für Statistik (BFS), in Biel für das Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW) und in Grenchen für das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). In der Zwischenzeit ist auch das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) in Biel untergebracht worden. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben die Verantwortlichen der von dieser Dezentralisierung betroffenen Bundesämter (BFS und BWO) angehört. Sie konnten feststellen, dass die Dezentralisierung als Massnahme zur Lösung von Unterbringungsproblemen nicht vollständig befriedigt. Es ist nicht immer möglich, die politischen Gesichtspunkte, die Erfordernisse der Effizienz in der Bundesverwaltung und die Interessen der betroffenen Bundesämter gleichzeitig zu berücksichtigen. Das BFS litt als Folge der Unsicherheit in bezug auf einen end-

gültigen Entscheid für einen Umzug nach Neuenburg unter einem erheblichen Personalwechsel. Da dieser in einem Zeitpunkt erfolgte, da der Arbeitsmarkt ausgetrocknet war, musste das Amt einen Verlust an Arbeitskapazität hinnehmen. Gegenwärtig ist die Leitung der Ansicht, dass der Umzug nach Neuenburg sich in dem Masse günstig auswirkt, als es in einem wissenschaftlichen Umfeld von Synergieeffekten profitieren kann, die für die Erfüllung seiner Aufgaben nützlich sind.

Anders verhält es sich im Fall des Bundesamts für Wohnungswesen. Sowohl qualitativ (Unterbringung an einem einzigen Ort) wie wirtschaftlich (sehr günstige Miete) ist die gegenwärtige Unterbringung in Bern sehr vorteilhaft. Die Unsicherheit in bezug auf eine mögliche Verlegung hatte zur Folge, dass seit 1987 ein grosser Personalwechsel stattgefunden hat. Rekrutierungsschwierigkeiten haben dazu geführt, dass das Amt seine Aufgaben in ständig zunehmendem Umfang nur noch über die Einstellung von Hilfspersonal erfüllen konnte. Auch die Arbeitsplanung war schwierig, was zu einer Überlastung und einem beträchtlichen Rückstand bei der Erledigung der Geschäfte geführt hat. Nach Aussage der Verantwortlichen ist der Entscheid, das Amt nach Grenchen zu verlegen, in bezug auf dessen spezifische Bedürfnisse nicht optimal: Kontakt mit den Benützern, mit den Parlamentariern und mit den anderen Bundesämtern.

Die politischen Gründe, die dem Dezentralisierungsentscheid zugrundeliegen, sind nur soweit stichhaltig, als bei der Wahl der zu verlegenden Ämter auch den Gesichtspunkten der Wirksamkeit und Effizienz bei der Erfüllung der Aufgaben Rechnung getragen wird. Die beiden Beispiele für Dezentralisierung, die von den Geschäftsprüfungskommissionen geprüft wurden, lassen Zweifel offen, ob diese verschiedenen Gesichtspunkte angemessen gewichtet worden sind. Die Art und Weise, wie der Entscheidungsprozess beim Bundesrat verlaufen ist, hat in den betroffenen Ämtern echte Führungs- und Organisationsprobleme geschaffen. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind sich bewusst, dass ein Wechsel in den Strukturen und in der Organisation eines Amtes bei den betroffenen Personen unweigerlich Widerstände und, damit verbunden, Probleme für das gute Funktionieren der Verwaltung hervorruft. Das Vorgehen des Bundesrats hat jedoch nicht dazu beigetragen, solche Schwierigkeiten zu vermeiden. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind der Ansicht, dass die bundesrätliche Entscheidungsfindung zu wenig transparent war und sich zu lange hinzog. Sie meinen auch, dass die verschiedenen Gesichtspunkte (politische, wirtschaftliche und räumliche Zielsetzungen, Aufgaben der Ämter) zu wenig systematisch gegeneinander abgewogen worden sind.

### **Empfehlung 3:**

*Falls sich der Bundesrat für die Verlegung von Arbeitsplätzen an Standorte ausserhalb der Agglomeration bzw. für die Schaffung neuer Arbeitsplätze ausserhalb der Agglomeration Berns entscheidet, schlagen die Geschäftsprüfungskommissionen folgendes vor:*

3.1  
*Um Verunsicherungen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie betriebliche Schwierigkeiten bei den betroffenen Verwaltungsstellen zu vermeiden, muss der Entscheidungsprozess transparent und unter Beteiligung der betroffenen Amtsstellen erfolgen. Der endgültige Entscheid ist innerhalb nützlicher Frist zu fällen.*

3.2  
*Dem Dezentralisierungsentscheid muss eine systematische Abwägung der im Spiele stehenden Interessen vorausgehen. Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen ist eine effiziente und wirksame Erfüllung der Aufgaben vorrangig.*

## 52      **Verwaltungsorganisation: Konzentration oder Dezentralisierung**

Durch die gegenwärtige Organisation der Dienste für die Raumbewirtschaftung scheinen die offensichtlichen Mängel der alten Organisation behoben zu sein, auch wenn sie die Bewährungsprobe noch nicht bestanden hat. Die gegenwärtige Organisation ist nicht nach dem Prinzip der Dezentralisierung, sondern nach demjenigen der Aufgabenkonzentration konzipiert. Sie entspricht damit der Forderung, wonach für ämterübergreifende Aufgaben eine zentrale Leitung und ein zentralisierter Entscheidungsprozess vorzusehen sind. Die KBZ wurde weitgehend nach dem Vorbild der Organisation des Bauwesens im EMD aufgebaut. Im EMD ist der entsprechende Dienst allerdings in eine hierarchische Struktur eingegliedert, während im zivilen Bereich die KBZ ein zentrales Organ ist, das für sechs verschiedene Departemente arbeiten muss. Das bedeutet, dass es die Entscheidungen zuhnden des Bundesrates vorbereiten und sic, wenn sie angenommen worden sind, durch die verschiedenen Departemente vollziehen lassen muss. Es muss auch den Vollzug durch die Departemente überprüfen.

Die frühere Organisation liess Leerstellen offen, welche die Departemente dazu ausnützten, Koordinationsbemühungen bei der Raumbewirtschaftung zu blockieren. Wie in Ziffer 42 ausgeführt, können bei jeder zentralen Entscheidung, also auch bei der gegenwärtigen Struktur; Widerstände nicht ausgeschlossen werden, da jedes Departement mit einem gewissen Recht die Ansicht vertritt, dass die Bewirtschaftung seiner Räumlichkeiten (ebenso wie die Personalbewirtschaftung) zu seinen Führungsaufgaben gehört. Konflikte zwischen den Aufgaben der KBZ und den Ämtern bei der Raumbewirtschaftung können eine Planung behindern, die kohärente, anwendbare Gesamtlösungen finden muss. Deshalb müssen nach Meinung der Geschäftsprüfungskommissionen Bedingungen geschaffen werden, damit klar wird, welche Ziele und Kriterien den Entscheidungen zugrundeliegen. Die Akzeptanz der Entscheidungen hängt auch davon ab, wieweit die betroffenen Instanzen an den vorangehenden Verhandlungen beteiligt wurden.

### **Empfehlung 4:**

*Die Geschäftsprüfungskommissionen betrachten die neue Organisation der Raumbewirtschaftung als sinnvoll. Ein wesentlicher Mangel in der früheren Organisation bestand darin, dass den Entscheidungen der für die Raumbewirtschaftung zuständigen Stellen und ihrer Durchsetzung von seiten der Departemente und Ämter Widerstände entgegengebracht wurden.*

*Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat:*

#### **4.1**

*Es ist sicherzustellen, dass die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil ihre Aufgaben als zentrales Organ der Raumbewirtschaftung erfüllen kann.*

#### **4.2**

*Es ist zu gewährleisten, dass die betroffenen Dienststellen frühzeitig über Raumbeschaffungsmassnahmen informiert werden.*

#### **4.3**

*Es ist ein Entscheidungsinstrumentarium zu erarbeiten, das es erlaubt, in der Verwaltung die Akzeptanz zentraler Entscheidungen im Bereich der Raumbewirtschaftung zu steigern und deren Durchsetzung zu verbessern. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind der Meinung, dass der Bundesrat auf diesem Gebiet die Erar-*

*beitung neuer Richtlinien prüfen muss, welche folgende Punkte enthalten: Ablauf und Kompetenzen bei Raumbedarfsabklärungen und deren Zuordnung; Instanzen, welche von der Koordinationsstelle Bauten Zivil in Planungsfragen konsultiert werden müssen.*

## 53      **Arbeitsmethoden**

Eine Bewirtschaftung der laufenden und der zukünftigen Raumbedürfnisse ist auch wegen des weitgehenden Fehlens von Planungsinstrumenten noch nicht durchführbar. Die von der KBZ vorgesehenen Verbesserungsmassnahmen sind nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen zweckmässig. Als eines dieser Instrumente ist ein Priorisierungssystem vorgesehen, das es erlaubt, rasch und zielgerichtet auf neue Bedürfnisse (Raumbedarf) und Raumangebote zu reagieren. Ein solches System ist im EMD bereits in Anwendung. Die KBZ ist daran, auf der Grundlage dieser Erfahrungen mit Hilfe eines externen Beraters ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten. Das EMD hat ein Kosten/Nutzen-Analysesystem entwickelt, welches erlaubt, die verschiedenen Raumbedürfnisse gegeneinander abzuwägen. Nach Meinung der Verantwortlichen der KBZ birgt die Schaffung eines solchen Systems für die allgemeine Bundesverwaltung gewisse Probleme in sich, da man aufgrund der Unterschiedlichkeit der sechs Departemente viel mehr Gesichtspunkte berücksichtigen muss als beim EMD allein.

Die Arbeitsgruppe hat den von der Beratungsfirma erstellten Bericht über das Konzept des Priorisierungssystems zur Kenntnis genommen und geprüft. Nach diesem Bericht rechtfertigt sich die Einführung eines solchen Systems dadurch, dass das Bauvolumen des Bundes im Verhältnis zu seinen kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Möglichkeiten stehen muss. Dieses System betrifft sowohl die Neubauten als auch die Renovationen und es lässt sich auf allen Stufen der Bauplanung und -ausführung (von der Projektierung bis zur Ausführungsphase) anwenden. Die Priorisierung muss zwei Kriterien berücksichtigen: die Wichtigkeit und die Dringlichkeit eines Vorhabens. Dabei hat das Kriterium der Wichtigkeit ein stärkeres Gewicht als jenes der Dringlichkeit. Die Evaluationsmethode entspricht jener des EMD und besteht in einer Kosten/Nutzen-Analyse, welche eine Reihe von Zielvorgaben miteinander vernetzt, in eine Rangordnung bringt und gewichtet.

Der gegenwärtige Kenntnisstand erlaubt es den Geschäftsprüfungskommissionen nicht, die Machbarkeit dieses Priorisierungssystems zu beurteilen. Jedenfalls scheint ihnen, dass damit Verfahrensschwierigkeiten vor allem bei der Festsetzung und Gewichtung der verschiedenen Ziele erkannt werden können.

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen ist die erste Anforderung an ein solches Priorisierungssystem, die Entscheide sowohl gegenüber der Verwaltung wie auch gegenüber dem Parlament transparenter zu machen. Gemäss der neuen Ablauforganisation bei Neu- und Umbauten, wie die totalrevidierte Verordnung über das Bauwesen des Bundes sie vorsieht, ist das EFD dafür zuständig, auf Antrag der KBZ zu bestimmen, welche Priorität den einzelnen Bedürfnissen zukommt und ob sie ins Investitionsprogramm aufgenommen werden. Welche Kriterien dabei auch immer zur Anwendung kommen, die Höhergewichtung eines Projekts gegenüber einem anderen wird letztlich auch Auswirkungen auf die Erfüllung der Aufgaben durch die Verwaltung haben. Das spricht für ein Priorisierungssystem, denn nur ein solches ermöglicht es, Entscheide auf einer weitgehend transparenten und objektiven Grundlage zu treffen. Die Geschäftsprüfungskommissionen

sind der Ansicht, dass ein Priorisierungssystem auch zur Kohärenz in der gesamten Raumbewirtschaftung beitragen wird, wenn man berücksichtigt, dass die Prognosen in einer Planung immer einen Unsicherheitsfaktor beinhalten. Ebenfalls sinnvoll wäre es, bei der Raumbedarfsabklärung auch für die Benutzer/Nachfrager Priorisierungskriterien festzulegen. Die Arbeitsgruppe hat während ihrer Inspektion festgestellt, dass auf dieser Ebene die Raumbewirtschaftung aufgrund der unmittelbaren Bedürfnisse und ohne klares Grundkonzept erfolgt. Als Beispiel sei hier die Raumbedarfsplanung für das Parlament erwähnt. Ausgehend von Kriterien, die nicht im Zusammenhang mit dem Raumbedarf der parlamentarischen Verwaltungsorganisation stehen, werden die gegenwärtig von der Presse beanspruchten Räumlichkeiten nicht den Parlamentsdiensten und den Parlamentsmitgliedern zur Verfügung gestellt. Das wird zu zusätzlichen Kosten und Lösungen führen, die einen Umbau von Büroräumlichkeiten einiger Departemente mit sich bringen. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind der Auffassung, dass bei der Zuteilung der Arbeitsräume im Parlamentsgebäude die Priorität dem Parlament und den Parlamentsdiensten zusteht.

### **Empfehlung 5:**

*Auf Grund dieser Betrachtungen empfehlen die Geschäftsprüfungskommissionen dem Bundesrat:*

#### **5.1**

*Der Erarbeitung und Einsetzung eines tauglichen Planungsinstrumentariums für eine qualitative und quantitative Raumbewirtschaftung ist Priorität einzuräumen. Der Bundesrat hat hierzu der Koordinationsstelle Bauwesen Zivil die notwendigen Mittel sicherzustellen.*

#### **5.2**

*In erster Linie ist das Priorisierungssystem zu erarbeiten, denn nach unserer Auffassung bildet es ein Instrument, das es erlaubt, Entscheidungen im Bereiche des Raumbedarfs und des Raumangebotes weitgehend nachvollziehbar zu machen.*

#### **5.3**

*Das Priorisierungssystem soll weiter ein Instrument zur Verbesserung der Transparenz und Akzeptanz von Raumbewirtschaftungsentscheidungen sein. Zu diesem Zweck ist die endgültige Fassung vom Bundesrat zu genehmigen.*

#### **5.4**

*Das Priorisierungssystem soll auch ein Instrument zur Informationsbeschaffung für die parlamentarischen Kommissionen sein, welche für die Raumbewirtschaftung und Raumbeschaffung zuständig sind. Bei der Präsentation der Investitionsplanung und der Baubotschaften soll der Bundesrat diese Kommissionen informieren, wie er die Prioritäten gesetzt hat.*

#### **5.5**

*Angesichts des grossen Liegenschaftsbestandes des Bundes und seiner beiden Regiebetriebe wird der Bundesrat aufgefordert, eine Verzeichnisplanung für Liegenschaften zu erstellen. Anhand dieser Verzeichnisplanung sind die Liegenschaften aufzulisten, welche als Reserve behalten, abgetauscht oder veräussert werden sollen.*

## **54 Koordination**

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben festgestellt, dass die Kooperation zwischen den verschiedenen für die Liegenschaftsverwaltung zuständigen Dienststel-

len nicht genügend institutionalisiert war, so dass eine gegenseitige Abstimmung der Raumbewirtschaftung im Hinblick auf die verschiedenen Raumbedürfnisse nicht gewährleistet war (vgl. Ziff. 44). Bis vor kurzem bestand demnach die Tendenz, eher individuell zu handeln. Wie die Einsetzung der Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze», die sich aus Vertretern der allgemeinen Bundesverwaltung, der Regiebetriebe PTT und SBB sowie des Kantons und der Stadt Bern zusammensetzt, zeigte, erfordern gemeinsame Lösungen bei der Raumbewirtschaftung ein erhebliches Mass an Koordination und Informationsaustausch. In ihrem ersten Zwischenbericht wies die Koordinationsgruppe auf verschiedene Gesichtspunkte der Koordination bei der Unterbringung von Bundesarbeitsplätzen hin.

Zum einen kann die Realisierung eines neuen Arbeitsplatzes – d. h. eine langfristig kostengünstigere Unterbringung in bundeseigenen Liegenschaften – nicht das einzige Ziel der Gesamtpläne sein. In der Tat muss die Unterbringungsfrage in gesamtlicher Perspektive gesehen werden. Es geht darum, die wirtschaftliche Tragweite und die raumplanerische Bedeutung der Bundesarbeitsplätze nicht ausser acht zu lassen. Deshalb ist die Koordinationsgruppe der Meinung, dass mehrere Ziele miteinander verknüpft werden müssen (Ziele der internen Raumbedarfsplanung der Bundesverwaltung und ihrer Regiebetriebe, Ziele der Raumplanung, Ziele der Wirtschaftsentwicklung von Stadt und Kanton Bern usw.). Die Geschäftsprüfungskommissionen schliessen sich dieser Lagebeurteilung an.

Die Folgerung daraus ist, dass die Lösungen für die Unterbringung von Arbeitsplätzen von den Beteiligten gemeinsam erarbeitet und herbeigeführt werden müssen. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen sind in erster Linie die Tätigkeiten der Liegenschaftsabteilungen der allgemeinen Bundesverwaltung, der SBB, der PTT und des EMD zu koordinieren. Einerseits hat diese Koordination in bezug auf die Zielvorgaben der Arbeitsplatzunterbringung und -bewirtschaftung zu erfolgen, so dass eine kohärente und einheitliche Sichtweise ermöglicht wird. Andererseits sollte das Ziel der Koordination darin bestehen, verwaltungsintern gemeinsame Lösungen zu finden, beispielsweise indem Räumlichkeiten abgetauscht und Bauvorhaben gemeinsam realisiert werden.

Diese interne Koordination sollte dem Bund ermöglichen, bei den kantonalen und kommunalen Instanzen Berns und gegebenenfalls bei den Instanzen anderer Kantone als alleiniger Gesprächspartner aufzutreten. Was die Kooperation mit den Instanzen anderer Kantone betrifft, sollte der Bund eine zweite Koordinationsstelle schaffen, um die Handlungsmöglichkeiten im Raumplanungsbereich zu harmonisieren.

Die vorausgehenden Betrachtungen veranlassen die Geschäftsprüfungskommissionen zu folgenden Empfehlungen:

#### **Empfehlung 6:**

*Der Bundesrat muss sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch zusammen mit externen Behördenstellen geeignete Koordinationsorgane schaffen.*

6.1  
*Zweck des verwaltungsinternen Koordinationsorgans des Bundes ist es, die Zielsetzungen und Lösungen bei der Unterbringung und Beschaffung von Arbeitsplätzen aufeinander abzustimmen.*

## 6.2

*Um die Frage der Unterbringung von Arbeitsplätzen unter gesamtheitlicher und langfristiger Sicht anzugehen, soll der Bundesrat zusammen mit den Kantonen und Gemeinden den Informationsaustausch institutionalisieren.*

## 6.3

*Um ein strategisch und operationell einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, sollten diese beiden Organe von einem Vertreter der Koordinationsstelle Bauwesen Zivil geleitet werden.*

Die Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates ersuchen den Bundesrat, vor Ende Februar 1994 zum vorliegenden Bericht und seinen Empfehlungen Stellung zu nehmen.

Ferner ersuchen die beiden Kommissionen den Bundesrat, bis spätestens Ende Juni 1995 über die Folgen, die er bis zu jenem Zeitpunkt diesen Empfehlungen gegeben hat, Bericht zu erstatten.

## Abkürzungsverzeichnis

AFB	Amt für Bundesbauten
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BFO	Bundesamt für Organisation
BFS	Bundesamt für Statistik
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
KBZ	Koordinationsstelle Bauwesen Zivil
KUB	Koordinationskommission für die Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung

**Liste der angehörten Personen**

<b>EDI</b>	Hr. Fust, Generalsekretär Hr. Piazzoli, Direktor AFB Hr. Jost, Vizdirektor AFB Hr. Zeltner, Direktor BAG Hr. Malaguerra, Direktor BFS Hr. Hänni, Abteilungschef zentrale Dienste BFS
<b>EJPD</b>	Hr. Flückiger, Direktor BRP
<b>EMD</b>	Hr. Muster, Stellvertretender Direktor Untergruppe Planung, GGST Hr. Zumwald, Sektionschef Bauplanung und Investitionsstelle, GGST
<b>EFD</b>	Hr. Khanlari, Vizdirektor EFV Hr. Rogger, Vizdirektor EFV Hr. Giger, Unterbringung und Raumbewirtschaftung, KBZ, EFV Hr. Lüthi, Investitionsstelle und Controlling, KBZ, EFV Hr. Rauber, Liegenschaftsdienst, EFV
<b>EVD</b>	Hr. Corbat, Generalsekretär Hr. Jeker, Stellvertretender Direktor, BAWI Hr. Frauchiger, Chef Personal- und Organisationsdienst, GS Hr. Gurtner, Stellvertretender Direktor, BWO
<b>PTT</b>	Hr. Läderach, Stellvertretender Direktor, Abteilung Liegenschaften
<b>SBB</b>	Hr. Vogel, Stellvertretender Direktor, Direktion Liegenschaften
<b>Parlamentsdienste</b>	Frau Huber, Generalsekretärin der Bundesversammlung

Während der Raumbesichtigungen sind die Mitglieder der Arbeitsgruppe empfangen worden von den Herren:

Hr. Meier, Stellvertretender Generalsekretär, EDA  
Hr. Von Däniken, Stellvertretender Direktor Politische Direktion, EDA  
Hr. Staub, Projektleiter, AFB, EDI  
Hr. Giger, Unterbringung und Raumbewirtschaftung, KBZ, EFD  
Hr. Saurer, Projektdelegationen Bundesverwaltung, KBZ, EFD  
Hr. Jeker, Stellvertretender Direktor, BAWI, EVD  
Hr. Neuenschwander, Zentrale Dienste, BAWI, EVD

## **B. Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 23. Februar 1994 vom eingangs erwähnten Bericht Kenntnis genommen.

Er dankt den Geschäftsprüfungskommissionen für das Interesse, welches sie den mit der Unterbringung der Bundesverwaltung im Zusammenhang stehenden Planungs- und Raumbewirtschaftungsfragen beimessen. Er nimmt im folgenden zum Bericht und zu den einzelnen Empfehlungen Stellung.

### **1 Allgemeine Bemerkungen**

Der Bundesrat stellt mit Befriedigung fest, dass die Geschäftsprüfungskommissionen die neue Organisation der Raumbewirtschaftung als sinnvoll betrachten. Obwohl die Reorganisation im Bauwesen des Bundes erst auf den 1. Januar 1992 in Kraft getreten ist, wurden in der Zwischenzeit wichtige Planungswerke abgeschlossen oder befinden sich bereits in der Umsetzung. Die neue Bauverordnung vom 18. Dezember 1991 und die damit verbundenen Kompetenzzuordnungen haben sich grundsätzlich bewährt. Die verschiedenen am Bauprozess beteiligten Stellen können sich nun bei ihrer Tätigkeit auf klar definierte Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen abstützen. Eine Konsequenz daraus besteht in der Schaffung neuer Institutionen und einer angepassten Rollenverteilung bei der Planung und Realisierung von Projekten.

### **2 Zum Bericht im einzelnen**

Zu den Ziffern 1 «Einleitung» und 2 «Ziele der Inspektion» haben wir keine Bemerkungen. Die Ziele der Inspektion erlauben differenzierte Erkenntnisse und Aussagen sowohl über das aktuelle Planungsgeschehen wie auch über Fragen der Raumbeschaffung und Raumbewirtschaftung.

In Ziffer 3 «Standortbestimmung» werden in der Ziffer 32 die alte und die neue Ordnung beschrieben und u. a. die Aufgaben der Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» definiert. Ergänzend sei hier darauf hingewiesen, dass sich die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» mit der längerfristigen, d. h. über den Gesamtplan 2002 (Konzept für die Unterbringung der Bundesverwaltung im Raume Bern) hinausreichenden Sicherstellung der Bundesarbeitsplätze innerhalb des vorgegebenen Planungspertimeters beschäftigt. Sie bearbeitet in diesem Zusammenhang auch die Fragen des koordinierten Handelns unter den betroffenen Dienststellen (Verwaltung und Regiebetriebe) sowie der raumplanerischen Anliegen von Kantonen und Gemeinden. Sie erstellt eine Übersicht über geeignete bundescigene und fremde Grundstücke und beurteilt diese nach Kriterien wie Anzahl Arbeitsplätze, Erschliessung, raumplanerische Eignung, Eigentumsverhältnisse, Planungsreife usw. Die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» erstellt jedoch keine Konzepte für die konkrete Unterbringung der Bundesverwaltung im Sinne des Gesamtplanes 2002. Dies liegt gemäss Bauverordnung vom 18. Dezember 1991 (siehe auch entsprechende Änderungen der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter sowie der Delegationsverordnung vom 28. März 1990) im Kompetenzbereich des Eidgenössischen Finanzdepartementes bzw. der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

In Ziffer 33 «Arbeitsmethode» bleibt nachzutragen, dass die Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter bereits revidiert und den neuen Rahmenbedingungen angepasst worden ist.

Die Ziffer 4 «Feststellungen» ist in vier Teilbereiche gegliedert. In Ziffer 41 «Ziele» wird die Entwicklung der Bundesarbeitsplätze sowie deren Unterbringungskosten im Mietbereich aufgezeigt. Die Feststellung, wonach die Bundesverwaltung seit Beginn der sechziger Jahre keine eigenen Gebäude mehr erstellt habe, ist indessen unrichtig. So wurden allein in den Jahren zwischen 1960 und 1980 in sieben bundeseigenen Gebäuden rund 1700 Arbeitsplätze realisiert (Lindenweg 5 in Wabern sowie in Bern: Mattenhofstrasse 5, Einsteinstrasse 2, Papiermühlestrasse 14, Inselgasse 1, Taubenhalde A und B, Belpstrasse 53). Ausserdem wurden im gleichen Zeitraum in Bern verschiedene Gebäude mit rund 1100 Arbeitsplätzen erworben (Effingerstrasse 27, Monbijoustrasse 47, 51 und 91, Effingerstrasse 20, Feldegweg 1, Christoffelgasse 5, Eigerstrasse 61).

1980 wurde das Verwaltungsgebäude des EMD an der Papiermühlestrasse in Bern mit rund 700 Arbeitsplätzen bezogen. Ferner wurden in den achtziger Jahren drei zuvor gemietete Verwaltungsgebäude mit rund 450 Arbeitsplätzen in Bern gekauft. Es handelt sich dabei um die Liegenschaften an der Eigerstrasse 65, Wylstrasse 52 sowie Haslerstrasse 16. Diese Investitionen genügten jedoch bei weitem nicht, um die expandierende Bundesverwaltung anforderungs- und zielgerecht unterzubringen.

Zudem wurden in den letzten Jahren als Betriebsbauten das Zivilschutzzentrum in Schwarzenburg (Bezug 1984), das Schweizerische Institut für Berufspädagogik (Bezug 1986) sowie das Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (Bezug 1992) erstellt. Richtig ist dagegen die Feststellung, dass das Hauptziel der verschiedenen Unterkunftspläne «Abbau von teuren und unwirtschaftlichen Mietobjekten und längerfristig kostengünstige Unterbringung in bundeseigenen Gebäuden» nicht erreicht wurde. Ausschlaggebend dafür war bis zum Vorliegen des Gesamtplanes 2002 bzw. der Baubotschaft 1991 das Fehlen eines umsetzungsreifen Massnahmenkataloges. Dass das Wachstum der Bundesverwaltung und die angespannte Lage auf dem Liegenschaftsmarkt – verbunden mit einer eher zurückhaltenden Investitionsbereitschaft im Eigenbaubereich – zu echten räumlichen Engpässen bei verschiedenen Verwaltungsstellen geführt hat, ist unbestritten. Zudem kann immer wieder festgestellt werden, dass einzelne Dienststellen ganz bewusst solche Engpässe in Kauf nehmen, um prestigegebundene Standorte (z. B. Bundeshäuser) nicht aufgeben zu müssen, obwohl dies aus betrieblich-organisatorischen Überlegungen angezeigt und auch möglich wäre. Mit dem planungsmethodischen Ansatz des Gesamtkonzeptes 2002 für die Unterbringung der Bundesverwaltung, den Planungszielen und den darin aufgezeigten Lösungen verspricht sich jedoch der Bundesrat nachhaltige und dauernde Verbesserungen.

In Ziffer 42 «Zur Verwaltungsorganisation und Kompetenzzuteilung» wird festgestellt, dass die Reorganisation des Bauwesens des Bundes klar trennt zwischen Dienststellen, die strategische Aufgaben zu erfüllen haben und Dienststellen, die operationelle Aufgaben wahrnehmen. Durch diese klare Regelung werden die Entscheidungsprozesse im Bereich der Raumplanung und Raumzuteilung gegenüber der früheren Regelung eindeutig verbessert.

In der Ziffer 43 «Zur Arbeitsmethode» werden die Arbeitsinstrumente aufgelistet, die die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil (KBZ) zur Aufgabenerfüllung benötigt. In der Zwischenzeit werden bereits eine ganze Reihe dieser Arbeitsinstrumente zielgerichtet eingesetzt:

- Die Raumdatabank RABE, die die aktuelle Belegung, die Raumbedürfnisse der Ämter sowie die Raum- und Arbeitsplatzreserven aufzeigt;
- Das Gebäudeinventar mit der Trennung in Miet- und eigene Objekte;
- Die EDV-mässige Umsetzung des Planes 2002;
- Institutionalisierte rollende Bedarfplanung via Generalsekretariate der Departemente;
- Das 12jährige Investitionsprogramm für die Bauvorhaben über 2 Millionen Franken sowie ein entsprechendes Programm für den Liegenschaftserwerb.

In Ziffer 44 «Zur Kooperation zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung, den Regiebetrieben und dem EMD bei der Raumnutzung» wird zu Recht festgestellt, dass die Kooperation zwischen den verschiedenen Dienststellen nicht genügend institutionalisiert war. Mit der Einsetzung der bereits erwähnten Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» wird die Koordination und die Kooperation auf diesem Gebiet entscheidend verbessert.

### 3      **Kommentar zu den einzelnen Empfehlungen**

#### **Empfehlung 1**

Der Bundesrat muss für die Unterbringung von Bundesarbeitsplätzen Grundsatzentscheide fällen.

Nach den Geschäftsprüfungskommissionen ist bei diesen Grundsatzentscheidungen folgenden Punkten Rechnung zu tragen:

- Soll eine weitere Dezentralisierung in Gebiete ausserhalb der Agglomeration Berns vorgenommen werden?
- Zusammenarbeit mit den Regiebetrieben, den Kantonen und Gemeinden sowie allenfalls Aufbau einer Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen Investoren;
- Stellenwert der Unterbringungskosten im Verhältnis zu anderen Kriterien, beispielsweise der Raumplanungs-, der Verkehrs-, der Umwelt-, der Personalpolitik (insbesondere dem Ausbau der Teilzeitbeschäftigung), der Konjunkturpolitik (zum Beispiel Massnahmen gegen die Konjunkturüberhitzung, Impulsprogramme).

Mit der Genehmigung des Gesamtplanes 2002 für die Unterbringung der Bundesverwaltung am 15. März 1993 hat der Bundesrat einen wichtigen Grundsatzentscheid gefällt. Der Gesamtplan 2002 legt die Unterbringung der einzelnen Departemente fest. Im einzelnen braucht das Planungswerk nicht mehr gewürdigt zu werden. Im Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen wird auf die Qualitäten des Planes hingewiesen. Diesem Grundsatzentscheid kann auch entnommen werden, dass im vorgegebenen Planungszeitraum von einer weiteren Dezentralisierung bestehender Ämter abgesehen wird. Hingegen hat der Bundesrat schon früher die Zusicherung abgegeben, mit der Schaffung neuer Ämter auch deren dezentrale Unterbringungsmöglichkeit zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit den Regiebetrieben, den Kantonen und Gemeinden wird durch die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» sichergestellt, indem die jeweiligen Vertreter Mitglieder der Koordinationsgruppe sind bzw. regelmässig an deren Sitzungen teilnehmen. Ein entsprechender Zwischenbericht der Koordinationsgruppe wurde vom Bundesrat am 15. Juni 1992 gutgeheissen. Der Schlussbericht soll dem Bundesrat im Frühjahr 1994 unterbreitet werden.

Was die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Investoren anbelangt, möchte der Bundesrat aus grundsätzlichen Überlegungen von einer institutionalisierten Partnerschaft absehen und diese wettbewerbsmässig im Einzelfalle regeln.

Mit dem Gesamtplan 2002 und den darin aufgezeigten Unterbringungslösungen wurden auch die Bereiche Raumplanungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik Grundsatzenscheide gefällt. Die Standorte der grossen Bauvorhaben gemäss Baubotschaft 1991 entsprechen den jeweiligen ortsplanerischen Zielsetzungen. Das gleiche gilt für die zwei grossen Miete/Kaufobjekte in Bern bzw. in Wabern. Alle diese Projekte sind mit den öffentlichen Verkehrsmitteln ideal erschlossen. Dies wiederum führte dazu, dass im Einverständnis mit der jeweiligen Standortgemeinde die Anzahl der Privatparkplätze in erheblichem Masse reduziert werden konnte. Die Arbeitsplatzkonsequenzen der Teilzeitbeschäftigung haben zwar im Moment etwas an Bedeutung verloren, werden aber bei einer angespannteren Situation auf dem Arbeitsmarkt wieder an Gewicht zunehmen. Das Problem ist offensichtlich: Kann es sich der Bund aus Kostengründen erlauben, Arbeitsplätze nicht zu 100 Prozent auszulasten? Hier gilt es neue Lösungen zu finden, die im Einzelfall über die Arbeitsplatzteilung hinausgehen. Aus konjunkturpolitischen Überlegungen kommen die Bauvorhaben der Baubotschaft 1991 zum rechten Zeitpunkt, bringen sie doch dem leidenden Baugewerbe willkommene Aufträge.

## **Empfehlung 2**

Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat, einen Massnahmenkatalog für die Raumbewirtschaftung auszuarbeiten und dabei folgende Varianten zu prüfen:

- a. Aus den vorhandenen Liegenschaften des Bundes den bestmöglichen Nutzen ziehen. Denkbar in diesem Zusammenhang sind Verdichtung, Kauf, Verkauf und Abtausch unter Koordination zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung, den Regiebetrieben des Bundes und den Kantons- und Gemeindebehörden;
- b. Mieten von Liegenschaften mit Kaufrecht; dabei ist zu beachten, dass die Ausübungsfrist nicht zu kurz ist, so dass daraus Nutzen gezogen werden kann: Die Unterbringung kann zu den gegenwärtig günstigen Preisen auf dem Liegenschaftsmarkt realisiert werden; der Kauf zu einem festen, im voraus fixierten Preis erfolgt zu einem Zeitpunkt, der für die Bundesfinanzen am günstigsten erscheint. Fristen von einem bis zwei Jahren vermögen dieser Anforderung nicht zu genügen;
- c. Beibehaltung eines Anteils der eingemieteten Arbeitsplätze. Dieser Anteil sollte aus Optimierungsgründen ungefähr 20 Prozent der gesamten Arbeitsplätze betragen.

Die Empfehlung 2a, aus den vorhandenen Liegenschaften des Bundes den bestmöglichen Nutzen zu ziehen, deckt sich vollumfänglich mit einem der drei Oberziele des Gesamtplanes 2002: Der aktiven und bedarfsgerechten Bewirtschaftung der bundeseigenen Grundstücke und Liegenschaften. Was das Verdichtungspotential in den bestehenden Liegenschaften anbelangt, kann festgestellt werden, dass dies während der angespannten Lage auf dem Liegenschaftsmarkt in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre weitgehendst ausgeschöpft wurde. Die Koordination zwischen der Bundesverwaltung, den Regiebetrieben des Bundes sowie den Kantonen und Gemeinden wird – wie bereits im Kommentar zu der Empfehlung 1 erwähnt – durch die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» sichergestellt.

Was die Empfehlung 2b anbelangt, teilt der Bundesrat die Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen, wonach die Ausübungsfristen für das Kaufrecht aus Gründen des finanzplanerischen Spielraumes nicht zu kurz sein dürfen. In der Regel wird eine Ausübungsfrist von zehn Jahren angestrebt (z. B. die beiden grossen Miete/Kaufobjekte in Bern und Wabern gemäss Gesamtplan 2002). Der fixierte Kaufpreis unterliegt dabei bei längeren Kaufausübungsfristen aber immer einer Indexierung. Was die Kostenanalyse pro Arbeitsplatz anbelangt, werden die verschiedenen Kosten- und Flächenelemente von der KBZ laufend ausgewertet.

In Punkt 2c wird empfohlen, einen Anteil eingemieteter Arbeitsplätze beizubehalten. Dieser Anteil solle zudem aus Optimierungsgründen ungefähr 20 Prozent betragen. Der Gesamtplan 2002 für die Unterbringung der Bundesverwaltung weist nach der Umsetzung einen Mietanteil von ca. 20 Prozent auf und entspricht somit der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommissionen. Eine weitere Reduktion des Mietanteiles ist aus Flexibilitätsüberlegungen nicht erstrebenswert und realistischerweise auch nicht möglich, weil die durch den Bund beanspruchten Nutzflächen in Zentrumslagen in der Regel nicht gekauft, sondern nur gemietet werden können.

### **Empfehlung 3**

Falls sich der Bundesrat für die Verlegung von Arbeitsplätzen an Standorte ausserhalb der Agglomeration bzw. für die Schaffung neuer Arbeitsplätze ausserhalb der Agglomeration Berns entscheidet, schlagen die Geschäftsprüfungskommissionen folgendes vor:

#### **3.1**

Um Verunsicherungen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie betriebliche Schwierigkeiten bei den betroffenen Verwaltungsstellen zu vermeiden, muss der Entscheidungsprozess transparent und unter Beteiligung der betroffenen Amtsstellen erfolgen. Der endgültige Entscheid ist innerhalb nützlicher Frist zu fällen.

#### **3.2**

Dem Dezentralisierungsentscheid muss eine systematische Abwägung der im Spiele stehenden Interessen vorausgehen. Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen ist eine effiziente und wirksame Erfüllung der Aufgaben vorrangig.

Der Empfehlung 3 kann sich der Bundesrat vollumfänglich anschliessen. Er hat im Rahmen der getroffenen Dezentralisierungsentscheide die Situation analysiert und ist dabei zu gleichen Schlussfolgerungen gelangt wie die Geschäftsprüfungskommissionen. Festzuhalten wäre an dieser Stelle noch die bereits erwähnte Tatsache, dass bezüglich allfälliger weiterer Dezentralisierungen der Bundesrat im Zusammenhang mit der Genehmigung des Gesamtplanes 2002 einen wichtigen Grundsatzentscheid gefällt hat, nämlich im vorgegebenen Planungszeitraum von einer weiteren Dezentralisierung bestehender Ämter abzusehen. Hingegen hat der Bundesrat – wie bereits erwähnt – schon früher die Zusicherung abgegeben, mit der Schaffung neuer Ämter auch deren dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten zu prüfen und die Dezentralisierungsentscheide im Sinne der vorstehenden Empfehlungen abzuwickeln.

### **Empfehlung 4**

Die Geschäftsprüfungskommissionen betrachten die neue Organisation der Raumbewirtschaftung als sinnvoll. Ein wesentlicher Mangel in der früheren Organisation

bestand darin, dass den Entscheidungen der für die Raumbewirtschaftung zuständigen Stellen und ihrer Durchsetzung von seiten der Departemente und Ämter Widerstand entgeggebracht werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen empfehlen dem Bundesrat:

#### 4.1

Es ist sicherzustellen, dass die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil ihre Aufgabe als zentrales Organ der Raumbewirtschaftung erfüllen kann.

#### 4.2

Es ist zu gewährleisten, dass die betroffenen Dienststellen frühzeitig über Raumbeschaffungsmassnahmen informiert werden.

#### 4.3

Es ist ein Entscheidungsinstrument zu erarbeiten, das es erlaubt, in der Verwaltung die Akzeptanz zentraler Entscheidungen im Bereich der Raumbewirtschaftung zu steigern und deren Durchsetzung zu verbessern. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind der Meinung, dass der Bundesrat auf diesem Gebiet die Erarbeitung neuer Richtlinien prüfen muss, welche folgende Punkte enthält: Ablauf und Kompetenzen bei Raumbedarfsabklärungen und deren Zuordnung; Instanzen, welche von der Koordinationsstelle in Planungsfragen konsultiert werden müssen.

Gemäss Empfehlung 4.1 soll sichergestellt werden, dass die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil ihre Aufgaben als zentrales Organ der Raumbewirtschaftung erfüllen kann. Der Bundesrat ist sich der Bedeutung der Koordinationsstelle für die Unterbringung der Bundesverwaltung durchaus bewusst und sorgt dafür, dass diese ihre Aufgaben unter optimalen Bedingungen erfüllen kann.

Die Empfehlung 4.2 weist auf die Notwendigkeit hin, Dienststellen frühzeitig über Raumbeschaffungsmassnahmen zu informieren. Bei der Arbeitsweise der Koordinationsstelle hat der frühzeitige Dialog mit den betroffenen Amtsstellen eine grosse Bedeutung. Zudem wird die Generalsekretärenkonferenz regelmässig über den Stand der Umsetzung der Gesamtplanes 2002 sowie über neue Raumbedürfnisse und entsprechende Lösungsansätze informiert. In der Bauverordnung vom 18. Dezember 1991 sind im Anhang die verschiedenen Ablauforganisationen aufgeführt. Darin wird den Dienststellen in jeder Planungsphase ein Mitspracherecht eingeräumt.

In der Empfehlung 4.3 wird angeregt, der Bundesrat möge ein Entscheidungsinstrument erarbeiten, das es erlaubt, in der Verwaltung die Akzeptanz zentraler Entscheidungen im Bereiche der Raumbewirtschaftung zu verbessern.

Vorgeschlagen wird die Erarbeitung einer neuen Richtlinie, die diesen Anforderungen gerecht wird. Diese «Richtlinie» existiert bereits in Form der neuen Bauverordnung vom 18. Dezember 1991. Hier sind – im Sinne der Empfehlung 4.3 – die Abläufe und Kompetenzen sowie die Mitsprache der beteiligten Dienststellen über sämtliche Planungsphasen hinweg klar definiert. Damit werden zentrale Entscheide ohne Anhörung der Betroffenen verunmöglicht. Von Bedeutung dabei ist auch die Tatsache, dass zukünftig die Gesamtkonzepte als strategischer Planungsüberbau eine wesentlich wichtigere Rolle spielen werden als bisher. Der Entscheid darüber obliegt dem jeweiligen Departementschef und bei departementsübergreifenden Konzepten dem Bundesrat.

### **Empfehlung 5**

Auf Grund dieser Betrachtungen empfehlen die Geschäftsprüfungskommissionen dem Bundesrat:

### 5.1

Der Erarbeitung und Einsetzung eines tauglichen Planungsinstrumentariums für eine qualitative und quantitative Raumbewirtschaftung ist Priorität einzuräumen. Der Bundesrat hat hierzu der Koordinationsstelle Bauwesen Zivil die notwendigen Mittel sicherzustellen.

### 5.2

In erster Linie ist das Priorisierungssystem zu erarbeiten, denn nach unserer Auffassung bildet es ein Instrument, das es erlaubt, Entscheidungen im Bereiche des Raumbedarfs und des Raumangebotes weitgehend nachvollziehbar zu machen.

### 5.3

Das Priorisierungssystem soll weiter ein Instrument zur Verbesserung der Transparenz und Akzeptanz von Raumbewirtschaftungsentscheiden sein. Zu diesem Zweck ist die endgültige Fassung vom Bundesrat zu genehmigen.

### 5.4

Das Priorisierungssystem soll auch ein Instrument zur Informationsbeschaffung für die parlamentarischen Kommissionen sein, welche für die Raumbewirtschaftung und Raumbeschaffung zuständig sind. Bei der Präsentation der Investitionsplanung und der Baubotschaften soll der Bundesrat diese Kommission informieren, wie er die Prioritäten setzt.

### 5.5

Angesichts des grossen Liegenschaftsbestandes des Bundes und seiner beiden Regiebetriebe wird der Bundesrat aufgefordert, eine Verzichtplanung für Liegenschaften zu erstellen. Anhand dieser Verzichtplanung sind die Liegenschaften aufzulisten, welche als Reserve behalten, abgetauscht oder veräussert werden sollen.

In der Empfehlung 5.1 wird auf die Notwendigkeit der Erarbeitung und des Einsatzes eines tauglichen Planungsinstrumentes für eine qualitative und quantitative Raumbewirtschaftung hingewiesen. Die KBZ verfügt heute über eine ganze Reihe solcher Planungsinstrumente, allerdings – in Anbetracht der relativ kurzen Aufarbeitungszeit – mit noch unterschiedlichem Detaillierungsgrad. Die Planungsinstrumente, mit denen heute schon gearbeitet wird, werden aber laufend verfeinert. Namentlich im Bereich der EDV besitzt die KBZ das erforderliche Fachwissen und die notwendige Infrastruktur. Sie arbeitet in diesem Bereich eng mit den betroffenen Dienststellen zusammen.

In erster Linie sei – gemäss Empfehlung 5.2 – das Priorisierungssystem zu erarbeiten. Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen ist das ein Instrument, mit dessen Hilfe Entscheidungen weitgehend nachvollziehbar gemacht werden können. Der Bundesrat teilt die Meinung, dass es sich dabei um ein wichtiges Mittel im Sinne einer Entscheidungshilfe handelt. Dabei gilt es aber festzustellen, dass auch das ausgeklügelteste Priorisierungssystem nie ganz objektive Aussagen erlaubt, weil die Gewichtung und Bewertung der einzelnen Beurteilungselemente immer subjektiver Natur sind. Die bisherigen Bearbeitungen haben zudem ergeben, dass das System in Teilbereichen den Bedürfnissen angepasst und verfeinert werden muss. Namentlich muss bei der Anwendung unterschieden werden, ob es sich bei den Priorisierungsobjekten um Gross- oder Kleinobjekte handelt. Ferner bietet die Vielfältigkeit der Beurteilungsobjekte aus dem Gesamtbereich der allgemeinen Bundesverwaltung (7 Departemente und Bundeskanzlei) nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten. Die Erreichung der notwendigen Entscheidungstransparenz und Entscheidakzeptanz kann mit einer reinen Systemgläubigkeit nicht erreicht werden. Eine Grund-

voraussetzung ist nach wie vor der frühzeitige und offene Dialog mit den betroffenen Dienststellen.

Der Bundesrat ist jedoch einverstanden, die endgültige Fassung des Priorisierungssystems zu genehmigen, wie das in der Empfehlung 5.3 vorgeschlagen wird.

In Punkt 5.4 wird ferner empfohlen, das Priorisierungssystem als Instrument für die Informationsbeschaffung für die parlamentarischen Kommissionen einzusetzen. Der Bundesrat ist gerne bereit, dieser Empfehlung nachzukommen, sobald das System seine gewünschte Anwendungsreife erreicht hat.

In der Empfehlung 5.5 wird der Bundesrat aufgefordert, eine Verzichtsplanning für Liegenschaften zu erstellen. Im Bereiche der Mietobjekte ist das mit dem Gesamtplan 2002 bereits geschehen. Mit fortschreitender Umsetzung des Gesamtplanes 2002 wird eine Verzichtsplanning für die bundeseigenen Liegenschaften im Bereiche der allgemeinen Bundesverwaltung erstellt. In diese Verzichtsplanning werden auch die Erkenntnisse der Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» einfließen.

## **Empfehlung 6**

Der Bundesrat muss sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch zusammen mit externen Behördenstellen geeignete Koordinationsorgane schaffen.

### **6.1**

Zweck des verwaltungsinternen Koordinationsorgans des Bundes ist es, die Zielsetzungen und Lösungen bei der Unterbringung und Beschaffung von Arbeitsplätzen aufeinander abzustimmen.

### **6.2**

Um die Frage der Unterbringung von Arbeitsplätzen unter gesamtheitlicher und langfristiger Sicht anzugehen, soll der Bundesrat zusammen mit den Kantonen und Gemeinden den Informationsaustausch institutionalisieren.

### **6.3**

Um ein strategisch und operationell einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, sollten diese beiden Organe von einem Vertreter der Koordinationsstelle Bauwesen Zivil geleitet werden.

In Empfehlung 6.1 wird die Schaffung eines verwaltungsinternen Koordinationsorgans des Bundes angeregt, um die Zielsetzung und die Lösung bei der Unterbringung und Beschaffung von Arbeitsplätzen aufeinander abzustimmen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass sich ein solches Organ im jetzigen Zeitpunkt erübrigt. Zum einen, weil die neue Bauverordnung vom 18. Dezember 1991, die geänderte Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979 und die geänderte Delegationsverordnung vom 28. März 1990 die Kompetenzen und Zuständigkeit klar regelt. Dies im Gegensatz zu der auch von den Geschäftsprüfungskommissionen kritisierten früheren Regelung. Zum andern, weil sich alle Raumbewirtschaftungsgeschäfte der kommenden Jahre auf den Gesamtplan 2002 abstützen. Dessen Zielsetzungen und die darin aufgezeigten Lösungen sind aufeinander abgestimmt und wurden vom Bundesrat genehmigt. Zudem wird die Generalsekretärenkonferenz von der KBZ regelmässig über den Stand der Umsetzung des Gesamtplanes 2002 orientiert.

Der institutionalisierte Informationsaustausch zusammen mit Kantonen und Gemeinden bezüglich der Unterbringung von Arbeitsplätzen aus gesamtheitlicher und langfristiger Sicht im Sinne von Empfehlung 6.2 existiert bereits. Die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» nimmt diese Aufgabe mit Erfolg wahr.

Gemäss der Empfehlung 6.3 sollten die beiden Organe von einem Vertreter der Bauwesen Zivil geleitet werden. Die Umsetzung des Gesamtplanes 2002 wird von der Koordinationsstelle geleitet, während die Koordinationsgruppe «Bundesarbeitsplätze» vom Bundesamt für Raumplanung geführt wird. Die Koordinationsstelle Bauwesen Zivil ist in dieser Koordinationsgruppe durch ihren Chef vertreten. Die Zusammenarbeit klappt bestens und der Bundesrat sieht unter diesen Voraussetzungen keinen Anlass zum Wechsel des Vorsit zes.

#### **4           Ausblick**

Der Bundesrat dankt den Geschäftsprüfungskommissionen für ihre umfassende Arbeit und die konstruktiven Vorschläge. Er hofft, dass die Zusammenarbeit zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und ihm in der bisherigen Offenheit weitergeführt werden kann.

Vom Zeitpunkt des Inspektionsbeginns im September 1992 bis heute sind im Bereiche der «Planung und Raumbewirtschaftung in der allgemeinen Bundesverwaltung» die Arbeiten fortgeschritten und die notwendigen Planungsinstrumente zügig weiterentwickelt worden. Das führt dazu, dass verschiedene Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen in der Zwischenzeit bereits ganz oder teilweise umgesetzt sind.

Der Bundesrat ist gewillt, den Gesamtplan 2002 zur Unterbringung der allgemeinen Bundesverwaltung im Raume Bern ziel- und termingerecht zu realisieren. Mit der Umsetzung dieses Planungswerkes werden die Voraussetzungen für eine längerfristig optimale Unterbringung der Dienststellen und für eine anforderungsgerechte Raumbewirtschaftung geschaffen.

Er wird den Geschäftsprüfungskommissionen – wunschgemäss bis Ende Juni 1995 – Bericht erstatten über die Folgen, die ihren Empfehlungen bis dahin gegeben worden sind.

## **II. Verzeichnis der Aufsichtseingaben, die im Jahre 1993 von den Geschäftsprüfungskommissionen behandelt worden sind**

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben auch 1993 wiederum zahlreiche Hinweise von Bürgern, Organisationen und Interessengruppen erhalten, welche sie im Rahmen der Oberaufsicht verwerten konnten.

### *1. Administratives*

Insgesamt wurden 1993 43 Eingaben eingereicht (Vorjahr: 52). Zur Zeit (8. März 1994) sind 33 Eingaben hängig. Damit haben die Pendenzen leicht zugenommen (Vorjahr: 27).

Im Sinne einer Entlastung der beiden Kommissionen konnte die Zahl derjenigen Eingaben, welche durch die zuständigen Sektionen bzw. durch das Sekretariat erledigt wurden, weiter markant erhöht werden.

Mehrere Aufsichtseingaben aus den Bereichen Umweltschutz und Landwirtschaft beschäftigen die zuständigen Sektionen seit längerer Zeit. Sie sollten im Verlaufe dieses Jahres zum Abschluss gebracht werden können.

Zwei Eingaben wurden der Geschäftsprüfungsdelegation, welche die Tätigkeit in den Bereichen Staatsschutz und Nachrichtendienst regelmässig näher überprüft, zur Behandlung überwiesen.

Die Zahl der Eingaben, welche sich gegen kantonale Gerichte oder Behörden richten und auf die mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werden kann, ist leicht rückläufig.

### *2. Zum Inhalt der Eingaben im allgemeinen*

Das Spektrum der eingereichten Eingaben ist sehr gross; es umfasst den gesamten Tätigkeitsbereich von Verwaltung und Gerichten auf eidgenössischer Ebene.

Eine grosse Anzahl von Aufsichtseingaben stammt wiederum aus dem Asylbereich. Sie betreffen einerseits den Vollzug der Asylgesetzgebung, andererseits die Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission. Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.

Die Geschäftsprüfungskommissionen haben sich in zunehmendem Masse mit Gesuchstellern zu befassen, bei welchen das Sekretariat die Funktion eines eigentlichen «Sorgentelefon» übernimmt. Im Sinne der Bürgernähe des Parlamentes wird den Anliegen der Gesuchsteller Gehör geschenkt und, sofern möglich, Hilfestellung geboten. Im aufsichtsrechtlichen Verfahren werden aber grundsätzlich keine persönlichen Anhörungen durchgeführt.

### *3. Zu den im Plenum beider Kommissionen behandelten Eingaben*

Die durch die Sektionen und das Sekretariat abschliessend behandelten Eingaben werden nicht wiedergegeben.

### *4. Eingaben des Regierungsrates der Kantone Schaffhausen und Bern*

Ausgangspunkt beider Eingaben bilden drei komplexe Verwaltungsbeschwerdeverfahren im Bereich der Krankenversicherung in den Kantonen Schaffhausen und Bern.

Im wesentlichen dreht sich der Streit zwischen Krankenkassenverbänden und den öffentlichen Spitälern um die Tarifgestaltung im Bereich der stationären Behandlung von Patienten. Kommt kein Vertrag zustande, legt der Regierungsrat die Höhe des Tarifs fest. Gegen diese regierungsrätlichen Beschlüsse haben die jeweiligen kantonalen Krankenkassenverbände Beschwerde beim Bundesrat eingereicht, der gestützt auf das Krankenversicherungsgesetz Beschwerdeinstanz ist. In seinen Entscheiden legt der Bundesrat jeweils die Höhe der Tagespauschalen abschliessend fest.

Weil sich Begründung und Inhalt der beiden Aufsichtseingaben, mit Ausnahme der Prozessgeschichte, decken, werden die beiden Verfahren zusammengelegt.

Die Gesuchsteller (Regierungsrat Schaffhausen und Bern) machen insbesondere Rechtsverzögerung und Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Bundesrat geltend. Die lange Dauer der Verfahren habe weitreichende negative finanzielle Konsequenzen für die Kantone.

Die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission befasst sich in der Folge prioritär mit der Rüge der Rechtsverzögerung. Sie kommt nach intensiven Beratungen zum Schluss, dass in zwei der insgesamt drei Fälle der Vorwurf der Rechtsverzögerung berechtigt sei, weil die Verfahren objektiv viel zu lange gedauert hätten. Die Kommission anerkennt zwar, dass die Verfahren im Bereich der Krankenversicherung äusserst komplex seien. Sie kann aber der Argumentation des Bundesrates nicht folgen, wonach von der Verwaltung vorgängig ein neues Modell zur Berechnung der Pflichtleistungen hätte ausgearbeitet werden müssen, da das alte den gestellten Anforderungen nicht mehr genügt habe. Nach Ansicht der GPK hätte der Bundesrat noch auf der Grundlage des alten Modells entscheiden können.

Hingegen kann die Kommission keine Verletzung des rechtlichen Gehörs feststellen.

Den Eingaben wird teilweise Folge gegeben. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, Beschwerden, bei denen die Rechtsbeständigkeit von kantonalen Erlassen in Frage steht, sowie Beschwerden, deren Beurteilung weitreichende Konsequenzen auf den Staatshaushalt der Kantone haben, mit besonderer Dringlichkeit zu behandeln. Sie gibt jedoch keine Empfehlung zur Wiedererwägung der massgeblichen Entscheide ab.

##### *5. U.F., Madiswil, gegen das Bundesgericht*

Das Bundesgericht tritt mangels Leistung eines Kostenvorschusses auf die Nichtigkeitsbeschwerde des Gesuchstellers nicht ein.

Dieser macht im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Verfahrens geltend, dass sich der eingeforderte Kostenvorschuss nicht auf die Nichtigkeitsbeschwerde bezogen habe, sondern auf ein anderes Verfahren. Es sei deshalb vom Bundesgericht gar nie ein Kostenvorschuss eingefordert worden, weshalb zu Unrecht nicht auf die Nichtigkeitsbeschwerde eingetreten worden sei.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates stellt fest, der Wortlaut der Kostenvorschussverfügung sei zwar missverständlich, der Gesuchsteller habe aber aufgrund des vorausgegangenen Schriftenwechsels mit dem Bundesgericht ohne weiteres feststellen können, dass sich der Kostenvorschuss auf die von ihm eingereichte Nichtigkeitsbeschwerde bezogen habe.

Die vom Gesuchsteller vertretene Haltung widerspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben, welcher nicht nur von Behörden und Gerichten,

sondern auch von Privaten zu beachten ist. Weil ein solches Vorgehen von der Kommission nicht geschützt werden kann, wird der Eingabe keine Folge gegeben.

#### *6. Eingaben betreffend Vollzug der Asylgesetzgebung*

Sie werden grösstenteils im Rahmen der *Inspektion Vollzugskonzept im Flüchtlingsbereich* verwertet. Der entsprechende Bericht der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission wird voraussichtlich im Juni 1994 im Bundesblatt publiziert.

6776

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über ihre Abklärungen im Jahre 1993 vom 12. April 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.026
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1316-1351
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 041

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.