



1. Oktober 2024

Prüfbericht «Bewirtschaftung der Immobilien der Armee»

Abklärung A 2023-05





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundespräsidentin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 1. Oktober 2024

Prüfbericht «Bewirtschaftung der Immobilien der Armee»

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

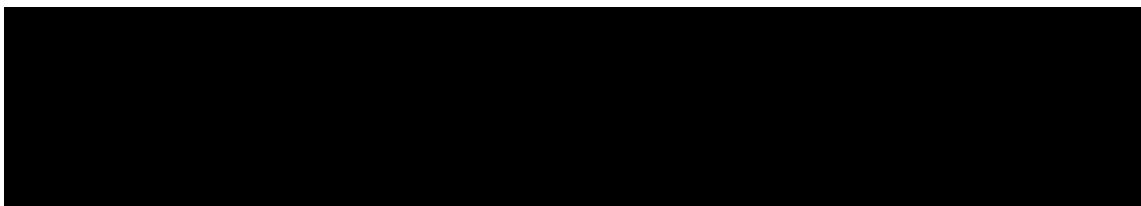
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Bewirtschaftung der Immobilien der Armee» zukommen. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Verwaltungseinheiten zu unserem Bericht sind in Kapitel 6 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Rüstungschef

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern

Management Summary

Die Armeeimmobilien sind bedeutend für die Leistungsfähigkeit der Armee. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurde das Stationierungskonzept der Armee 2016 verabschiedet. Es gibt eine gesamtschweizerische Übersicht der Standorte wieder, welche die Armee weiterhin zur Nutzung vorsieht (Kernbestand) und auf welche kurz- oder mittelfristig verzichtet werden soll (Dispositionsbestand). Der Kernbestand Immobilien VBS umfasst Objekte und Grundstücke, welche die Armee und die Verwaltung für aktuelle und zukünftige Bedürfnisse selbst nutzen. Er umfasst knapp 4000 Gebäude und Anlagen sowie weitere Infrastrukturen wie Strassen, Leitungen oder Ausbildungsanlagen. Ende 2023 belief sich der Wiederbeschaffungswert (Neuwert, Reproduktionswert) des Immobilienportfolios im Kernbestand auf 23,6 Milliarden Franken. Im Weiteren sind Ende 2023 1890 Gebäude und Anlagen im Dispositionsbestand, das heisst Objekte, die durch das VBS nicht mehr genutzt werden.

In die Bewirtschaftung der Armeeimmobilien sind verschiedene Verwaltungs- und Organisationseinheiten des VBS eingebunden. Die vorgesehenen Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten hat das VBS gestützt auf die Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB) in den Weisungen über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) vom 22. Dezember 2016 definiert: Das Generalsekretariat VBS soll beim Immobilienmanagement die politisch-strategische Führung wahrnehmen. Die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) hat verschiedene Rollen inne: Die Verwaltungseinheiten (VE) der Gruppe V als Nutzer der Armeeimmobilien, die Logistikbasis der Armee als deren Betreiberin und der Armeestab als Mieter für die gesamte Gruppe V. Er koordiniert die Anliegen der Armee gegenüber der armasuisse Immobilien (ar Immo). Diese ist als Eigentümervertreterin das für die Bewirtschaftung des Immobilienportfolios VBS verantwortliche Bau- und Liegenschaftsorgan (BLO) im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Bst. b der VILB. Im Weiteren beauftragt ar Immo die LBA, die Armeeimmobilien zu betreiben.

Die Interne Revision VBS prüfte, wie die rechtlichen Grundlagen und internen Vorgaben umgesetzt werden und wie das Stationierungskonzept WEA bearbeitet wird.

Da die Weisungen den aktuellen Gegebenheiten nicht durchgehend entsprechen, *empfiehlt die IR VBS dem Generalsekretariat VBS, in Zusammenarbeit mit der Gruppe Verteidigung und armasuisse Immobilien, die Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) zu überarbeiten und bei der Verabschiedung auf eine Befristung zu verzichten.*

Die Prozesse zur Bewirtschaftung der Immobilien der Armee mit vielen Akteuren aus verschiedenen VE sind umfangreich und komplex. Die Abläufe sind jedoch gut eingespielt, dokumentiert und helfen seit Jahren, die Aufgaben und die unterschiedlichen Ansprüche der Rollenträger zu managen. Die Befragten bestätigen die gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den VE insbesondere im operativen Tagesgeschäft. Auf der strategischen Ebene sieht die IR VBS hingegen Verbesserungspotenzial, insbesondere steuert das GS-VBS nicht im gewünschten Mass, ist es doch namentlich für die Entscheide im Immobilienrat VBS zu-

ständig. Das GS-VBS muss unter anderem Impulsgeber für das Immobilienportfolio der Armee sein und entscheiden, was unter den personellen, finanziellen und politischen Rahmenbedingungen möglich ist. *Daher empfiehlt die IR VBS dem Generalsekretariat VBS, die Steuerung bei der Bewirtschaftung der Armeeimmobilien zu verstärken.*

Angelehnt an die positiven Erfahrungen mit anderen Controllingberichten beispielsweise bei den Top Projekten VBS *empfiehlt die IR-VBS dem Generalsekretariat VBS, das Controlling für eine zielführende und wirksame Steuerung der Bewirtschaftung der Armeeimmobilien zu erarbeiten und anzuwenden.*

Das Stationierungskonzept enthält die Immobilien, welche die Armee zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss dem Leistungsprofil benötigt. Es wird laufend an die sicherheitspolitischen Bedürfnisse angepasst, um den künftigen Sicherheitsanforderungen zu entsprechen. Diesen stehen indes die Sparbemühungen des Bundes im Rahmen einer Aufgaben- und Subventionsüberprüfung gegenüber. *Deshalb empfiehlt die IR VBS der Gruppe Verteidigung, das zukünftige Stationierungskonzept auf die sicherheitspolitisch notwendigen Standorte auszurichten und es finanziell verkraftbar auszugestalten.*

1 Ausgangslage

Die Armeeimmobilien sind bedeutend für die Leistungsfähigkeit der Armee. Der Kernbestand Immobilien VBS umfasst Objekte und Grundstücke, welche die Armee und die Verwaltung für aktuelle und zukünftige Bedürfnisse selbst nutzen. Er umfasst knapp 4000 Gebäude und Anlagen sowie weitere Infrastrukturen wie Strassen, Leitungen oder Ausbildungsanlagen. Ende 2023 belief sich der Wiederbeschaffungswert (Neuwert, Reproduktionswert) des Immobilienportfolios im Kernbestand auf 23,6 Milliarden Franken. Im Weiteren sind Ende 2023 1890 Gebäude und Anlagen im Dispositionsbestand¹, das heisst Objekte, die durch das VBS nicht mehr genutzt werden.

Die armasuisse Immobilien (ar Immo) bewirtschaftet die Immobilien für die Armee. Sie hat im Jahr 2023 in der Grössenordnung von 413 Millionen Franken Investitionsausgaben² und rund 475 Millionen Franken laufende Ausgaben getätigt. Davon wurden ca. 244 Millionen Franken für den Betrieb³ und rund 94 Millionen Franken für die Instandsetzung der Immobilien aufgewendet. Darüber hinaus mussten Liegenschaftsobjekte extern dazu gemietet werden. Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich 2023 auf rund 63 Millionen Franken⁴.

Im Jahr 2023 hat die Armee insgesamt rund 977 Millionen Franken an Miete⁵ für Immobilien des Bundes geleistet (mittels Leistungsverrechnung). Angesichts der finanziellen Grössenordnungen und grossen Anzahl von Objekten ist eine effiziente Bewirtschaftung der Armeeimmobilien essenziell. Ineffizienzen können zu überhöhten und/oder nicht notwendigen Ausgaben führen.

In die Bewirtschaftung der Armeeimmobilien sind verschiedene Verwaltungs- und Organisationseinheiten des VBS eingebunden. Die vorgesehenen Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten hat das VBS gestützt auf die Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB)⁶ in den Weisungen über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) vom 22. Dezember 2016⁷ definiert: Das Generalsekretariat VBS (GS-VBS) soll beim Immobilienmanagement die politisch-strategische Führung wahrnehmen. Die Gruppe Verteidigung (Gruppe V) hat verschie-

¹ Der Dispositionsbestand umfasst grundsätzlich Immobilien des VBS, für welche die Armee keinen Bedarf mehr hat. Teile davon können aus strategischen Überlegungen für den Bund weiterhin von Interesse sein und werden daher nicht veräussert. Er setzt sich zum grössten Teil aus Spezialbauten wie Bunker, Unterstände, Barrikaden, Waffenstellungen, Kavernen oder unterirdische Munitionsmagazine zusammen.

² [Staatsrechnung des Bundes für das Jahr 2023, Band 2A, Seite 397](#)

³ [Staatsrechnung des Bundes für das Jahr 2023, Band 2A, Seite 402](#)

⁴ [Staatsrechnung des Bundes für das Jahr 2023, Band 2A, Seite 402](#)

⁵ [Staatsrechnung des Bundes für das Jahr 2023, Band 2A, Seite 374](#)

⁶ [SR 172.010.21 - Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes \(VILB\) | Fedlex \(admin.ch\)](#)

⁷ [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\) - mehrmals verlängert und gültig bis längstens am 31. Dezember 2024 \(docplayer.org\)](#)

dene Rollen inne: Die Verwaltungseinheiten (VE) der Gruppe V⁸ als Nutzer der Armeeimmobilien, die Logistikkbasis der Armee (LBA) als deren Betreiberin und der Armeestab (A Stab) als Mieter für die gesamte Gruppe V. Er koordiniert die Anliegen der Armee gegenüber der ar Immo. Diese ist als Eigentümerversprecherin das für die Bewirtschaftung des Immobilienportfolios VBS verantwortliche Bau- und Liegenschaftsorgan (BLO) im Sinne von Art. 8 Abs. 1 Bst. b der VILB. Im Weiteren beauftragt ar Immo die LBA, die Armeeimmobilien zu betreiben.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) wurde das Stationierungskonzept der Armee 2016 verabschiedet. Es gibt eine gesamtschweizerische Übersicht der Standorte wieder, welche die Armee weiterhin zur Nutzung vorsieht (Kernbestand) und auf welche kurz- oder mittelfristig verzichtet werden soll (Dispositionsbestand). Das Stationierungskonzept wurde vom Bundesrat im Programmteil des Sachplans Militär von 2017 raumplanerisch festgelegt. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Stationierungskonzepts war das Ziel, den Wiederbeschaffungswert der Armeeimmobilien (24,2 Mrd. CHF) um rund einen Drittel auf 15,5 Milliarden Franken zu senken. Die daraus freiwerdenden Mittel sollten für künftige Investitionen in Rüstung und Immobilien eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund der sich veränderten Sicherheitslage werden nun die Immobilienbedürfnisse der Armee in dem Sinne kritisch hinterfragt, als Objekte aus dem Dispositions- wieder in den Kernbestand zurückgeführt werden sollen. Demgegenüber müssen angesichts der beschlossenen Sparbemühungen des Bundes auch entsprechende Massnahmen bei den Armeeimmobilien ergriffen werden.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Die Chefin VBS erteilte der Internen Revision VBS (IR VBS) am 16. Dezember 2023 den Auftrag zu prüfen, wie die rechtlichen Grundlagen (VILB) und internen Vorgaben (WIRU) umgesetzt werden und wie das Stationierungskonzept WEA bearbeitet wird.

Die IR VBS hat im GS-VBS, in der Gruppe V und bei ar Immo verschiedene Interviews geführt und eine umfangreiche Dokumentation zum Thema eingesehen. Mit der Prüfung zeigt die IR VBS auf, wie die Verantwortlichkeiten und die Vorgaben des Immobilienmanagements VBS wahrgenommen werden. Ferner hat sich die IR VBS anhand von ausgewählten Objekten aufzeigen lassen, wie das Stationierungskonzept WEA bisher umgesetzt wurde und wie deren Umsetzung noch an die Hand genommen werden soll.

Die Feststellungen bilden den laufenden Prozess der Bewirtschaftung der Immobilien der Armee bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen Ende Mai 2024 ab. Darauf basieren die Beurteilungen und Empfehlungen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungsdurchführung.

⁸ SR 172.214.1 - [Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport \(OV-VBS\) vom 7. März 2003 | Fedlex \(admin.ch\)](#)

3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Interviewpartner in den VE haben der IR VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Die IR VBS dankt für die gewährte Unterstützung.

4 Immobilienmanagement VBS

4.1 Rechtliche Grundlagen

Mit der Verordnung VILB liegen die Vorgaben zur Erfüllung der Aufgaben und Zuständigkeiten über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes innerhalb der Bundesverwaltung vor. Als verantwortliche Bau- und Liegenschaftsorganisation für das VBS-Immobilienportfolio hat das VBS sodann in den Weisungen WIRU die Aufgaben und Zuständigkeiten der Funktionstragenden («Rollen») festgelegt.

Die Weisungen WIRU wurden am 22. Dezember 2016 verabschiedet und traten am 1. Januar 2017 in Kraft. Sie galten in einer ersten Phase längstens bis zum 31. Dezember 2021. Seitdem wurden die Weisungen jeweils am Ende des Jahres um ein Jahr – bislang insgesamt dreimal – verlängert. Aktuell laufen sie bis zum 31. Dezember 2024.

In Ziffer 10 der WIRU wird die Zusammenarbeit zwischen den Rollentragenden definiert. Dabei wurden dannzumal verschiedene Gremien, u. a. die «Konferenz Leitende Immobilien VBS» oder die «Plattform Zusammenarbeit» genannt.

Beurteilung

Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Rollen beim Immobilienmanagement VBS sind zwar mit der VILB und der WIRU festgelegt worden. Die IR VBS hat bei der Prüfung jedoch den Eindruck gewonnen, dass die WIRU nicht unmittelbar an die neuen Gegebenheiten nachgeführt wurde (bspw. beim Namen: "Immobilienrat VBS" anstelle "Konferenz leitende Immobilien VBS"; bei der Zuständigkeit für die Antragstellung des Immobilienprogramms an den Bundesrat - im Rahmen der Armeebotschaft - und die entsprechende parlamentarische Vertretung: Diese liegt nicht mehr beim Generalsekretariat VBS sondern bei der Gruppe V; beim Vorsitz des Immobilienrates VBS: Dieser hat der Generalsekretär VBS und nicht der Bereichsleiter Raum und Umwelt inne). Darüber hinaus wurde die befristete WIRU in den vergangenen Jahren jeweils gegen Ende des Jahres «en passant» unverändert um ein weiteres Jahr verlängert. Angesichts der grossen Bedeutung der Immobilien für die Armee und der Notwendigkeit einer nachhaltigen und effizienten Bewirtschaftung drängt sich zum einen eine unbefristete Weisung auf. Zum anderen sollte diese ohne Verzug an die laufenden Entwicklungen angepasst werden.

Empfehlung 1: Weisung (WIRU) überarbeiten

Die IR VBS empfiehlt dem Generalsekretariat VBS, in Zusammenarbeit mit der Gruppe Verteidigung und armasuisse Immobilien, die Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS (WIRU) zu überarbeiten und bei der Verabschiedung auf eine Befristung zu verzichten.

4.2 Rollen bei der Bewirtschaftung der Immobilien der Armee

Die WIRU sieht für die Umsetzung des Immobilienmanagements VBS verschiedene Rollenträger (Aufgabenverantwortliche) vor: Die Departementsebene, den Eigentümerversorger, die Mieter, die Nutzer und die Betreiber.

Die *Departementsebene*⁹ wird im GS-VBS (durch den Bereich Raum und Umwelt VBS) wahrgenommen. Sie führt das Immobilienmanagement VBS auf der politisch-strategischen Ebene sowie sorgt für ein ganzheitliches Immobilienmanagement unter Beachtung insbesondere der finanziellen, personellen und politischen Rahmenbedingungen. Ihre Aufgaben sind unter anderen das Erlassen departementaler Vorgaben namentlich der Immobilienstrategie VBS, die Aufsicht über das Einhalten der Rechtskonformität durch die Rollenträger und ein Entscheiden bei Differenzen zwischen den Rollenträgern sowie das Sicherstellen des departementalen Controllings. Weiter genehmigt der Generalsekretär des VBS zum einen die Investitionsplanung und zum anderen präsidiert er das oberste Organ des Immobilienmanagements VBS – den Immobilienrat VBS. In diesem sind alle Rollenträger vertreten. Im Bereich Immobilien- und Finanzplanung genehmigt sie beispielsweise das Stationierungskonzept. Das GS-VBS bereitet auch den Antrag an den Bundesrat für die Genehmigung des Sachplans Militär vor sowie vertritt die departementalen Interessen in den parlamentarischen Kommissionen. Demgegenüber liegt die entsprechende Vertretung für die Armeebotschaft nun bei der Gruppe V.

Der *Eigentümerversorger*¹⁰ wahrt die Interessen des Bundes als Eigentümer des Immobilienportfolios VBS und ist zuständig für dessen Evaluation, Entwicklung und Bewirtschaftung. Er verantwortet die wirtschaftliche Bereitstellung der rechtskonformen und zweckmässigen Immobilien. Bei den Vorgaben, der Aufsicht und dem Controlling hat der Eigentümerversorger unter anderen die Aufgabe, die Portfoliostrategie, die Angebotsplanung, die Normen und Standards sowie die Vorgaben für die Nutzung der Infrastruktur zu erarbeiten. Ferner führt er das Immobilienportal VBS. Im Bereich der Immobilien- und Finanzplanung erarbeitet der Eigentümerversorger strategische Immobilienkonzepte auf der Basis des Stationierungskonzepts und genehmigt diese gemeinsam mit dem Mieter, soweit sie nicht in den Zuständigkeitsbereich der Departementsebene fallen. Darüber hinaus erarbeitet er die Investitions- und Aufwandplanung sowie die Bauprojekte (inklusive Wirtschaftlichkeitsnachweis) bzw. bewirtschaftet die immobilienrelevanten Kredite. Ferner schliesst der Eigentümerversorger die

⁹ [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\), Ziffer 5](#)

¹⁰ [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\), Ziffer 6](#)

Mietvereinbarungen ab sowie beauftragt und steuert die Betreiberleistungen. Die Rolle des Eigentümerversetzers wird durch den Kompetenzbereich ar Immo wahrgenommen.

Der *Mieter*¹¹ führt die bedarfsseitige Immobilienplanung, verantwortet insbesondere die wirtschaftliche Auslastung der gemieteten Immobilien und erstattet periodisch an den Eigentümerversetzter und die Departementsebene Bericht. Im Bereich Immobilien- und Finanzplanung ist er unter anderen zuständig für die Erarbeitung des Stationierungskonzepts, in Abstimmung mit dem Eigentümerversetzter. Ausserdem steuert und genehmigt der Mieter die Bedürfnisplanungen der Nutzer, erarbeitet die Mehrjahresplanung und steuert die Mieterbudgets, die Kündigungen und Objektrückgaben. Ferner formuliert der Mieter die quantitativen und qualitativen Immobilienbedürfnisse nach Eingabe der Nutzer sowie verantwortet die Nutzungskosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Bei der Immobiliennutzung und beim entsprechenden Betrieb schliesst er die Mietvereinbarungen mit dem Eigentümerversetzter ab, steuert und optimiert die Belegung der gemieteten Immobilien sowie kündigt die Objekte und beauftragt die Betreiber mit deren Rückgabe. Die Rolle des Mieters für die Immobilien der Armee hat der A Stab inne.

Die *Nutzer*¹² der Immobilien sind diejenigen VE der Gruppe V, denen sie zur Ausübung ihrer Kernaufgaben zur Verfügung gestellt werden. Sie verantworten eine wirtschaftliche und vorgabenkonforme Nutzung der Immobilien. Bei der Immobilien- und Finanzplanung planen die Nutzer die mittel- und langfristigen Immobilienbedürfnisse (Bedürfnisplanung) und geben diese zuhanden des Mieters ein sowie beurteilen die entsprechende Wirtschaftlichkeit aus Nutzersicht. Des Weiteren steuern sie die wirtschaftliche Belegung der Immobilien, melden regelmässig die geplanten und effektiven Belegungsdaten an den Mieter. Ausserdem beantragen die Nutzer beim Mieter die Rückgabe von nicht mehr benötigten Immobilien.

Der *Betreiber*¹³ ist für das Erbringen der Betreiberleistungen an den Immobilien verantwortlich. Insbesondere stellt er die Nutzungsbereitschaft und den wirtschaftlichen, sicherheits- und gesetzeskonformen Betrieb sämtlicher Immobilien im Auftrag des Eigentümerversetzters sicher. Der Betreiber erarbeitet die Betreiberkonzepte im Rahmen des baubegleitenden Facility Managements. Ferner nimmt er Kurzvermietungen im Auftrag des Eigentümerversetzters und in Koordination mit dem Nutzer vor. Für die Immobilien der Armee wird die Rolle des Betreibers von der LBA wahrgenommen. Der Eigentümerversetzter kann in Absprache mit der LBA für gewisse Immobilien weitere VE oder Dritte als Betreiber beauftragen.

Beurteilung

Die Prozesse zur Bewirtschaftung der Immobilien der Armee mit vielen Akteuren aus verschiedenen VE sind umfangreich und komplex. Die Abläufe sind jedoch gut eingespielt, dokumentiert und helfen seit Jahren, die Aufgaben und die unterschiedlichen Ansprüche der

¹¹ [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\), Ziffer 7](#)

¹² [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\), Ziffer 8](#)

¹³ [Weisungen des VBS über das Immobilien-, Raumordnungs- und Umweltmanagement im VBS \(WIRU\), Ziffer 9](#)

Rollenträger zu managen. Die Befragten bestätigen die gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den VE insbesondere im operativen Tagesgeschäft.

Auf der strategischen Ebene sieht die IR VBS hingegen Verbesserungspotenzial: Die Departementsebene bzw. das GS-VBS sollte ihre Aufgaben gemäss WIRU konsequenter wahrnehmen und insbesondere die Steuerung des Immobilienportfolios VBS im Allgemeinen und der Armee im Besonderen verstärken. Dies lässt sich an Beispielen veranschaulichen:

- Die Gruppe V zeigte sich im Jahr 2022 mit dem bestehenden Immobilienmanagement zunehmend unzufrieden. Ferner brachte sie den Wunsch nach einer möglichen Veränderung der Bewirtschaftung der Immobilien der Armee ein, sei es über veränderte Zuständigkeiten (Überprüfung des Rollenmodells) oder über angedachte Anreizsysteme. Im Immobilienrat VBS einigte man sich darauf, Teilbereiche (Kennzahlen, Immobilienprojekte, Optimierungsmöglichkeiten) durch externe Unternehmen prüfen zu lassen. Deren Analysen führten zum einen zu einigen an die Hand genommenen Verbesserungsvorschlägen und zum anderen im Rahmen einer Aussprache auf höchster Stufe zur Erkenntnis, dass das Rollenmodell beim Immobilienmanagement VBS bzw. der Armee grundsätzlich gut funktioniert und weitergeführt werden soll. Gleichwohl wünschte im 2024 die Gruppe V die Bewirtschaftung der Immobilien der Armee erneut zu thematisieren. Nach Gesprächen auf höchster Stufe wurde der Gruppe V zugestanden, insbesondere ihre Änderungswünsche am Rollenmodell aufzeigen zu können.
- Das GS-VBS bzw. der Generalsekretär leitet den Immobilienrat VBS. Es ist von aussen kaum erkennbar, ob und wie ein Thema umgesetzt bzw. erledigt worden ist (Controlling). Auch werden bereits besprochene Themen erneut aufgerollt (bspw. Rollenmodell, Zuteilung von Standorten in den Kern- oder Dispositionsbestand). Um aber eine gewisse Kontinuität in der Bewirtschaftung der Immobilien der Armee zu erlangen, sollten - nach Auffassung der IR VBS - wenn immer möglich einmal gefällte Entscheide des Immobilienrats VBS nicht wiederholt hinterfragt werden. Eine Neubeurteilung von gefällten Entscheiden aufgrund der generellen Lageveränderung seit dem Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 steht dazu nicht in Widerspruch.

Aus Sicht der IR VBS steuert das GS-VBS nicht im gewünschten Mass, ist es doch insbesondere zuständig für die Entscheide im Immobilienrat VBS. Das GS-VBS muss unter anderem Impulsgeber für das Immobilienportfolio der Armee sein und entscheiden, was unter den personellen, finanziellen und politischen Rahmenbedingungen machbar ist.

Empfehlung 2: Stärkere Steuerung durch das Generalsekretariat VBS

Die IR VBS empfiehlt dem Generalsekretariat VBS, die Steuerung bei der Bewirtschaftung der Armeeimmobilien zu verstärken.

4.3 Departementales Controlling

In Ziffer 5 Absatz 2 Buchstabe a der WIRU hat das GS-VBS departementale Vorgaben, namentlich die Immobilienstrategie VBS, zu erlassen. Letztere wurde am 18. November 2020 verabschiedet. In Ziffer 5 Absatz 2 Buchstabe c der WIRU ist vorgegeben, dass das GS-VBS überdies das departementale Controlling sicherstellt. In diesem Zusammenhang hat der Immobilienrat VBS unter dem Vorsitz des GS-VBS im Jahr 2020 festgelegt, dass ein Controlling zur Immobilienstrategie aufgebaut werden soll. Im Nachgang wurden zwischenzeitlich der Stand präsentiert und Fragen zur Erarbeitung des Immobiliencontrollings gestellt. Jedoch liegt bis heute kein Controlling vor, das als Instrument zur Steuerung der Immobilien des VBS bzw. der Armee dient.

Der Controllingbericht des VBS stellt primär ein strategisches Steuerungsinstrument für die Chefin VBS dar und behandelt diverse Themen, unter anderem das Projektportfolio VBS mit den bestehenden Risiken und den zu ergreifenden Massnahmen. Zudem werden die Abhängigkeiten zwischen den Top-Projekten VBS abgebildet. Kritische Top-Projekte werden dabei punktuell hervorgehoben und in den Kontext zu anderen Projekten gestellt.

Beurteilung

Angelehnt an die positiven Erfahrungen beim Controllingbericht könnte das für die Bewirtschaftung der Armeeimmobilien zu institutionalisierende Controlling ein wertvolles Steuerungsinstrument sein, um anhand von aussagekräftigen Key Performance Indicators (KPI, Schlüsselindikatoren) den aktuellen Zustand der entsprechenden Immobilien der Armee wiederzugeben und daraus die notwendigen Massnahmen abzuleiten.

Empfehlung 3: Aufbau Controlling zur Bewirtschaftung der Armeeimmobilien

Die IR VBS empfiehlt dem Generalsekretariat VBS, das Controlling für eine zielführende und wirksame Steuerung der Bewirtschaftung der Armeeimmobilien zu erarbeiten und anzuwenden.

5 Stationierungskonzept

Das Stationierungskonzept enthält die Immobilien, welche die Armee zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss dem Leistungsprofil benötigt. Es dient der langfristigen Planung, der Ausgestaltung und entsprechenden Steuerung. Die Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (WEA) vom 3. September 2014 beinhaltet das Stationierungskonzept 2013. Das Ziel lautete, den Kernbestand der Immobilien der Armee wert-

mässig um etwa einen Drittel zu senken. Dabei sollte ursprünglich der Wiederbeschaffungswert der bestehenden Infrastruktur von 24,2 auf 15,5 Milliarden Franken gesenkt werden.¹⁴

Bei der Wahl der künftigen Standorte berücksichtigte die Gruppe V dannzumal sowohl betriebswirtschaftliche Kriterien als auch regionale Auswirkungen. Im Vordergrund stand die Frage, welche Immobilien für Einsatz und Ausbildung notwendig sind, aber auch, wie die Armee die Instandhaltungs- und Mietkosten ihrer Immobilien senken und den anstehenden Erneuerungsbedarf decken kann. Konkret sollte auf die Flugplätze Sitten, Buochs und Dübendorf sowie auf diverse Führungsanlagen, Luftwaffennachrichtenzentralen, Schutzbauten und Kampfinfrastrukturen verzichtet werden. Weiter sollten fünf Waffenplätze (St-Maurice-Lavey, Genf, Freiburg, Lyss, Moudon) geschlossen, drei Waffenplätze (Walenstadt, Mels und St. Luzisteig) organisatorisch zusammengelegt sowie auf Unterkünfte und Schiessplätze verzichtet werden. Um Synergien zu nutzen, sollten gleiche oder ähnliche Ausbildungsplätze zusammengeführt werden.

Die Umsetzung des Stationierungskonzepts dauert länger als die Umsetzung der WEA, die Ende 2022 abgeschlossen werden konnte. In dieser Zeit wurden die Waffenplätze Genf und St-Maurice-Lavey planmässig sowie der Waffenplatz Freiburg nach dem notwendigen Ausbau des Waffenplatzes Drogens im Jahr 2023 aufgegeben. Weiter wurden die Militärflugplätze Sitten, Buochs und Dübendorf entweder geschlossen oder auf ihre Kernfunktionen reduziert. So dienen beispielsweise der Flugplatz Sitten als Ausweichflugplatz und der Flugplatz Dübendorf als militärische Bundesbasis. Die geplanten Reduktionen in den Bereichen Führungsanlagen, Luftwaffennachrichtenzentralen, Schutzbauten und Kampfinfrastruktur wurden umgesetzt. Insbesondere wurde der gesamte Bestand der Festungsartillerie in den Dispositionsbestand der Immobilien verschoben. Es waren jedoch auch gegenteilige Entwicklungen auszumachen: Der ursprünglich zum Verzicht geplante Schiessplatz Glaubenberg wurde aufgrund neuer Bedürfnisse wieder in den Kernbestand der Immobilien aufgenommen. Insgesamt können die angestrebten Wertreduktionen jedoch bei weitem nicht erreicht werden.

Das Stationierungskonzept wird laufend an die sicherheitspolitischen Bedürfnisse angepasst, um den künftigen Sicherheitsanforderungen zu entsprechen. Im Oktober 2021 hat die Armee 22 Strategischen Initiativen lanciert u. a. eine zum Thema «Infrastruktur der Armee». Neben diesen sind als Kernprodukte beispielsweise die "Armeebotschaft 2024", der "Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 23.3000¹⁵ und 23.3131¹⁶", das "Zielbild und Strategie für den Aufwuchs" (Schwarzes Buch) erarbeitet worden. Das Ergebnis dieser Analysen fliesst in die Überarbeitung des Stationierungskonzepts ein und sollte im Jahr 2027 in ein neues Konzept münden. Dabei wird von einem deutlich höheren Wiederbeschaffungswert ausgegangen. Dies führt entsprechend zu steigendem Instandhaltungs- und Erneuerungsbedarf sowie höherem Betriebs- und Personalaufwand. Das Stationierungskonzept soll inskünft-

¹⁴ [Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee, Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 2. Juni 2023 - BBI 2023 1453](#)

¹⁵ [23.3000 | Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz](#)

¹⁶ [23.3131 | Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich stärken, ohne dem Bündnis beizutreten!](#)

tig «in Teilen» modifiziert werden, um schneller auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Den sicherheitspolitischen Bedürfnissen stehen indes die Sparbemühungen des Bundes im Rahmen einer Aufgaben- und Subventionsüberprüfung gegenüber. Der Bundesrat hat am 8. März 2024 entschieden, die sich abzeichnenden hohen strukturellen Defizite im Bundeshaushalt von mittelfristig bis zu 4 Milliarden Franken durch ein Sparprogramm zu schliessen. Erste Entlastungen des Bundeshaushalts sollen ab den Jahren 2026/27 umgesetzt werden können.

Beurteilung

Auf der Grundlage des Stationierungskonzepts WEA vom 30. September 2016 hat sich die IR VBS

- den Umsetzungsstand der damals festgelegten veränderten Bedürfnisse (Verzicht, Verschiebung von Standorten/Objekten) per Ende Oktober 2023 aufzeigen lassen: Für die betroffenen Waffen-, Schiess-, Übungs- sowie Flugplätze, die Armeelogistikcenter (ALC) und Aussenstellen, die Rekrutierungszentren, die Übersetzstellen und die Spezialstandorte lagen die Umsetzungsstände mit entsprechenden Bemerkungen und Begründungen zum Stand der Umsetzungen vor.
- den Umsetzungsstand per 8. März 2024 aller für den Kanton Bern im Stationierungskonzept WEA gegenüber dem Stationierungskonzept 2005 veränderten – zumeist vorgesehenen – Nutzungsverzicht oder Standortverschiebungen erläutern lassen. Für jeden Standort war der Stand der Umsetzung dokumentiert.

Anhand von Stichproben hat die IR VBS ebenfalls Einsicht genommen in

- Dokumente von Bauprojekten bei Immobilienvorhaben, die sich unverändert im Kernbestand der Immobilien der Armee befinden.
- Dokumente von Standorten, auf die gemäss dem Stationierungskonzept WEA inskünftig verzichtet werden sollte.

Die beschriebenen Prüfungshandlungen führen die IR VBS zur Erkenntnis, dass das Stationierungskonzept WEA nachgeführt sowie die entsprechenden Beschlüsse der zuständigen Gremien umgesetzt und dokumentiert wurden.

Ausserdem stellte die IR VBS fest, dass die ursprüngliche Zuteilung der Standorte bzw. Objekte zum Kern- und Dispositionsbestand immer wieder hinterfragt wurde. Angesichts von Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage ist es nachvollziehbar, dass gewisse Standorte und Objekte vom Dispositionsbestand in den Kernbestand zurückgenommen werden. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Bundes und der Notwendigkeit,

ein grösseres Sparprogramm zu schnüren, ist es angezeigt, auf das Immobilienportfolio abgestimmte Sparmassnahmen umzusetzen sowie vorausschauende und nachhaltige Standortentscheide zu treffen. Dabei ist es unabdingbar, sich auf die sicherheitspolitisch notwendigen Standorte zu beschränken und gleichzeitig den Substanzerhalt nicht zu vernachlässigen.

Empfehlung 4: Ausgestaltung des zukünftigen Stationierungskonzepts

Die IR VBS empfiehlt der Gruppe Verteidigung, das zukünftige Stationierungskonzept auf die sicherheitspolitisch notwendigen Standorte auszurichten und es finanziell verkraftbar auszugestalten.

6 **Stellungnahmen**

Generalsekretariat (GS-VBS)

Das Generalsekretariat VBS dankt für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen und ist mit den Empfehlungen einverstanden.

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe V ist mit den Erkenntnissen und Empfehlungen des Berichts mit folgender Präzisierung einverstanden.

Bei der Umsetzung der Empfehlungen 2 und 3 ist sicherzustellen, dass sich die Einflussnahme des GS-VBS auf die strategische Steuerung, und das dazu notwendige Controlling, beschränkt, und nicht auf operative Prozesse Einfluss genommen wird. Wir gehen davon aus, dass wir, wie auch die armasuisse, bei der Umsetzung der Empfehlung 1 (Überarbeitung WIRU) einbezogen würden. Damit könnte sichergestellt werden, dass die überarbeitete WIRU, welche dann als Basis für die Umsetzung der Empfehlungen 2 und 3 dient, jedem Partner im Immobilienmodell die stufengerechte Verantwortung übertragen würde.

Bundesamt für Rüstung (armasuisse)

Für armasuisse sind die Darstellungen im Prüfungsbericht darstellbar. armasuisse nimmt das Resultat der Prüfung zur Kenntnis.