



# Abschließende Mitteilung

an die  
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

über die Prüfung

Flächenmanagement im Einheitlichen Liegenschafts-  
management des Bundes

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de))

Gz.: III 1 (2016) / II 6 (2017) – 2016 – 0737

Bonn, den 13. Februar 2017

## Inhaltsverzeichnis

|     |                                                    |    |
|-----|----------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                    | 3  |
| 1   | Vorbemerkung                                       | 7  |
| 2   | Einzelne Aspekte des Flächenmanagements            | 7  |
| 2.1 | Aufgabenverteilung und Entscheidungskompetenzen    | 7  |
| 2.2 | Deckelung der ELM-Miete                            | 9  |
| 2.3 | Anreizsystem zum Flächenmanagement                 | 9  |
| 2.4 | Würdigung und Empfehlung                           | 10 |
| 2.5 | Stellungnahme des BMF und der Bundesanstalt        | 12 |
| 2.6 | Würdigung                                          | 14 |
| 3   | Drittanmietungen und anstaltseigener Leerstand     | 15 |
| 4   | Schaffung und Herrichtung von Büroflächen          | 18 |
| 5   | Einzelfälle                                        | 21 |
| 5.1 | Berlin, Dorotheenstr. 68                           | 21 |
| 5.2 | Berlin, Otto Braun Str. 70-72 (Haus der Statistik) | 23 |
| 5.3 | Chemnitz, Lohstr. 2                                | 24 |
| 5.4 | Bonn, Graurheindorferstraße 108                    | 26 |

## 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Flächenmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement des Bundes (ELM) geprüft. Die Prüfung hat im Wesentlichen ergeben:

- 0.1 Die Bundesanstalt hat nicht genügend Kenntnisse und Kompetenzen, um ein aktives und erfolgreiches Flächenmanagement betreiben zu können. So kennt sie in der Regel weder den aktuellen Stellenplan und Raumbedarf der Nutzer, noch ist ihr bekannt, wie die Nutzer ihre vorhandenen Flächen auslasten. Die Nutzer sind auch nicht verpflichtet, dies der Bundesanstalt mitzuteilen, es sei denn, ein Nutzer erteilt zur Deckung seiner Bedarfe der Bundesanstalt einen „Erkundungsauftrag“. Zudem hatten die Objektmanager/innen keinen Überblick über die leerstehenden anstaltseigenen Liegenschaften, die alternativ für eine dienstliche Nutzung in Betracht kommen könnten. Darüber hinaus müssen die Nutzer die Wirtschaftlichkeit ihrer bestehenden Unterbringung weder der Bundesanstalt noch dem BMF gegenüber konkret nachweisen. Sie sind auch nicht verpflichtet, Beratungsangebote der Bundesanstalt anzunehmen und entscheiden letztendlich eigenverantwortlich über Art und Umfang ihrer Unterbringung. Hierbei besteht die Gefahr, dass sie Ressortinteressen gegenüber einer Betrachtung aus Bundessicht den Vorrang geben. Die Vorgabe des Haushaltsaufstellungsrundschreiben des BMF zum Flächenmanagement entfaltet daher kaum Wirkungen.

Das BMF und die Bundesanstalt haben in ihrer Stellungnahme bestätigt, dass die Nutzer außerhalb von Erkundungsverfahren nicht verpflichtet sind, der Bundesanstalt regelmäßig aktuelle Stellenpläne, Raumbedarfe oder Auslastungsquoten der zur Verfügung stehenden Flächen mitzuteilen. Eine solche Obliegenheit widerspräche nach ihrer Auffassung auch der konzeptionellen Ausgestaltung der Bundesanstalt als Immobiliendienstleister. Es sei auch nicht zielführend, dass die Nutzer dem BMF ihren jeweiligen Raumbedarf bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen mitteilen. Es sei die gesetzliche Aufgabe der Bundesanstalt, den Grundstücks- und Raumbedarf für Bundeszwecke zu

decken. Stattdessen sollen die Ressorts in einem Rundschreiben unter Verweis auf die im Haushalts-aufstellungs-rundschreiben enthaltene Verpflichtung der Nutzer, die Wirtschaftlichkeit ihrer Unterbringung zu überprüfen, nochmals auf das Dienstleistungsangebot der Bundesanstalt hingewiesen werden. Darüber hinaus hat das BMF in Einzelfällen mit der Bundesanstalt erörtert, ob von der Deckelung der ELM-Miete auf das Anfangsniveau abgewichen werden kann, wenn dies aus Bundes-sicht wirtschaftlich ist. Zudem wollen BMF und Bundesanstalt das bestehende prämienbasierte Anreizsystem erneut evaluieren.

Die vorgeschlagenen Lösungsansätze reichen aus Sicht des Bundes-rechnungshofes nicht aus, um ein erfolgreiches Flächenmanagement zu gewährleisten. Damit die Bundesanstalt ihrem Dienstleistungsauftrag auch im Flächenmanagement gerecht werden kann und die mit dem ELM verbundenen Zielen besser erreicht werden können, muss die Bundesanstalt in die Lage versetzt werden, die notwendigen Informationen zu erhalten, damit sie die Nutzer fundiert beraten kann. (Nr. 2)

- 0.2 Rund ein Viertel der im ELM (ohne Bundeswehr) genutzten Büroflächen hat die Bundesanstalt von Dritten angemietet. Hierfür zahlt der Bund derzeit eine jährliche Miete von rund 187 Mio. Euro. Im Gegenzug hat die Bundesanstalt noch erhebliche Büroflächen in ihrem eigenen Bestand, die leer stehen und nach ihrer eigenen Einschätzung sofort oder nach einer baulichen Maßnahme vermietbar wären. Für diese Leerstandsflächen entgehen der Bundesanstalt nicht nur jährlich Mieteinnahmen im zweistelligen Millionenbereich, sondern es fallen für diese ungenutzten Flächen auch Bewirtschaftungskosten an. Die Bundesanstalt sollte daher die Wirtschaftlichkeit von Drittanmietungen regelmäßig überprüfen und die Nutzer in geeigneten Fällen versuchen davon zu überzeugen, in anstaltseigene Liegenschaften zu wechseln.

Die Bundesanstalt hat darauf verwiesen, dass ihr Portfolio an leerstehenden Liegenschaften nur selten mit dem konkreten Dienstliegenschaftsbedarf der ELM-Nutzer übereinstimme, sodass diese Liegenschaften für den konkreten Bedarf umgebaut werden müssten. Insofern verfüge sie faktisch über keine leerstehenden Alternativangebote

für ELM-Bestandsnutzer. Finde sich in einem angemessenen Zeitrahmen keine Anschlussverwendung, würden nicht mehr betriebsnotwendige Liegenschaften veräußert. Die Bundesanstalt will jedoch stärker als bisher für einen Umzug in eine anstaltseigene Liegenschaft „werben“, soweit dies aus Bundessicht wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof hält die Begründungen der Bundesanstalt für wenig überzeugend. So kann die Bundesanstalt derzeit nicht abschließend beurteilen, ob sich leerstehende Flächen in ELM-Liegenschaften für eine wirtschaftliche Ersatzunterbringung eignen, weil sie – ausgenommen von Erkundungsaufträgen – die jeweils aktuell bestehenden Flächenbedarfe der Nutzer nicht kennt. Die Bundesanstalt sollte daher ELM-Liegenschaften nur dann in ihr Verkaufsportfolio überführen, wenn sichergestellt ist, dass eine Instandsetzung für eine dauerhafte Vermietung gegenüber einer Drittanmietung unwirtschaftlich wäre oder wenn mittel- bis langfristig kein Bundesbedarf für diese leerstehenden Flächen erkennbar ist. (Nr. 3)

- 0.3 Die Bundesanstalt verfügt über Freiflächen und leerstehende Liegenschaften, die für eine dienstliche Nutzung bebaut bzw. hergerichtet werden könnten. Die Bundesanstalt erhält jedoch in der Regel nur dann eine haushaltsmäßige Genehmigung für einen Eigenbau oder eine Herrichtung eines Bestandsgebäudes, wenn für die zusätzlich entstehenden Flächen ein entsprechender Raumbedarf eines Nutzers anerkannt ist oder ein konkretes Nutzungskonzept vorliegt. Der Bundesrechnungshof hält diesen Grundsatz für sachgerecht. Dennoch hält er es für vertretbar, dass die Bundesanstalt in Abstimmung mit dem BMF in Einzelfällen prüft, ob es wirtschaftlich ist, Liegenschaften für eine dienstliche Nutzung zu errichten oder herzurichten, auch wenn für die Flächen noch kein anerkannter Raumbedarf hinterlegt ist. Dies gilt insbesondere für die Standorte, an denen ein steigender und dauerhaft bestehender Raumbedarf zu erwarten ist bzw. ein hoher Anteil an Drittanmietungen besteht, wie z. B. in Berlin. Zudem müsste ein tragfähiges Nutzungskonzept vorliegen.

Das BMF und die Bundesanstalt haben in ihrer Stellungnahme die Ausführungen des Bundesrechnungshofes begrüßt und sehen diese als konstruktiven Beitrag zur Fortentwicklung des ELM. (Nr. 4)

## **1 Vorbemerkung**

Mit der Einführung des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements des Bundes (ELM) wurde u. a. das Ziel verbunden, die bundeseigenen Immobilien effizient zu nutzen. Zudem soll durch das Vermieter-Mieter-Modell und die damit verbundenen Mietzahlungen Kostentransparenz und Kostenbewusstsein hergestellt werden. Der Bundesrechnungshof hat das Flächenmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) im ELM geprüft. Er hat dabei Erhebungen in der Zentrale der Bundesanstalt und in den Hauptstellen Berlin und Dortmund (Nebenstelle Bonn) durchgeführt.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im Benehmen mit der Bundesanstalt zu der Prüfungsmitteilung mit dem vorläufig festgestellten Prüfungsergebnis Stellung genommen. Diese Stellungnahme wurde nachstehend berücksichtigt.

## **2 Einzelne Aspekte des Flächenmanagements**

### **2.1 Aufgabenverteilung und Entscheidungskompetenzen**

Die Bundesanstalt hat die gesetzliche Aufgabe, den Grundstücks- und Raumbedarf für Bundeszwecke zu decken.<sup>1</sup> Den Flächen- und Raumbedarf legt nicht die Bundesanstalt sondern der jeweilige Liegenschaftsnutzer (Nutzer) fest. Anhand des Flächenbedarfs der Nutzer hat die Bundesanstalt geeignete Unterbringungsmöglichkeiten zu suchen und diese aus Sicht des Gesamthaushalts des Bundes in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen. Die Nutzer entscheiden dann letztendlich darüber, welche der in Betracht kommenden Unterbringungsmöglichkeiten realisiert werden soll. Hierbei haben auch sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) zu beachten. Außerdem sind sie gemäß dem Haushaltsaufstellungsgrundschriften des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) gehalten, die Wirtschaftlichkeit ihrer Unterbringung regelmäßig auf der Grundlage von Flächenuntersuchungen der Bundesanstalt zu überprüfen. Konkretere Anweisungen hierzu gibt es nicht.

---

<sup>1</sup> § 2 Absatz 1 Satz 2 BImAG.

Als Immobiliendienstleister des Bundes obliegt es der Bundesanstalt, die Nutzer bei ihrer bedarfsgerechten Unterbringung zu beraten und zu unterstützen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2015 die Bundesanstalt aufgefordert, beim nächsten ELM-Fortschrittsbericht (Vorlagetermin bis Ende Oktober 2017) darzulegen, wie sie die Nutzer beim Flächenmanagement aktiv unterstützt.

Die Zentrale der Bundesanstalt fordert ihre Hauptstellen regelmäßig dazu auf, aktiv Flächenberatungen bei den Nutzern durchzuführen und ihr über die Nutzerresonanz zu berichten. Nach den Rückmeldungen der Hauptstellen besteht bei vielen Nutzern trotz der Vorgaben des Haushaltsrundschreibens kein Interesse oder nur ein geringer Bedarf an einer Flächenberatung. Dies spiegelt sich auch wider in der von der Bundesanstalt regelmäßig durchgeführten Abfrage zur Kundenzufriedenheit bei den Liegenschaftsnutzern im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement des Bundes (ELM).<sup>2</sup> So gaben bei der Abfrage im Jahr 2015 rund 41 % der Befragten an, kein oder nur ein geringes Interesse an einer Beratung zum Flächenmanagement zu haben.<sup>3</sup> 86 % der Befragten teilten mit, dass sie keine Beratung aktiv erbeten oder genutzt haben. Drei Viertel der Befragten gaben zudem an, dass ihnen die Bundesanstalt keine Beratung aktiv angeboten habe. Vorgenommene Beratungen bewerteten sie mit der Note 6,79.<sup>4</sup>

Die Bundesanstalt kennt nach eigenen Angaben in der Regel nicht den aktuellen Stellenplan sowie den Flächen- und Raumbedarf der Nutzer. Diese Informationen erhält sie nur dann, wenn der Nutzer zusätzlichen Raumbedarf hat oder eine neue Unterbringung sucht und in diesem Zusammenhang einen Erkundungsauftrag an die Bundesanstalt erteilt. Die Bundesanstalt hat auch keine Kenntnis darüber, wie die Nutzer die vorhandenen Flächen auslasten (z. B. Einzelbüros oder

---

<sup>2</sup> Die Bundesanstalt führt seit dem Jahr 2006 turnusmäßig eine Zufriedenheitsabfrage zu verschiedenen Dienstleistungen im ELM bei den Liegenschaftsnutzern durch.

<sup>3</sup> Bewertungen 0 bis 3 bei einer Skala von „0 = kein Interesse“ bis „9 = sehr großes Interesse“. Das durchschnittliche Interesse lag insgesamt bei 3,21.

<sup>4</sup> Notenskala reicht von „0 = sehr schlecht“ bis „9 = sehr gut“. Die Gesamtbewertung aller abgefragten Dienstleistungen lag bei 6,9.

Doppelbelegungen). Die Objektmanagerinnen und Objektmanager der geprüften Hauptstellen hatten zudem keinen Überblick über die leerstehenden anstaltseigenen Liegenschaften, die ggf. für eine dienstliche Nutzung in Betracht kommen könnten. Sie kannten nur den Liegenschaftsbestand, den sie selbst betreuen. Es gab in den geprüften Hauptstellen zwar eigene Organisationseinheiten für die Bearbeitung von Erkundungsaufträgen, aber keine zentralen Stellen, die unabhängig davon überprüften, ob die Nutzer noch angemessen untergebracht sind bzw. ob es wirtschaftliche Alternativen gibt.

Die Bundesanstalt verzichtet bisher auf zentrale Weisungen zum Thema Flächenmanagement.

## **2.2 Deckelung der ELM-Miete**

Mit dem ELM wurde das sog. Vermieter-Mieter-Modell eingeführt. Die Nutzer zahlen an die Bundesanstalt eine Markt- oder Kostenmiete. Die hierfür benötigten Haushaltsmittel werden in den Einzelplänen der Nutzer zusätzlich veranschlagt (on top). Der Mietspiegel ist im Regelfall auf das Anfangsniveau der ersten ELM-Miete gedeckelt. Mögliche Mieterhöhungen muss der Nutzer grundsätzlich selbst erwirtschaften. Nach Angaben der Bundesanstalt hätten Nutzer aus diesem Grund teurere Ersatzunterbringungen abgelehnt, obwohl die Unterbringungsalternative aus Bundessicht wirtschaftlich wäre.

## **2.3 Anreizsystem zum Flächenmanagement**

Die Bundesanstalt hat in Abstimmung mit dem BMF im Jahr 2008 ein prämienbasiertes Anreizsystem eingeführt. Dem Liegenschaftsnutzer soll durch die Gewährung einer Prämie ein Anreiz geboten werden, nicht mehr benötigte Flächen frühzeitig aufzugeben oder sich für eine kostengünstigere Neuunterbringung zu entscheiden. In der Folge würde sich die vom Nutzer zu zahlende Miete reduzieren und die Bundesanstalt hätte die Möglichkeit, die freiwerdende anstaltseigene Liegenschaft zu verwerten. Ziel ist es, auf diese Weise den Bundeshaushalt zu entlasten. Voraussetzung für die Gewährung einer Prämie ist u. a., dass die Bundesanstalt die frei werdende Liegenschaft veräußern kann. Eine Prämienzahlung aufgrund organisatorischer/politischer Veränderungen ist ausgeschlossen (keine „windfall profits“). Bisher wurde

in vier Fällen eine Prämie gezahlt.<sup>5</sup>

Unabhängig von dem Prämiensystem gibt es nach Auskunft der Bundesanstalt bisher nur wenige Fälle für eine erfolgreiche Flächenoptimierung, in dem bspw. ein Nutzer nicht mehr benötigte Flächen in größerem Umfang zurückgegeben hat oder wegen geringeren Raumbedarfs bzw. aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen in eine andere Liegenschaft umgezogen ist.

## **2.4 Würdigung und Empfehlung**

(1) Die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Unterbringung ist eine Maßgabe des § 7 BHO und ein zentraler Leitgedanke des ELM. Um dies sicherzustellen, bedarf es eines vorausschauenden Flächenmanagements, bei dem die Bundesanstalt und die Nutzer eng miteinander kooperieren. Durch die bisherige Ausgestaltung des ELM inklusive der Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten lässt sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein erfolgreiches Flächenmanagement nur schwer realisieren. Wesentliche Gründe hierfür sind:

- Die Bundesanstalt hat nicht genügend Kenntnisse, um ein aktives Flächenmanagement betreiben und mit den Nutzern auf Augenhöhe verhandeln zu können. So kennt sie – ausgenommen von Erkundungsaufträgen – bspw. nicht den aktuellen Stellenplan und Raumbedarf der Nutzer und wie die Nutzer ihre vorhandenen Flächen auslasten. Die Nutzer sind auch nicht verpflichtet, dies der Bundesanstalt mitzuteilen. Zudem haben die Objektmanager/innen keinen Überblick über mögliche anstaltseigene Alternativangebote.
- Die Bundesanstalt befasst sich bisher wenig übergreifend und konzeptionell mit dem Thema Flächenmanagement (ausgenommen Vorhalteflächen im Regierungsviertel in Berlin, vgl. Nr. 4). Sie agiert vielmehr einzelfallbezogen, insbesondere im Zusammenhang mit Erkundungsaufträgen.
- Die Nutzer entscheiden eigenverantwortlich über Art und Umfang ihrer Unterbringung. Hierbei besteht die Gefahr, dass sie nicht die

---

<sup>5</sup> Bericht der Bundesanstalt an das BMF vom 1. Oktober 2015 – ZEFM.H3100-3/11.3106.

Sicht für den Bundeshaushalt einnehmen, sondern entscheiden, was aus ihrer Perspektive die vorteilhafteste Liegenschaft ist. Insofern dürfte es schwer sein, sie von einer Neuunterbringung zu überzeugen, die aus Bundessicht wirtschaftlich wäre, für den Nutzer aber keine entscheidenden Vorteile bietet. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Nutzer eine höhere Miete zu zahlen hätte, die er aus seinem Einzelplan selbst erwirtschaften muss. Die Deckelung des ELM-Miettitels erschwert in diesen Fällen ein erfolgreiches Flächenmanagement.

- Die Nutzer müssen die Wirtschaftlichkeit ihrer bestehenden Unterbringung weder der Bundesanstalt noch dem BMF gegenüber konkret nachweisen. Sie sind auch nicht verpflichtet, Beratungsangebote der Bundesanstalt anzunehmen. Die Vorgabe des Haushaltsaufstellungsgrundschriften des BMF entfaltet daher kaum Wirkungen. Zudem enthält das Haushaltsgrundschriften keine Informationen darüber, was unter den Flächenuntersuchungen der Bundesanstalt zu verstehen ist, die die Nutzer berücksichtigen sollen.
- Es fehlen längerfristige Anreize an die Nutzer, nicht mehr benötigte Flächen abzugeben oder in eine für den Bund wirtschaftlichere Unterbringung umzuziehen. Einmalige Prämien reichen nicht aus, um mögliche Nachteile, wie bspw. eine Außenrandlage oder dauerhaft höhere Mieten zu kompensieren. Das bestehende Anreizsystem greift aufgrund der restriktiven Vorgaben nicht. Der Bundesrechnungshof erkennt dabei nicht, dass Anreize an Nutzer für Flächenmanagement problematisch sind, da die Nutzer bereits durch die Anforderungen des § 7 BHO verpflichtet sind, auf eine wirtschaftliche Unterbringung zu achten.

(2) Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt und das BMF gebeten zu prüfen, wie durch ein wirksames Flächenmanagement ein wesentlicher Grundgedanke des ELM, Synergieeffekte und Einsparungen zu erzielen, besser verwirklicht werden kann. Dies wäre z. B. möglich, wenn die Nutzer ihren Raumbedarf in regelmäßigen Abständen nachweisen und der Bundesanstalt bzw. dem BMF bei den Haushaltsverhandlungen mitteilen müssten. Zudem sollte die Bundesanstalt

sicherstellen, dass ihre Objektmanager/innen Kenntnis über alle in der jeweiligen Region befindlichen leerstehenden Objekte der Bundesanstalt verfügen, damit sie Nutzer auch über Alternativen beraten können.

Die Bundesanstalt hatten wir darüber hinaus gebeten mit dem BMF abzustimmen, ob ein Nutzer, der in eine aus Bundessicht insgesamt wirtschaftliche Unterbringung wechselt, von der Deckelung der ELM-Miete auf das Anfangsniveau ausgenommen werden kann.

## **2.5 Stellungnahme des BMF und der Bundesanstalt**

### Aufgabenverteilung und Entscheidungskompetenzen

Das BMF und die Bundesanstalt haben in ihrer Stellungnahme bekräftigt, dass die Nutzer außerhalb von Erkundungsverfahren nicht verpflichtet sind, im Hinblick auf die bestehenden Nutzungen der Bundesanstalt regelmäßig aktuelle Stellenpläne, Raumbedarfe oder Auslastungsquoten der zur Verfügung stehenden Flächen mitzuteilen. Ungeachtet dessen widerspräche nach ihrer Auffassung eine solche Obliegenheit der konzeptionellen Ausgestaltung der Bundesanstalt als Immobiliendienstleister, der zur Deckung eines bestimmten Bedarfs eine Leistung anbietet. In der Gesetzesbegründung zum BImA-Errichtungsgesetz sei nachstehende Aussage enthalten:

*"Mit der Umstrukturierung soll eine leistungsstarke, kostengünstige und transparente Aufgabenerledigung erreicht und die Bundesvermögensverwaltung zu einem modernen Dienstleister umgestaltet werden".*

Mit dieser Zielvorgabe und der vom Gesetzgeber angestrebten kundenorientierten Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben sei eine zwingende laufende Nutzer-/Bedarfskontrolle durch die Bundesanstalt nicht zu vereinbaren.

Es sei auch nicht zielführend, dass die Nutzer dem BMF ihren jeweiligen Raumbedarf bei den jährlichen Haushaltsverhandlungen mitteilen. Die Aufgabe, den Grundstücks- und Raumbedarf des Bundes

(wirtschaftlich) zu decken, sei gesetzlich<sup>6</sup> ausschließlich der Bundesanstalt zugewiesen und nicht Gegenstand der Haushaltsverhandlungen. Stattdessen wollen das BMF und die Bundesanstalt im ersten Quartal 2017 ein Ressortschreiben der Bundesanstalt abstimmen, welches unter Verweis auf die im Haushaltsaufstellungsroundschreiben enthaltene Verpflichtung der Nutzer, die Wirtschaftlichkeit ihrer Unterbringung zu überprüfen, nochmals auf das diesbezügliche Dienstleistungsangebot der Bundesanstalt hinweisen soll.

Die Objektmanager seien u. a. anhand des BALIMA-Systems<sup>7</sup> in der Lage für eine dienstliche Nutzung in Betracht kommende Liegenschaften zu identifizieren. Allerdings stimme das Angebot an leerstehenden Liegenschaften meist nicht mit dem Dienstliegenschaftsbedarf der Nutzer im ELM hinsichtlich des Zeitpunktes der Verfügbarkeit, der Region und der Größe überein, so dass diese regelmäßig veräußert würden. In der Konsequenz bedeute dies, dass die Bundesanstalt praktisch über keine leerstehenden Alternativangebote für die ELM-Bestandnutzer verfüge. Ungeachtet dessen werde die Bundesanstalt die Notwendigkeit der Einbeziehung bzw. Berücksichtigung leerstehender Liegenschaften in das Erkundungsverfahren gegenüber ihren Objektmanagern nochmals verdeutlichen.

#### Deckelung der ELM-Miete

Das BMF hat bestätigt, dass die ELM-Mieten im Einzelplan des Nutzers nur bei erstmaliger Veranschlagung zusätzlich („on top“) gewährt werden. Dies sei eine Ausnahme vom Grundsatz, dass über die Gewährung zusätzlicher Mittel für Mehrbedarfe der Ressorts im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen entschieden würde. Diese Ausnahme sei wegen des Vorliegens eines besonderen Grundes in Betracht gekommen. Der Grund habe in der Erstveranschlagung der ELM-Mieten in den dafür in den Einzelplänen der Ressorts neu geschaffenen Titeln 518.2 infolge der Überführung der Bundesliegenschaften in das Eigentum der Bundesanstalt bestanden.

---

<sup>6</sup> Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG).

<sup>7</sup> Ein auf SAP basiertes Liegenschaftsmanagementsystem der Bundesanstalt.

Unabhängig davon will das BMF mit der Bundesanstalt anhand von Einzelfällen erörtern, wenn Nutzer teurere, d. h. mit einer höheren Miete verbundene Ersatzunterbringungen abgelehnt hätten, obwohl die Unterbringungsalternative aus Bundessicht wirtschaftlicher wäre.

#### Anreizsystem zum Flächenmanagement

Das BMF und die Bundesanstalt wollen prüfen, inwieweit das prämienbasierte Anreizsystem der BImA modifiziert werden könne, um im Rahmen des Flächenmanagements wirksam zu werden, oder aufgehoben werden sollte.

## **2.6 Würdigung**

Die vom BMF und der Bundesanstalt vorgeschlagenen Lösungsansätze reichen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht aus, um ein erfolgreiches Flächenmanagement zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof erkennt dabei nicht das bestehende Ressortprinzip sowie die Eigenverantwortung der Nutzer wirtschaftlich zu handeln. Er stellt auch nicht in Frage, dass die Bundesanstalt - entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag und dem Grundgedanken des ELM - als Dienstleister agieren soll. Damit die Bundesanstalt ihrem Dienstleistungsauftrag gerecht werden kann und die mit dem ELM verbundenen Ziele besser erreicht werden können, muss die Bundesanstalt jedoch die notwendigen Informationen haben, damit sie die Nutzer fundiert beraten kann. Das BMF sollte daher sicherstellen, dass die Bundesanstalt von den Nutzern die hierfür erforderlichen Daten erhält.

Der Bundesrechnungshof hält es auch weiterhin für denkbar, dass die Nutzer ihren Flächenbedarf auch für bestehende Unterbringungen bei den Haushaltsverhandlungen belegen. Bei den Haushaltsverhandlungen wird schließlich auch festgelegt, welche Haushaltsmittel für die ELM-Mieten bereitgestellt werden. Diese Mittel sollten sich nicht nur an den bestehenden ELM-Mietverträgen sondern auch an dem gesamten Flächenbedarf des Nutzers und der damit verbundenen Wirtschaftlichkeit seiner Unterbringung orientieren.

Der Bundesrechnungshof bittet, das Ergebnis der Prüfung zum Anreizsystem mitzuteilen.

### 3 Drittanmietungen und anstaltseigener Leerstand

(1) Die Bundesanstalt stellt den Nutzern (ohne Bundeswehr) derzeit im ELM rund 6,8 Mio. m<sup>2</sup> Büroflächen zur Verfügung.<sup>8</sup> Hierin enthalten sind rund 1,6 Mio. m<sup>2</sup> Büroflächen, die die Bundesanstalt für den dienstlichen Gebrauch auf dem freien Immobilienmarkt angemietet hat. Der Anteil der Drittanmietungen liegt demnach bei 23,5 %. In Berlin sind allein rund 80 000 m<sup>2</sup> Bürofläche für Ministerien angemietet. Die jährliche Miete für die Drittanmietungen beträgt 187,2 Mio. Euro. Die nachstehende Übersicht zeigt die Verteilung der Drittanmietungen auf die einzelnen Hauptstellen der Bundesanstalt:<sup>9</sup>

| Angemietete Büroflächen bei Dritten im ELM (m <sup>2</sup> )<br>(ohne Bundeswehr) |                         |               |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------------------|
| Hauptstellen                                                                      | Angemietete Büroflächen | Leerstand     | Jährliche Miete<br>(ohne Leerstand) |
| Berlin                                                                            | 244.526                 | 1.448         | 36.824.064 €                        |
| Dortmund                                                                          | 502.616                 | 835           | 63.594.047 €                        |
| Erfurt                                                                            | 116.322                 | 506           | 9.123.888 €                         |
| Freiburg                                                                          | 112.160                 | 0             | 11.849.333 €                        |
| Koblenz                                                                           | 215.406                 | 1.873         | 24.842.470 €                        |
| Magdeburg                                                                         | 102.229                 | 4.251         | 8.544.596 €                         |
| München                                                                           | 157.226                 | 1.764         | 14.960.467 €                        |
| Potsdam                                                                           | 70.399                  | 3.738         | 6.314.893 €                         |
| Rostock                                                                           | 97.351                  | 94            | 11.077.764 €                        |
| nicht zugeordnet                                                                  | 1.085                   | 0             | 103.565 €                           |
| <b>Gesamt</b>                                                                     | <b>1.619.319</b>        | <b>14.509</b> | <b>187.235.088 €</b>                |

Tabelle 1: Bei Dritten angemietete Büroflächen im ELM (ohne Bundeswehr).

Im Gegenzug hat die Bundesanstalt aktuell rund 291 000 m<sup>2</sup> leerstehende eigene Büroflächen in ihrem Bestand, die sie für dienstliche Zwecke vorhält.<sup>10</sup> Davon wären nach ihrer eigenen Bewertung rund 162 000 m<sup>2</sup> sofort vermietbar. Die nachstehende Übersicht zeigt die Verteilung der leerstehenden Büroflächen auf die einzelnen Hauptstellen der Bundesanstalt mit weiteren Leerstandsgründen:

<sup>8</sup> Darin enthalten sind auch rund 241 000 m<sup>2</sup> Bürofläche, die die Bundesanstalt selbst nutzt.

<sup>9</sup> Grundlage ist eine Übersicht der Dienstliegenschaften im ELM, die die Bundesanstalt dem Bundesrechnungshof für die Prüfung aus ihrem Liegenschaftssystem „BALIMA“ generiert hat (Stand 19. September 2016). Nicht enthalten sind die Büroflächen der Bundeswehr.

<sup>10</sup> Nicht enthalten sind leerstehende Büroflächen in Liegenschaften der Bundeswehr und in bisher gewerblich genutzten Liegenschaften, die jetzt für das ELM vorgehalten werden.

| Leerstehende Büroflächen in anstaltseigenen Liegenschaften im ELM (m²)<br>(ohne Bundeswehr) |                                                          |                              |                                |                       |                               |                                      |                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Hauptstellen                                                                                | Leerstehende<br>Büroflächen im<br>Haltebestand<br>Gesamt | ausgewählte Leerstandsgründe |                                |                       |                               |                                      | Leerstehende<br>Büroflächen im<br>Verkaufsbestand<br>Gesamt |
|                                                                                             |                                                          | vermietbar                   | vermietbar nach<br>baul. Maßn. | fehlende<br>Nachfrage | Vorbereitung<br>Übernahme ELM | Vorhalteflächen<br>mit Verfügungsgr. |                                                             |
| Berlin                                                                                      | 94.822                                                   | 38.499                       | 24.629                         | 5.490                 |                               | 4.645                                | 1.065                                                       |
| Dortmund                                                                                    | 58.363                                                   | 51.991                       | 248                            | 15                    | 876                           |                                      |                                                             |
| Erfurt                                                                                      | 24.348                                                   | 3.879                        | 11.067                         | 180                   |                               | 5.325                                |                                                             |
| Freiburg                                                                                    | 19.369                                                   | 13.175                       | 196                            | 1.201                 | 670                           |                                      | 64                                                          |
| Koblenz                                                                                     | 17.413                                                   | 9.916                        | 5.898                          |                       | 1.490                         |                                      |                                                             |
| Magdeburg                                                                                   | 32.646                                                   | 18.468                       | 521                            | 542                   | 7.896                         |                                      |                                                             |
| München                                                                                     | 8.477                                                    | 2.352                        |                                | 189                   | 21                            |                                      |                                                             |
| Potsdam                                                                                     | 5.750                                                    | 1.434                        | 2.381                          |                       |                               |                                      | 4.896                                                       |
| Rostock                                                                                     | 29.974                                                   | 22.002                       |                                | 137                   | 124                           |                                      | 1.284                                                       |
| <b>Gesamt</b>                                                                               | <b>291.162</b>                                           | <b>161.715</b>               | <b>44.940</b>                  | <b>7.753</b>          | <b>11.078</b>                 | <b>9.971</b>                         | <b>7.308</b>                                                |

Tabelle 2: Leerstehende Büroflächen in anstaltseigenen Liegenschaften im ELM (ohne Bundeswehr).

(2) Rund ein Viertel der im ELM (ohne Bundeswehr) genutzten Büroflächen sind von Dritten angemietet. Die hierfür gezahlte jährliche Miete von rund 187 Mio. Euro wird im Gegensatz zu den ELM-Mieten für anstaltseigene Liegenschaften haushaltswirksam. Darüber hinaus sind Drittanmietungen im Vergleich zu bundeseigenen Liegenschaften tendenziell die wirtschaftlich ungünstigere Variante, wenn für einen längerfristigen Zeitraum ein Unterbringungsbedarf absehbar ist. So hat ein externer Vermieter das Ziel, Gewinn zu erzielen, d. h. den Wert seiner Immobilie angemessen zu verzinsen. Die Bundesanstalt sollte daher die Wirtschaftlichkeit von Drittanmietungen unabhängig von Erkundungsaufträgen regelmäßig überprüfen. Soweit sie hierbei die Unterbringung in einer bundeseigenen Liegenschaft als geeignete und wirtschaftliche Unterbringungsvariante feststellt, sollte sie versuchen, die Liegenschaftsnutzer davon zu überzeugen, in anstaltseigene Liegenschaften zu wechseln. Die Bundesanstalt hat in ihrem eigenen Bestand noch erhebliche Büroflächen die leer stehen und sofort oder nach einer baulichen Maßnahme vermietbar wären. Für diese Leerstandsflächen entgehen der Bundesanstalt nicht nur jährlich Mieteinnahmen im zweistelligen Millionenbereich<sup>11</sup>, sondern es fallen für diese ungenutzten Flächen auch Bewirtschaftungskosten an. Der Bundesrechnungshof erkennt dabei nicht, dass die abschließende Entscheidung über die Unterbringung dem Nutzer vorbehalten ist.

Aus der Tabelle 1 ist zudem zu entnehmen, dass rund 14 500 m²

<sup>11</sup> Bereits bei durchschnittlich 7 Euro je m² wären das 24,4 Mio. Euro.

extern angemietete Büroflächen leer stehen. Besonders hoch ist der anteilige Leerstand in den Hauptstellen Magdeburg (4,2 %) und Potsdam (5,3 %). Die Bundesanstalt sollte versuchen, diesen Leerstand abzubauen.

(3) Die Bundesanstalt hat darauf verwiesen, dass ihr Portfolio an leerstehenden Liegenschaften nur selten mit dem konkreten Dienstliegenschaftsbedarf der ELM-Nutzer übereinstimme, sodass diese Liegenschaften für den konkreten Bedarf umgebaut werden müssten (vgl. Nr. 2.5). Finde sich in einem angemessenen Zeitrahmen keine Anschlussverwendung, würden nicht mehr betriebsnotwendige Liegenschaften entsprechend dem gesetzlichen Auftrag der Bundesanstalt veräußert. Die Prüfung eines eventuellen Dienstliegenschaftsbedarfs bzw. der verkaufsvorbereitenden Maßnahmen dauerten oftmals mehrere Jahre. In dieser Zeit einer möglichen Zwischennutzung für andere Zwecke<sup>12</sup> würden die Liegenschaften im BALIMA-System als „vermietbar“ geführt.

Unabhängig davon ob die Wirtschaftlichkeit von Drittanmietungen im Rahmen oder außerhalb von Erkundungsaufträgen geprüft werde, verbleibe die abschließende Entscheidung über die Unterbringung beim Nutzer. Die Bundesanstalt werde jedoch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und künftig stärker als bisher für einen Umzug in eine anstaltseigene Liegenschaft „werben“, soweit dies aus Bundes-sicht wirtschaftlich ist.

Grund für die hohen Leerstände bei extern angemieteten Büroflächen in den Hauptstellen Magdeburg und Potsdam seien fehlerhafte Buchungen im IT-System BALIMA. Dies habe eine Überprüfung der Bundesanstalt ergeben. Die Flächen seien tatsächlich vermietet bzw. es handele sich um bereits gekündigte Objekte, die an die Vermieter zurückgegeben wurden. Die Bundesanstalt will dies zum Anlass nehmen, ihre Hauptstellen nochmals um eine entsprechende Datenpflege anzuhalten.

(4) Der Bundesrechnungshof hält die Begründungen der Bundesanstalt

---

<sup>12</sup> z. B. aktuell im Rahmen der Asylbegehrenden- und Flüchtlingsunterbringung.

bezogen auf die anstaltseigenen Leerstände für wenig überzeugend. Die Bundesanstalt kann derzeit nicht abschließend beurteilen, ob sich die leerstehenden Flächen in den ELM-Liegenschaften für eine wirtschaftliche Ersatzunterbringung eignen, weil sie – ausgenommen von Erkundungsaufträgen – die jeweils aktuell bestehenden Flächenbedarfe der Nutzer nicht kennt (vgl. Nr. 2.1). Die Bundesanstalt sollte daher leerstehende ELM-Liegenschaften nur dann in ihr Verkaufsportfolio überführen, wenn sichergestellt ist, dass eine Instandsetzung für eine dauerhafte Vermietung gegenüber einer Drittanmietung unwirtschaftlich wäre oder wenn mittel- bis langfristig kein Bundesbedarf für diese leerstehenden Flächen erkennbar ist.

#### **4 Schaffung und Herrichtung von Büroflächen**

(1) Die Bundesanstalt hat in Abstimmung mit dem BMF und dem damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung entschieden, bundeseigene Liegenschaften im Regierungsviertel in Berlin nicht zu veräußern, wenn sie sich aufgrund ihrer Lage dafür eignen, potentiellen zusätzlichen Raumbedarf des Bundes zu decken. Die Bundesanstalt hat für diese Vorhalteflächen Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben, um zu erfahren, welche Nutzfläche und wie viele Büroarbeitsplätze darauf realisiert werden könnten. Sie geht davon aus, dass je nach baulicher Ausnutzung und städtebaulichen Vorgaben Büroflächen für rund 6 700 Mitarbeiter geschaffen werden könnten. So könnten dort bspw. die derzeit noch am Standort Bonn befindlichen Arbeitsplätze in Bundesministerien weitestgehend untergebracht werden.<sup>13</sup> Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfung „Vorhalten von Liegenschaften“<sup>14</sup> im Jahr 2014 u. a. festgestellt, dass die Bundesanstalt ihr Konzept zu den Vorhalteflächen im Regierungsviertel in Berlin seit dem Jahr 2009 nicht fortgeschrieben hatte, obwohl sich seither wesentliche Parameter verändert hatten.

Die Bundesanstalt verfügt auch außerhalb des Regierungsviertels in Berlin über Freiflächen, auf denen Gebäude für eine dienstliche

---

<sup>13</sup> Schreiben der Bundesanstalt an den Bundesrechnungshof vom 16. August 2016. Hier- nach waren im Haushaltsjahr 2015 noch 6 522 Stellen in Bonn angesiedelt.

<sup>14</sup> Abschließende Prüfungsmitteilung vom 29. August 2014; Az.: III 1 – 2013 – 5621.

Nutzung errichtet werden könnten. Sie hat in ihrem Portfolio zudem leerstehende Liegenschaften, die für eine dienstliche Nutzung hergerichtet werden könnten (vgl. Tabelle 2).

Die Bundesanstalt geht davon aus, dass in Berlin wegen des wachsenden Flächenbedarfs der Nutzer zusätzlich bereitgestellte Flächen problemlos vermietbar wären.

Auch in Bonn sei trotz des zunehmenden Wegfalls ministerieller Arbeitsplätze der Flächenbedarf bestehender Behörden oder durch neu hinzu gekommene Behörden bzw. der UN gestiegen.

Die Bundesanstalt erhält in der Regel nur dann eine haushaltsmäßige Genehmigung für einen Eigenbau oder eine Herrichtung eines Bestandsgebäudes, wenn für die zusätzlich entstehenden Flächen ein entsprechender Raumbedarf eines Nutzers anerkannt ist oder ein konkretes Nutzungskonzept vorliegt. Hintergrund ist, dass die Refinanzierung der Maßnahme über die anschließende Mietzahlung durch einen Nutzer (bzw. ersparte Mieten für Drittanmietungen) sichergestellt sein soll.

Eine der wenigen Ausnahmen ist die geplante Herrichtung der sanierungsbedürftigen Häuser I und II in der Mauerstraße in Berlin für dienstliche Zwecke. Dem Projekt liegt noch kein anerkannter Raumbedarf eines Nutzers zugrunde. So sollen im Haus I nach dessen Herrichtung voraussichtlich Teile des Bundesministeriums für Gesundheit untergebracht werden. Für das Haus II steht noch kein Nutzer fest. Für beide Gebäude sieht die Bundesanstalt eine Nutzfläche von jeweils ca. 12 700 m<sup>2</sup> als realisierbar an. Das ebenfalls leerstehende Haus III soll vorgehalten und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt für einen Neubau abgerissen werden.

Ein weiteres Beispiel ist das Dreispitzhaus in Berlin (Friedrichstr. 130). Hierbei handelt es sich um eine gemischt genutzte Liegenschaft. Neben Gewerbe und Wohnungen sind rund ein Drittel der Flächen (rund 6 000 von 20 000 m<sup>2</sup>) Büroflächen. Diese wurden zuletzt u. a. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) genutzt. Seit dessen Umzug vor rund zwei Jahren in den Neubau Kapelle Ufer stehen diese Büroflächen leer. Die Bundesanstalt saniert die Liegenschaft (u. a. Brandschutzmaßnahmen). Zum Zeitpunkt des Maßnahmenbeginns gab

es zwar schon Vorstellungen der Bundesanstalt für eine weitere Nutzung, aber noch keinen konkreten Nachmieter. Inzwischen ist nach Angabe der Bundesanstalt sichergestellt, dass sämtliche Büroflächen nach Beendigung der Baumaßnahme für dienstliche Zwecke des Bundes genutzt werden.

In Bonn plant die Bundesanstalt leerstehende eigene Liegenschaften als „Springergebäude“ herzurichten, weil Sanierungsstau bei anderen Liegenschaften besteht. Zudem prüft sie, inwieweit in den Liegenschaften Graurheindorferstraße eine Verdichtungsbebauung möglich ist.

(2) Der Bundesrechnungshof hält den bestehenden Grundsatz für sachgerecht, dass ein Neubau oder Bestandsgebäude nur dann für dienstliche Zwecke errichtet bzw. hergerichtet werden sollte, wenn ein konkreter Raumbedarf besteht. Dennoch hält er es für vertretbar, dass die Bundesanstalt in Abstimmung mit dem BMF – wie bei der Mauerstraße und dem Dreispitzhaus – in Einzelfällen prüft, ob es wirtschaftlich ist, Liegenschaften für eine dienstliche Nutzung zu errichten oder herzurichten, auch wenn für die Flächen noch kein anerkannter Raumbedarf hinterlegt ist. Dies gilt aus Sicht des Bundesrechnungshofes insbesondere für die Standorte, an denen ein steigender und dauerhaft bestehender Raumbedarf zu erwarten ist bzw. ein hoher Anteil an Drittanmietungen besteht, wie z. B. in Berlin. Dort sind allein 80 000 m<sup>2</sup> Bürofläche für Ministerien bei Dritten angemietet (vgl. Nr. 3). Voraussetzung müsste sein, dass ein tragfähiges Nutzungskonzept vorliegt. So könnten bei entsprechendem Bedarf Liegenschaften im Regierungsviertel bis auf weiteres auch von nachgeordneten Bundesbehörden genutzt werden. Der Bundesrechnungshof erkennt dabei nicht, dass die Nutzer ihren künftigen Raumbedarf nur schwer prognostizieren können. Durch die zusätzlichen anstaltseigenen Büroflächen könnte der Anteil an Drittanmietungen gesenkt werden. Zudem könnte die Bundesanstalt auf kurzfristig entstehenden Bedarf besser reagieren. Ist dieser zeitnah zu decken, reicht die Zeitspanne normalerweise nicht aus, um über eine dann noch vorzunehmende Eigenbaumaßnahme oder Sanierung einer eigenen Liegenschaft ein geeignetes bundeseigenes Objekt als Alternative zu einer Drittanmietung anbieten zu können.

Unabhängig davon hat die Bundesanstalt eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus seiner Prüfung "Vorhalten von Liegenschaften" aufgegriffen und ihr Konzept für die Vorhalteflächen im Regierungsviertel in Berlin weiterentwickelt. Durch die in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudien kann sie besser einschätzen, wie viele Nutzflächen bzw. wie viele Büroarbeitsplätze auf den einzelnen Vorhalteflächen entstehen könnten. Sie hat damit eine Arbeitsgrundlage, um gemeinsam mit den Ministerien zu erörtern, welche Flächen bei Bedarf entwickelt werden sollen. Mögliche Bauvorhaben können damit schneller und zielgerichteter umgesetzt werden.

(3) Das BMF und die Bundesanstalt haben in ihrer Stellungnahme die Ausführungen des Bundesrechnungshofes begrüßt und sehen diese als konstruktiven Beitrag zur Fortentwicklung des ELM.

## **5 Einzelfälle**

### **5.1 Berlin, Dorotheenstr. 68**

(1) Die bundeseigene Liegenschaft in der Dorotheenstr. 68 (Berlin-Mitte) befindet sich nach Einschätzung der Hauptstelle Berlin in einem desolaten baulichen Zustand. Derzeit sind zwei Etagen an das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) für deren Baubetreuung der Staatsbibliothek zu Berlin vermietet. Die restlichen Flächen stehen leer. Die Hauptstelle Berlin hat in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- a) den unsanierten Verkauf im Jahr 2016,
- b) die Herrichtung für eine anschließende dienstliche Nutzung als Baubüro,
- c) die Herrichtung für eine anschließende Nutzung für eine Oberste Bundesbehörde sowie
- d) den Abriss und Neubau für eine dienstliche Nutzung für eine Oberste Bundesbehörde

gegenübergestellt. Sie berücksichtigte dabei unterschiedliche Mietwerte und verwendete zur Ermittlung der Restwerte die

Maklermethode.<sup>15</sup> Im Ergebnis wäre nach Auffassung der Bundesanstalt der Abriss und Neubau (d) die wirtschaftlichste Variante. Die Hauptstelle Berlin hat der Zentrale der Bundesanstalt mit Schreiben vom 23. Februar 2015 trotzdem den Verkauf der Liegenschaft im Jahr 2016 (a) vorgeschlagen, obwohl diese Variante nur die wirtschaftlich drittbeste Lösung darstellt. Sie begründete dies damit, dass sie keinen Überblick habe, ob für die zu erzielende geringe Nutzfläche (3 600 m<sup>2</sup>) ein Bedarf für Oberste Bundesbehörden bestehe. Die Möglichkeit einer Unterbringung von anderen Bundesdienststellen in der Liegenschaft untersuchte die Hauptstelle Berlin nicht.

Eine abschließende Entscheidung über die weitere Verwendung der Liegenschaft hat die Bundesanstalt bisher noch nicht getroffen. Wegen der Unterbringung von Bauleitungen für künftige Bauprojekte, die in der Nähe der Liegenschaft geplant sind, beabsichtigt sie die Liegenschaft derzeit nicht zu veräußern. Ob eine anschließende Bundesnutzung in Betracht komme, sei aufgrund der dann aktuell zu prüfenden Bedarfslage zu entscheiden. Grundsätzlich wäre die Liegenschaft aber für eine kleinere selbständige Einrichtung prädestiniert.

(2) Die Bundesanstalt sollte vor dem Verkauf von dienstlich nutzbaren Liegenschaften in Berlin prüfen, ob sie nicht für künftigen Bundesbedarf vorgehalten und hergerichtet werden sollten. Dies gilt auch für Liegenschaften, die nicht in unmittelbarer Nähe des Regierungsviertels liegen. Zudem sollte sie bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht nur auf die Möglichkeit der Unterbringung von Obersten Bundesbehörden abstellen.

Unabhängig davon hält der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Hauptstelle Berlin in Teilbereichen für methodisch falsch. So sollte der Restwert einer Liegenschaft nicht nach der Maklermethode berechnet werden, weil hierbei beispielsweise die Restnutzungsdauer nicht berücksichtigt wird. Zudem hat die Bundesanstalt bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von

---

<sup>15</sup> Die Bundesanstalt legte bei Berechnung des Restwertes und bei den monatlichen Mieteinnahmen in der Variante c) 15 Euro/m<sup>2</sup> bei der Variante d) 20 Euro/m<sup>2</sup> zu Grunde.

Unterbringungsvarianten die Bundessicht einzunehmen. Insofern ist es unerheblich, ob die Bundesanstalt bei den verschiedenen Investitionen unterschiedliche ELM-Mieten erzielen könnte. Entscheidend ist vielmehr, welche Ausgaben durch die Vermeidung von Drittanmietungen eingespart werden können.

(3) Das BMF und die Bundesanstalt haben den dargestellten Sachverhalt bestätigt und der Würdigung nicht widersprochen.

(4) Der Bundesrechnungshof hält an seinen Würdigungen und Empfehlungen fest. Unabhängig von diesem Einzelfall erwartet er, dass sich die Bundesanstalt bei ihrer Entscheidung über die Nutzung von Liegenschaften nicht nur auf den Flächenbedarf Oberster Bundesbehörden beschränkt.

## **5.2 Berlin, Otto Braun Str. 70-72 (Haus der Statistik)**

(1) Die Bundesanstalt steht in Verhandlungen mit dem Land Berlin, weil dieses evtl. das sog. Haus der Statistik (Otto Braun Str. 70-72 in Berlin) kaufen möchte. Das Gebäude steht seit dem Jahr 2008 leer. Der gutachterlich festgestellte Wert liegt bei 47 Mio. Euro. Das Land Berlin plant derzeit, nach einem Kauf den Gebäudekomplex<sup>16</sup> zu einem Behördenstandort auszubauen. Nach Auskunft der Bundesanstalt müsste hierfür aber der bestehende Bebauungsplan geändert oder ersetzt werden, weil dieser eine Wohnbebauung vorsieht. Es bestehe daher bereits der Entwurf eines neuen Bebauungsplanes, der eine Mischbebauung zulassen würde. Hiernach könnte das bundeseigene Gebäude auch gewerblich genutzt werden.

(2) Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, vor einem Verkauf an das Land Berlin zu prüfen, ob es nicht zweckmäßig und wirtschaftlich wäre, das Haus der Statistik für dienstliche Zwecke des Bundes vorzuhalten und herzurichten. Das Objekt liegt zwar nicht im Regierungsviertel, aber in zentraler Lage in Berlin. Es könnte daher zumindest für die Unterbringung einer nachgeordneten Bundesbehörde in Betracht kommen.

---

<sup>16</sup> Dem Land Berlin gehört auch ein Teil der Gesamtliegenschaft.

(3) Das BMF und die Bundesanstalt haben in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sich die Bundesanstalt derzeit wegen fehlendem Bundesbedarf mit dem Land Berlin in konkreten Verkaufsverhandlungen befinde. Angesichts des erheblichen Instandhaltungsrückstaus und der Lage der Immobilie außerhalb des Regierungsviertels sei eine Vorhaltung oder Sanierung der Liegenschaft nach Ansicht der Bundesanstalt für eine gegenwärtig weder bestehende noch absehbare Bundesnutzung nicht wirtschaftlich.

(4) Ob kurz oder mittelfristig eine Unterbringung einer Bundeseinrichtung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in der Liegenschaft möglich ist, vermag der Bundesrechnungshof derzeit nicht abschließend zu beurteilen. Sollte das Land Berlin aber tatsächlich beabsichtigen, den Gebäudekomplex auch für eine behördliche Nutzung auszubauen, könnte das ein Indiz dafür sein, dass sich auch eine Investition des Bundes in das Objekt für seine Unterbringungszwecke rentiert. Aufgrund des hohen Bestands an Drittanmietungen in Berlin und des dort voraussichtlich weiter steigenden Flächenbedarfs für Dienstliegenschaften, erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesanstalt vor einem Verkauf auch die Möglichkeit prüft, ob die Liegenschaft geeignet ist, Bundeseinrichtungen wirtschaftlich unterzubringen, die bereits in einer extern angemieteten Liegenschaft untergebracht sind und deshalb keinen Bedarf angemeldet haben.

### **5.3 Chemnitz, Lohstr. 2**

(1) Die Bundesanstalt ist in Chemnitz bis Ende des Jahres 2017 in einer Drittanmietung untergebracht. Sie verfügt aber noch über ein bebautes anstaltseigenes Grundstück (2 155 m<sup>2</sup>) in zentraler Lage in Chemnitz (Lohstr. 2), welches teilweise vermietet ist und einen schlechten Bauzustand aufweist. Die jährlichen Mieteinnahmen betragen rund 40 000 Euro und sind leicht rückläufig. Nach einer Machbarkeitsstudie eines von der Bundesanstalt beauftragten Architektenbüros wäre dort ein Gebäudekomplex mit sechs Vollgeschossen für Gewerbe,

Büro und Wohnen möglich.<sup>17</sup> In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2015 hat die Hauptstelle Erfurt für ihre Eigenunterbringung in der Nebenstelle Chemnitz zunächst verschiedene mögliche Drittanmietungen verglichen. Danach hat sie die wirtschaftlichste Drittanmietung mit einem Neubau für die Eigenunterbringung inklusive Zusatzflächen für eine Vermietung an Dritte auf dem anstaltseigenen Grundstück in der Lohstr. 2 verglichen. Hiernach hatte die Neubauvariante bei allen Betrachtungsvarianten<sup>18</sup> den mit Abstand besten Kapitalwert.

Die Projektarbeitsgruppe Wertschöpfung der Direktion Erfurt hat zudem im Jahr 2015 für die anstaltseigene Liegenschaft in der Lohstr. 2 die Handlungsalternativen

- a) Sofortiger Verkauf
- b) Neubau inklusive Eigenunterbringung
- c) Halten im Bestand als derzeitiges altes Mietobjekt

verglichen. Hiernach hatte die Neubauvariante (b) den mit Abstand höchsten Kapitalwert (3,4 Mio. Euro zu 490 000 bzw. 550 000 Euro).

Das BMF hat den von der Bundesanstalt befürworteten Neubau abgelehnt, weil die Bundesanstalt nur rund 51 % der Bruttogeschossfläche selbst nutzen würde. Insofern handele es sich bei dem geplanten Objekt nicht um eine überwiegende/dauerhafte Dienstliegenschaft oder sonstiges betriebsnotwendiges Vermögen. Das Vorhaben wäre nur dann mit den gesetzlichen Aufgaben der Bundesanstalt vereinbar, wenn der Neubau deutlich überwiegend und dauerhaft dienstlichen Zwecken dient.

(2) Der Fall verdeutlicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes exemplarisch einen möglichen Zielkonflikt. So ist die Bundesanstalt genauso wie alle anderen Liegenschaftsnutzer im ELM aufgefordert, bei ihrer Eigenunterbringung die Maßgaben des § 7 BHO zu beachten. Sie sollte sich daher für die Unterbringungsvariante entscheiden, die aus

---

<sup>17</sup> Machbarkeitsstudie vom 25. Februar 2015. Die Kommune hatte planungsrechtlich u. a. auch Gewerbe- und Wohnnutzung vorgegeben.

<sup>18</sup> Es wurden drei Betrachtungszeiträume (10, 15 und 20 Jahre) und verschiedene Anteile an Büro- und Stellflächen untersucht.

Bundessicht die wirtschaftlichste ist. Dies wäre nach ihren Berechnungen in Chemnitz der Neubau auf dem anstaltseigenen Grundstück in der Lohstraße. Daneben ist die Bundesanstalt aber auch gesetzlich gehalten, nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Insofern gehört der Bau von nicht dienstlich notwendigen Flächen (in Chemnitz rund 49 % Gewerbe- und Wohnraum) nicht zu den Aufgaben der Bundesanstalt.

Die Bundesanstalt sollte mit dem BMF klären, welchem Ziel grundsätzlich der Vorrang einzuräumen ist bzw. wie ein möglicher Kompromiss aussehen könnte, d. h. wann an einer wirtschaftlich vorteilhaften Mischbebauung noch ein dienstliches Interesse besteht und wann nicht.

(3) Das BMF hält an seiner Auffassung fest, dass der von der Bundesanstalt befürwortete Neubau aus den seinerzeit genannten Gründen abzulehnen war. Der bei einer Mischbebauung möglicherweise auftretende Zielkonflikt zwischen einer wirtschaftlichen Eigenunterbringung und dem gesetzlichen Auftrag der Bundesanstalt, nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern, sei auch weiterhin durch Einzelfallentscheidungen zu lösen, da den jeweiligen spezifischen Umständen hinreichend Rechnung zu tragen ist.

(4) Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMF, dass abschließende Entscheidungen im Einzelfall zu treffen sind, um den jeweiligen spezifischen Umständen hinreichend Rechnung zu tragen. Um vergleichbare künftige Fälle beurteilen zu können, wären Hinweise des BMF gegenüber der Bundesanstalt geboten, was er unter einer überwiegenden dienstlichen Nutzung versteht. Hierbei darf es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber nicht nur darum gehen, einen Anteil der dienstlichen Nutzung festzulegen, auch die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens müsste berücksichtigt werden.

#### **5.4 Bonn, Graurheindorferstraße 108**

(1) Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist Mieterin in der bundeseigenen Liegenschaft in der Graurheindorferstraße 108 in Bonn. Sie ist darüber hinaus in Bonn noch mit rund 20 000 m<sup>2</sup> Bürofläche in Drittanmietungen untergebracht. Die jährliche

Miete für die Drittanmietungen beträgt rund 3,8 Mio. Euro. In der bundeseigenen Liegenschaft Graurheindorferstraße stehen derzeit rund XXXXXXXXX Büroflächen leer, weil an den Gebäuden Sanierungsmaßnahmen (u. a. Brandschutz) erforderlich sind.<sup>19</sup> Die Bundesanstalt hat nach eigenen Angaben seit mehreren Jahren die Landesbauverwaltung (LBV) mit entsprechenden Maßnahmen beauftragt. Diese seien nach Einschätzung der Bundesanstalt dort aber aus Kapazitätsgründen bisher nicht realisiert worden.

Nach Einschätzung der Bundesanstalt handelt es sich hierbei um keinen Einzelfall. Sowohl das BBR als auch einige Landesbauverwaltungen hätten zum Teil zu geringe Personalkapazitäten, um notwendige Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen zeitnah durchzuführen bzw. zu beauftragen.

(2) Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass die Bundesanstalt dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) berichtet, wenn die Bauverwaltungen notwendige Bau- und Bauunterhaltsmaßnahmen von erheblicher Bedeutung nicht oder nicht zeitgerecht durchführen (z. B. aus Kapazitätsgründen). Sie sollte mit dem BMUB auch abstimmen, welche Leistungen sie in diesen Fällen selbst an Dritte vergeben kann, ohne dass sie hierfür Parallelstrukturen zur Bauverwaltung aufbaut. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrechnungshof auf den Erlass des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 19. Januar 2012 zum Verfahren bei Personalengpässen bei der Erledigung von Bauangelegenheiten im Wege der Organleihe.

(3) Die Bundesanstalt erhebt laut Stellungnahme seit Oktober 2015 im Rahmen eines quartalsweisen Berichtswesens u. a. systematisch alle sog. „notleidenden Maßnahmen“. Dies beinhalte sowohl Planungs- als auch Bauleistungen (Kleine und Große Baumaßnahmen sowie Bauunterhaltung), die aufgrund personeller Engpässe bei den LBV und dem BBR mit erheblicher Verzögerung bzw. gar nicht umgesetzt würden.

---

<sup>19</sup> Die Zahlenangaben beruhen aus den von der Bundesanstalt zur Verfügung gestellten Übersichten der Dienstliegenschaften im ELM.

Ziel sei es, diese Fälle entsprechend zu dokumentieren und ggf. bei Bedarf für die Ausschreibung und Vergabe an externe Dienstleister aufzubereiten.

Die Bundesanstalt habe mehrfach das BMUB sowie die LBV und das BBR darüber informiert, dass konkrete Maßnahmen nicht umgesetzt werden.<sup>20</sup> In Einzelfällen habe sie Planungs- bzw. Bauleistungen extern beauftragt.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Bundesanstalt dem BMUB eine noch engere Abstimmung bei der Maßnahmenplanung aller Baumaßnahmen vorzuschlagen. Diese soll z. B. eine Vorschau auf die konkret anstehenden Maßnahmen des Folgejahres mit Absprachen zum weiteren Vorgehen mit einschließen. Parallel will die Bundesanstalt weiterhin quartalsweise die sog. „notleidenden Planungs- und Baumaßnahmen“ überprüfen, um eine Gesamtübersicht zum Erfüllungsgrad dieser Maßnahmen zu erhalten.

(4) Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesanstalt eine engere Abstimmung mit dem BMUB bei der Maßnahmenplanung aller Baumaßnahmen anstrebt. Er hält es auch für sachgerecht, dass die Bundesanstalt eine Gesamtübersicht zum Erfüllungsgrad sog. „notleidender Planungs- und Baumaßnahmen“ erstellt. Soweit sie beabsichtigt, Planungs- bzw. Bauleistungen extern zu beauftragen, sollte sie vorab das Einvernehmen mit dem BMUB bzw. der Bauverwaltung einholen.

Rahm

Dlugay

---

<sup>20</sup> zuletzt am 21. Juli 2016.