



Bericht

an den
Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung der Baumaßnahmen des
Robert Koch-Instituts in Berlin am Standort Seestraße
Kapitel 1517, Titel 712 01

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 5 - 2014 - 1130

Potsdam, den 12. September 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Gegenstand und Anlass des Berichts	6
1.3	Veranschlagung und Beginn von Baumaßnahmen	7
2	Fehlende haushaltsrechtliche Voraussetzungen	8
2.1	Fehlendes Betriebsführungskonzept	8
2.2	Unbeständige, hohe Qualitätsanforderung	11
3	Steuerung der Baumaßnahmen	14
3.1	Fehlende Ausschreibungsreife	14
3.2	Phase der Inbetriebnahme nicht berücksichtigt	17
4	Zusammenfassende Empfehlungen	19

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Baumaßnahmen für das Robert Koch-Institut (RKI) in Berlin prüfend zu begleiten. Anlass war ein Kostenanstieg der Baumaßnahmen am Standort Berlin, Seestraße.

Kernstück der Baumaßnahmen des RKI ist der überaus anspruchsvolle Bau eines Hochsicherheitslabors. Vor dem Hintergrund möglicher bioterroristischer Anschläge forderte das RKI im Jahr 2006 einen schnellstmöglichen Baubeginn. Das RKI, das zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) gehört, hat den regulären Betrieb des Hochsicherheitslabors am 31. Juli 2018 aufgenommen.

Bei der Veranschlagung fehlte ein wesentlicher Bestandteil der haushaltsbegründenden Unterlagen. Das BMG berief sich auf die Ausnahmeregelung des § 24 Absatz 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Nach dieser ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, eine Baumaßnahme ohne Vorliegen haushaltsbegründender Bauunterlagen zu veranschlagen. Die Kosten erhöhten sich von rund **110 Mio. Euro** (Jahr 2007) durch fünf Nachträge auf fast **188 Mio. Euro** (Jahr 2017).

Mit diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Hintergründe des Kostenanstiegs. Die Stellungnahmen des BMG und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium) sind in diesem Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Die Kostensteigerungen sind im Wesentlichen dadurch begründet, dass das RKI zum Zeitpunkt der Veranschlagung die Bedarfsplanung noch nicht abgeschlossen hatte. Eine abgeschlossene Bedarfsplanung ist Basis für die Bauplanung. Sie wirkt sich unmittelbar auf die Kostenplanung aus. (Nr. 2.1)

- 0.2 Das BMG hat sich auf die Ausnahmeregelung des § 24 Absatz 3 BHO berufen, ohne dies hinreichend zu begründen. Es hat Kosten für die Baumaßnahmen im Bundeshaushalt veranschlagen lassen, obwohl es noch nicht wusste, welche Qualität seine Gebäude später aufweisen sollten. Das Haushaltsrecht sieht ein stetes Anpassen der Planung an einen sich stetig ändernden Bedarf nicht vor. Der Haushaltsgesetzgeber hätte von Anfang an über die Besonderheiten des Planungs- und Bauprozesses der Baumaßnahmen des RKI informiert werden müssen. Er hätte dann auf Basis dieser Informationen über den richtigen Zeitpunkt einer Veranschlagung im Bundeshaushalt entscheiden können. (Nr. 2.2)
- 0.3 Die Bauverwaltung hat die Komplexität der Baumaßnahmen des RKI unterschätzt. Sie hat den Grundsatz der Ausschreibungsreife missachtet und Vergabeunterlagen erstellen lassen, obwohl die Bedarfsplanung des Nutzers nicht abschließend feststand. (Nr. 3)
- 0.4 Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof
- dem Bundesbauministerium, den von ihm selbst in seiner „Reform Bundesbau“ erkannten Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbesserung der Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit im Bundeshochbau zügig anzugehen, und
 - den Ressorts, bei der Veranschlagung nach § 24 Absatz 3 BHO offenzulegen, wenn der Bedarf bei Baumaßnahmen mit dynamischen und daher unbeständigen Anforderungen – wie bspw. die Qualitätsforderung *Stand der Wissenschaft und Technik* – ausnahmsweise nicht abschließend geklärt werden kann. Jegliche Kostenermittlung ist dann nicht belastbar. Der Haushaltsgesetzgeber muss hierüber vollständig informiert werden. (Nr. 4)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Vor dem Hintergrund möglicher bioterroristischer Anschläge erwog das Robert Koch-Institut (RKI) im Jahr 2001, ein Sicherheitslabor der höchsten Schutzstufe, ein sogenanntes BSL 4 - Labor (Hochsicherheitslabor) in Berlin errichten zu lassen. In solchen Laboren können Erreger der höchsten Risikogruppe, wie Ebola-, Marburg- und Lassaviren, sicher untersucht werden.

Das RKI veranschlagte erstmals im Jahr 2003 Haushaltsmittel für den Umbau und die Sanierung seiner Gesamtliegenschaft an den Standorten Nordufer und Seestraße in Berlin. Das Hochsicherheitslabor am Standort Seestraße¹ war Bestandteil umfangreicher, komplexer Baumaßnahmen auf der Gesamtliegenschaft. Zum Zeitpunkt der Veranschlagung lag die Planung für das Hochsicherheitslabor teilweise noch nicht vor.²

Aufgrund der unveränderten Sicherheitslage forderte das RKI im Jahr 2006 einen schnellstmöglichen Baubeginn. Es wollte mit dem Hochsicherheitslabor entsprechend dem neuesten Stand der Technik alle im Gentechnik-Recht geforderten baulichen, technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen erfüllen.

Planung und Durchführung dieser überaus anspruchsvollen und äußerst seltenen Bauaufgabe – es handelt sich um das vierte Hochsicherheitslabor in Deutschland³ – haben 14 Jahre gedauert.⁴ Das RKI hat den regulären Betrieb des Hochsicherheitslabors am 31. Juli 2018 aufgenommen.

¹ Sanierung Labor- und Bürogebäude (Haus 5), Neubau Laborgebäude (Haus 6) mit S 4-Labor (Hochsicherheitslabor - höchste Schutzstufe, internationale Bezeichnung BSL 4-Labor), S 3-Laboren, Versuchstierhaltung sowie S 2-Laboren.

² Siehe: Bundeshaushalt 2003, Kapitel 1511, Titel 712 01
Erläuterung: „Die Bauunterlagen nach § 24 BHO liegen teilweise noch nicht vor.“

³ Neben den BSL 4-Laboren auf der Insel Riems (Friedrich Löffler-Institut), in Marburg (Philipps-Universität Marburg) und in Hamburg (Bernhard Nocht-Institut).

⁴ Ab Entscheidungsunterlage 2004.

Das RKI gehört zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG). Es ist für die Bedarfsplanung zuständig, d. h. es muss seine Anforderungen an das zu errichtende Gebäude methodisch ermitteln. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium) trägt seit März 2018⁵ die Gesamtverantwortung für das Bauen des Bundes.⁶

1.2 Gegenstand und Anlass des Berichts

Gegenstand des Berichts sind die Baumaßnahmen „*Umbau und Sanierung der Liegenschaft Seestraße 10 und Bau eines L/S 4-Laborgebäudes in Berlin (1. Bauabschnitt)*“, veranschlagt im Haushalt des RKI.⁷

Die mit der Entwurfsunterlage-Bau (Entwurfsunterlage) haushaltsmäßig anerkannten Kosten von zunächst rund **110 Mio. Euro** (Jahr 2007) haben sich durch fünf Nachträge auf fast **188 Mio. Euro**⁸ erhöht.⁹

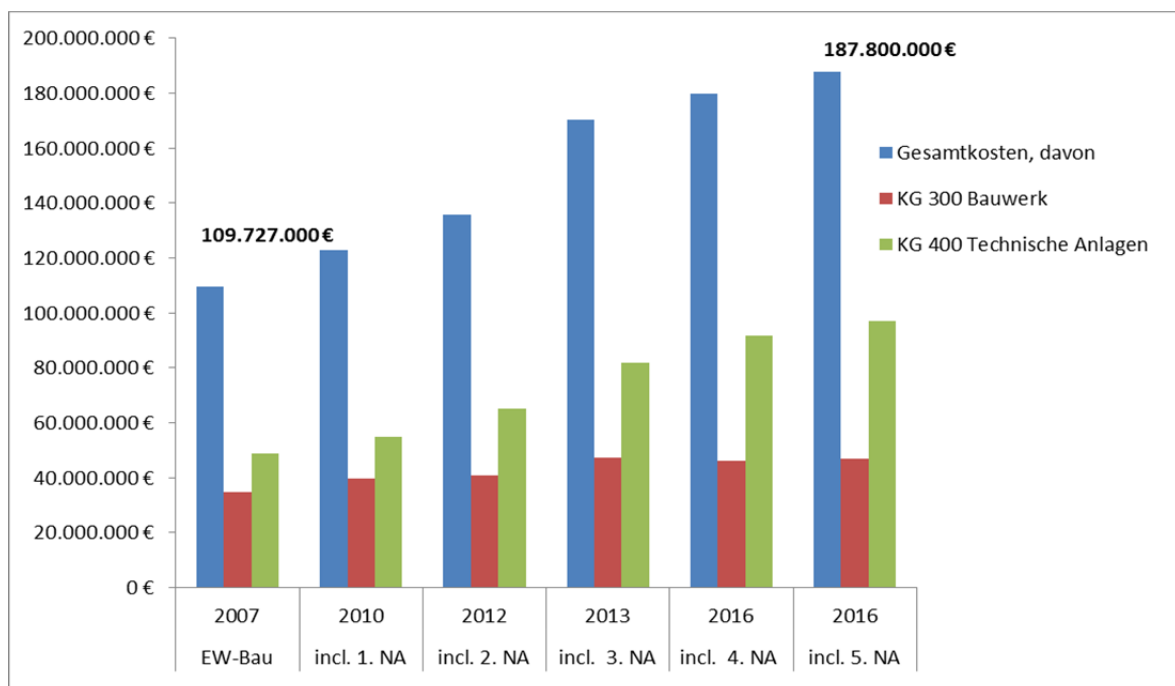


Abbildung 1: Kostenentwicklung 2007 - 2016

⁵ Davor: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

⁶ RBBau, Abschnitt A 1.1.

⁷ Bundeshaushalt 2018, Kapitel 1517 Titel 712 01. Gesamtkosten einschl. 5. Nachtrag i. H. v. 183 600 T €. Daneben bei Kapitel 1227 Titel 720 11 (ab 2014: Kapitel 0903 Titel 720 21) 4 200 T € für Energieeinsparungsmaßnahmen.

⁸ Bundeshaushalt 2017 (Haushaltsgesetz vom 20.12.2016), Kapitel 1517 Titel 712 01: Ausgaben einschließlich eines fünften Nachtrags in Höhe von 183 600 000 Euro. Dem hinzuzurechnen sind weitere 4 200 000 Euro aus dem vormaligen „120-Millionen-Programm“.

⁹ Gemäß Bundeshaushaltsplan. Baufachlich sind Kosten mit 186 Mio. € festgestellt.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) forderte die Bundesregierung im Januar 2014 auf, zu den Kostensteigerungen Stellung zu nehmen. Er bat den Bundesrechnungshof im Mai 2014, die Baumaßnahmen des RKI prüfend zu begleiten.¹⁰

1.3 Veranschlagung und Beginn von Baumaßnahmen

Haushaltsmittel für Baumaßnahmen dürfen im Bundeshaushalt nur veranschlagt werden, wenn haushaltsbegründende Bauunterlagen vorliegen (§ 24 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)). Diese umfassen Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen, aus denen u. a. die Art der Ausführung und die Kosten der Baumaßnahme ersichtlich sind.¹¹ Form und Inhalt der Bauunterlagen werden durch die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) näher bestimmt.

Ausnahmen von diesem Veranschlagungsgrundsatz sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Bauunterlagen rechtzeitig fertigzustellen und dem Bund aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen.¹² Wesentliche Voraussetzung für haushaltsbegründende Bauunterlagen ist eine vollständige und abgeschlossene Bedarfsplanung.

Zu den haushaltsbegründenden Unterlagen gehört die Entscheidungsunterlage-Bau (Entscheidungsunterlage). Sie wird vom Bundesbauministerium mit einer Kostenobergrenze fachlich genehmigt und im Anschluss vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) haushaltsmäßig anerkannt. Die im weiteren Verfahren erstellte Entwurfsunterlage wird Bestandteil der haushaltsbegründenden Unterlagen.

Mit dem Bau darf erst begonnen werden, wenn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen (§ 54 BHO). Von den zuvor genehmigten haushaltsbegründenden Unterlagen darf nur insoweit abgewichen werden, als die Änderungen in den Zeichnungen und Berechnungen nicht erheblich sind; weitergehende Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des BMF.

¹⁰ 10. Sitzung Haushaltsausschuss am 07.05.2014 (HHA 18. WP).

¹¹ § 24 (1) BHO.

¹² § 24 (3) BHO.

2 Fehlende haushaltsrechtliche Voraussetzungen

2.1 Fehlendes Betriebsführungskonzept

Das Betriebsführungskonzept ist bei Laborbauten Bestandteil der Bedarfsplanung. Hier sind u. a. die erforderlichen technischen Voraussetzungen zum Betrieb der Gebäude dokumentiert. Der Nutzer beschreibt seine Anforderungen für den späteren Betrieb mit Blick auf Raumfunktionen, spezielle Nutzungen o. ä.

Das RKI ließ erstmals im Jahr 2003 Haushaltsmittel für die Gesamtliegenschaft veranschlagen. Es berief sich auf die Ausnahmeregelung des § 24 Absatz 3 BHO. Die Planung für das Hochsicherheitslabor lag noch nicht vor.

Das Bundesbauministerium genehmigte die Entscheidungsunterlage Ende 2004 baufachlich. Es wies in seinem Genehmigungserlass ausdrücklich darauf hin, dass der Nutzer noch das fehlende Betriebsführungskonzept zu erarbeiten habe. Denn das Betriebsführungskonzept sei ein notwendiger Bestandteil der Entwurfsunterlage-Bau.

Das BMF erteilte im März 2005 seine haushaltsmäßige Anerkennung. Auf dieser Grundlage beauftragte das Bundesbauministerium im Oktober 2005 das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) mit dem Erstellen der Entwurfsunterlage.

Das Bundesamt fertigte bis zum April 2007 die Entwurfsunterlage, ohne dass das Betriebsführungskonzept vorlag. Erst ein Betriebsführungskonzept vom September 2007 bzw. Januar 2008 wurde Grundlage der weiteren Bauplanung und der Vergabe. Das Betriebssicherheitshandbuch, in dem die S 3- und S 4-Labore beschrieben sind, lag erst im August 2008 vor.

Im Jahr 2008 starteten erste Arbeiten auf der Baustelle.

Würdigung

Das RKI hat versäumt, rechtzeitig und hinreichend konkret seine Anforderungen zu formulieren.

Das BMG als oberste Instanz des Nutzers hat die Kosten für die Baumaßnahmen veranschlagen lassen, obwohl eine äußerst wichtige Unterlage wie das Betriebsführungskonzept fehlte. Da dieses Konzept auch zur Entwurfsunterlage

nicht vorlag, waren sämtliche Kostenermittlungen unvollständig und damit nicht belastbar.

Das Betriebsführungskonzept ist bei einer derart komplexen und anspruchsvollen Bauaufgabe sehr bedeutsam und daher zwingend erforderlich. Deshalb hätte es bereits mit der Entscheidungsunterlage vorliegen müssen. Erst das Betriebsführungskonzept hätte die Beteiligten in die Lage versetzt, alle für den Betrieb erforderlichen technischen Voraussetzungen umfassend kostenmäßig erfassen und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit bewerten zu können. Dies gilt umso mehr, da es zum Zeitpunkt der Veranschlagung keine Erfahrungswerte von bereits im Betrieb befindlichen vergleichbaren Baumaßnahmen gab. Die Beteiligten hätten ohne das Betriebsführungskonzept die Entwurfsunterlage, die Bestandteil der haushaltsbegründenden Unterlagen wird, nicht fertigstellen dürfen.

Erst vier Jahre nach der ersten Veranschlagung im Bundeshaushalt lag ein Betriebsführungskonzept vor. Planungssicherheit war bis dahin deshalb nicht gegeben.

Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat zugestimmt, dass das Betriebsführungskonzept eine unverzichtbare Planungsgrundlage sei. Es hat bestätigt, dass es verspätet erstellt worden ist. Jedoch ist das Bauministerium der Auffassung, dass eine frühere Erstellung dieser Unterlage das Nachtragsvolumen kaum reduziert hätte. Vielmehr wäre nach seiner Auffassung ein vier Jahre früherer „Stand der Wissenschaft“ abgebildet worden.

Stellungnahme des BMG

Das BMG hat die Bedeutung eines vollständigen Betriebsführungskonzepts für die Bau- und Kostenplanung anerkannt. Es hat jedoch auch darauf verwiesen, dass die Beteiligten (RKI, Bauverwaltung und die zuständige Genehmigungsbehörde) zum damaligen Zeitpunkt keine Erfahrung mit Hochsicherheitslaboren hatten.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes, Haushaltsmittel ohne Ausnahme erst dann zu veranschlagen, wenn auch ein Betriebsführungskonzept vorliegt, sei bei hochkomplexen Bauvorhaben nicht realistisch umsetzbar.

Das BMG hat erklärt, es sei gemeinsam mit dem BMF zu der Auffassung gekommen, dass die seinerzeitigen Unterlagen den Anforderungen des § 24 BHO und der RBBau genügt hätten. Das BMG habe vor dem Hintergrund der bioterroristischen Gefahrenlage keine Verzögerung des Baubeginns hinnehmen wollen. Die Zeitspanne, in der keine ausreichende „L4-Laborkapazität“ in Deutschland verfügbar war, habe es so kurz wie möglich halten wollen. Auf die unvollständigen Unterlagen habe es in den Erläuterungen seines Einzelplans in den Haushaltsjahren 2003, 2004, 2010 und 2017 hingewiesen.

Abschließende Würdigung

Beide Ministerien bestätigen unsere Feststellungen. Das Betriebsführungskonzept ist bedeutsam. Es fehlte bei der Veranschlagung.

Die Ansicht des Bundesbauministeriums, dass das Nachtragsvolumen kaum hätte reduziert werden können, wenn das Betriebsführungskonzept früher, idealerweise rechtzeitig erstellt worden wäre, teilen wir nicht. Das Betriebsführungskonzept hätte dann zwar einen früheren Stand (Qualitätsanforderung) abgebildet. Jedoch hätten die Beteiligten, insbesondere das Bundesamt, Störungen im Planungs- und Bauablauf erheblich reduzieren können, wenn das Betriebsführungskonzept rechtzeitig vorgelegen hätte.

Die Begründung des BMG, warum es von der Ausnahmeregelung nach § 24 Absatz 3 BHO Gebrauch machte, ist nur bedingt nachvollziehbar. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die zügige Realisierung der Baumaßnahmen mit Blick auf die Sicherheitslage geboten war. Allerdings fehlen im Bundeshaushaltsplan entsprechende Erläuterungen auf eben diese Eilbedürftigkeit und die sich daraus ergebenden Unsicherheiten. Es reicht keinesfalls aus, lediglich und Jahr für Jahr erneut auf unvollständige Unterlagen hinzuweisen.

Der Haushaltsgesetzgeber konnte so die finanziellen Auswirkungen der Baumaßnahmen auf den Bundeshaushalt nicht erkennen. Eine abgeschlossene Bedarfsplanung ist Basis für die Bauplanung. Sie wirkt sich unmittelbar auf die

Kostenplanung aus. Haushaltstransparenz war nicht gewährleistet. Die Nachfrage des Haushaltsausschusses im Jahr 2014 zu den Kostensteigerungen der Baumaßnahme verdeutlicht den Mangel an Transparenz und das Informationsbedürfnis.

Die beteiligten Ressorts hätten dem Haushaltsgesetzgeber die bestehenden finanziellen Unsicherheiten von Anfang an deutlich machen müssen. Sie hätten ihm mit der ersten Veranschlagung bereits ausdrücklich erläutern müssen, dass die Bedarfsplanung als wesentliche Voraussetzung für eine zuverlässige Veranschlagung noch nicht abgeschlossen ist.

2.2 Unbeständige, hohe Qualitätsanforderung

Das RKI hat den sogenannten *Stand der Wissenschaft und Technik* realisieren lassen. Diese technische Qualitätsanforderung ist im Vergleich zum sogenannten *Stand der Technik* sehr viel anspruchsvoller, da sie neueste technische und wissenschaftliche Erkenntnisse – und damit auch das Beachten wissenschaftlicher Forschungsergebnisse – umfasst. Demgegenüber stellen die *allgemein anerkannten Regeln der Technik* das niedrigste Niveau der Qualitätsanforderungen dar.¹³

Das BMG berichtete gegenüber dem Haushaltsausschuss im Mai 2014 über drei Nachträge, die zu mehr als 60 Mio. Euro¹⁴ Mehrkosten geführt hatten. Es begründete diese u. a. mit verschärften gesetzlichen Standards und der Weiterentwicklung des *Standes der Wissenschaft und Technik* sowie mit nachträglichen Auflagen der Genehmigungsbehörden.

Die Gesamtkosten erhöhten sich zwei Jahre später um weitere 16 Mio. Euro¹⁵ auf **188 Mio. Euro**. Dies entspricht insgesamt einer Kostensteigerung um mehr als 70 Mio. Euro¹⁶ gegenüber der haushaltsbegründenden Unterlage – der Entwurfsunterlage aus dem Jahr 2007.

¹³ Vgl.: Abgrenzung der „allgemein anerkannten Regeln der Technik vom „Stand der Technik“, Dr. Mark Seibel, Richter am OLG, NJW 41/2013.

¹⁴ 1. Nachtrag (2010): 13 045 000 Euro, 2. Nachtrag (2012): 12 964 000 Euro, 3. Nachtrag (2013): 34 590 000 Euro.

¹⁵ 4. Nachtrag (2016): 9 474 000 Euro, 5. Nachtrag (2016): 6 486 000 Euro.

¹⁶ 187 800 000 Euro (Gesamtkosten einschl. 5 Nachträge) abzgl. 109 727 000 Euro (Gesamtkosten Entwurfsunterlage) ergeben Mehrkosten von 78 073 000 Euro.

Wir haben ausgewertet, wie das Bundesamt die Kostensteigerungen in den Nachträgen begründete. Danach sind allein Mehrkosten von 20 Mio. Euro auf Anpassungen und Optimierungen, u. a. an den Stand der Wissenschaft und Technik zurückzuführen. Dies hatte der Nutzer veranlasst. Des Weiteren sind wenigstens weitere 5 Mio. Euro den Ergebnissen öffentlich-rechtlicher Prüfungen zuzuschreiben. Diese Prüfungen sind für bauordnungsrechtliche Abnahmen technischer Anlagen erforderlich.

Auf Grundlage von Bauunterlagen aus dem Jahr 2007 erteilte das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) dem RKI im November 2007 eine Errichtungs- und Betriebsgenehmigung. In Berlin ist das LaGeSo für das Genehmigen gentechnischer Anlagen zuständig. Während des mehr als zehnjährigen Planungs- und Bauprozesses stimmte sich das RKI immer wieder mit dem LaGeSo und weiteren Genehmigungsbehörden bzw. Gremien¹⁷ ab. Es beantragte im Juli 2015 mit aktuellen Unterlagen eine neue Genehmigung. Das LaGeSo erteilte im März 2016 die Genehmigung.

Würdigung

Das BMG hat zwingende haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet. Es hat Kosten für die Baumaßnahmen im Bundeshaushalt veranschlagen lassen, obwohl es noch nicht wusste, welche Qualität seine Gebäude später aufweisen sollten. Insbesondere musste das RKI durch den geforderten *Stand der Wissenschaft und Technik* seine Bedarfsermittlung während der Planungs- und Ausführungsphase kontinuierlich anpassen. Das Bundesbauministerium hat demzufolge haushaltsbegründende Bauunterlagen erstellen lassen, die den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht genügen.

Beide Ministerien haben eine Bauplanung auf Basis sich weiter entwickelnder Bedarfsforderungen in Kauf genommen. Die Baumaßnahme zeigt exemplarisch die Auswirkungen einer „planungsbegleitenden Bedarfsermittlung“: Allein durch das stete Anpassen an den Stand der Wissenschaft und Technik sind Mehrkosten von wenigstens 25 Mio. Euro entstanden. Dieses stete Anpassen

¹⁷ Abstimmungsgespräche mit dem LaGeSo, dem Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin sowie der Zentralen Kommission für Biologische Sicherheit.

verlängerte notwendigerweise auch die Bauzeit, was weitere Kostensteigerungen zur Folge hatte.

Die hohe Qualitätsanforderung – Umsetzen des Bedarfs entsprechend dem *Stand der Wissenschaft und Technik* – ist dynamisch und damit aus sich heraus unbeständig. Die Bauplanung bleibt stets unvollständig, ist nicht belastbar.

Aufgrund dieser Qualitätsanforderung war zu erwarten, dass die vorliegende öffentlich-rechtliche Genehmigung aus dem Jahr 2007 keinen Bestand mehr haben würde und die Genehmigung neu zu beantragen war. Die Genehmigung aus dem Jahr 2007 basierte nämlich auf Unterlagen, die nicht mehr dem tatsächlichen Baugeschehen entsprachen.

Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat auf seine Erwiderung zu Nr. 2.1 verwiesen.

Es hat weiter erklärt, dass sich die Bauzeit auch deshalb verlängert habe, weil Vergabeverfahren zu wiederholen waren oder weil Insolvenzen und Schäden aufgetreten seien.

Stellungnahme des BMG

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass die Qualitätsforderung *Stand der Wissenschaft und Technik* als Genehmigungsvoraussetzung durch das Gentechnikgesetz (GenTG) vorgegeben sei. Zudem verpflichte das GenTG auch nach der genehmigten Inbetriebnahme zu regelmäßigen Überprüfungen und Bewertungen des Betriebs.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMG verdeutlicht den Konflikt zwischen öffentlich-rechtlichen Erfordernissen und haushaltsrechtlichen Vorgaben bei den Baumaßnahmen des RKI. Die im GenTG begründete dynamische Qualitätsanforderung ist dem Sicherheitsrisiko eines Hochsicherheitslabors geschuldet.

Die RBBau lassen in unabweisbaren Fällen Abweichungen von der haushaltsmäßig anerkannten Bauunterlage über Nachträge zu. Dagegen sieht das

Haushaltsrecht ein stetes Anpassen der Planung an einen sich stetig ändernden Bedarf nicht vor.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Haushaltsgesetzgeber von Anfang an über die Besonderheiten des Planungs- und Bauprozesses der Baumaßnahmen des RKI hätte informiert werden müssen. Der Haushaltsgesetzgeber hätte dann auf Basis dieser Informationen über den richtigen Zeitpunkt einer Veranschlagung im Bundeshaushalt entscheiden können.

Der Bundesrechnungshof verweist im Übrigen auf seine abschließende Würdigung zu Nr. 2.1.

3 Steuerung der Baumaßnahmen

Die Gesamtverantwortung für die Baumaßnahme trägt das Bundesbauministerium. Bei den Baumaßnahmen des RKI in Berlin hat das Bundesamt die Leitung, Koordinierung und Steuerung wahrzunehmen. Zur Sicherung von Qualitäts-, Termin- und Kostenzielen hat es u. a. durch entsprechende Terminplanungen das Projekt zu steuern.

Die unter Nr. 2 dieses Berichts dargestellte, nicht abgeschlossene Bedarfsplanung hat sich auch auf die Steuerung der Baumaßnahmen ausgewirkt.

3.1 Fehlende Ausschreibungsreife

Nach dem Haushaltsrecht muss vor dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung stattfinden. Beim Abschluss von Verträgen ist nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren.

Im Vergaberecht gilt der Grundsatz der Ausschreibungsreife bzw. Vergabereife, wonach der Auftraggeber erst dann ausschreiben darf, wenn alle Vergabeunterlagen fertiggestellt sind. Ausschreibungsreife ist in jedem Vergabeverfahren vor der Ausschreibung von Bauleistungen herzustellen. Dazu gehört insbesondere, dass die abschließende Bedarfsplanung des Nutzers in der Ausführungsplanung für das Gebäude sowie in den Vergabeunterlagen berücksichtigt worden ist. Nur dann sind die Vergabeunterlagen so vollständig, dass Ausschreibungsreife besteht.

Das Bundesamt berücksichtigte bei seiner Terminplanung einen Zeitraum für die Bedarfsplanung des RKI. Es betrachtete das Einarbeiten der vom Nutzer

verursachten Projektänderungen in die Bauplanung als „*laufenden Vorgang*“, der bis zum Frühjahr 2009 andauern sollte (Projektreport 3. Quartal 2014).

Tatsächlich berücksichtigte das Bundesamt auch nach dem Jahr 2009 bei seiner Bauplanung zahlreiche Projektänderungen des Nutzers. Das Bundesbauministerium genehmigte bspw. im Februar 2010 den ersten Nachtrag zur Entwurfsunterlage. Baubeginn für das Hochsicherheitslabor sowie für die weiteren Baumaßnahmen war Oktober 2010. Dem Baubeginn gingen Ausschreibungen mit anschließender Beauftragung von Bauunternehmen voraus. Acht Monate nach Baubeginn erstellte das Bundesamt den zweiten Nachtrag. In den beiden Nachträgen waren mehr als 100 Projektänderungen haushaltsmäßig zu veranschlagen. Nach Ansicht des BMG haben u. a. aktuelle betriebliche und funktionale Erkenntnisse die Änderungen verursacht. Das Bundesamt hatte infolge der Projektänderungen die Ausführungsplanung, bereits erarbeitete Vergabeunterlagen wie auch vor Baubeginn geschlossene Verträge anzupassen.

Würdigung

Das Bundesbauministerium hat in seiner gesamtverantwortlichen Rolle den Grundsatz der Ausschreibungsreife missachtet und Vergabeunterlagen erstellen lassen, obwohl die Bedarfsplanung des Nutzers nicht abschließend feststand. Das Bundesbauministerium hat die baubegleitende Planung und die damit verbundenen, bekannten Nachteile in Kauf genommen.

Die Ausführungsplanung muss vor Beginn der Ausschreibung so weit feststehen, dass mit Änderungen nicht mehr zu rechnen ist. Die Ausschreibung von Bauleistungen ohne ausgereifte Ausführungsplanung führt regelmäßig zu einer baubegleitenden Planung, weil die für die Ausführung notwendigen Bauleistungen in den Vertragsunterlagen nicht oder nicht hinreichend präzise beschrieben sind.

Der Bundesrechnungshof stellt in seinen Prüfungen immer wieder fest, dass die baubegleitende Planung Risiken birgt und regelmäßig zu Kostensteigerungen und Terminverzug führt. Sie ist deshalb zu vermeiden.

Vor Beginn der Ausschreibung von Bauleistungen hätte das Bundesamt dem RKI Fristen vorgeben müssen, bis zu denen das RKI seine betrieblichen und funktionalen Anforderungen an die Baumaßnahme abschließend zu formulieren

hat. Das Bundesamt hätte das RKI auf die Folgen hinweisen müssen, wenn es diese Fristen nicht einhält. Gegebenenfalls hätte das Bundesamt das Bundesbauministerium unterrichten müssen, damit dieses über das BMG eine Klärung herbeiführt. Das Bundesbauministerium hätte u. U. das Bundesamt anweisen müssen, die Ausführungsplanung zu unterbrechen. Falls nötig hätte es auch einen Baustopp aussprechen müssen.

Durch das Fehlen eines klaren, streng einzuhaltenden „Redaktionsschlusses“ berücksichtigte das Bundesamt fortlaufend die Projektänderungen des Nutzers. Dadurch haben sich einzelne Phasen des Planungs- und Bauprozesses überschritten, die entsprechend einschlägiger Vorschriften und Regelwerke getrennt und aufeinander aufbauend zu bearbeiten gewesen wären.

Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat mitgeteilt, dass bei einem solch hochtechnisierten Laborgebäude die betrieblichen und funktionalen Anforderungen einer ständigen Fortschreibung in Abhängigkeit vom aktuellen *Stand der Wissenschaft und Technik* unterliegen.

Die beteiligten Ministerien seien stets über alle wesentlichen Fortschritte des Projekts unterrichtet gewesen.

Das BMG hat zu diesem Punkt keine Stellungnahme abgegeben.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass das Bundesamt die Baumaßnahmen zügig durchführen wollte. Es hat sich jedoch die Steuerung des Baugeschehens aus den Händen nehmen lassen. Statt zu agieren, konnte es nur noch reagieren und nahm eine baubegleitende Planung mit den bekannten negativen Folgen hin.

Das Bundesbauministerium hätte frühzeitig erkennen müssen, dass das Bundesamt den Grundsatz der Ausschreibungsreife missachtet. Es hätte das Bundesamt bei der Forderung nach einem „Redaktionsschluss“ unterstützen müssen, damit dieses seine Aufgaben erledigen kann.

3.2 Phase der Inbetriebnahme nicht berücksichtigt

Bei der Steuerung einer Baumaßnahme ist die Phase der Inbetriebnahme der technischen Gebäudeausstattung zu berücksichtigen und in die Terminplanung einzubeziehen. In dieser Phase werden vor Aufnahme des tatsächlichen Betriebs mit Hilfe zahlreicher Simulationen die technischen Anlagen getestet, erforderlichenfalls nachgebessert oder optimiert. Der erfolgreiche Abschluss der Inbetriebnahme ist Voraussetzung für die sichere und ordnungsgemäße Nutzung der Gebäude.

Das Bundesamt gab für das Hochsicherheitslabor Fertigstellungstermine an, die es immer wieder verschieben musste. So war es bspw. im Juni 2013 von einem Fertigstellungstermin im September 2014 ausgegangen.

Das Bundesamt startete im Jahr 2015 die Phase der Inbetriebnahme u. a. für den Bereich mit dem Hochsicherheitslabor.

Im Januar 2016 sah es die Übergabe des betriebsbereiten Hochsicherheitslabors zum September 2016 vor. Allerdings stand dieser Termin unter Vorbehalt. Das Bundesamt konnte vor Beginn sogenannter Wirkprinzip-Prüfungen¹⁸ und den darauf aufbauenden Störfallsimulationen¹⁹ nicht einschätzen, was infolge zu erwartender Mängel noch zu ändern sei. Das Bundesamt sah in der Nichtvorhersehbarkeit ein grundsätzliches prozessimmanentes Terminrisiko, das bis zum letzten zu prüfenden Störfallszenario bestehe.

Im Jahr 2016 kam es im Bereich des Hochsicherheitslabors u. a. aufgrund von Störungen der Gebäudeleittechnik zu weiteren Verzögerungen.

Das Bundesamt ging im Mai 2017 davon aus, das Hochsicherheitslabor im Juli 2017 betriebsbereit übergeben zu können.

Das Bundesamt räumte bei unseren Erhebungen ein, dass es für die Phase der Inbetriebnahme keinen belastbaren Terminplan hatte. Es hatte zwar in einem Rahmenterminplan einen Zeitraum für die Inbetriebnahme vorgesehen, diesen jedoch zu kurz bemessen. Zudem habe es bei der Planung der Inbetriebnahme nicht berücksichtigt, dass sich der Umfang der technischen Anlagen aufgrund

¹⁸ Dabei werden die Wirksamkeit und die Betriebssicherheit von sicherheitsrelevanten Anlagen geprüft, bspw. das Zusammenwirken von Brandmeldeanlagen und Löschanlagen. Vgl. VDI 6010, Bl.3.

¹⁹ Dabei werden verschiedene Szenarien eines nicht bestimmungsgemäßen Betriebs geprobt.

der Nachträge erheblich geändert hatte und damit unmittelbare Auswirkungen auf Dauer und Komplexität der Inbetriebnahme verbunden waren.

Würdigung

Das Bundesamt hat versäumt, die Phase der Inbetriebnahme der technischen Gebäudeausstattung hinreichend bei der Terminsteuerung zu berücksichtigen.

Aufgrund der Nachträge waren deutlich mehr technische Anlagen zu errichten und in Betrieb zu nehmen, als zunächst geplant. Das Bundesamt hat die gestiegenen Anforderungen an Dauer und Komplexität der Inbetriebnahme unterschätzt. Dadurch hat das BMG zu keinem Zeitpunkt gewusst, wann das RKI das neue Hochsicherheitslabor sicher und ordnungsgemäß nutzen kann.

Stellungnahme des Bundesbauministeriums

Das Bundesbauministerium hat erwidert, dass es den ursprünglich vorgesehenen Ablauf – nach Fertigstellung aller Bauleistungen und baulichen Abnahmen die Inbetriebnahme durchzuführen – nicht wie geplant habe durchführen können. Ursächlich hierfür seien diverse Störungen im Bauablauf gewesen, weshalb es zu Überlagerungen verschiedener Leistungen gekommen sei.

Das Bundesbauministerium hat zudem eingeräumt, dass es den zeitlichen Bedarf der Inbetriebnahme unterschätzt habe.

Das BMG hat zu diesem Punkt keine Stellungnahme abgegeben.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt. Bei derart komplexen Baumaßnahmen ist von Anfang an eine zeitlich ausreichend bemessene Phase der Inbetriebnahme zu berücksichtigen. Es muss zudem sichergestellt sein, dass die Bauverwaltung bei der Inbetriebnahme eine steuernde Funktion einnimmt, damit ein sicherer Betrieb in absehbarer Zeit möglich ist. Dafür benötigt sie entsprechend geschultes Personal, valide Erfahrungswerte und geeignete Steuerungsinstrumente. Erst mit Aufnahme des Betriebs ist der Zweck einer Baumaßnahme erfüllt.

4 Zusammenfassende Empfehlungen

Das BMG berief sich auf die Ausnahmeregelung des § 24 Absatz 3 BHO. Zum Zeitpunkt der Veranschlagung lagen die Bauunterlagen teilweise noch nicht vor, weil das BMG noch nicht wusste, welche Qualität seine Gebäude später aufweisen sollten.

Die genannte Ausnahme von der Bundeshaushaltsordnung ist nur zulässig, wenn es

- nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertig zu stellen und
- dem Bund aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil entsteht.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, mit welchen erheblichen Nachteilen ein Veranschlagen von Baumaßnahmen nach § 24 Absatz 3 BHO ohne fertiggestellte Bauunterlagen verbunden ist. Bei den Baumaßnahmen des RKI war insbesondere der Bedarf zum Zeitpunkt der ersten Veranschlagung nicht abschließend geklärt. Allen Beteiligten war klar, dass der Bedarf sich aufgrund öffentlich-rechtlicher Vorgaben weiterentwickeln wird und die Bauplanung dementsprechend stetig anzupassen ist. Das GenTG ist hier verpflichtend anzuwenden.

Der Haushaltsgesetzgeber aber konnte bei der Veranschlagung der Baumaßnahmen des RKI weder die zu erwartenden Ausgaben für den Bau noch die nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen erkennen.

Der Bundesrechnungshof leitet aus seinen Feststellungen folgende Empfehlungen ab:

Die Baumaßnahmen des RKI zeigen, dass im Bundeshochbau ein dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Verbesserung der Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit besteht. Das Bundesbauministerium hat diesen Bedarf selbst erkannt und mit der „Reform Bundesbau“ beschrieben. Es sollte nun die dafür erforderlichen Maßnahmen, die es dort in einzelnen Handlungsfeldern konkretisiert hat, zügig umsetzen.

Eine Veranschlagung nach § 24 Absatz 3 BHO hat Ausnahmecharakter und erfordert eine Begründung. Wenn der Bedarf aufgrund außergewöhnlicher Umstände nicht abschließend geklärt werden kann, müssen die beteiligten Res-

sorts bei der Veranschlagung nach § 24 Absatz 3 BHO Unsicherheiten, wie einen sich stetig entwickelnden Bedarf, offen legen. Jegliche Kostenermittlung ist – solange der Bedarf nicht abschließend geklärt ist – nicht belastbar. Der Haushaltsgesetzgeber muss hierüber vollständig informiert werden.

Reinert

Götsch