



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushalts-
ausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum Bemerkungsverfahren „Bund muss Planung und
Steuerung von Großen Baumaßnahmen verbessern“ -
Bundestagsdrucksache 19/9100 Nr. 6

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: II 5 - 2014 - 0383/Bericht

Potsdam, den 2. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	7
2	Reform des Regelwerks (Säule II)	8
2.1	Reform des Bauprozesses	8
2.2	Abstimmung zwischen den Ministerien	11
3	Reform der Bundesbauverwaltung (Säule I)	12
3.1	Delegation von Aufgaben	13
3.2	Langfristige und wirtschaftliche Aufgabenplanung	15
3.3	Personalgewinnung und -management	16
4	Reform der Praxis (Säule III)	17
4.1	Risikomanagement	17
4.2	Digitalisierung	18
4.3	Neue Vertragsmodelle und Musterplanungen	20
5	Zusammenfassende Empfehlung	21

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) will mit dem Reformprojekt „*Effizientes Bauen im Bund*“ Bundesbauvorhaben deutlich beschleunigen und mehr Termin- und Kostensicherheit schaffen. Der Bundesrechnungshof bewertet im vorliegenden Bericht auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse die Lösungsansätze des BMI und ergänzt sie um ausgewählte Aspekte, die es im Reformprozess berücksichtigen sollte. Das BMI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatten Gelegenheit sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Der Bundesrechnungshof hat die Rückmeldungen berücksichtigt.

- 0.1 Das BMI beabsichtigt, das Regelwerk für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes umfassend zu reformieren. Dabei will es die Projektphasen und die damit einhergehende Verantwortung den am Bauprozess Beteiligten klar zuordnen und Schnittstellen deutlich regeln.

Der Bundesrechnungshof hält diesen Ansatz des BMI und zudem eine vorherige Analyse des Gesamtprozesses im Bundesbau für unverzichtbar. Dabei ist auch darauf zu achten, dass neben der Bundesbauverwaltung keine weiteren für das Bauen zuständigen Einheiten eingerichtet werden. Dies gilt auch für die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Diese sollte vielmehr ihre Kompetenz auch darauf ausrichten, die Nutzer bei der Bedarfsermittlung zu unterstützen und zu beraten. (Tz. 2.1)

Das BMI und das BMF konnten sich seit Februar 2020 nicht auf die Eckpunkte einer Reform, die auch haushaltsrechtliche Aspekte betrifft, einigen – und dies, obwohl beide deren Notwendigkeit anerkennen. Gleichwohl wird das Haushaltsgesetz 2021 auf Vorschlag des BMF voraussichtlich eine Sonderregelung für die Bundesanstalt vorsehen, die es ihr ermöglichen soll, Baumaßnahmen ohne Einschaltung der Bauverwaltung zu realisieren. Der Bundesrechnungshof hat diese Ausnahme in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO kritisiert. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat diese Kritik aufgegriffen, indem er durch einen Maßgabebeschluss die Ausnahme zunächst auf bestimmte Pilotprojekte beschränkt hat und sich zu den Erfahrungen daraus berichten lassen will.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien ihr Hauptaugenmerk auf die Reform des Regelprozesses legen und hierfür einvernehmliche Lösungen finden. Eine schnelle Einigung auf die Eckpunkte ist schon deshalb notwendig, da die Entwicklung des Regelprozesses mit der übrigen Reform abgestimmt werden muss. (Tz. 2.2)

- 0.2 Das BMI hat Anfang des Jahres 2020 damit begonnen, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) grundlegend zu reformieren. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht auch bei den 15 Landesbauverwaltungen (LBV), die für den Bund in Organleihe tätig sind, Handlungsbedarf:

Das BMI hat Aufgaben – wie zum Beispiel das Prüfen von Bauunterlagen zu Kleinen Baumaßnahmen – auf die Fachaufsicht führenden Ebenen der LBV und des BBR delegiert. Klare Anweisungen, wie sie ihre Aufgaben wahrzunehmen haben, hat es nicht herausgegeben. Dies sollte es in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Verteidigung in einer Dienstanweisung regeln. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das BBR und die einzelnen LBV die übertragenen Aufgaben sehr unterschiedlich und nicht immer im Bundesinteresse wahrnehmen. (Tz. 3.1)

Damit die Bundesbauverwaltung ihre Aufgaben langfristig planen und wirtschaftlich umsetzen kann, muss sie künftige Anforderungen der Nutzer möglichst frühzeitig und umfassend kennen. Sie sollte auf Basis von Nutzerkonzepten für alle Liegenschaften sogenannte Liegenschaftsbezogene Ausbaukonzepte erstellen. Um in der daraus abgeleiteten, langfristigen Arbeitsplanung den Bauunterhalt angemessen berücksichtigen zu können, sollten Baubedarfsnachweisungen einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen. (Tz. 3.2)

Die Bundesbauverwaltung muss Personalgewinnung und -management dauerhaft in hoher Qualität sicherstellen. Die Personalgewinnungs- und Entwicklungsstrategie, die das BMI zeitnah vorlegen will, sollte hierfür Ziele und Kennzahlen enthalten. Um unter den Bedingungen der Organleihe die Bundesinteressen bei den LBV durchsetzen zu können, sollte das BMI den Abschluss der ausstehenden Bundesbauvereinbarungen forcieren und die Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle der Eigenerledigungsquoten schaffen. (Tz. 3.3)

0.3 Das BMI beabsichtigt, die Verfahrensabläufe in der Planungs- und Bauphase zu reformieren. Zu einzelnen Themenschwerpunkten gibt der Bundesrechnungshof folgende Hinweise:

- Das BMI hat mitgeteilt, es entwickle derzeit ein Risikomanagement im Bundesbau. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dabei nicht nur die Einzelmaßnahme, sondern auch die Abhängigkeit von anderen auf der Liegenschaft geplanten Baumaßnahmen zu beachten. Er erwartet zudem, dass das BMI auch Baumaßnahmen unter 6 Mio. Euro in sein Risikomanagement einbezieht. (Tz. 4.1)
- Der Bundesrechnungshof bestärkt das BMI darin, die geplante Digitalisierung des Bundesbaus anzugehen. Er hat dem BMI hierzu in zwei Bemerkungen bereits Empfehlungen gegeben, die insbesondere ein *IT-System für Hochbaumaßnahmen des Bundes* und die *Chancen des digitalen Planens, Bauens und Betreibens im Bundeshochbau* betreffen. Beide Bemerkungen hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zustimmend zur Kenntnis genommen. Nicht alle Verbesserungsmöglichkeiten lassen sich jedoch effektiv und zielgerichtet innerhalb des bestehenden Regelwerks und der bisherigen Abläufe verwirklichen. Das BMI muss daher seine Digitalisierungsfortschritte an einen – zusammen mit dem BMF durchzuführenden – Gesamtprozess des Planens, Bauens und Betreibens im Bundesbau koppeln. (Tz. 4.2)
- Der Bundesrechnungshof anerkennt, dass das BMI alternative Vergabe- und Vertragsmodelle sowie Musterplanungen verstärkt nutzen möchte. Sie stellen jedoch keinen wesentlichen Beitrag zur Reform des Bundesbaus dar. (Tz. 4.3)

0.4 Für das Gelingen der Reform ist eine Einigung aller beteiligten Ressorts sowohl über die Ziele als auch die konkreten Umsetzungsschritte von zentraler Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI und dem BMF, diese Einigung mit höchster Dringlichkeit voranzutreiben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Rechnungsprüfungsausschuss, sich regelmäßig durch gemeinsame Berichte des BMI und des BMF über den Fortgang der Reform unterrichten zu lassen. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

Der Gebäudebestand des Bundes im In- und Ausland weist einen erheblichen Sanierungs- und Modernisierungstau auf. Zudem besteht ein hoher Bedarf an Neubauten, vor allem in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit. In den letzten zehn Jahren bewältigte die für den Bund tätige Bauverwaltung (Bundesbauverwaltung) ein Bauvolumen von durchschnittlich 2,25 Mrd. Euro pro Jahr.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat in seiner 14. Sitzung am 7. Juni 2019 Defizite bei Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen des Bundes kritisiert.¹ Er hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als für den Bundesbau gesamtverantwortliches Ressort aufgefordert, unverzüglich die konzeptionellen Grundlagen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen zu verbessern und umzusetzen. Zudem hat er das BMI aufgefordert, gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Einhaltung des Haushaltsrechts sicherzustellen. Das BMI sollte dem Rechnungsprüfungsausschuss in Abstimmung mit dem BMF bis zum 31. Dezember 2019 über das Veranlasste berichten. Es bat mehrfach um Terminverlängerung und legte im April 2020 zunächst einen Zwischenbericht vor.² Dazu hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dem BMI im Juli 2020 Hinweise und Empfehlungen gegeben.

Das BMI hat im Oktober 2020 den erbetenen Bericht vorgelegt.³ Es will mit dem Reformprojekt „*Effizientes Bauen im Bund*“ Bundesbauvorhaben deutlich beschleunigen und mehr Termin- und Kostensicherheit schaffen. Das BMI hat das Reformprojekt in drei Säulen gegliedert:

- Säule I: Reform Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR),
- Säule II: Reform Regelwerk und
- Säule III: Reform Praxis Bundesbau.

¹ Protokoll Nummer 14 S. 18.

² Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 266 vom 20. April 2020.

³ Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 317 vom 8. Oktober 2020.

Der Bundesrechnungshof wird im Folgenden die Lösungsansätze des BMI bewerten und um ausgewählte Aspekte ergänzen, die es im Reformprozess berücksichtigen sollte. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann die Reform nur Erfolg haben, wenn sich BMI und BMF über das neue Regelwerk (Säule II) einig sind. Daher wird er sich zunächst mit Säule II befassen. Es folgen Hinweise zu den Säulen I und III.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI und dem BMF Gelegenheit gegeben, sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Beide Ressorts haben davon abgesehen, sich detailliert zu äußern.

Das BMI hat den Ausführungen grundsätzlich zugestimmt.

Das BMF hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes ausdrücklich geteilt. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass es nach seiner Ansicht entscheidend sei, sich auf umsetzbare und realistische Reformschritte zu verständigen, bevor das Regelwerk (Säule II) gemeinsam überarbeitet werde.

2 Reform des Regelwerks (Säule II)

2.1 Reform des Bauprozesses

Sachverhalt

Das BMI beabsichtigt, die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) als „Kernregelwerk“ umfassend zu reformieren, da sie ein schnelles und effizientes Vorbereiten von Projekten und Planen und Bauen nur unzureichend unterstützen. Die RBBau konkretisieren als zentrale Verwaltungsvorschriften für das Bauen die Grundsätze der BHO. Sie enthalten

- prozessuale Vorgaben, die geschäftsordnende sowie aufbau- und ablauforganisatorische Aspekte für die Bundesbauverwaltung regeln sowie
- haushaltsrechtliche Vorgaben.

Prozessuale Vorgaben:

Nach Ansicht des BMI ist das aktuelle Verfahren bei Baumaßnahmen des Bundes durch folgende Aspekte geprägt:

- eine Vielzahl langwieriger Projektschritte,
- sich überlagernde Aufgaben und Verantwortlichkeiten,

- häufige Schnittstellen,
- eine große Zahl Beteiligter.

Das BMI will das Regelwerk umfassend neugestalten, damit der gesamte Bundesbau mit verbesserten einheitlichen Regeln schneller und effizienter als bislang agieren könne. Ziel sei es, die durchschnittliche Projektlaufzeit zu halbieren. Aus Sicht des BMI ist es dafür erforderlich, die Projektphasen und die damit einhergehende Verantwortung klar zuzuordnen und Schnittstellen deutlich zu regeln.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist Eigentümerin fast aller inländischen Dienstliegenschaften der Bundesressorts und innerhalb der für das Bauwesen des Bundes bestehenden Strukturen und Abläufe als Bauherrin an die Stelle der Bundesrepublik Deutschland getreten. Welche Rechte ihr daraus erwachsen, ist zwischen BMI und Bundesanstalt strittig. Bei der Umsetzung von Baumaßnahmen, die Dienstliegenschaften betreffen, muss die Bundesanstalt gemäß einer Ressortvereinbarung zwischen dem BMI⁴ und dem BMF grundsätzlich die jeweils zuständige Bundesbauverwaltung (BBR oder Landesbauverwaltung) in Anspruch nehmen. Als hausverwaltende Stelle darf sie lediglich technisch einfache Bauunterhaltungsarbeiten selbst übernehmen. Damit sind die Erfahrungen der Bundesanstalt bei der baulichen Umsetzung von Maßnahmen – im Vergleich zur Bauverwaltung – begrenzt.

Die Präsidenten und Präsidentinnen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder wiesen bereits im Jahr 2015 darauf hin, dass gerade Mängel bei der Bedarfsermittlung und -planung erhebliche Risiken für die Kosten- und Terminplanung eines Bauprojektes bergen.⁵ Daher forderten sie, dass der Bauherr zunächst seinen Bedarf vollständig ermitteln und so genau wie möglich beschreiben muss. Auch in der Folgezeit stellte der Bundesrechnungshof jedoch wiederholt Mängel in der Bedarfsermittlung fest.

Haushaltsrechtliche Vorgaben:

Das BMI hat in seinem Bericht deutlich gemacht, dass es auch das Veranschlagungssystem reformieren will. Konkrete Aussagen, welches Verfahren es anstrebt, enthält der Bericht nicht. Das BMI hat lediglich darauf hingewiesen,

⁴ Die Zuständigkeit für den Hochbau des Bundes wechselte in den vergangenen Jahren häufig, zuletzt zum BMI.

⁵ Vgl. Leitsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Management von großen Baumaßnahmen 2015.

dass es künftig Risikokosten und Preissteigerungen projektspezifisch ausweisen und veranschlagen wolle.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält den Ansatz des BMI, das Regelwerk und die Geschäftsprozesse zu straffen, für richtig und überfällig. Es muss den Gesamtprozess im Bundesbau analysieren, denn möglicherweise sind Verfahren und Verantwortlichkeiten neu zu regeln. Dabei muss es die Projektphasen und die damit einhergehende Verantwortung unbedingt klar zuzuordnen. Außerdem sollte geklärt werden, welche Aufgaben die Prozessbeteiligten unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Kompetenzen jeweils übernehmen sollen.

Neben der Bundesbauverwaltung sollten keine weiteren für das Bauen zuständigen Einheiten, beispielsweise bei der Bundesanstalt, eingerichtet werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass unwirtschaftliche Doppelstrukturen entstehen. Dies würde zudem personell zumindest teilweise zu Lasten der Bundesbauverwaltung gehen.

In Anbetracht der besonderen Bedeutung der Bedarfsaufstellung für den Bauprozess und der dort wiederholt festgestellten Mängel, empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass sich die Bundesanstalt im zivilen Bundesbau speziell in der Projektfrühphase, d. h. bei der Bedarfsaufstellung, in die Planung des räumlichen bzw. baulichen Bedarfs einbringen soll. Als Eigentümerin fast aller inländischen Dienstliegenschaften könnte sie hierfür ihre bundesweit gewonnen Erkenntnisse aus bereits verwirklichten Maßnahmen auswerten und basierend darauf die Nutzer auch bei der Bedarfsermittlung unterstützen und beraten.

Im Hinblick auf die Veranschlagung von Risiken weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das Haushaltsrecht keine Vorsorge für Ausgaben vorsieht, deren Eintrittswahrscheinlichkeit nicht ausreichend belegt ist. Denn veranschlagt werden dürfen nur Ausgaben, die voraussichtlich fällig werden. Damit sind nur Kosten für die Risiken veranschlagungsfähig, die höchstwahrscheinlich eintreten sowie im Einzelfall zum Zeitpunkt der Kostenermittlung hinreichend konkret identifiziert und quantifiziert werden können. Die Kosten müssen zudem unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips in den jeweiligen Haushaltsjahren realistischerweise haushaltswirksam werden.

2.2 Abstimmung zwischen den Ministerien

Sachverhalt

Das BMI hat nach eigenen Angaben bereits im Februar 2020 die Reform in „Eckpunkten“ zusammengefasst und an das BMF zur Abstimmung übermittelt. Es hat mitgeteilt, dass es sich über die Kernelemente eines novellierten Regelwerks bisher mit dem BMF nicht einigen konnte. Beide Bundesministerien betonen jedoch, dass eine Überarbeitung des Regelprozesses notwendig ist. Dabei ist das BMF nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für das Liegenschaftswesen des Bundes zuständig, weil es die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt ausübt.

Nach Planung des BMI soll das novellierte Regelwerk – zumindest in seinen Kernbestandteilen – bis Mitte 2021 in Kraft treten. Es hat angekündigt, bis dahin die einzelnen Textabschnitte auszuarbeiten und nach Maßgabe der Geschäftsordnung innerhalb der Bundesregierung abzustimmen.

Gleichwohl wird das Haushaltsgesetz 2021 auf Vorschlag des BMF voraussichtlich eine Sonderregelung für die Bundesanstalt vorsehen, die es ihr ermöglichen soll, Baumaßnahmen ohne Einschaltung der Bauverwaltung zu realisieren. Nach § 9 Satz 2 HG 2021-Entwurf könnte das BMF für die Bundesanstalt Ausnahmen von den §§ 24 und 54 der BHO zulassen. Das BMI teilte dem Bundesrechnungshof mit, es sei vom BMF im Vorfeld der Kabinetttbefassung nicht in die Neufassung des § 9 HG 2021-Entwurf eingebunden worden. Der Bundesrechnungshof hat diese Ausnahme in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO kritisiert. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat diese Kritik aufgegriffen, indem er durch einen Maßgabebeschluss die Ausnahme zunächst auf bestimmte Pilotprojekte beschränkt hat und sich zu den Erfahrungen daraus berichten lassen will.⁶

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO/Haushaltsausschussdrucksache 6707 vom 30. Oktober 2020, vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Kenntnis genommen in seiner 82. Sitzung am 25. November 2020. In seiner 83. Sitzung am 26./27. November 2020 (Bereinigungssitzung) hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beschlossen, dass die Bundesregierung bis Januar 2023 über 12 Pilotprojekte zu berichten hat, die die Bundesanstalt in eigener Verantwortung durchführen soll (Haushaltsausschussdrucksache 7703).

Würdigung und Empfehlung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss es das gemeinsame Ziel des BMF und des BMI sein, den Regelprozess im Bundesbau im Hinblick auf Effizienz, kürzere Projektlaufzeiten und höhere Termin- und Kostensicherheit neu zu gestalten. Das BMI und das BMF konnten sich seit Februar 2020 nicht auf die Eckpunkte einer Reform einigen – und dies, obwohl beide die Notwendigkeit anerkennen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien ihr Hauptaugenmerk auf die Reform des Regelprozesses legen und hierfür einvernehmliche Lösungen finden. Sonderlösungen außerhalb eines gesamten neuen Regelwerks sind nicht zielführend. Eine schnelle Einigung auf die Eckpunkte des Regelprozesses ist schon deshalb notwendig, weil seine Entwicklung mit der übrigen Reform abgestimmt werden muss, zum Beispiel bei der Digitalisierung im Bundeshochbau.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes könnte der fortlaufende Dissens zwischen BMI und BMF durch das Zusammenführen der Verantwortung für das Liegenschafts- und Bauwesen des Bundes und die Verstetigung dieser Zuständigkeiten in einem Ressort gelöst werden.

3 Reform der Bundesbauverwaltung (Säule I)

Das BMI hat Anfang des Jahres 2020 damit begonnen, das BBR grundlegend zu reformieren. Bis Dezember 2020 soll der Leitungsbereich umgestaltet sein und die erste Bauabteilung nach den neuen, grundlegend veränderten Aufbau- und Ablaufstrukturen arbeiten.

Nach Angaben des BMI sollen die Baureferate gestärkt und ineffiziente interne Beteiligungsvorgänge reduziert werden. Besondere Expertise, die vor allem für besonders anspruchsvolle Projekte notwendig ist, werde künftig in einem zentralen Querschnittsbereich vorgehalten. Darüber hinaus werde für die Haushaltsunterlagen eine von den Bauabteilungen unabhängige Qualitätskontrolle eingeführt. Das BMI will zudem Leitungsspannen reduzieren und ein zentrales Controlling aufbauen.

Der Bundesrechnungshof kann nicht abschätzen, ob diese Änderungen das BBR in die Lage versetzen, seine Aufgaben besser zu erfüllen. Er weist jedoch darauf hin, dass das BBR nur für rund 20 % des jährlichen Bauvolumens im

Bundesbau⁷ verantwortlich ist. Neben dem BBR sind 15 Landesbauverwaltungen (LBV) in Organleihe für den Bund tätig. Der Bundesrechnungshof sieht auch hier Defizite und mithin Handlungsbedarf

- bei der Delegation von Aufgaben,
- bei der langfristigen Aufgabenplanung sowie
- bei Personalgewinnung und -management.

Das BMI kann nur auf das BBR als eine seiner nachgeordneten Behörden direkt einwirken. Bei den LBV hat der Bund wegen der Organleihe nur eingeschränkten Einfluss auf Personalfragen und Organisationsentscheidungen. Um hier bessere Voraussetzungen für eine Einflussnahme auf die LBV zu schaffen, z. B. bei der Personalausstattung, will das BMI die bisherigen Verwaltungsvereinbarungen durch sogenannte Bundesbauvereinbarungen ersetzen. Nach eigener Auskunft hat es schon mit neun Ländern Bundesbauvereinbarungen abgeschlossen. Mit zwei weiteren Ländern seien die Entwürfe endverhandelt.

3.1 Delegation von Aufgaben

Sachverhalt

Das BMI hat Aufgaben – wie zum Beispiel das Prüfen von Bauunterlagen zu Kleinen Baumaßnahmen – auf die Fachaufsicht führenden Ebenen delegiert. Klare Anweisungen, wie sie diese Aufgaben wahrzunehmen haben, hat das BMI nicht herausgegeben. Auch die RBBau enthalten hierzu keine Angaben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Fachaufsicht führenden Ebenen die Bauunterlagen bei Kleinen Baumaßnahmen oft nicht geprüft hatten. Auch fehlten dort teilweise die technischen Voraussetzungen für eine effektive Steuerung der Baumaßnahmen. So überschrieben einige IT-Systeme bestehende Daten immer durch neue. Damit konnte die Fachaufsicht führende Ebene den Prozess nicht mehr nachvollziehen.

Die Kostengrenze für Kleine Baumaßnahmen wurde kürzlich auf 6 Mio. Euro erhöht.

⁷ Übersichten des BMI zum jährlichen Bauvolumen; Durchschnittswert BBR der Jahre 2015 bis 2019.

Würdigung und Empfehlung

Die Lücken beim Prüfen von Bauunterlagen zu Kleinen Baumaßnahmen sind insbesondere vor dem Hintergrund der auf 6 Mio. Euro angehobenen Kostengrenze kritisch zu sehen. Die Prüfungsquote könnte damit weiter sinken. Auch die fehlende IT-Unterstützung ist nicht akzeptabel. Wenn bestehende Daten stets überschrieben werden, ist ein wirksames Controlling über Soll-Ist-Vergleiche von Beginn der Baumaßnahmen an nicht möglich.

Sofern das BMI Aufgaben – wie beispielsweise die Prüfung der Bauunterlagen Kleiner Baumaßnahmen – an die Fachaufsicht führenden Ebenen delegiert, muss es Folgendes festlegen:

- Welche Aufgabe soll delegiert werden?
- Welche Mitarbeiter (Qualifikation) sollen die Aufgaben bei der Fachaufsicht führenden Ebene übernehmen?
- Wie soll die Aufgabe von den Mitarbeitern der Fachaufsicht führenden Ebene wahrgenommen werden? Hier muss das BMI beispielsweise Vorgaben dazu machen, in welcher Tiefe Kleine Baumaßnahmen zu prüfen sind.
- Womit soll die Fachaufsicht führende Ebene die Aufgaben erfüllen? Hier muss beispielsweise dargelegt werden, welche technischen Voraussetzungen für die Aufgabenwahrnehmung bei der Fachaufsicht führenden Ebenen vorliegen müssen.
- Wann soll die Aufgabe erledigt sein? Hier sollte die angestrebte Dauer der Aufgabenerledigung fixiert werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass das BMI diese Vorgaben in Abstimmung mit dem BMVg – das für militärische Bauaufgaben oberste Fachaufsicht ist – in einer Dienstanweisung regeln sollte. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das BBR und die einzelnen LBV die übertragenen Aufgaben sehr unterschiedlicher Qualität wahrnehmen.

Zusätzlich muss das BMI eine Strategie entwickeln, wie es die Arbeit der Fachaufsicht führenden Ebenen kontrollieren kann. Dafür ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die in einer Bemerkung⁸ bereits geforderte bundesweite

⁸ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019, Bundestagsdrucksache 19/15700, Nr. 3, die der Rechnungsprüfungsausschuss in seiner 18. Sitzung am 14. Februar 2020 zustimmend zur Kenntnis genommen hat.

Datenbank als Informations- und Controllinginstrument unabdingbar. Erst wenn die technischen Voraussetzungen geschaffen sind, kann das BMI darüber nachdenken, weitere Aufgaben an die Fachaufsicht führenden Ebenen zu übertragen, um beispielsweise das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

3.2 Langfristige und wirtschaftliche Aufgabenplanung

Sachverhalt

Damit die Bundesbauverwaltung ihre Aufgaben langfristig planen und wirtschaftlich umsetzen kann, muss sie künftige Anforderungen der Nutzer möglichst frühzeitig und umfassend kennen.

In Liegenschaftsbezogenen Ausbaukonzepten (LBAK) stellt der Maßnahmenträger die auf einer Liegenschaft mittel- und langfristig geplanten Baumaßnahmen dar. Grundlage hierfür sind die Bedarfsaufstellungen der Nutzer. Nach den RBBau sind LBAK derzeit lediglich beim BMVg, beim BMI sowie bei umfassenden Liegenschaftsentwicklungen vorgeschrieben. Eine generelle Pflicht zur Aufstellung eines LBAK existiert nicht.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen festgestellt, dass häufig keine oder keine aktuellen LBAK vorlagen. Dies galt auch in den Fällen, in denen ein LBAK zwingend vorgeschrieben war. Während im militärischen Bundesbau Bauverwaltung, Nutzer und Maßnahmenträger regelmäßig die wesentlichen Entwicklungen einer Liegenschaft besprechen, finden solche Termine im zivilen Bundesbau häufig nicht statt.

Um die notwendigen Bauunterhaltungsarbeiten festzustellen, muss der jeweilige Nutzer bzw. die Bundesanstalt alle Liegenschaften in der Regel jährlich mit der baudurchführenden Ebene begehen. Die erforderlichen Arbeiten und die geschätzten Kosten werden je Liegenschaft in der sogenannten Baubedarfsnachweisung (BBN) dokumentiert. Dabei wird zwar zwischen dringend notwendigen und übrigen Arbeiten unterschieden. Die BBN bieten jedoch keine Grundlage für eine Planung über das jeweilige Betrachtungsjahr hinaus.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass alle Behörden Nutzerkonzepte für sämtliche Liegenschaften erstellen sollten. Die Bauverwaltung hat hierzu LBAK zu entwickeln. Dies würde der Bauverwaltung und dem Maßnahmenträger eine langfristige und wirtschaftliche Aufgabenplanung ermöglichen.

Weitere Vorteile von LBAK sind, dass sie den Abstimmungsbedarf für Baumaßnahmen verringern und Potenziale für kurzfristige Nutzungsänderungen aufzeigen können. Damit der Aufwand in einem wirtschaftlichen Rahmen bleibt, sollte der Umfang der LBAK von der Art und Größe der Liegenschaft abhängig sein. Auch im zivilen Bundesbau sollten regelmäßig Liegenschaftsentwicklungsgespräche geführt werden. So können sich ändernde Bedarfe des Nutzers frühzeitig festgestellt und in die LBAK eingearbeitet werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf bei der Betrachtung der Liegenschaftsentwicklungen und der daraus abgeleiteten langfristigen Arbeitsplanung der Bauunterhalt nicht vernachlässigt werden. Er empfiehlt, in den BBN grundsätzlich einen Zeitraum von fünf Jahren zu betrachten.

3.3 Personalgewinnung und -management

Sachverhalt

In seinem Zwischenbericht vom April 2020 war das BMI auf die Herausforderungen der Personalgewinnung und des Personalmanagements eingegangen. Es hat drei Handlungsfelder aufgeführt:

- Die verstärkte Aus- und Fortbildung des gesamten Personals im Bundesbau, vor allem im Projektmanagement und im Vergabe- und Vertragsbereich.
- Eine angemessene personelle Ausstattung der Bundesbauverwaltung.
- Eine einheitliche Personalgewinnungs- und Entwicklungsstrategie für den Bundesbau.

Das BMI verfolgt das Ziel, Projektleitung und Projektsteuerung grundsätzlich von der Bundesbauverwaltung selbst erbringen zu lassen. Auch einen gewissen Teil der Planungsleistungen soll sie selbst erledigen und nicht an Architektur- und Ingenieurbüros vergeben. Das BMI geht davon aus, dass ein angemessener Eigenerledigungsanteil zum Erhalt der fachlichen Kompetenz der Verwaltung beiträgt und oft wirtschaftlicher und flexibler handhabbar ist, als Dritte mit Planungsleistungen zu beauftragen. Einige Länder haben sich in den Bundesbauvereinbarungen bereits verpflichtet, diese Vorgaben umzusetzen. Allerdings ist die Verwaltungskostenabrechnung der Länder derzeit nicht so ausgestaltet, dass der Bund die Eigenerledigung von Steuerungs- und Planungsleistungen ohne Weiteres erkennen kann.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Personalgewinnung und -management Daueraufgaben sind, die das BMI in hoher Qualität sicherstellen muss. Es sollte definieren, was es unter einer angemessenen personellen Ausstattung versteht und welche Aus- und Fortbildungsstrategie es verfolgt. Das BMI muss Ziele und Kennzahlen vorgeben, damit es Personalbestand und -einsatz sowie dessen Qualifikation beurteilen kann.

Die Kennzahlen benötigt es für zielgerichtete Verhandlungen über die Personalstärke mit den in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen. Der Bundesrechnungshof ist sich der Grenzen der Organleihe in diesem Punkt gerade unter den Bedingungen älterer Verwaltungsvereinbarungen bewusst. Das BMI sollte daher auch die Verhandlungen mit den verbleibenden Ländern forcieren, mit denen es noch keine Bundesbauvereinbarungen abgeschlossen hat.

Der Bundesrechnungshof unterstützt den Ansatz des BMI, einen wesentlichen Eigenerledigungsanteil zu erreichen, soweit dies dem Gebot der Wirtschaftlichkeit folgt. Es sollte dafür erreichbare Ziele setzen. Um diese überprüfen zu können, sollte das BMI zügig geeignete Kontrollmechanismen schaffen.

4 Reform der Praxis (Säule III)

Das BMI hat unter Säule III eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammengefasst, die es für erforderlich hält, um die Verfahrensabläufe in der Planungs- und Bauphase zu vereinfachen. Das BMI ist nicht auf alle Punkte genauer eingegangen. Es hat lediglich die Themenschwerpunkte Risikomanagement, Digitalisierung sowie Nutzung von neuen Vertragsmodellen und Musterplanungen erläutert.

Der Bundesrechnungshof gibt hierzu folgende Hinweise aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse.

4.1 Risikomanagement

Sachverhalt

Das BMI hat mitgeteilt, es entwickle derzeit ein Risikomanagement im Bundesbau. Es habe hierfür eine zentrale Stabsstelle bei einer LBV eingerichtet. Ab Frühjahr 2023 werde es das Risikomanagement flächendeckend für alle zivilen Baumaßnahmen einführen.

Das BMI plane, Baumaßnahmen des Bundes über 6 Mio. Euro durch Risikoworkshops begleiten zu lassen. Hier sollen potentielle Risiken identifiziert und Vermeidungs-/Bewältigungsmaßnahmen vorbereitet werden. Die Projektleitungen sollen zudem von zentralen Experten für Risikomanagement beraten werden.

Das BMI hat angegeben, eine „*Risikomanagement-Kultur*“ in der Bundesbauverwaltung schaffen zu wollen. Die Projektleitungen sollen künftig offen über die Risiken ihrer Baumaßnahmen kommunizieren und die Auswirkungen von Risiken auf Kosten und Termine transparent ermitteln.

Würdigung und Empfehlung

Das Risikomanagement ist Teil der Projektsteuerung und hat erhebliche Wirkung auf das Kosten- oder Terminmanagement. Das Risikomanagement sollte dabei nicht nur die Einzelmaßnahme betrachten, sondern muss auch die Abhängigkeit zu anderen auf der Liegenschaft geplanten Baumaßnahmen beachten. Daher sind LBAK auch wichtig für ein funktionierendes Risikomanagement.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMI zum Aufbau eines Risikomanagementsystems an. Es bleibt jedoch unklar, ob das BMI auch für Baumaßnahmen unter 6 Mio. Euro ein Risikomanagement einrichten will. Der Bundesrechnungshof erwartet dies, da solche Projekte ebenfalls risikobehaftet sind.

4.2 Digitalisierung

Sachverhalt

Das BMI hat unter anderem folgende Ziele zur Digitalisierung des Bundesbaus genannt:

- die Einführung einer zentralen Bau-Datenbank als Informations- und Steuerungsgrundlage und
- die Entwicklung einer einheitlichen Strategie zur Nutzung von „*Building Information Modeling*“ (BIM).

Das BMI hat auf seinen Bericht vom 10. August 2020 an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen, in dem es den Entwicklungsstand des digitalen Workflows und der zentralen Bau-Datenbank sowie sein weiteres Vorgehen

umfassend dargestellt habe.⁹ Zur Nutzung von BIM werde das BMI dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages wie erbeten¹⁰ bis zum 30. November 2020 berichten. Das BMI habe sich daher auf eine Zusammenfassung zu diesen beiden Themen beschränkt.

Das BMI hat mitgeteilt, dass es derzeit zusammen mit dem BMVg eine einheitliche „*Bundesbau-Cloud*“ entwickle. Der überwiegende Teil der Projektbearbeitung werde künftig dort erfolgen.

In einem ersten, vorgezogenen Schritt zu einer zentralen Bau-Datenbank habe das BMI die regelmäßigen Standardberichte zu allen Baumaßnahmen über 6 Mio. Euro in ein digitalisiertes Format überführt.

Mit Unterstützung einer LBV und externem Sachverstand erarbeite das BMI gegenwärtig eine BIM-Einführungsstrategie für den gesamten Bundesbau (zivil und militärisch). Dieser Prozess werde vom BMVg, den LBV und der Bundesanstalt begleitet. Ziel sei die flächendeckende Einführung von BIM.

Das BMI will mit der Umsetzung der „*Bundesbau-Cloud*“ im Mai 2021 und mit der Einführung des digitalen Workflows im Juni 2021 beginnen. Die Einführung von BIM in drei Levels sei ab Herbst 2022 vorgesehen. Im Vorlauf sei ab Frühjahr 2021 die Anwendung von BIM bei einzelnen Baumaßnahmen geplant. Entsprechende Schulungen der Beschäftigten in der Bundesbauverwaltung sollen ab Anfang 2021 stattfinden.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bestärkt das BMI grundsätzlich darin, die Digitalisierung des Bundesbaus zügig anzugehen.

Er verweist zur weiteren Entwicklung des digitalen Workflows und der Bau-Datenbank auf den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 18. September 2020.¹¹ Darin wird das BMI aufgefordert, bis zum 28. Februar 2021 über sein Vorgehen zu berichten. Eine vorgezogene Erörterung des Themas in diesem Bericht hält der Bundesrechnungshof daher nicht für zielführend.

⁹ Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 290 vom 10. August 2020.

¹⁰ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 – Ergänzungsband, Bundestagsdrucksache 19/18300, Nr. 4; 20. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 14. Mai 2020, TOP 20 b), Prot. Nr. 20 S. 23.

¹¹ Rechnungsprüfungsausschuss-Sitzung am 18. September 2020, TOP 9.

Zur Digitalisierung im Zusammenhang mit den Reformbestrebungen im Bundeshochbau erstellt der Bundesrechnungshof derzeit einen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Er wird diesen Bericht in Kürze vorlegen. Daher verzichtet er hier auf eine ausführliche Erörterung.

Der Bundesrechnungshof merkt aber an, dass er die vom BMI genannten Verfahrensschritte für nicht zielführend und die Termine für unrealistisch hält.

Nicht alle Verbesserungsmöglichkeiten lassen sich effektiv und zielgerichtet innerhalb des bestehenden Regelwerks und bisheriger Abläufe verwirklichen.

Das BMI muss daher seine Digitalisierungsfortschritte an einen zusammen mit dem BMF durchzuführenden Gesamtprozess des Planens, Bauens und Betreibens im Bundesbau koppeln. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unabdingbar, den grundsätzlichen Dissens zwischen BMI und BMF bei der Reform des Regelwerks so schnell wie möglich aufzulösen. Der Konflikt darf nicht zum Bremser der Digitalisierung werden.

4.3 Neue Vertragsmodelle und Musterplanungen

Sachverhalt

Das BMI hat ausgeführt, es wolle die ganze Bandbreite möglicher und zulässiger Vergabe- und Vertragsmodelle stärker nutzen.

Es werde zudem vermehrt Musterplanungen und -ausschreibungen für wiederkehrende Bauvorhaben einsetzen, Planungen mehrfach verwenden und Planungs- und Ausschreibungsleistungen für gleichartige Maßnahmen bündeln.

Das BMI habe hierfür zusammen mit mehreren LBV und der Bundesanstalt eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Arbeitsgruppe soll bis zum Jahresende 2020 klären, in welchen Bereichen die Ausschreibung objekt- und bauverwaltungsübergreifender Planungs-, Bau- und Lieferleistungen sowie der Einsatz von Musterplanungen und -ausschreibungen sinnvoll ist. Anschließend soll sie die Grundlagen für deren Umsetzung schaffen.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält die stärkere Nutzung alternativer Vergabe- und Vertragsmodelle innerhalb des vergabe- und vertragsrechtlich zulässigen Rahmens für sinnvoll und unterstützt das BMI auf diesem Weg.

Er merkt jedoch an, dass das BMI mit diesen Modellen bisher wenig Erfahrungen gemacht hat. So hat das BMI beispielsweise nur einzelne Elemente partnerschaftlicher Vertragsmodelle bei seinen Baumaßnahmen realisiert. Ob sich mit den alternativen Vergabe- und Vertragsmodellen die vom BMI erhofften Effizienzgewinne realisieren lassen, ist noch unklar.

Der Bundesrechnungshof hält Musterplanungen für sinnvoll bei gleichartigen Baumaßnahmen, die in größerer Zahl an verschiedenen Standorten zu errichten sind. Ihr Einsatz ist beispielsweise bei Bauten des technischen Hilfswerks, Zollämtern oder Unterkunftsgebäuden der Bundespolizei denkbar. Auch digitale Planungsmethoden wie BIM sind hier sowohl in der Planungs- und Bauphase wie auch im späteren Betrieb besonders effektiv.

Der größere Teil des baulichen Infrastrukturbedarfs weist jedoch Randbedingungen oder Planungsvorgaben auf, die den Einsatz von Musterplanungen einschränken oder unmöglich machen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher von Musterplanungen keinen wesentlichen Beitrag im Reformprozess.

5 Zusammenfassende Empfehlung

Für das Gelingen der Reform ist eine Einigung aller beteiligten Ressorts sowohl über die Ziele als auch die konkreten Umsetzungsschritte von zentraler Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI und dem BMF, diese Einigung mit höchster Dringlichkeit voranzutreiben. Bei der anstehenden Neuregelung der Verfahren und Verantwortlichkeiten haben sich BMI und BMF auch über die jeweiligen Aufgaben der Prozessbeteiligten unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Kompetenzen zu einigen. Hierbei ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch zu prüfen, ob die Rolle der Bundesanstalt im Bauprozess auf die Phase der Bedarfsermittlung konzentriert werden sollte, um den Prozess insgesamt zu verschlanken und Verantwortlichkeiten klarer abzugrenzen.

Unabhängig davon kann das BMI diejenigen Bereiche im operativen Geschäft für den Bundesbau identifizieren, die es ohne Abstimmung mit den anderen Akteuren selbst gestalten kann. Dies ist notwendige Folge der angestrebten Entflechtung der Geschäftsprozesse. Um Baumaßnahmen wirtschaftlich realisieren zu können, ist es erforderlich, dass die Bundesbauverwaltung ihre Kernaufgaben eigenverantwortlich gestalten kann.

Allerdings können nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes einige Teile der Reform der Bundesbauverwaltung (Säule I) und der Reform der Praxis (Säule III), beispielsweise durch Digitalisierung nicht ohne vorherige Einigung mit dem BMF auf die Reform des Regelwerks (Säule II) vorangebracht werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Rechnungsprüfungsausschuss, sich regelmäßig durch gemeinsame Berichte des BMI und des BMF über den Fortgang der Reform unterrichten zu lassen.

Reinert

Götsch