



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des
Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum ersten Fortschrittsbericht über das
Reformprojekt „Effizientes Bauen im Bund“

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 4 - 2021 - 0688

Potsdam, den 6. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
2	Regelwerk zügig reformieren	6
3	Reformprojekt braucht Stufenplan	12

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) will Bundesbauvorhaben mit dem Reformprojekt *Effizientes Bauen im Bund* deutlich beschleunigen und mehr Termin- und Kostensicherheit erreichen. Zusammen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat es dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) regelmäßig Fortschrittsberichte vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof ordnet im Folgenden die Aussagen zur Reform des Regelwerks im ersten Fortschrittsbericht vom 28. März 2021 ein. Außerdem empfiehlt er, einen verbindlichen Stufenplan für das Reformprojekt aufzusetzen. Das BMI und das BMF hatten Gelegenheit, sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Der Bundesrechnungshof hat die Rückmeldungen berücksichtigt.

- 0.1 Das reformierte Regelwerk wird die Geschäftsprozesse im Bundeshochbau zusammenfassen. Es ist damit das Herzstück des Reformprojekts. Das BMI hat die Initiative ergriffen und wird damit seiner Rolle als für den Bundeshochbau gesamtverantwortliches Ressort gerecht. Allerdings verläuft die Zusammenarbeit zwischen BMI und BMF teils stockend. Zwar besteht über mehrere Aspekte des neu zu strukturierenden Vorbereitungs- und Veranschlagungsprozesses für Bundeshochbaumaßnahmen bereits Einvernehmen zwischen den Ressorts. Diese Aspekte sind jedoch entweder trivial oder schon bisher geübte Praxis. Nach wie vor strittig ist dagegen der Zeitpunkt der Veranschlagung. Dieser wird seit längerem kontrovers diskutiert, ist als wichtiger Meilenstein im Gesamtprozess für das Erreichen der Projektziele jedoch entscheidend.

BMI und BMF sollten insbesondere den Zeitpunkt der Veranschlagung vorrangig und zeitnah abschließend klären. Dabei ist darauf zu achten, dass die Mitwirkungsrechte des Parlaments wie beim bisherigen Veranschlagungsverfahren vollständig gewahrt bleiben. Dringend zu klären ist auch, wie die Interessen aller Nutzer und Maßnamenträger im Prozess berücksichtigt werden.

BMI und BMF sollten dem Rechnungsprüfungsausschuss noch in dieser Legislaturperiode eine einvernehmliche Lösung für den Veranschlagungsprozess vorlegen, damit er gegebenenfalls eigene Vorstellungen einbringen kann. Im Übrigen sollte das BMI die Erstellung des neuen Regelwerks zügig vorantreiben, um kurzfristig das Beteiligungsverfahren gemäß Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien einleiten (GGO) zu können.

- 0.2 Der Fortschrittsbericht stellt einzelne Inhalte des Reformprojekts recht genau dar und nennt in vielen Fällen eine zeitliche Dimension. Bei zahlreichen Themen fehlen bislang jedoch präzise Ziele, die konkreten Umsetzungsschritte und ein Zeitplan. Es entsteht der Eindruck, dass das Reformprojekt in seiner Gesamtheit noch nicht vollständig durchgeplant und damit wenig verbindlich ist.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Ziele aller Reformsäulen inhaltlich und zeitlich zu definieren und deren Umsetzung mit verbindlichen Meilensteinen und Terminen zu untersetzen. Er schlägt vor, dass das BMI federführend einen Stufenplan aufstellt, in dem die weiteren wesentlichen Verfahrensschritte mit Fristen enthalten sind. Der Bundesrechnungshof regt weiter an, dass das BMI auch den Stufenplan noch in dieser Legislaturperiode dem Rechnungsprüfungsausschuss vorlegt. Der in der folgenden Legislaturperiode sich neu konstituierende Rechnungsprüfungsausschuss würde so in die Lage versetzt, die Ausführung des Stufenplans zu begleiten.

1 Vorbemerkungen

Der Rechnungsprüfungsausschuss kritisierte in seiner 14. Sitzung am 7. Juni 2019 Defizite bei der Kosten- und Terminsicherheit Großer Hochbaumaßnahmen des Bundes. Er forderte das BMI als für den Bundeshochbau gesamtverantwortliches Ressort auf, unverzüglich die konzeptionellen Grundlagen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Planung und Steuerung von Großen Hochbaumaßnahmen zu verbessern und umzusetzen. Zudem sollte das BMI gemeinsam mit dem BMF die Einhaltung des Haushaltsrechts sicherstellen. Das BMI sollte dem Rechnungsprüfungsausschuss in Abstimmung mit dem BMF über das Veranlasste berichten.

Das BMI legte im April 2020 zunächst einen Zwischenbericht¹ und im Oktober 2020 den endgültigen Bericht² vor. Es teilte mit, dass es mit dem Reformprojekt „*Effizientes Bauen im Bund*“ Hochbaumaßnahmen deutlich beschleunigen und mehr Termin- und Kostensicherheit schaffen will.

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 2. Dezember 2020 die Lösungsansätze des BMI bewertet. Er hat sie um ausgewählte Aspekte ergänzt, die das BMI bei seiner Reform berücksichtigen sollte.³ Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass sich die beteiligten Ressorts bisher weder über die Ziele noch die konkreten Umsetzungsschritte geeinigt hatten, obwohl dies für das Gelingen der Reform von zentraler Bedeutung ist. Er hat dem BMI und dem BMF empfohlen, diese Einigung dringend voranzutreiben. Bei der Neuregelung der Verfahren und Verantwortlichkeiten sollten BMI und BMF auch die jeweiligen Aufgaben der Prozessbeteiligten unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Kompetenzen klären.

In seiner 24. Sitzung am 17. Dezember 2020 hat der Rechnungsprüfungsausschuss den Bericht des BMI zusammen mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes beraten. Er hat den Bericht des BMI zur Kenntnis und den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat festgestellt, dass das BMI seinen Beschluss vom 7. Juni 2019 noch nicht umgesetzt hat. Er hat das BMI und das BMF

¹ Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 266 vom 20. April 2020.

² Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 317 vom 8. Oktober 2020.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 322 vom 2. Dezember 2020.

aufgefordert, mit höchster Dringlichkeit eine Einigung über die Ziele und die konkreten Umsetzungsschritte voranzutreiben und ihn regelmäßig durch gemeinsame Fortschrittsberichte zu unterrichten. Erstmals sollte dies zum 31. März 2021 geschehen.

BMI und das BMF stellen in ihrem ersten Fortschrittsbericht⁴ als Ausgangssituation dar, dass das Bauvolumen im Bundeshochbau von derzeit über 3 Mrd. Euro auf 3,5 bis 4,5 Mrd. Euro pro Jahr steigen soll. Davon entfallen 40 % auf die Bundeswehr, 30 % auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt), 15 % auf die in Deutschland stationierten Gaststreitkräfte und 15 % auf sonstige Maßnahmenträger. Die Bundesministerien zeigen auf, wie der aktuelle Bearbeitungsstand des Reformprojektes *Effizientes Bauen im Bund* ist. Sie orientieren sich dabei an den drei Säulen, in die das Reformprojekt gegliedert ist:

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

Der Bundesrechnungshof kommentiert im Folgenden ausgewählte Lösungsansätze des BMI und des BMF. Nach seiner Ansicht kann die Reform nur Erfolg haben, wenn sich BMI und BMF zügig über das neue Regelwerk einigen (Tz. 2). Darüber hinaus sollte das BMI die Ziele aller Reformsäulen verbindlicher als bisher inhaltlich und zeitlich definieren (Tz. 3).

Das BMI und das BMF hatten Gelegenheit, sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Der Bundesrechnungshof hat die Rückmeldungen berücksichtigt.

2 Regelwerk zügig reformieren

2.1 Sachverhalt

In der Säule II (Reform des Regelwerks) fasst das BMI die angestrebte Neuordnung der Geschäftsprozesse zusammen. Sie lässt sich als Herzstück des Reformprojekts verstehen, mit dem die Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit im Bundeshochbau verbessert werden soll.

⁴ Gemeinsamer Bericht des BMI und des BMF, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 368 vom 28. März 2021.

Bisher sind die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) die zentrale Verwaltungsvorschrift und Dokumentensammlung der Bundesbauverwaltung. Sie fassen auf über 600 Seiten u. a. Verfahrensregeln, Formblätter und Vertragsmuster zusammen. Die RBBau wurden bisher durch einen Arbeitskreis fortgeschrieben, in dem Oberste Bundesbehörden⁵, Bundesanstalt und Bundesbauverwaltung vertreten waren. Der Arbeitskreis tagte zuletzt im Jahr 2017.

Das BMI teilte den Mitgliedern des Arbeitskreises im Januar 2021 mit, dass es seit einem halben Jahr eigenständig das neue Regelwerk entwickle. Die Belange anderer Bundesressorts und weiterer Institutionen werde es später durch eine Beteiligung gemäß GGO berücksichtigen. Nach Abschluss des Reformprozesses werde das BMI wieder ein „*Bund-Länder-Format*“ für die Zusammenarbeit und Kooperation in Regelwerksfragen einrichten.

Im Fortschrittsbericht an den Rechnungsprüfungsausschuss gab das BMI an, dass es Textentwürfe zum gesamten Vorbereitungs-, Planungs-, Bau- und Übergabeprozess für Hochbaumaßnahmen erarbeitet habe und im März 2021 dem BMF übermitteln wolle. Auf dieser Basis sollte eine gemeinsame Arbeitsgruppe die kontroversen Punkte bis Ende Mai 2021 klären. Bis dahin hatte die Abstimmung zwischen den Ressorts ausschließlich auf Ebene der Abteilungsleitungen und Staatssekretäre stattgefunden.

Laut Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts konnte das BMI seinen Textentwurf dem BMF erst Ende April 2021 zuleiten. Entsprechend verschiebe sich der geplante Abstimmungszeitraum bis Juni 2021.

BMI und BMF haben in ihrem Fortschrittsbericht mitgeteilt, dass Einigkeit über die allgemeinen Ziele der Reform des Regelwerks bestehe. Unter anderem sollen Projektverläufe klar und transparent strukturiert, die Verantwortung in den einzelnen Projektphasen genau festgelegt und Verantwortlichkeiten eindeutig zugeordnet werden. Weiter stimme man in den folgenden Punkten überein:

- Zunächst solle in der Vorbereitungsphase der Bedarf für eine Baumaßnahme verbindlich festgelegt werden. Es schließen sich der Standort- und Beschaffungsvariantenvergleich sowie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an. Zuständig sei der jeweilige Maßnahmenträger, z. B. die Bundesanstalt

⁵ BMI, BMF, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesrechnungshof.

oder das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Die Bauverwaltung unterstützt den Maßnahmenträger.

- Im heutigen Verfahren bestehe die für eine Veranschlagung benötigte Haushaltsunterlage aus zwei Dokumenten (Entscheidungsunterlage- und Entwurfsunterlage-Bau). Künftig solle ein Dokument ausreichen.
- Für die Anerkennung der Haushaltsunterlage als Grundlage für die Veranschlagung im Bundeshaushalt sei das BMF zuständig. Dafür sollen Zeitvorgaben eingeführt werden.
- Auf baufachliche Mehrfachprüfungen solle verzichtet werden.
- Im Bundeshochbau solle ein Risikomanagement eingeführt werden.

Über die Ausgestaltung des Geschäftsprozesses bestehen noch unterschiedliche Auffassungen. Aus Sicht des BMI muss am Ende der Vorbereitungsphase ein von den zuständigen Ressorts (BMI oder BMVg sowie BMF) bestätigtes Kostenziel stehen, das auf Grundlage von Kennwerten definiert werden soll. Es schließt sich die Realisierungsphase an, in der die Bauverwaltung die Vorentwurfs- und Entwurfsplanung erstellen lässt. Erst danach werden die Mittel unter erneuter Beteiligung des BMF veranschlagt.

Dagegen sollte nach den Vorstellungen des BMF die Veranschlagung bereits Ergebnis der Vorbereitungsphase sein. Um ausreichende Kostensicherheit zu erhalten, müssen dafür die Vorentwurfsplanung durchgeführt und Elemente der Entwurfsplanung vorweggenommen werden. Der Vorteil bestehe darin, dass das BMF nur einmalig mit dem Projekt befasst wäre. Für die Realisierungsphase (also Fortführung der Entwurfsplanung, Ausführungsplanung und Baudurchführung) sei ausschließlich die Bauverwaltung zuständig.

Daneben haben BMI und BMF angegeben, dass sie noch nicht übereinstimmen, wie die Bedarfsfindung, -prüfung und -festlegung sowie die Kostenzielbestimmung im Einzelnen ausgestaltet sein sollen. Auch die Verantwortlichkeit des BMI und der Bauverwaltung für den Planungsteil der Projektrealisierungsphase sei noch nicht abschließend geklärt.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts hat das BMI erklärt, dass es erste Gespräche mit dem BMVg zur Neufassung des Regelwerks geführt habe.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat BMI, BMVg und BMF im Juli 2020⁶ darauf hingewiesen, dass das BMI die Gesamtverantwortung trägt, die Reformen für ein effizientes sowie kosten- und terminstabiles Bauen im Bundeshochbau zeitnah zu entwickeln und schnell umzusetzen. Der BWV hat erhebliche Zweifel geäußert, ob dies mit der bisherigen Arbeitsweise möglich ist. Er hat es für zielführend gehalten, das BMF zu beteiligen, wenn haushaltsrelevante Aspekte betroffen sind. Ihre internen Geschäftsprozesse könne die Bundesbauverwaltung jedoch alleine regeln.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom Dezember 2020 vorgeschlagen, den fortlaufenden 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 zu lösen.⁷

In diesem Bericht hatte sich der Bundesrechnungshof auch dagegen ausgesprochen, neben der Bundesbauverwaltung weitere für das Bauen zuständige Einheiten, beispielsweise bei der Bundesanstalt, einzurichten. Auf Initiative des BMF hat die Bundesanstalt jedoch begonnen, zwölf Pilotvorhaben mit einem Investitionsvolumen von voraussichtlich deutlich über 1 Mrd. Euro⁸ zu planen, die sie im sogenannten *Verantwortungsmodell* durchführen soll. Dabei soll der Bundesanstalt die fachliche und wirtschaftliche Verantwortung für die Baumaßnahmen obliegen. BMI und Bundesbauverwaltung sind nicht beteiligt. Abweichend vom Regelverfahren entfällt die haushaltsmäßige Anerkennung der Bauunterlagen durch das BMF, seine Beteiligung reduziert sich auf die Anerkennung des Bedarfs, die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Unterzeichnung des Mietvertrags und die Genehmigung des Investitionsplans. Zu den rechtlichen Voraussetzungen für diesen Sonderweg hatte der Bundesrech-

⁶ Hinweise des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Planung und Steuerung von Hochbaumaßnahmen, Gz.: II 6 - 2020 - 0149 vom 14. Juli 2020.

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 322 vom 2. Dezember 2020.

⁸ Erweiterungsbau BMF (aktuelle Investitionskosten mindestens 470 Mio. Euro) sowie elf Zoll-Einsatztrainingszentren (aktuelle Investitionskosten je mindestens 60 Mio. Euro).

nungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Oktober 2020 berichtet.⁹

2.2 Würdigung und Empfehlung

Die Konzeption des neuen Regelwerks ist wegen der unzureichenden Zusammenarbeit der Ressorts nicht so verlaufen, wie es wünschenswert gewesen wäre. Der eher schleppende und wenig kooperative Prozess wirft erneut die Frage nach einer teilweisen Zusammenfassung der für den Bundeshochbau zuständigen Stellen auf.

Es ist anzuerkennen, dass das BMI die Initiative ergriffen hat. Durch die Ausarbeitung des neuen Regelwerks ist es seiner Rolle als für den Bundeshochbau gesamtverantwortliches Ressort gerecht geworden. Es entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und des BWV, dass das BMI die Abstimmung mit dem BMF auf Fragen beschränkt, die Bedarfsbestimmung und -deckung, Wirtschaftlichkeit sowie Veranschlagung betreffen.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass das BMF eine gesetzlich normierte, wichtige Rolle bei der Vorbereitung und Veranschlagung von Baumaßnahmen einnimmt. Allerdings ist festzuhalten, dass in anderen Investitionsbereichen des Bundes – wie z. B. der Verkehrsinfrastruktur mit zum Teil größerem finanziellem Umfang – eine vergleichbar breite und tiefe Mitwirkung des BMF auch an einzelnen Vorhaben nicht üblich ist und der gesetzliche Auftrag insoweit anders in die Praxis umgesetzt wird. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass sich das BMF und die Bundesanstalt auf ihre zentralen Zuständigkeiten beschränken sollten. Mit den Pilotprojekten im sogenannten Verantwortungsmodell werden diese Zuständigkeiten weit überschritten.

Über mehrere Aspekte des neu zu strukturierenden Vorbereitungs- und Veranschlagungsprozesses für Hochbaumaßnahmen besteht zwischen dem BMI und dem BMF bereits Einvernehmen. Diese Aspekte sind jedoch entweder trivial oder schon bisher geübte Praxis. Beispielsweise ist allgemein anerkannt, dass der Bedarf vor Beginn konkreter Bauplanungen feststehen sollte. Schon heute muss der Maßnahmenträger Standort- und Beschaffungsvariantenvergleiche

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Haushaltsausschussdrucksache 6707 vom 30. Oktober 2020.

sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und die Aufgaben des BMF bei der Haushaltsaufstellung sind wie ausgeführt gesetzlich geregelt.

Nach wie vor strittig ist dagegen der Zeitpunkt der Veranschlagung – ein seit längerem kontrovers diskutierter, wichtiger Meilenstein im Gesamtprozess und für das Erreichen der Projektziele entscheidender Aspekt. Der Bundesrechnungshof hält es für richtig, dass nach den bisherigen Konzepten nur noch ein Dokument für die Veranschlagung erforderlich sein soll. Entscheidend ist, dass die Kosten einer Baumaßnahme vollständig und genau bekannt sind, wenn die Mittel in den Haushalt eingestellt werden.

BMI und BMF sollten den Zeitpunkt der Veranschlagung vorrangig und zeitnah abschließend klären. Dabei ist darauf zu achten, dass die Mitwirkungsrechte des Parlaments wie im bisherigen Veranschlagungsverfahren vollständig gewahrt bleiben.

Ergänzend weist der Bundesrechnungshof auf folgendes hin: Es könnte durchaus von Vorteil sein, wenn das BMF den ermittelten Bedarf in einer frühen Planungsphase vor dem Veranschlagungszeitpunkt ausdrücklich anerkennt, um damit die Verbindlichkeit dieser Bedarfsplanung als Grundlage für die weitere Bauplanung zu untermauern.¹⁰

Bedingt durch die Einbindung des BMF ist sichergestellt, dass die Belange der Bundesanstalt als Maßnahmenträger berücksichtigt werden. Diese betreffen aber nur 30 % des finanziellen Volumens des Bundeshochbaus. Belange anderer Maßnahmenträger sind bislang nicht in gleicher Weise in den Reformprozess eingeflossen. Davon ist in erster Linie das BMVg betroffen, obwohl militärische Baumaßnahmen den finanziell größten Anteil des Bundeshochbaus ausmachen.

Der Veranschlagungsprozess ist maßgeblich im Hinblick auf die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Bundesbau. Trotz der seit Vorlage des Fortschrittsberichts eingetretenen Verzögerungen sollten BMI und BMF die Ergebnisse ihrer Abstimmungen noch in dieser Legislaturperiode dem Prüfungsausschuss vorlegen, damit dieser gegebenenfalls eigene Vorstellungen einbringen kann. Im Übrigen sollte das BMI die Erstellung des neuen

¹⁰ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Umzug der Zentrale des Goethe-Instituts vom 6. Mai 2021; Gz.: II 2 - 2019 - 0262/II 6 - 2019 - 0127.

Regelwerks zügig vorantreiben, um kurzfristig das Beteiligungsverfahren gemäß GGO beginnen zu können.

3 Reformprojekt braucht Stufenplan

3.1 Sachverhalt

Das BMI hatte angekündigt, seinen Regelwerksentwurf zum Kernprozess – also Bedarfsbestimmung und -deckung, Wirtschaftlichkeit sowie Veranschlagung – noch im März 2021 dem BMF zu übermitteln. Auf dieser Basis soll dann eine gemeinsame Arbeitsgruppe des BMI und des BMF einvernehmliche Textvorschläge zu den derzeit strittigen Punkten erarbeiten. Als Zieltermin hierfür hat das BMI den Mai 2021 genannt. In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht hat es erklärt, dass sich der Zieltermin auf den Juni 2021 verschoben habe. Das BMI hat keine Termine für die anschließenden Arbeitsschritte genannt. Es hat auch nicht erläutert, in welcher Reihenfolge die Reform des Regelwerks ablaufen soll und wie das BMI die einzelnen neuen Textabschnitte und ggf. weiterhin bestehende Elemente wie Richtlinien und Arbeitshilfen zusammenführen will. Zur Beteiligung weiterer betroffener Ressorts bei der Reform des Regelwerks hat sich das BMI nicht geäußert.

Säule I (Reform BBR) und Säule III (Reform Praxis Bundesbau) bearbeitet das BMI parallel hierzu in eigener Verantwortung.

Das BMI hat mitgeteilt, dass es die Reform des BBR (Säule I) in zwei Stufen durchführen will. In der ersten Stufe hat es bereits den Querschnittsbereich, den Leitungsbereich und den Leitungsstab umgestaltet. Bis April 2021 will es noch zwei der fünf Bauabteilungen nach neuen Strukturvorgaben einrichten. In der zweiten Stufe will das BMI die restlichen drei Bauabteilungen in die neuen Strukturen überführen und ein Kontrollsystem einführen. Mit Terminen unteretzte Meilensteine zur Umsetzung der zweiten Stufe hat das BMI im Fortschrittsbericht nicht genannt.

Zudem will das BMI nunmehr in Säule I des Reformprojekts auch bei den für den Bund in den Ländern im Wege der Organleihe tätigen Bauverwaltungen strukturelle Weiterentwicklungen, Vereinheitlichungen und Effizienzsteigerungen umsetzen. Es folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom Dezember 2020. Er hatte darauf hingewiesen, dass auch bei den 15 Landesbauverwaltungen in

verschiedenen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Wie die Maßnahmen bei den Landesbauverwaltungen aussehen sollen und welche Termine es für die Umsetzung plant, hat das BMI im Fortschrittsbericht nicht mitgeteilt.

Unter der Reform Praxis Bundesbau (Säule III) hat das BMI die Themen *Risikomanagement*, *Digitalisierung Bundesbau* (*digitaler Workflow*, *Datenbank*, *Controlling*, *Building Information Modeling – BIM*) und *Erweiterung der eingesetzten Vergabe- und Vertragsmodelle* aufgeführt. Die Themen hat das BMI im Fortschrittsbericht unterschiedlich detailliert behandelt.

Genauer erläutert hat das BMI die Themen *Risikomanagement* und *Erweiterung der eingesetzten Vergabe- und Vertragsmodelle*. Bei der *Digitalisierung Bundesbau* hat es angeführt, dass es den Stand, die weitere Vorgehensweise und die Perspektiven umfassend in seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 10. August 2020 dargestellt habe.¹¹ Beim Thema *BIM* hat das BMI auf seinen Sachstandsbericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom Dezember 2020¹² und die vom Rechnungsprüfungsausschuss vorgegebenen Berichtspflichten zum Juni und November 2021 verwiesen.¹³

Zum *Risikomanagement* hat das BMI ausgeführt, dass die einheitliche Einführung des Risikomanagements in der Bundesbauverwaltung ab dem III. Quartal 2021 vorgesehen sei. Ab dem II. Quartal 2023 soll bei allen zivilen Baumaßnahmen und ab dem IV. Quartal 2024 bei militärischen Baumaßnahmen ein Risikomanagement angewendet werden. Weitere Termine hat das BMI nicht genannt.

Die stärkere Nutzung aller möglichen und zulässigen *Vergabe- und Vertragsmodelle* ist ein weiterer Baustein der Säule III. Das BMI hat angeführt, dass eine Arbeitsgruppe derzeit Entwürfe zu Musterrahmenverträgen erarbeite und für Musterplanungen, Musterausschreibungen und Maßnahmenbündelungen geeignete Bereiche identifiziere. Bis Mitte 2021 will das BMI alle Grundlagen (Leistungsbeschreibungen, Ausschreibung und Vergabe, Nutzung bundesweiter digitaler Vergabemöglichkeiten) fertiggestellt haben.

¹¹ Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 290 vom 10. August 2020.

¹² Bericht des BMI, Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 321 vom 2. Dezember 2020.

¹³ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner 24. Sitzung am 17. Dezember 2020, Tagesordnungspunkt 19.

Anschließend sollen bis zum Jahr 2030 rund 200 Neubaumaßnahmen für das Technische Hilfswerk auf der Grundlage einer modularen Musterplanung in bundesweiten Rahmenverträgen vergeben werden. Die erste Tranche soll zum Jahreswechsel 2021/22 ausgeschrieben werden.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Der Fortschrittsbericht stellt einzelne Inhalte der Reform „*Effizientes Bauen im Bund*“ recht genau dar und nennt in vielen Fällen eine zeitliche Dimension. Bei zahlreichen Themen fehlen bislang jedoch präzise Ziele, die konkreten Umsetzungsschritte und ein Zeitplan. Es entsteht der Eindruck, dass das Reformprojekt in seiner Gesamtheit noch nicht vollständig durchgeplant und damit wenig verbindlich ist.

Beispielsweise sind wesentliche Teile der Reform des Regelwerks zwischen BMI und BMF weiterhin ungeklärt. Selbst wenn BMI und BMF sich bis Juni 2021 über die derzeit strittigen Punkte einigen, ist das sich anschließende Vorgehen noch unklar. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen BMI und BMF bisher mit starken Reibungen verbunden war. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Dauer des Verfahrens. Vergleichbares gilt für die Verbesserungen bei den für den Bund in den Ländern im Wege der Organleihe tätigen Bauverwaltungen. Hier hat das BMI weder messbare Ziele noch zeitliche Vorstellungen angegeben.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend geboten, die Ziele aller Reformsäulen inhaltlich und zeitlich verbindlich zu definieren und deren Umsetzung mit abzuarbeitenden Meilensteinen und Terminen zu untersetzen. Er schlägt vor, einen Stufenplan aufzustellen, in dem die weiteren, wesentlichen Verfahrensschritte mit Fristen enthalten sind. Der Stufenplan sollte neben den Meilensteinen auch klare Aussagen zu den zum jeweiligen Zeitpunkt zu beteiligenden Ressorts und ihren Aufgaben im Reformprozess enthalten. Die künftigen Fortschrittsberichte könnten dann auf eine Darstellung der umgesetzten Reformschritte und erreichten Ziele konzentriert werden.

Zu den Themen *Digitalisierung* und *BIM* der Reform Praxis Bundesbau (Säule III) bestehen separate Berichtspflichten des BMI. Der Bundesrechnungshof wird diese Themen daher an anderer Stelle vertieft weiterverfolgen. Gleichwohl sollten diese Themen wegen ihrer zentralen Bedeutung im Stufenplan enthalten sein. Die Reform des Regelwerks (Säule II) sollte mit der

Entwicklung zur dringend erforderlichen Digitalisierung im Bauwesen abgestimmt werden.

Das BMI sollte den Stufenplan noch in dieser Legislaturperiode dem Rechnungsprüfungsausschuss vorlegen. Gleiches gilt für den mit dem BMF abgestimmten Veranschlagungsprozess. Der neue Rechnungsprüfungsausschuss würde so in die Lage versetzt, schon ab seiner Konstituierung die Ausführung des Stufenplans zu begleiten.

Reinert

Volckart