



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über den Umzug der Zentrale des Goethe-Instituts

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 2 - 2019 - 0262/II 6 - 2019 - 0127

Bonn, den 6. Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Anlass des Berichtes	6
1.2	Prüfungsvorgehen und Prüfungsziel	7
2	Beauftragung der Bundesanstalt	7
3	Bedarf	12
4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	16
4.1	Auswirkung der Beauftragung auf die WU	17
4.2	Fehler bei der Kapitalwertrechnung	19
4.3	Nutzwertanalyse	20
4.4	Zusammenfassende Würdigung der WU	23

0 Zusammenfassung

Die Zentrale des Goethe-Instituts (GI) hatte bis Juni 2019 ihren Sitz in einem Gebäude der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) in der Dachauer Straße 122 in München. Dann zog das GI – mit Zustimmung des Auswärtigen Amts (AA) – in ein von einem privaten Anbieter neu angemietetes Gebäude am Oskar-von-Miller-Ring 18 im Zentrum von München. Der Bundesrechnungshof hat den Entscheidungsprozess zu diesem Umzug geprüft.

- 0.1 Der Neuunterbringung ging kein ergebnisoffenes Verfahren zu der Frage voraus, wie der Bedarf des GI wirtschaftlich zu decken ist. Stattdessen erteilte das AA der Bundesanstalt einen konkreten Beschaffungsauftrag für das in zentraler Innenstadtlage gelegene Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18. Diese Vorfestlegung war unzulässig.

Die vom AA vorgetragenen Argumente für seine Entscheidung sind nicht schlüssig und wirken vorgeschoben.

Im Sinne wirtschaftlichen Handelns ist es unabdingbar, dass Beschaffungsaufträgen ein ergebnisoffener Erkundungsauftrag vorangeht. Dieser muss den Bedarf des Nutzers eindeutig beschreiben und die Bundesanstalt in die Lage versetzen, wirtschaftliche Lösungen vorzuschlagen. (Tz. 2)

- 0.2 Das GI unterließ es, die Bedarfsplanung vollständig zu erstellen, die nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) bei einer Neuunterbringung erforderlich sind. Diese unzureichenden Unterlagen übermittelte das AA dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) sehr kurzfristig. Es bat, Haushaltsmittel freizugeben, damit der Mietvertrag zustande kommen konnte. Unter erheblichem Zeitdruck gab das BMF die Mittel frei, ohne dass das AA einen Bedarf nachgewiesen hatte. Damit haben GI, AA und BMF gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Der Bundesrechnungshof hält es für essentiell, dass das BMF frühzeitig und verpflichtend in die Genehmigung der Bedarfsplanung eingebunden wird und dabei immer auch qualitative Bedarfsanforderungen berücksichtigt werden. Damit wird die Verbindlichkeit dieser Bedarfsplanung als Grundlage für die weitere (Bau-) Planung untermauert.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu klarstellende Änderungen im Regelwerk vorgeschlagen.

Das AA erkennt an, dass das GI keine vollständige Bedarfsplanung vorgelegt hat, was ihm zum damaligen Zeitpunkt jedoch nicht bewusst gewesen sei.

Nach Auffassung des BMF sind bereits nach derzeitiger Regelungslage die qualitativen Bedarfsanforderungen in der Bedarfsplanung zu berücksichtigen. Gleichwohl hat es zugesagt, bei der anstehenden Überarbeitung des Regelwerkes hierzu eine deutlichere Formulierung einzubringen. Den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur frühzeitigen Genehmigung der Bedarfsplanung lehnt das BMF dagegen ab. Es sieht hierin keine praktikable Möglichkeit für die derzeit diskutierte Verfahrensbeschleunigung und -verbesserung.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat will hingegen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes bei der Überarbeitung des Regelwerkes in dem Reformprojekt „Effizientes Bauen im Bund“ berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, frühzeitig das BMF verpflichtend in die Genehmigung der Bedarfsplanung einzubinden. Nur so können unnötige Diskussionen, Untersuchungen und Umplanungen vermieden und damit das Verfahren beschleunigt und verbessert werden. (Tz. 3)

- 0.3 In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) der Bundesanstalt war das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 mit einem Barwert von -59 Mio. Euro als teuerste der untersuchten Varianten doppelt so teuer wie die günstigste Variante. Andere Varianten als Anmietung z. B. Ankauf, Neubau oder Öffentlich-Private Partnerschaft prüfte die Bundesanstalt entgegen den Vorgaben nicht. Das GI ergänzte die Berechnung der Bundesanstalt um eine Nutzwertanalyse. Auch die Nutzwertanalyse wies erhebliche methodische Fehler auf.

Angesichts der methodischen Fehler ist die Wirtschaftlichkeit der Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 nicht nachgewiesen. Da das GI sich für die teuerste Unterbringung entschieden hat, ist

nicht auszuschließen, dass schon bei einer zehnjährigen Mietdauer vermeidbare Mehrkosten von bis zu 32 Mio. Euro entstehen.

Das AA hätte den Beschaffungsauftrag für die Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 nicht erteilen und das BMF die Haushaltsmittel hierfür nicht freigeben dürfen.

Das BMF hat methodische Fehler in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeräumt. Das AA zweifelt hingegen das Ergebnis der Variantenuntersuchung grundsätzlich an, da die Bundesanstalt in dieser die Zahlung für die Variante Dachauer Straße nicht vollständig dargestellt habe. Überdies seien die Fehler in der Nutzwertanalyse nur so gering, dass sie deren Ergebnis nicht beeinflusst hätten.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch das BMF in seiner Einschätzung bestätigt. Die Kritik des AA an der Variantenuntersuchung sowie die Aussagen zur Nutzwertanalyse hält der Bundesrechnungshof für nicht substantiiert. Mit der Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 wurde eine unwirtschaftliche Unterbringung mit erheblichen vermeidbaren Mehrkosten realisiert, der kein nachgewiesener Bedarf gegenübersteht. (Tz. 4)

1 Vorbemerkungen

1.1 Anlass des Berichtes

Das GI ist der größte institutionelle Zuwendungsempfänger des AA. Neben den Zuwendungen finanziert sich das GI aus Eigenmitteln (Eigenmittelbereich). Bis zum Jahr 2019 hatte die Zentrale des GI ihren Sitz in der Dachauer Straße 122 in München. Das GI bezog den für 30 Mio. Euro vom Bund errichteten Neubau im Jahr 1993. Die Bundesanstalt übernahm im Jahr 2009 das Eigentum an dem Gebäude und vermietete es an das GI. Nach Angaben des GI wurde 15 % der Gebäudefläche von dem Bereich des GI genutzt, der sich aus Eigenmitteln finanziert.

Bei Bauaufgaben an im Freistaat Bayern gelegenen Dienstliegenschaften bedient sich die Bundesanstalt der in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltung des Freistaates Bayern. Sie hat dabei die RBBau als zentrale Verwaltungsvorschriften für das Bauen des Bundes zu beachten, die die Grundsätze der BHO konkretisieren.

Im Jahr 2017 zeigten u. a. Untersuchungen des Staatlichen Bauamtes München (StBA) erhebliche Mängel beim Brandschutz des Gebäudes auf, die eine umfassende Sanierung notwendig machten. Während der Bauvorbereitung entschied das AA, dass das GI dauerhaft aus der Dachauer Straße 122 ausziehen und in das von einem privaten Anbieter neu angemietete Gebäude am Oskar-von-Miller-Ring 18 in München umziehen soll. Es handelt sich dabei um ein in zentraler Lage (nähe Odeonsplatz) im Jahr 1953 erbautes, denkmalgeschütztes Objekt, welches der Eigentümer im Jahr 1998 teilweise renoviert hatte. Das GI zog im Juni 2019 in die neue Liegenschaft ein.

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) verglich die Bundesanstalt unterschiedliche Unterbringungsvarianten anhand des Barwertes der erwarteten Zahlungen für Miete, Instandhaltung etc. für die Mietdauer von zehn Jahren. Im Ergebnis lag der Barwert für das Gebäude Oskar-von-Miller-Ring 18 mit -59 Mio. Euro deutlich über denen der übrigen untersuchten Varianten.

In der Haushaltsanmeldung 2018 beantragte das AA eine Verpflichtungsermächtigung (VE) für die Mietzahlungen über 45,2 Mio. Euro für die Jahre 2019 bis 2029. Im Bundeshaushalt 2018 war diese VE bis zur Vorlage der notwendigen Unterlagen beim BMF gesperrt.

1.2 Prüfungsvorgehen und Prüfungsziel

Der Bundesrechnungshof hat den Entscheidungsprozess geprüft, der dem Umzug der Zentrale des GI an den Oskar-von-Miller-Ring 18 voranging. Dafür hat er Erhebungen beim AA, beim BMF sowie beim GI und der Bundesanstalt durchgeführt.

In diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof am Beispiel des Umzugs der Zentrale des GI grundlegende Probleme beim Beschaffungsprozess von Liegenschaften dar und zeigt Lösungen zur Verbesserung des Prozesses auf.

Das AA, das BMF und das BMI haben zu unserem Bericht Stellung genommen. Die Stellungnahmen hat der Bundesrechnungshof im Bericht berücksichtigt.

2 Beauftragung der Bundesanstalt

Ab dem Jahr 2014 führte eine Ingenieur- und Sachverständigengesellschaft im Auftrag des StBA Gebäudebegehungen in der Dachauer Straße durch. Diese ergaben, dass die Liegenschaft Brandschutzmängel aufwies und weitere Überprüfungen erforderlich waren. Das StBA ließ daher das Gebäude im Hinblick auf brandschutztechnische Mängel detaillierter untersuchen.

Unabhängig davon führte die Branddirektion München im Jahr 2016 eine Feuerbeschau in der Dachauer Straße durch. Dabei stellte sie brandschutztechnische Gefahren baulicher Art fest, welche kurzfristig zu beheben waren. In der Folge setzte das StBA die notwendigen Sofortmaßnahmen um und ließ ein Brandschutzkonzept erstellen. Dieses lag im Jahr 2017 vor.

Im Juli 2017 stellte das StBA der Bundesanstalt und dem GI die Ergebnisse des Brandschutzkonzeptes und den Umfang der notwendigen Brandschutzsanie- rung der Liegenschaft vor. Das StBA wies ausdrücklich darauf hin, dass vom Zustand der Liegenschaft **keine Gefahr für Leib und Leben** ausging.

Aus Sicht des StBA war eine bauabschnittsweise Sanierung der Liegenschaft Dachauer Straße bei laufendem Betrieb möglich, dazu hätten jedoch die Beschäftigten des GI temporär im Haus umgesetzt oder für diese eine alternative Unterbringung gesucht werden müssen. Das StBA zeigte folgende denk- bare Lösungsmöglichkeiten auf:

- die Zwischenunterbringung in Modulbauten mit hohem Qualitätsstandard inkl. Klimatisierung (bauteilweise Unterbringung),

- ein Umzug in eine nahe Liegenschaft (bauteilweise Unterbringung) oder
- ein kompletter Umzug des GI während der Bauphase (Interimsunterbringung).

Die Bundesanstalt wies das GI überdies darauf hin, dass sie vom GI zur Erkundung dieser Varianten weitergehende Informationen – u. a. im Hinblick auf den Bedarf – benötigte. Bei einem dauerhaften Umzug wären die Anforderungen an die benötigten Informationen, u. a. in Bezug auf den Bedarf, nochmal deutlich höher gewesen.

Die Variante „Modulbauten“ als übergangsweise Unterbringung lehnte das GI aufgrund von Lärm- und Schmutzbelästigung sowie Einschränkungen bei der Arbeitseffizienz ab. Zudem ergab die Suche der Bundesanstalt, dass keine Unterbringung für den „Umzug in eine nahe Liegenschaft“ zur Verfügung stand. Die Bundesanstalt suchte daher nach geeigneten Objekten in München als Interimsunterbringung und schlug dem GI bis März 2018 mehrere Unterbringungsmöglichkeiten vor. Das GI lehnte die von der Bundesanstalt vorgeschlagenen Objekte mit unterschiedlichen Begründungen ab.

Das GI selbst sondierte bereits im Oktober 2017 den Markt in München und Berlin im Hinblick auf eine potenzielle Neuunterbringung seiner Zentrale. Dazu wandte sich das GI auch an einen Makler in München. Dieser schlug dem GI als mögliche Alternative u. a. das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 vor. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich des GI kam zu dem Ergebnis, dass die Standortvariante Berlin mit erheblich höheren Kosten zu Buche schließe als eine Sitzverlagerung innerhalb Münchens. Der Vorstand des GI entschied daher, die Verlagerung der Zentrale nach Berlin nicht weiter zu verfolgen.

Im Dezember 2017 informierte das GI das AA erstmals über notwendige Sanierungsmaßnahmen zum Brandschutz in der Dachauer Straße und über die Prüfung von Alternativen. Das GI teilte dem AA mit, dass es das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 intensiv prüfe. Zudem führte es Argumente für einen dauerhaften Auszug aus der Dachauer Straße an. Für den Fall einer Neuvermietung erbat das GI vom AA und vom BMF finanzielle Unterstützung zur Übernahme der Mietkosten.

In gemeinsamen Gesprächen zwischen dem AA, dem GI, der Bundesanstalt und dem StBA wiesen das StBA und die Bundesanstalt im Februar 2018 mehrmals darauf hin, dass aus brandschutztechnischer Sicht keine Gefahr für Leib

und Leben bestand. Die Bundesanstalt erklärte sich in den Gesprächen außerdem bereit, während der Brandschutzsanierung weitergehende Modernisierungsarbeiten umzusetzen. Dazu sollte das GI jedoch zusagen, dass es nach der umfassenden Modernisierung wieder in die Dachauer Straße zurückkehrt. Im Hinblick auf einen späteren politisch gewollten Umzug der GI-Zentrale von München nach Berlin, zeigte die Bundesanstalt auf, dass entsprechende Ausstiegsklauseln in dem Mietvertrag hätten aufgenommen werden können.

Dennoch äußerte das GI mit Unterstützung des AA im Februar 2018 den Wunsch, dass die Bundesanstalt Verhandlungen mit dem Vermieter des Objektes Oskar-von-Miller-Ring 18 führen und ggf. den Mietvertrag unterzeichnen sollte.

Am 6. März 2018 teilte das GI der Bundesanstalt mit, dass es sich nach Prüfung der Möglichkeiten für das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 entschieden habe. Noch in ihrem Antwortschreiben vom 15. März 2018 ging die Bundesanstalt davon aus, dass sich das GI in Abstimmung mit dem AA für das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 als **Interimsunterbringung** während der Baumaßnahme entschieden habe.

Mit Beschaffungsauftrag vom 11. April 2018 beauftragte das AA als Zuwendungsgeber des GI die Bundesanstalt mit der Anmietung des Objektes Oskar-von-Miller-Ring 18. Zudem teilte es mit, dass eine Rückkehr des GI in die Liegenschaft Dachauer Straße nach der Baumaßnahme nicht vorgesehen gewesen sei.

Nach eigenem Bekunden hatte die Bundesanstalt von der Entscheidung über einen dauerhaften Auszug des GI keine Kenntnis. Allerdings hatte das GI bereits im Dezember 2017 gegenüber der Bundesanstalt zum Ausdruck gebracht, dass es die Liegenschaft Dachauer Straße aufgeben wollte.

Würdigung

Die Bundesanstalt suchte zunächst im Rahmen der Baumaßnahme zur Brandschutzsanierung nach Lösungen für eine Interimsunterbringung der Beschäftigten des GI. Diese Suche war Teil der von der Bundesanstalt – als Vermieterin – zu verantwortenden Baumaßnahme. Für diese Aufgabe bedurfte es zu diesem Zeitpunkt keines Auftrags durch das AA.

Das Vorgehen des GI vermittelt den Eindruck, dass es schon frühzeitig die Absicht verfolgte, aus der Liegenschaft Dachauer Straße dauerhaft auszuziehen. Dementsprechend hätte das GI die Bundesanstalt frühzeitig über seine umfassenden Absichten informieren müssen. Daneben hätte es als Voraussetzung für einen dauerhaften Umzug das AA auffordern müssen, der Bundesanstalt einen Erkundungsauftrag für eine Neuunterbringung zu erteilen.

Die Bundesanstalt hätte gleichwohl aufgrund der Gespräche mit dem GI erkennen können, dass das GI den dauerhaften Umzug in eine andere Liegenschaft favorisierte. Sie hätte daher auf einen entsprechenden Erkundungsauftrag dringen und mit Nachdruck auf die Folgen dieser Entscheidung hinweisen müssen, z. B. im Hinblick auf die Bedarfsermittlung.

Zum Zeitpunkt, als das AA der Bundesanstalt den Beschaffungsauftrag für das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 erteilte, war dieser aufgrund der unterlassenen Verfahrensschritte unzulässig. Vielmehr hätte das AA die Bundesanstalt zunächst damit beauftragen müssen, ergebnisoffen zu erkunden, wie der Bedarf, d. h. die **dauerhafte** Unterbringung des GI, wirtschaftlich zu decken ist. Eine solche Untersuchung führte die Bundesanstalt mangels Auftrags nicht durch.

Empfehlung

Im Sinne wirtschaftlichen Handelns muss einem Beschaffungsauftrag stets ein Erkundungsauftrag an die Bundesanstalt mit angemessenem zeitlichen Vorlauf vorangehen. Nur so können die Beteiligten sicherstellen, dass diese eine Erkundung mit der notwendigen Sorgfalt durchführen kann. In dem Erkundungsauftrag muss ferner klar definiert sein, welchen Bedarf die Bundesanstalt zu decken hat.

Stellungnahme des AA

Nach eigenem Bekunden war dem AA die Aussage des StBA nicht bekannt, wonach vom Zustand der Liegenschaft keine Gefahr für Leib und Leben der Beschäftigten ausging. Vielmehr sei es angesichts der vom Vorstand und vom Präsidenten des GI wiederholt geltend gemachten, massiven Sorge über die bestehende bzw. bevorstehende Gefährdung von Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern von dringendem Handlungsbedarf ausgegangen, um die Betriebssicherheit weiterhin vollumfänglich gewährleisten zu können.

Überdies habe die Bundesanstalt gegenüber dem AA angegeben, dass sie selbst an einem dauerhaften Auszug des GI interessiert sei. Daher sei das AA davon ausgegangen, dass zwischen GI und Bundesanstalt bereits Einvernehmen über einen dauerhaften Auszug hergestellt und die Bundesanstalt eine ergebnisoffene Erkundung durchgeführt habe. Hinweise darauf, dass der Beschaffungsauftrag verfahrenstechnische Voraussetzungen nicht erfüllte, habe die Bundesanstalt dem AA nicht mitgeteilt. Das AA habe daher angenommen, dass auch nach Ansicht der Bundesanstalt die Voraussetzungen für die Annahme des Auftrages gegeben seien.

Des Weiteren wies das AA darauf hin, dass bei der Sanierung der Dachauer Straße während der Bauzeit von maximal drei Jahren lediglich der Brandschutz hätte ertüchtigt, nicht jedoch die erforderlichen kostenintensive Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen hätten durchgeführt werden sollen. Eine weitergehende Sanierung hätte eine Bauzeit von mehr als drei Jahren erfordert. Nur mit einer Unterbringung der GI-Zentrale in der Liegenschaft Oskar-von-Miller-Ring 18 habe daher die volle Arbeitsfähigkeit des GI zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag angelegten anspruchsvollen Agenda gewährleistet werden können.

Das AA hat ausdrücklich festgestellt, dass der dauerhafte Auszug aus der Dachauer Straße nicht mit der dauerhaften Neuunterbringung in der Liegenschaft am Oskar-von-Miller-Ring gleichzusetzen sei. Vielmehr habe das GI bewusst keinen unbefristeten Mietvertrag, sondern ein Mietvertrag auf zehn Jahre mit Verlängerungsoption geschlossen. Damit habe die politische Option eines Umzugs nach Berlin offengehalten und eine dauerhafte Festlegung auf den Standort München zum damaligen Zeitpunkt vermieden werden sollen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht in der Aussage des AA, von der brandschutztechnischen Einschätzung des StBA nichts gewusst zu haben, ein vorgeschobenes Argument. Die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Unterlagen zeigen, dass das AA spätestens im Februar 2018 und damit vor der Entscheidung für

den Umzug in den Oskar-von-Miller-Ring wusste, dass vom Zustand der Liegenschaft Dachauer Straße keine Gefahr für Leib und Leben der Beschäftigten ausging. Aus den ihm vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, dass die Bundesanstalt ein Interesse an einem dauerhaften Auszug des GI aus der Liegenschaft Dachauer Straße geäußert hat. Vielmehr hat sie vom GI eine Zusage verlangt, nach der geplanten Interimsunterbringung in das Objekt zurückziehen zu wollen.

Im Hinblick auf den Zustand der Dachauer Straße ist anzumerken, dass die Bundesanstalt Modernisierungsmaßnahmen zugesagt hatte. Für den Bundesrechnungshof ist daher nicht erklärlich, dass nach Ansicht des AA die volle Arbeitsfähigkeit des GI nur in der Liegenschaft Oskar-von-Miller-Ring 18 gewährleistet sein sollte. Das gilt vor allem auch, weil dieses Gebäude im Jahr 1953 erbaut und im Jahr 1998 lediglich teilweise renoviert wurde. Das Gebäude in der Dachauer Straße hingegen, wurde 1993 gebaut und sollte in der potenziellen Bauphase modernisiert werden.

Auch das vom AA angeführte Argument, nur mit dem Umzug in den Oskar-von-Miller-Ring 18 die politische Option eines Umzugs nach Berlin offen gehalten zu haben, ist für den Bundesrechnungshof nicht stichhaltig. Zum einen hat das GI bereits im Oktober 2018 die Wirtschaftlichkeit eines Umzugs nach Berlin überprüft und sich angesichts der hohen Kosten dagegen entschieden. Zum anderen hat die Bundesanstalt eine Ausstiegsklausel für den Mietvertrag Dachauer Straße in Aussicht gestellt.

Zusammenfassend ist keines der vom AA angeführten Argumente geeignet, den Verzicht des AA auf einen ergebnisoffenen Erkundungsauftrag zu begründen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Vorgehen des AA unzulässig war. Einem Beschaffungsauftrag muss stets ein klar definierter Erkundungsauftrag vorangehen.

3 Bedarf

Gemäß den RBBau hat der Nutzer u. a. für den Fall einer Neuunterbringung eine neutrale Bedarfsplanung durchzuführen. Diese Ermittlung und Erläuterung des Bedarfs dient als wesentliche Grundlage für die weiteren Untersuchungen. Die Anforderungen an den Bedarf sind dabei eindeutig und abschließend zu definieren. Die Bedarfsplanung dient der Feststellung, ob und in

welchem Umfang ein konkreter Unterbringungs- oder Baubedarf besteht (Bedarfsfeststellung). Die Bedarfsplanung besteht insbesondere aus:

- den Erläuterungen der bedarfsauslösenden Gründe,
- dem Stellenplan,
- dem Raumbedarfsplan,
- den qualitativen Bedarfsanforderungen (derzeit sind in den RBBau insbesondere bauliche Aspekte, wie beispielsweise energetische Anforderungen genannt),
- den Bedarfsanforderungen aus Betriebsabläufen,
- den Anforderungen an die Barrierefreiheit und
- ggf. Aussagen zur Nutzungsdauer.

Weitergehende Aspekte, wie z. B. die Lage und Verkehrsanbindung, sind für Baugrundstücke explizit gefordert.

Zur Beteiligung des BMF im Falle einer Neuunterbringung empfehlen die RBBau, dass der Bedarf zwischen BMF und Oberster Instanz des Nutzers, hier dem AA, abgeklärt wird, bevor weitere Prozessschritte (Variantenuntersuchung etc.) eingeleitet werden. Sodann ist die von der Obersten Instanz des Nutzers gebilligte Bedarfsplanung für die weitere Planung bindend.

Die nach den RBBau vorgeschriebenen Unterlagen zur Bedarfsplanung bei einer Neuunterbringung hat das GI nicht beigebracht. So übermittelte das GI als benötigten Raumbedarf lediglich eine grobe Schätzung der benötigten Quadratmeter. Das AA erkannte diese Schätzung als Bedarfsermittlung an. Das GI führte im Nachhinein hierzu aus, dass bei der Entscheidung für die Neuunterbringung aufgrund des Unterbringungsdrucks keine Zeit für die Erstellung des Raumbedarfsplans geblieben sei.

Dagegen machte das GI trotz der fehlenden konkreten Bedarfsplanung immer wieder deutlich, wie wichtig ihm eine zentrale Lage in München für die Unterbringung war. Die Bundesanstalt bezweifelte, dass das GI zwingend in Münchens „Bestlage“ untergebracht werden müsse.

Obwohl die Unterlagen nach den RBBau unvollständig waren, übersandte das AA den Beschaffungsauftrag an die Bundesanstalt und forderte sie auf, das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 anzumieten (siehe Tz. 2). Gegenüber dem

BMF beantragte das AA die Entsperrung der Haushaltsmittel für die Anmietung und erbat eine kurzfristige Entscheidung, um den Vertrag kurzfristig abschließen zu können. Auch das BMF beanstandete den unzureichenden Bedarfsnachweis für den Neubezug einer Liegenschaft nicht und entsperrte die Haushaltsmittel für die Anmietung.

Würdigung

Das GI legte die nach den RBBau für eine Neuunterbringung geforderten Unterlagen der Bedarfsplanung nicht vor. Der vom GI vorgebrachte Zeitdruck rechtfertigt dies nicht. Das AA hätte angesichts der unzureichenden Bedarfsplanung auf der Grundlage einer Schätzung keinen Beschaffungsauftrag erteilen dürfen.

Auch ist das AA der Empfehlung der RBBau nicht gefolgt, die Bedarfsplanung vorab mit dem BMF abzustimmen. Das BMF erhielt die Unterlagen sehr kurzfristig mit der Bitte um Entsperrung der Haushaltsmittel. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMF unter erheblichen zeitlichen Druck gesetzt worden war, die Mittel freizugeben. Gleichwohl hätte es erkennen müssen, dass hierfür aufgrund der fehlenden Bedarfsplanung die notwendigen Voraussetzungen fehlten. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass das GI, das AA und das BMF durch ihr Handeln gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen haben.

Der Bundesrechnungshof weist hier ausdrücklich darauf hin, dass für den Fall einer Neuunterbringung in der Bedarfsplanung nicht nur der Stellenplan und der Raumbedarfsplan zu betrachten sind, sondern auch andere Aspekte, wie die qualitativen Bedarfsanforderungen. Im vorliegenden Fall hat das GI nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zu keinem Zeitpunkt hinreichend begründet und das AA nicht ausreichend geprüft, warum eine Unterbringung der Zentrale des GI in Bestlage der Münchener Innenstadt zwingend erforderlich sein soll.

Die qualitativen Bedarfsanforderungen, wie sie derzeit in der RBBau definiert sind, greifen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hier zu kurz, da sie ihr Hauptaugenmerk auf bauliche Aspekte legen. In Ballungsräumen – wie im vorliegenden Fall – sind jedoch in der Regel nicht bauliche Aspekte, sondern die Lage der Liegenschaft der wesentliche Preistreiber.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die RBBau so zu ändern, dass das BMF möglichst früh verpflichtend in den Entscheidungsprozess einzubinden ist. Nachdem die Oberste Instanz des Nutzers eine Bedarfsplanung aufgestellt hat, sollte sie diese dem BMF unverzüglich zur Genehmigung vorlegen müssen. Damit könnte das BMF Fehlplanungen/-entwicklungen frühzeitig entgegenwirken, wodurch sich der zeitliche Druck am Ende des Entscheidungsprozesses verringern würde. In die Bedarfsbeschreibung sollten immer auch alle relevanten qualitativen Aspekte, wie beispielsweise die Lage der Liegenschaft (Innenstadtlage etc.) oder die Anforderungen an die Verkehrsanbindung, aufgenommen werden.

Stellungnahme der Bundesministerien

Das AA erkennt an, dass das GI keine vollständige Bedarfsplanung vorgelegt hat. Das GI habe die Hinweise der Bundesanstalt, dass die für den Fall einer dauerhaften Neuunterbringung benötigten Informationen nicht vorlägen, nicht an das AA weitergegeben. Da die Bundesanstalt den Beschaffungsauftrag angenommen habe, sei das AA davon ausgegangen, dass die erforderlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt gewesen seien.

Das BMF betont, dass die Vollständigkeit der Bedarfsunterlagen von zentraler Bedeutung für den Beschaffungsprozess sei. Bereits nach derzeitiger Regelungslage seien dabei alle wesentlichen Anforderungen grundsätzlich so zu beschreiben, dass für das weitere Verfahren eine belastbare Planungsgrundlage vorliege. Dies umfasse auch Anforderungen an die Lage im Stadtgebiet. Gleichwohl sagt das BMF zu, bei der anstehenden Überarbeitung des Regelwerkes hierzu eine deutlichere Formulierung anzuregen.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene „Bedarfsfeststellung zu Beginn des Beschaffungsprozesses durch das BMF“ halten sowohl das BMF als auch das AA nicht für zweckmäßig. Beide sehen in der vorgeschlagenen Änderung des Regelwerkes keine praktikable Möglichkeit für die derzeit diskutierte Verfahrensbeschleunigung und -verbesserung. Beide sprechen sich daher für die Beibehaltung der bisherigen Regelung zur freiwilligen Vorabstimmung der Bedarfe mit dem BMF aus.

Das BMI will hingegen die Anregungen des Bundesrechnungshofes bei der Überarbeitung des Regelwerkes in dem Reformprojekt „Effizientes Bauen im Bund“ berücksichtigen.

Abschließende Würdigung

Das AA bestätigt, dass die Bedarfsplanung unvollständig war. Da der Umfang der notwendigen Unterlagen in den RBBau geregelt ist, hätte dies auch das AA wissen müssen. Es kann sich daher nicht darauf berufen, dass es vom GI oder der Bundesanstalt hierüber nicht informiert wurde.

Das BMF betont in seiner Stellungnahme die besondere Bedeutung der Vollständigkeit der Bedarfsunterlagen für den Beschaffungsprozess. Umso weniger ist erklärbar, dass es trotz der mangelhaften Bedarfsunterlagen die Haushaltsmittel für die Anmietung des Objektes Oskar-von-Miller-Ring 18 freigab.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das GI, das AA und das BMF durch ihr Handeln gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen haben.

Gerade das vorliegende Beispiel verdeutlicht, wie wichtig eine eindeutige und vollständige Bedarfsplanung inklusive der qualitativen Bedarfsanforderungen ist. Insofern befürwortet der Bundesrechnungshof die vom BMF zugesagte Klarstellung im Regelwerk.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, das BMF frühzeitig verpflichtend in die Genehmigung der Bedarfsplanung einzubinden. Nur so können – wie im vorliegenden Fall – unnötige Diskussionen, Untersuchungen und Planungen vermieden und damit das Verfahren beschleunigt und verbessert werden. Der Bundesrechnungshof unterstützt daher das BMI dabei, diesen Aspekt bei der Überarbeitung des Regelwerkes im Zuge des Reformprojekts „Effizientes Bauen im Bund“ zu berücksichtigen. Dazu gehört, dass das BMF erneut befasst werden muss, wenn sich der Bedarf so ändert, dass dies Auswirkungen auf die Planungen der (Bau-) Maßnahme hat.

4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene WU durchzuführen. Sie sind die Grundlage für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme realisiert werden soll. Bei der Durchführung ist

grundsätzlich die einfachste und wirtschaftliche Methode zu wählen, wobei die jeweiligen Erfordernisse des Einzelfalls abgewogen werden müssen. Im Regelfall wird, insbesondere bei langfristiger Betrachtung, die Anwendung der Kapitalwertmethode empfohlen. Hierbei werden aus Sicht des Bundes alle künftigen Ein- und Auszahlungen der zu untersuchenden Beschaffungsvarianten auf den gleichen Bezugszeitpunkt abgezinst, aufsummiert und sodann der sich ergebende Kapitalwert verglichen.

Basierend auf den Regelungen der RBBau sehen die Richtlinien der Bundesanstalt vor, dass bei Neuunterbringungen folgende Varianten zu untersuchen sind:

- Nutzung einer eigenen Liegenschaft der Bundesanstalt,
- Drittanmietung einer Liegenschaft,
- Kauf oder Tausch einer Liegenschaft,
- Eigenbau einer Liegenschaft,
- Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP).

Die Kapitalwertmethode kann um eine Nutzwertanalyse ergänzt werden. Diese ist zusätzlich durchzuführen, wenn zur Beurteilung der Beschaffungsvarianten neben dem Kapitalwert Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, die bei der Entscheidungsfindung nicht außer Acht gelassen werden dürfen und zugleich nicht in Geld und damit mittels des Kapitalwerts bewertet werden können.

Die Sperrung der im Haushalt 2018 eingestellten VE (siehe Tz. 1.1) sollte das BMF aufheben, sobald eine einvernehmliche WU vorlag. Im Juni 2018 stellte das AA mit der Vorlage der WU den Entsperrungsantrag. Das BMF entsperrte die VE im August 2018.

4.1 Auswirkung der Beauftragung auf die WU

Die Bundesanstalt untersuchte unterschiedliche Varianten, zur übergangsweisen Unterbringung der Beschäftigten des GI während der Baumaßnahme. Die erwarteten Zahlungen der verschiedenen Varianten verglich sie in einer Kapitalwertrechnung. Nachdem die Bundesanstalt diese mehrfach aktualisierte, kam sie im Mai 2018 zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 1

Ergebnis Kapitalwertrechnung für die Interimsunterbringung

Varianten	Oskar-von-Miller-Ring 18 (A)	Anmietung alternatives Objekt (B)	Anmietung alternatives Objekt (C)	Anmietung alternatives Objekt (D)	Modulbauten mit Büroausstattung und Klimatisierung (E)
Kapitalwert (in Tsd. Euro)	-80 395	-40 123	-75 032	-42 278	-29 406

Quelle: Angaben der Bundesanstalt.

Das BMF bat die Bundesanstalt im Juli 2018, die WU anzupassen. Insbesondere sollte sie eine **dauerhafte Neuunterbringung** des GI mit in die Berechnung aufnehmen und damit verbundene Mieterträge (bei Vermietung an einen neuen Nutzer) bzw. einen Verkaufserlös für die Dachauer Straße berücksichtigen. Dieser Bitte kam die Bundesanstalt in ihrer Kapitalwertrechnung vom 31. Juli 2018 nach. Dafür ergänzte sie die Kapitalwertrechnung der Interimsunterbringung u. a. um den Restwert der Dachauer Straße. Weitere Varianten zur dauerhaften Neuunterbringung untersuchte die Bundesanstalt nicht. Sie kam in der überarbeiteten Kapitalwertrechnung für die dauerhafte Neuunterbringung des GI zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 2

Ergebnis Kapitalwertrechnung für die dauerhafte Neuunterbringung

	Oskar-von-Miller-Ring 18 (A)	Anmietung alternatives Objekt (B)	Anmietung alternatives Objekt (C)	Anmietung alternatives Objekt (D)	Modulbauten mit Büroausstattung und Klimatisierung (E)
Kapitalwert (in Tsd. Euro)	-58 976	-49 102	-55 676	-41 715	-29 406

Quelle: Angaben der Bundesanstalt.

Die Unterbringung im Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 war im Betrachtungszeitraum von zehn Jahren damit 29,6 Mio. Euro (unabgezinst 31,5 Mio. Euro) teurer als die vorübergehende Unterbringung in Modulbauten, kombiniert mit der anschließenden Weiternutzung der Liegenschaft Dachauer Straße.

Würdigung

Die Bundesanstalt verglich in der Kapitalwertrechnung zunächst geeignete Varianten, wie die Beschäftigten des GI während der Baumaßnahme Übergangsweise hätten untergebracht werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Bundesanstalt die Kapitalwertrechnung angesichts der Entscheidung des GI, dauerhaft aus der Dachauer Straße auszuziehen, umfassend anpassen müssen. Dafür reichte es nicht aus, lediglich den Restwert der alten Liegenschaft zu berücksichtigen. Vielmehr hätte die Bundesanstalt entsprechend den Vorgaben der RBBau auch andere Varianten der Bedarfsdeckung untersuchen müssen. Hierzu zählen neben den in der RBBau genannten Varianten Ankauf, Neubau, ÖPP auch Zwischenvarianten, wie beispielsweise ein vorübergehender Umzug mit anschließendem Neubau. Sofern die Bundesanstalt davon ausgegangen war, dass diese Varianten nicht zu realisieren waren, hätte sie dies begründen müssen.

4.2 Fehler bei der Kapitalwertrechnung

Gemäß der Arbeitsanleitung des BMF sind in der Kapitalwertrechnung die realistischerweise zu erwartenden Werte der Ein- und Auszahlungen (Erwartungswerte) anzusetzen.

In der Kapitalwertrechnung berücksichtigte die Bundesanstalt u. a. erwartete Zahlungen von rund 0,5 Mio. Euro für die Erneuerung der IT-Verkabelung im Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18. Die tatsächlichen Herrichtungskosten beliefen sich nach Angaben der Bundesanstalt auf rund 1,3 Mio. Euro. Sie beinhalten u. a. nutzerspezifische Wünsche, die über die im Mietvertrag vereinbarten Leistungen hinausgehen. Das GI hatte dazu im August 2018 eine Leistungsbeschreibung gefertigt und an die Bundesanstalt übermittelt.

Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das GI seine Nutzerwünsche bereits vor dem Abschluss des Mietvertrags sorgfältig ermitteln müssen. Für den Bundesrechnungshof ist nicht erklärlich, dass das GI bereits drei Monate nach Abschluss des Mietvertrags seine Nutzerwünsche deutlich erweiterte. Durch das Vorgehen des GI sind in der Kapitalwertrechnung die Zahlungen für die Herrichtung nicht realistisch abgebildet, wodurch die

Bundesanstalt das Ergebnis der Alternative Oskar-von-Miller-Ring 18 zu positiv darstellte.

4.3 Nutzwertanalyse

Nach den RBBau führt grundsätzlich die Bundesanstalt die erforderlichen WU zu den Unterbringungsvarianten eigenverantwortlich durch. Im vorliegenden Fall ergänzte jedoch das GI die von der Bundesanstalt aufgestellte Kapitalwertrechnung um eine Nutzwertanalyse.

Das GI verglich in der Nutzwertanalyse lediglich vier der fünf Beschaffungsvarianten, die die Bundesanstalt in der Kapitalwertrechnung berücksichtigt hatte. Das GI nahm die Alternative (C) nicht mit in die Nutzwertanalyse auf.

In der Nutzwertanalyse stellte das GI zehn Entscheidungskriterien auf. Für jedes Kriterium vergab es maximal 15 Punkte pro Beschaffungsvariante und gewichtete diese mit der angenommenen Gesamtbedeutung. Die nachstehende Tabelle zeigt exemplarisch die Bewertung des GI für die beiden Varianten Oskar-von-Miller-Ring 18 und Dachauer Straße (Alternative E).

Tabelle 3

Darstellung einzelner Objekte der Nutzwertanalyse

Kriterien \ Objekt	Gewichtung (in %)	Oskar-von-Miller-Ring 18		Dachauer Straße	
		Bewertung	Bewertung gewichtet	Bewertung	Bewertung gewichtet
Mietpreis	12,5	8	1	14	1,75
Herrichtungsaufwand	10	14	1,4	4	0,4
Ausstattung	10	14	1,4	5	0,5
Bauliche Sicherheit	12,5	14	1,75	4	0,5
Fläche	12,5	15	1,88	6	0,75
Arbeitskapazität	10	15	1,5	5	0,5
Lage	10	15	1,5	9	0,9
Anbindung	5	13	0,65	12	0,6
Kantine	5	15	0,75	13	0,65
Verfügbarkeit	12,5	11	1,38	15	1,88
Gesamt	100	Rang 1	13,2	Rang 4	8,43

Quelle: Auszug aus der Nutzwertanalyse des GI.

Die „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des BMF weist im Hinblick auf die Nutzwertanalyse u. a. auf Folgendes hin:

- Aspekte, die in Geld zu bewerten und damit bereits in die Kapitalwertrechnung eingeflossen sind, dürfen nicht nochmals in der Nutzwertanalyse bewertet werden.
- Bewertungskriterien in der Nutzwertanalyse sollen sich nach Möglichkeit nicht überschneiden, da ansonsten eine unbeabsichtigte Mehrfachanrechnung erfolgen könnte.

Der Leitfaden WU bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes des BMI empfiehlt überdies bei der Auswahl qualitativer Kriterien zu prüfen, ob das jeweilige Kriterium für die Bedarfsdeckung notwendig und seine Bewertung im Variantenvergleich relevant ist.

Bei dem **Kriterium Ausstattung** begründete das GI die niedrige Bewertung der Modulbauweise in der Dachauer Straße damit, dass die Brandschutzmängel eine Gefahr für Leib und Leben darstellten. Gleichzeitig führte das GI beim **Kriterium bauliche Sicherheit** bei der Bewertung der Dachauer Straße aus, dass durch die bauabschnittsweise Sanierung 80 % der Beschäftigten weiterhin den Gefahren des mangelbehafteten Gebäudes ausgesetzt werden würden. Ebenfalls beim Kriterium bauliche Sicherheit begründete das GI die hohe Bewertung der Alternative Oskar-von-Miller-Ring 18 damit, dass es dort ein sicheres Gebäude übernehme. Die Vermeidung der Gefahr für Leib und Leben aller Beschäftigten war für das GI im Hinblick auf die bauliche Situation in der Dachauer Straße hier der wichtigste Bewertungspunkt.

Bei den beiden **Kriterien Fläche** und **Arbeitskapazität** begründete das GI die niedrige Bewertung des Objekts Dachauer Straße u. a. damit, dass die notwendigen mehrfachen Umzüge der Abteilungen deren Arbeitsfähigkeit deutlich eingeschränkt hätten. Überdies hätte es durch die Baumaßnahmen zu Ausfällen der Infrastruktur kommen können. Diese Aspekte hätten zu gesamteinstitutionellen Effizienzverlusten und einer enormen Verschlechterung der Arbeitsatmosphäre geführt.

Bei dem **Kriterium Lage** sollte bei einem Standortwechsel die Sichtbarkeit erhalten oder im besten Fall gegenüber dem Standort Dachauer Straße verbessert werden. Das GI begründete nicht, warum der Sichtbarkeit der Zentrale des GI bei der Bedarfsdeckung eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Gleiches gilt für das Kriterium **verkehrliche Anbindung**.

Würdigung

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht die vom GI erstellte Nutzwertanalyse nicht den Vorgaben der einschlägigen Leitfäden, da sie die folgenden erheblichen systematischen und inhaltlichen Fehler aufweist:

- Die Nutzwertanalyse des GI ist nicht vollständig, da sie eine in der Kapitalwertrechnung aufgeführte Variante nicht betrachtet.
- Die Nutzwertanalyse des GI bewertet in Geld bewertbare Aspekte wie den Mietpreis und Herrichtungskosten, die bereits in die Kapitalwertrechnung eingeflossen sind.
- Bei der Nutzwertanalyse des GI überschneiden sich die Bewertungskriterien
 - Ausstattung und bauliche Sicherheit sowie
 - Fläche und Arbeitskapazität.

Dadurch werden Aspekte bei der Nutzwertanalyse mehrfach angerechnet.

- Die Nutzwertanalyse weist einen inhaltlichen Fehler auf, da das GI – wider besseres Wissen – in der Bewertung davon ausging, dass von dem Objekt Dachauer Straße eine Gefahr für Leib und Leben der Beschäftigten ausgehe. Das StBA hatte dies bereits im Juli 2017 ausdrücklich ausgeschlossen (siehe Tz. 2).

Durch die fehlende Bedarfsplanung (siehe Tz. 3) fehlte im Übrigen für die Bewertungskriterien Lage und verkehrliche Anbindung die Begründung, warum diese für die Bedarfsdeckung notwendig sind.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Bewertung des GI in der Nutzwertanalyse sehr einseitig zu Gunsten des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 bzw. zulasten der Liegenschaft in der Dachauer Straße und der weiteren Alternativen ausfiel.

Empfehlung

Grundsätzlich ist die Bundesanstalt nach den RBBau für die WU und damit auch für die Nutzwertanalyse als Teil der WU zuständig. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass die Bundesanstalt hier von der Zuarbeit und Einschätzung der Nutzer abhängig ist. Gleichwohl erwartet er, dass die

Bundesanstalt offensichtlichen Fehlern in der Nutzwertanalyse wie Doppelberücksichtigungen entgegenwirkt und ggf. auf unplausible Einschätzungen in der Bewertung hinweist. Überdies sollten künftig in der Nutzwertanalyse nur Aspekte berücksichtigt werden, die das BMF beim Bedarf vorab genehmigt hat (siehe Tz. 3).

4.4 Zusammenfassende Würdigung der WU

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die Wirtschaftlichkeit der Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 nicht nachgewiesen. Angesichts der methodischen Fehler

- unvollständiger Variantenvergleich in der Kapitalwertrechnung,
- unvollständiger Variantenvergleich in der Nutzwertanalyse,
- Nutzwertanalyse bewertet in Geld bewertbare Aspekte und
- Nutzwertanalyse bewertet Aspekte doppelt und berücksichtigt zu Unrecht den Aspekt Gefahr für Leib und Leben,

hätte das AA den Beschaffungsauftrag für die Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 nicht erteilen dürfen. Das BMF hätte hierfür keine Haushaltsmittel freigeben dürfen. Es hätte vielmehr angesichts der offensichtlichen Fehler in der WU das AA auffordern müssen, eine überarbeitete WU vorzulegen. Dabei kann sich das BMF nicht darauf zurückziehen, dass die Bundesanstalt für die Erstellung der WU verantwortlich ist. Dies gilt umso mehr, als nach der von der Bundesanstalt erstellten Kapitalwertrechnung das Objekt Oskar-von-Miller-Ring 18 doppelt so teuer war wie die günstigste Variante (vorübergehende Unterbringungsvariante in Modulbauten und der anschließenden Weiternutzung der Liegenschaft Dachauer Straße).

Stellungnahme der Bundesministerien

Das BMF räumt mit Blick auf die Variantenuntersuchung ein, dass die Bundesanstalt kein neues Erkundungsverfahren mit den entsprechenden Variantenuntersuchungen durchführte. Die Bundesanstalt sei aber davon überzeugt, dass auch eine Variantenuntersuchung mit weiteren Alternativen (Ankauf, ÖPP) zu keinem anderslautenden Ergebnis geführt hätte. Nach Darstellung der Bundesanstalt hatten sich das GI und das AA frühzeitig für eine Anmietung des „Oskar-von-Miller Ring 18“ entschieden, daran hätte auch das Aufzeigen

weiterer Alternativen nichts geändert. Mit Blick auf diese Gesamtsituation und in ihrer Funktion als Immobiliendienstleisterin des Bundes habe die Bundesanstalt das Verfahren bestmöglich abgeschlossen.

Das AA zweifelt das Ergebnis der von der Bundesanstalt durchgeführten Variantenuntersuchung/Kapitalwertrechnung grundsätzlich an. Dabei beanstandet es, dass die Bundesanstalt bei der Dachauer Straße die Mietkosten, insbesondere für den GI-Eigenmittelbereich, den Restwert des Objektes sowie die über den Brandschutz hinausgehenden Sanierungs- und Modernisierungskosten nicht richtig in der Kapitalwertrechnung berücksichtigt habe.

Im Hinblick auf die Nutzwertanalyse stimmt das BMF dem Bundesrechnungshof zu, dass diese fehlerbehaftet ist. Deren Bewertung sei im Rahmen seiner Ressortverantwortung jedoch in erster Linie Aufgabe des AA. Überdies sei die Fehlerhaftigkeit nicht so offenkundig gewesen, dass sie sich dem BMF zwingend hätten aufdrängen müssen. Gleichzeitig habe das BMF unter erheblichem zeitlichen Druck gestanden, über den kurzfristig vorgelegten Entsperrungsantrag des AA zu entscheiden.

Das AA legt hinsichtlich der Kritik des Bundesrechnungshofes zum unvollständigen Variantenvergleich in der Nutzwertanalyse dar, dass die Alternative C zu groß und zu teuer gewesen wäre. Das GI habe daher die Variante zum Zeitpunkt der Nutzwertanalyse nicht mehr weiterverfolgt und deshalb dort auch nicht mehr als Option berücksichtigt.

Das AA gesteht zu, dass das GI in der Nutzwertanalyse irrtümlicherweise zwei monetäre Bewertungskriterien verwendete. Würden diese jedoch herausgerechnet, ergäbe sich dasselbe Ergebnis. Zu den übrigen Kritikpunkten des Bundesrechnungshofes an der Nutzwertanalyse hat sich das AA nicht geäußert.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesanstalt davon ausgeht, dass eine vollständige Variantenuntersuchung zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte, da sich das GI und das AA frühzeitig für eine Anmietung des „Oskar-von-Miller Ring 18“ entschieden hatten. Diese Annahme rechtfertigt jedoch nicht, dass die Bundesanstalt die Vorgaben der RBBau missachtete und darauf verzichtete, dem Nutzer alle möglichen Varianten

aufzuzeigen. Es oblag dem Nutzer – bei voller Kenntnis aller möglichen Varianten – sich für eine dieser Varianten zu entscheiden.

Die vom AA vorgebrachte Kritik an der Variantenuntersuchung/Kapitalwertrechnung ist für den Bundesrechnungshof nicht schlüssig. Die Kapitalwertrechnung spiegelt die Sichtweise des Bundes wider. Damit sind (Miet-) Zahlungen zwischen GI und Bundesanstalt grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Der Eigenmittelbereich stellt hier eine Besonderheit dar, da diese Mittel dem GI grundsätzlich nicht vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Insofern müsste dieser Bereich aus allen untersuchten Varianten herausgerechnet und in einer gesonderten Kapitalwertrechnung berücksichtigt werden. Da der in der Größenordnung überschaubare Eigenmittelbereich alle Varianten gleichermaßen betrifft, würde sich das Ergebnis der Kapitalwertrechnung dadurch nicht ändern. Gleiches gilt auch für die Höhe des Restwertes. Auch dieser findet bei allen Varianten gleichermaßen Berücksichtigung und ist damit hier nicht entscheidungsrelevant. Bezüglich der Sanierungs- und Modernisierungskosten weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass diese sehr wohl in die Kapitalwertrechnung eingeflossen sind.

Das BMF stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass die Nutzwertanalyse des GI fehlerhaft war. Das vom AA vorgebrachte Argument, dass die Alternative C zu groß und zu teuer gewesen und daher vom GI nicht mehr weiterverfolgt worden sei, erschließt sich dem Bundesrechnungshof nicht. Die Kapitalwertrechnung hat vielmehr aufgezeigt, dass die Alternative C gegenüber der Alternative Oskar-von-Miller-Ring 18 vorteilhaft war. Es war daher zwingend, auch diese in die Nutzwertanalyse einzubeziehen. Insofern kann das AA auch nicht schlussfolgern, dass die Nutzwertanalyse zum selben Ergebnis geführt hätte, wenn die offensichtlich fehlerhaften monetären Bewertungskriterien nicht berücksichtigt worden wären. Dies gilt umso mehr, als die Nutzwertanalyse weitere Fehler aufweist, zu denen sich das AA nicht geäußert hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesichts der methodischen Fehler nicht geeignet war, die Wirtschaftlichkeit der Anmietung des Objekts Oskar-von-Miller-Ring 18 nachzuweisen. Im Gegensatz zum BMF hält der Bundesrechnungshof die Fehler dabei für so offensichtlich, dass sie vom BMF hätten

erkannt werden müssen. Das BMF kann sich dabei nicht auf die Ressortverantwortung des AA zurückziehen.

Reinert

Dr. Elles

Dlugay

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.