



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

zum zweiten Fortschrittsbericht über die
„Reform Bundesbau“

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

Gz.: II 5 - 0001354

Potsdam, den 3. Juni 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Reform des Bundesbaus neu ausgerichtet – BlmA übernimmt zentrale Rolle

Die Bundesregierung unternimmt einen neuen Anlauf, den Bundesbau effizienter, verlässlicher und schneller zu machen. Bis zum Jahresende 2022 will sie Verfahren und Organisation umgestalten. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) wird zahlreiche neue Aufgaben erhalten, das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gibt wesentliche Zuständigkeiten für den Bundeshochbau ab.

Worum geht es?

Der Bundesregierung gelang es in den letzten Jahren nicht, die bekannten Defizite des Bundesbaus zu beheben. Die neue Bundesregierung führt das Reformprojekt mit grundsätzlich veränderter Orientierung fort. Wesentliche Aufgaben des zivilen Bundesbaus sollen von der BlmA wahrgenommen werden. Sie und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sollen die ihnen übertragenen Bauaufgaben eigenverantwortlich durchführen. Die Bundesministerien sollen sich nicht mehr mit einzelnen Vorhaben befassen.

Was ist zu tun?

Der Bundesrechnungshof hält viele Ansätze des neu ausgerichteten Projekts für geeignet, den Bundesbau sachgerecht zu reformieren. Es kommt nun darauf an, die im Fortschrittsbericht skizzierten Vorstellungen praxistauglich auszugestalten und zügig umzusetzen. Die Reform strahlt auch auf die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung aus. Dadurch entstehende Unwuchten sind noch zu beheben.

Was ist das Ziel?

Für eine wirtschaftliche und zügige Abwicklung der Baumaßnahmen des Bundes müssen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung klar geregelt sein. Ziel der Reform muss außerdem eine Balance zwischen schlanken Verfahren und angemessenen Kontrollmechanismen sein. Das Zusammenführen des Liegenschafts- und Bauwesens in einem Ressort könnte die Reform abrunden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	7
2	Künftige Prozesse bei der Durchführung von Baumaßnahmen	8
3	Zusammenarbeit mit den Ländern	10
4	Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung	12

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BIM *Building Information Modeling*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

O

ÖPP *Öffentlich-Private Partnerschaft*

P

PD *PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Bis zum Jahresende 2022 wollen BMWSB und Bundesministerium der Finanzen (BMF) Verfahren und Organisation des Bundeshochbaus in vielen Bereichen umgestalten. Sie haben dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) dazu einen Fortschrittsbericht vorgelegt, den der Bundesrechnungshof im Folgenden kommentiert. Er geht auf die gelungenen Ansätze des Reformprojekts ein und macht deutlich, wo er noch Handlungsbedarf sieht. Das BMWSB und das BMF hatten Gelegenheit, sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen berücksichtigt.

0.1 Die Notwendigkeit einer Reform und die verfolgten Ziele sind grundsätzlich unstrittig. Wenn es gelingt, die BlmA in die bestehenden Strukturen der in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen und des BBR einzubinden, wird die Reform die Geschäftsprozesse vereinfachen und verkürzen. Es muss nun darum gehen, das Projekt zügig durchzuführen und die im Fortschrittsbericht zum Teil nur skizzierten Vorstellungen praxistauglich auszugestalten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist dabei vor allem auf Folgendes zu achten:

- Die Personalausstattung für Steuerungsaufgaben sollte sich in der Summe aller beteiligten Organisationseinheiten auf Dauer nicht erhöhen.
- An Stelle ministerieller Kontrollen sollen BlmA und BBR laut Fortschrittsbericht interne Prüfeinheiten für Planungsunterlagen aufbauen. Diese Prüfeinheiten sollten hohen Anforderungen an Unabhängigkeit und Kompetenz genügen.
- Für eine parlamentarische Budgetkontrolle von Baumaßnahmen der BlmA ist es erforderlich, die über deren Wirtschaftsplan hergestellte Transparenz wenigstens beizubehalten und besser noch zu erhöhen.
- Das BMF sollte Bedarfsnachweise für Baumaßnahmen weiter prüfen. Es ist unabhängiger Dritter, während die Kernaufgabe der BlmA als Dienstleister des Nutzers sich nicht mit der Funktion eines Bedarfskontrolleurs in Übereinstimmung bringen lässt.

Der Fortschrittsbericht hat offengelassen, inwieweit die Digitalisierungsprojekte des BMWSB weiterverfolgt werden. Das BMWSB hat seine Berichtspflicht zur Implementierung der Methode Building Information Modeling (BIM) gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht erfüllt (Tz. 2).

0.2 Es reicht nicht aus, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die BlmA in die Verwaltungsabkommen zur Organleihe mit den Bauverwaltungen der Länder eintritt. Damit auch die Länder bereit sind, weiter mit dem Bund zusammenzuarbeiten, sollte er diesen Übergang möglichst reibungslos gestalten. Zudem wird zu regeln sein, in welchen Situationen und zu welchen Konditionen die BlmA mit anderen Realisierungspartnern als den Bauverwaltungen zusammenarbeiten darf. Dies ist wichtig,

um die Projekte wirtschaftlich umzusetzen und Planbarkeit für die Länder zu gewährleisten (Tz. 3).

0.3 Die Reform strahlt auch auf die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung aus. Das maßgebliche Gewicht im Bundesbau verschiebt sich vom BMWSB zum BMF. In dessen Geschäftsbereich befindet sich nicht nur die mit neuen Kompetenzen und Zuständigkeiten ausgestattete BImA, sondern es kann über die haushaltsmäßige Anerkennung Einfluss auch auf Baumaßnahmen nehmen, die BBR und Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) verantworten. Um einer Dysbalance vorzubeugen, sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der einzelnen Ressorts folgende Unwuchten zu beseitigen:

- Das BMWSB soll die Fachaufsicht über das BBR abgeben, obwohl fachaufsichtsfreie Bereiche in der Bundesverwaltung nicht vorgesehen sind.
- Das BMWSB wird wesentliche Aufgaben bei der operativen Durchführung von Hochbaumaßnahmen verlieren. Hier wird personell und organisatorisch nachzusteuern sein. An seinen hochbaupolitischen Grundsatzaufgaben ändert sich durch die Reform zwar nichts Wesentliches. Unklar bleibt allerdings, ob und wie das BMWSB dafür sorgen kann, dass die BImA die baupolitischen Ziele des Bundes umsetzt.
- Das BMVg war nicht an der Vorbereitung der Reform beteiligt, obwohl es das größte Bauvolumen verantwortet. Es muss sichergestellt werden, dass seine Belange, z. B. beim Regelwerk und der Zusammenarbeit mit den in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen, berücksichtigt werden.
- Das BMF sollte die Praxis der haushaltsmäßigen Anerkennung verbessern und auf die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung zurückführen.

Im Ergebnis ergibt die geteilte Verantwortung für die zivilen Baumaßnahmen bei zwei Ressorts noch kein schlüssiges Bild. Der Bundesrechnungshof wiederholt seinen Hinweis, dass das dauerhafte Zusammenführen des Liegenschafts- und Bauwesens in einem Ressort vorteilhaft sein könnte (Tz. 4).

1 Ausgangslage

Seit vielen Jahren versucht die Bundesregierung, den Hochbau des Bundes effizienter, verlässlicher und schneller zu machen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestag hatte bereits im Jahr 2008 das damals für den Bundeshochbau zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aufgefordert, über Maßnahmen zur Effizienzsteigerung zu berichten.¹ Diese Überlegungen führten im Jahr 2016 zur Konzeption der „Reform Bundesbau“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, auf das die Zuständigkeit übergegangen war. Einzelne Ansätze aus diesem Projekt konnten umgesetzt werden. Zu einer umfassenden Reform kam es jedoch nicht.

Anlässlich einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes kritisierte der Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2019 erneut Defizite bei der Kosten- und Terminsicherheit von Hochbaumaßnahmen des Bundes.² Das mittlerweile zuständige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) teilte in seinen darauf folgenden Berichten mit, dass es mit dem „Reformprojekt Effizientes Bauen im Bund“ Hochbaumaßnahmen deutlich beschleunigen und mehr Termin- und Kostensicherheit schaffen wolle.³

Eine der Säulen des Reformprojekts war die Neufassung der Verfahrensregeln einschließlich der Vorgaben für die Veranschlagung von Hochbaumaßnahmen. Dem BMI und dem BMF gelang es nicht, sich darüber zu einigen. Die Ressorts konnten zwei Berichtstermine gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss⁴ im August und Dezember 2021 nicht halten. Der Rechnungsprüfungsausschuss gewährte eine Fristverlängerung bis Ende April 2022.

Das mit Beginn der 20. Legislaturperiode gebildete BMWSB und das BMF haben in ihrem termingerecht vorgelegten Fortschrittsbericht⁵ mitgeteilt, dass sie einen neuen Anlauf unternehmen, den Bundeshochbau zu reformieren. Das Vorhaben firmiert abermals unter der Bezeichnung „Reform Bundesbau“. Bis zum Jahresende 2022 wollen BMWSB und BMF Verfahren und Organisation umgestalten. Damit wird der Koalitionsvertrag umgesetzt, der der BIWA eine maßgebende Rolle zuweist.⁶ Bisher hat das BMWSB die Gesamtverantwortung für den Hochbau des Bundes, soll nun aber wesentliche Zuständigkeiten abgeben.

Im Folgenden kommentiert der Bundesrechnungshof den Fortschrittsbericht. Er geht auf die gelungenen Ansätze des Reformprojekts ein und macht deutlich, wo er Handlungsbedarf sieht. Das BMWSB und das BMF hatten Gelegenheit, sich zum Entwurf dieses Berichts zu äußern. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen berücksichtigt.

¹ Haushaltsausschuss-Drucksache 16(8)5098 i. V. m. Haushaltsausschuss-Drucksache 16(8)5902.

² 14. Sitzung am 7. Juni 2019, Tagesordnungspunkt 4 a.

³ Berichte des BMI, Rechnungsprüfungsausschuss-Drucksachen 266 vom 20. April 2020 und 317 vom 8. Oktober 2020.

⁴ 30. Sitzung am 21. Mai 2021, Tagesordnungspunkt 12.

⁵ Rechnungsprüfungsausschuss-Drucksache 052 vom 29. April 2022.

⁶ Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP) vom 7. Dezember 2021.

2 Künftige Prozesse bei der Durchführung von Baumaßnahmen

2.1 Sachverhalt

Die Regierungsfractionen haben im Koalitionsvertrag vereinbart, der BImA mehr Freiheiten zu verschaffen und die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesbauten und Bundesliegenschaften bei ihr zu konzentrieren. Mit dem neu ausgerichteten Projekt „Reform Bundesbau“ wollen BMWSB und BMF diese Vorgaben umsetzen. Die Leitung haben sie dem Sprecher des Vorstands der BImA und der Präsidentin des BBR übertragen. Sie sollen die Reform mit den betroffenen Bundesministerien und den in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen abstimmen.

Einer der zentralen Punkte des Reformprojekts ist die Übertragung wesentlicher Zuständigkeiten im zivilen Bundesbau auf die BImA. Als Ausnahme von dieser Generalzuständigkeit soll das BBR zuständig bleiben für die Bauten der Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundeskanzleramt und Bundespräsidialamt, für die Bauten des BMVg in Bonn und Berlin, den Auslandsbau des Bundes sowie der Stiftung Preußischer Kulturbesitz. Die Zuständigkeit des BMVg für den militärischen Bundesbau bleibt unberührt.

BMWSB und BMF wollen durch das Projekt Verfahren und Strukturen vereinfachen und effizienter gestalten, die Anzahl der Prozessschritte abbauen und die Beschäftigten vor Ort durch mehr Eigenkompetenz motivieren. Zu den zentralen inhaltlichen Veränderungen zählen die folgenden Aspekte:

- Der Nachweis und die Anerkennung des Bedarfs für eine Baumaßnahme sollen laut Fortschrittsbericht nur noch gefordert werden, wenn ein veränderter Bedarf die Baumaßnahme auslöst. Das BMF hat in der Stellungnahme zu diesem Bericht ergänzt, dass noch geklärt werde, bei welchen Baumaßnahmen es zur Anerkennung des Bedarfs zu beteiligen sei.
- Die bisherigen Verfahren nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), die nach Bauunterhalt (konsumtiv) sowie Kleinen und Großen Baumaßnahmen (investiv) unterscheiden, sollen abgelöst werden durch zwei neue Verfahren, die sich nach Größe und Anforderungen der Bauaufgabe richten. Das Verfahren für komplexe Bauprojekte soll verbindlich ab Baukosten von 6 Mio. Euro angewendet werden.
- Baumaßnahmen der BImA durchlaufen nicht mehr das Haushalts-Aufstellungsverfahren. Sie werden durch eine interne, aber unabhängige Stelle geprüft und anschließend in den Wirtschaftsplan der BImA aufgenommen. Die Mieten der Nutzerressorts werden nach wie vor im Bundeshaushalt veranschlagt. Auch Mittel für Baumaßnahmen, die das BBR betreut und an denen die BImA nicht beteiligt ist, werden weiterhin im Bundeshaushalt veranschlagt. Hier entfällt die ministerielle Kontrolle ebenso. Das BBR soll intern eine unabhängige Prüfung sicherstellen.

- Die RBBau umfassen zunächst ein neues Kernregelwerk, das bis Ende Juni 2022 eingeführt werden soll. Ergänzende Vorschriften werden ausgegliedert und zu einem späteren Zeitpunkt aktualisiert. BlmA und BBR sollen die Regularien für den militärischen Bundesbau mit dem BMVg anpassen, für den Bundesbau im Ausland mit dem Auswärtigen Amt.
- Zur durchgehenden Digitalisierung der Planungs- und Bauaufgaben soll eine Projektmanagementplattform beschafft werden, auf die BlmA, BBR, die in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen und Nutzer gleichermaßen zugreifen können.

Die Digitalisierung des Bundesbaus und die Einführung der Methode BIM waren schon Teil der bisherigen Reformbemühungen, zu denen separate Berichtspflichten des zu dem Zeitpunkt für den Bundeshochbau zuständigen BMI bestanden. Nach dem Willen des Rechnungsprüfungsausschusses sollten sie Bestandteil eines Stufenplans sein, den das BMI abgestimmt mit dem BMF bis zum 31. August 2021 vorlegen sollte.⁷ Den Ressorts gelang es wegen unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten nicht, diesen Plan aufzustellen.⁸ Zur Implementierung der Methode BIM sollte das BMWSB dem Rechnungsprüfungsausschuss zusammen mit dem jetzt vorliegenden Fortschrittsbericht zur Reform des Bundesbaus zum 30. April 2022 sowie dem Bundesrechnungshof über sein weiteres Vorgehen und die erreichten Meilensteine bis zum 30. November 2022 berichten.⁹

Der Fortschrittbericht enthält über die oben genannten Aussagen hinaus keine konkreten Informationen über die Fortführung der Digitalisierungsstrategie im Bundesbau und zur Methode BIM. BMWSB und BMF teilten lediglich mit, dass das in den bisherigen Reformansätzen zur Digitalisierung Erreichte berücksichtigt und in das aktuelle Projekt überführt werden soll.

2.2 Würdigung und Empfehlung

Die Notwendigkeit einer Reform und die mit der Neuausrichtung grundsätzlich verfolgten Ziele sind unstrittig. Es muss nun darum gehen, das Projekt zügig durchzuführen und die Leistungsfähigkeit der Bundesbauverwaltung und der BlmA zu verbessern.

Wenn es gelingt, die BlmA in die bestehenden Strukturen der in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen und des BBR einzubinden, wird die Reform die Geschäftsprozesse vereinfachen und verkürzen. Da die BlmA den besten Gesamtüberblick über ihr Portfolio hat, liegt es nahe, sie auch die Baumaßnahmen selbst priorisieren und steuern zu lassen. Dies wird ihr nicht ohne den Aufbau baufachlicher Kompetenz gelingen. Dabei ist darauf zu achten, dass sich die Personalausstattung für Steuerungsaufgaben in der Summe aller beteiligten Organisationseinheiten auf Dauer nicht erhöht.

⁷ 30. Sitzung am 21. Mai 2021, Tagesordnungspunkt 12.

⁸ Schreiben des BMI an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses vom 9. September 2021.

⁹ 3. Sitzung am 18. Februar 2022, Tagesordnungspunkt 17.

Der Bundesrechnungshof hält auch den Ansatz für sinnvoll, die Planungs- und Genehmigungsverfahren an der Komplexität der Bauaufgaben auszurichten und nicht mehr an der Klassifizierung „investiv“ und „konsumtiv“. Es kommt nun darauf an, diese und andere im Fortschrittsbericht lediglich skizzierten Vorstellungen zu den Geschäftsprozessen und zum Projektmanagement praxistauglich auszugestalten. Richtig ist, dass mit dem Verzicht auf eine baufachliche Kontrolle auf ministerieller Ebene eine Beschleunigung erreicht werden kann. An die internen Prüfeinheiten sind aber hohe Anforderungen zu stellen. Diese Stellen müssen unabhängig und kompetent sein.

Für eine unmittelbare parlamentarische Budgetkontrolle von Baumaßnahmen der BImA ist es erforderlich, die über deren Wirtschaftsplan hergestellte Transparenz wenigstens beizubehalten und besser noch zu erhöhen.

Der Ansatz, bei zahlreichen Baumaßnahmen auf einen Bedarfsnachweis zu verzichten, birgt Risiken. Die Feststellung des Baubedarfs – also die vom Nutzer benötigten Räume und deren Ausstattung – und die Klärung der Frage, wie er wirtschaftlich gedeckt werden kann, sind wichtige Weichenstellungen, die sich unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit jeder Baumaßnahme auswirken. Zudem können Baumaßnahmen Anlass bieten, moderne Bürokonzepte umzusetzen, die Homeoffice und Desksharing berücksichtigen und die Abgabe von Flächen ermöglichen. Dies leistet auch einen Beitrag zum Ziel der klimaneutralen Bundesverwaltung. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, dass das BMF in einem frühen Stadium den Nutzerbedarf und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überprüft. Der BImA kann diese Aufgabe nicht zufallen. Ihre Kernaufgabe als Dienstleister des Nutzers lässt sich nicht mit der Funktion eines Bedarfskontrolleurs in Übereinstimmung bringen.

Zwar nennen BMWSB und BMF im Fortschrittsbericht zahlreiche Schlagworte, wie eine zeitgemäße Digitalisierung berücksichtigt werden soll. Es bleibt jedoch unklar, inwieweit die Digitalisierungsprojekte der letzten Jahre tatsächlich weiterverfolgt werden. Der Bundesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass hier vollkommen neu angefangen werden soll. Seine Berichtspflicht zur Digitalisierung und zur Methode BIM gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMWSB mit diesem Fortschrittsbericht nicht erfüllt.

3 Zusammenarbeit mit den Ländern

3.1 Sachverhalt

Eine flächendeckende eigene Bauverwaltung unterhält der Bund seit jeher nicht. Er bedient sich bei der Verwirklichung seiner Baumaßnahmen der Bauverwaltungen der Länder im Wege der Organleihe. Dazu hat das BMWSB mit 15 Ländern – in Berlin ist das BBR zuständig – Verwaltungsabkommen mit ergänzenden Vereinbarungen zur Kostenerstattung

geschlossen.¹⁰ Die Bauverwaltungen der Länder werden dadurch gleichsam als Bundesverwaltung tätig.

Nach dem Reformpapier soll die BImA die Organleihe vom BMWSB übernehmen. Dazu soll das Finanzverwaltungsgesetz geändert werden. Die weitergehende Aussage im Reformpapier, dass die BImA mit den Landesbauverwaltungen ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis etablieren soll, haben BMWSB und BMF in ihrer Stellungnahme eingeschränkt. Es soll bei der Organleihe bleiben, sodass es für die Länder keine weitere Änderung als einen Wechsel des Organleihepartners auf Bundesseite gebe.

Bauvorhaben, die die Bauverwaltung nicht realisieren kann, soll die BImA selbst oder mit anderen Realisierungspartnern wie z. B. der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD) durchführen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die mit der PD vereinbarten Honorare deutlich über den marktüblichen Honoraren liegen. Die Beauftragung der PD führt damit zu unnötigen Ausgaben.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Das Arbeitsverhältnis zwischen BMWSB und BMVg und den in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen ist seit Jahrzehnten etabliert. Allein weil der Bund die von den Ländern bereitgestellten Ressourcen weder kurz noch mittelfristig selbst aufbringen kann, gibt es auf absehbare Zeit keine Alternative zur Organleihe. Es reicht nicht aus, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die BImA in die Verwaltungsabkommen eintritt. Auch die Länder müssen bereit sein, weiter unter den veränderten Voraussetzungen mit dem Bund zusammenzuarbeiten. Dies gelingt nur, wenn er ein verlässlicher Partner bleibt.

Die im Fortschrittsbericht vorgesehene „Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehung“ zwischen BImA und den Bauverwaltungen deutete auf ein Vertragsverhältnis hin, bei dem die Parteien Leistung und Gegenleistung austauschen. Es war unklar, inwieweit ein solches Modell mit dem Institut der Organleihe vereinbar gewesen wäre. Zudem wären zahlreiche Umsetzungsprobleme zu erwarten gewesen, die den Reformprozess behindert hätten. Daher befürwortet der Bundesrechnungshof, dass es bei der Organleihe bleiben soll.

Allerdings wird zu regeln sein, in welchen Situationen und zu welchen Konditionen die BImA mit anderen Realisierungspartnern als den Bauverwaltungen zusammenarbeiten darf. Dies ist wichtig, um die Projekte wirtschaftlich umzusetzen und Planbarkeit für die Länder zu gewährleisten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Kompetenz und das Fachwissen bezüglich einzelner Liegenschaften, über die die regionalen Einheiten der Bauverwaltungen verfügen, erhalten werden sollten.

¹⁰ Rechtsgrundlage: § 5b Finanzverwaltungsgesetz.

4 Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung

4.1 Sachverhalt

Die Gesamtverantwortung für das Bauwesen des Bundes in den Zuständigkeitsbereichen des BBR und der in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen obliegt bisher dem BMWSB. Es ist sogenannte Oberste Technische Instanz – also die oberste Fachaufsicht führende Behörde – für die zivilen Bauaufgaben. Im Jahr 2021 entfielen darauf 41 % der Gesamtausgaben von 2,4 Mrd. Euro¹¹ für den Bundeshochbau. Das Bundesministerium der Verteidigung ist Oberste Technische Instanz bei militärischen Baumaßnahmen, auf die 59 % der Ausgaben entfielen.¹²

Zu den Aufgaben des BMWSB gehört es, die Umsetzung der baupolitischen Ziele des Bundes sicherzustellen, damit er seiner Vorbildfunktion als Bauherr u. a. beim Klimaschutz gerecht wird. Innerhalb des BMWSB ist die Abteilung „Bauwesen; Bauwirtschaft und Bundesbauten“ mit zwei Unterabteilungen zuständig. Eine Unterabteilung nimmt vor allem hochbaupolitische Grundsatzaufgaben wahr, beispielsweise auf den Gebieten der Bauwirtschaft, des Nachhaltigen Bauens und des Normungswesens. Die zweite Unterabteilung betreut überwiegend die Durchführung ziviler Baumaßnahmen des Bundes. Bislang hat das BMWSB die Weiterentwicklung des hochbauspezifischen Regelwerks, wie z. B. der RBBau, verantwortet, die Verwaltungsabkommen mit den Ländern geschlossen, deren Kostenerstattung abgewickelt und die Fachaufsicht über das BBR und die in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen innegehabt.

Das BMVg nutzt dieses Gefüge, um seine Bauaufgaben in eigener Verantwortung durchzuführen.

Das BMF ist mit Großen Baumaßnahmen bei der Aufstellung des Bundeshaushalts befasst. Ein Referat der Abteilung VIII ist maßgeblich an der Prüfung von Bauunterlagen beteiligt, die zur sogenannten haushaltsmäßigen Anerkennung führt.¹³ Der Bundesrechnungshof hat diesen Prozess bei Baumaßnahmen des Auswärtigen Amts im Ausland untersucht und festgestellt, dass das Referat unklare Bewertungsmaßstäbe anlegte und die bereits vom BMWSB geprüften Unterlagen erneut baufachlich kontrollierte. Regelmäßig beanspruchte die Mitwirkung des BMF mehr als ein Vierteljahr. Der Bundesrechnungshof hat es im Ergebnis für erforderlich gehalten, dass sich das BMF bei der haushaltsmäßigen Anerkennung auf seine Kernaufgaben beschränkt, also die Fragen des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit. Das BMF wirkt nur bei der Veranschlagung von Hochbaumaßnahmen derart intensiv und

¹¹ Nur Bauleistungen, ohne Planungs- und Verwaltungskosten; Bauvolumen gem. Auskunft BMWSB, Referat BW I 1 vom 26. April 2022.

¹² Abschnitt A RBBau.

¹³ §§ 24, 28 BHO i. V. m. Abschnitt E RBBau.

fachtechnisch geprägt mit. In anderen Bereichen mit hohem Investitionsvolumen, z. B. im Bundesfernstraßenbau, ist dies nicht der Fall.

Im Geschäftsbereich des BMF hat der Bund im Jahr 2005 die BImA gegründet. Sie hat u. a. das gesetzliche Ziel, eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmen.¹⁴ Mit der Durchführung von Baumaßnahmen war sie zunächst nicht betraut. Sie hat im Laufe der Zeit jedoch vermehrt Bauherrenaufgaben übernommen, beispielsweise bei Baumaßnahmen, die in Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) durchgeführt wurden. In einem weiteren Fall ermöglichte eine Ergänzung des Haushaltsgesetzes ab dem Jahr 2021 der BImA, ohne Unterstützung und Beratung der Bauverwaltung zunächst zwölf Baumaßnahmen nach dem sogenannten Verantwortungsmodell zu realisieren.¹⁵

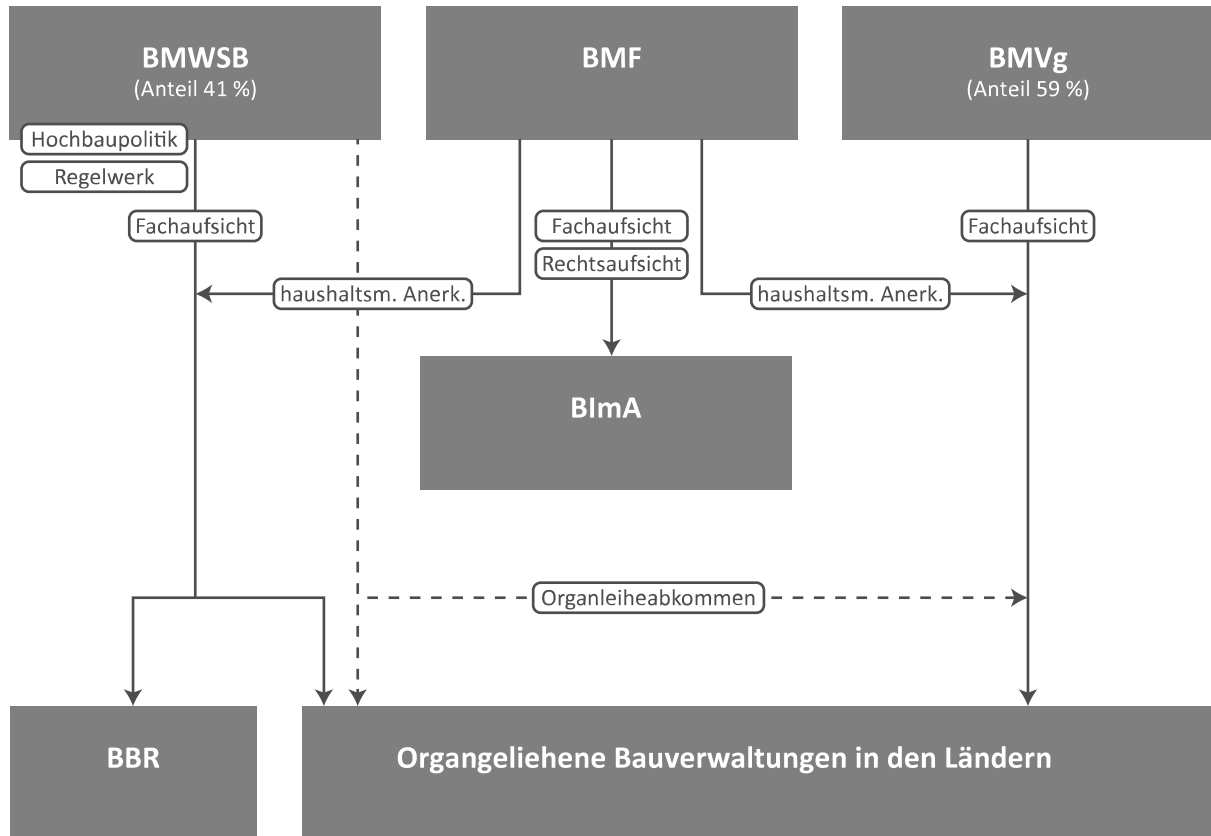
¹⁴ § 1 BImAG.

¹⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO zu § 9 Entwurf Haushaltsgesetz 2021, Gz.: II 6 - 2020 - 0149/II vom 30. Oktober 2020.

Abbildung 1

Bisherige Gliederung des Bundeshochbaus

BMWSB und BMVg nehmen zentrale Rollen ein, BlmA ist nur in Ausnahmefällen verantwortlich für die Durchführung von Baumaßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: RBBau.

Im Ergebnis der Reform soll die BlmA die Zuständigkeit für maßgebliche Teile des zivilen Bundeshochbau übernehmen, die nach den Zahlen des Jahres 2021 einem Anteil von 29 % entsprachen. Im Zuge dessen soll sie auch die Organleihe vom BMWSB mit den für den Bund tätigen Bauverwaltungen übernehmen. Die ministerielle Steuerung der BlmA mittels Fachaufsicht soll entfallen und stattdessen einem vom BMF zu berufenden Gremium übertragen werden. Rechtsaufsicht und Beteiligungsführung verbleiben beim BMF.

Die weiterhin vom BBR verantworteten Baumaßnahmen, wie z. B. die der Verfassungsorgane, entsprachen im Jahr 2021 einem Anteil von 12 % des Bauvolumens. Das BBR soll im Geschäftsbereich des BMWSB verbleiben. Das BMWSB soll laut Fortschrittsbericht nur noch die Rechtsaufsicht ausüben. Es hat in seiner Stellungnahme eingeschränkt, dass auch zukünftig „angemessene Aufsichtskomponenten“ im Ministerium verbleiben werden. Es wolle prüfen, ein ähnliches Gremium wie bei der BlmA einzurichten. Das BBR soll von der BlmA eine Verwaltungskostenerstattung für seine Leistungen im Bundesbau erhalten.

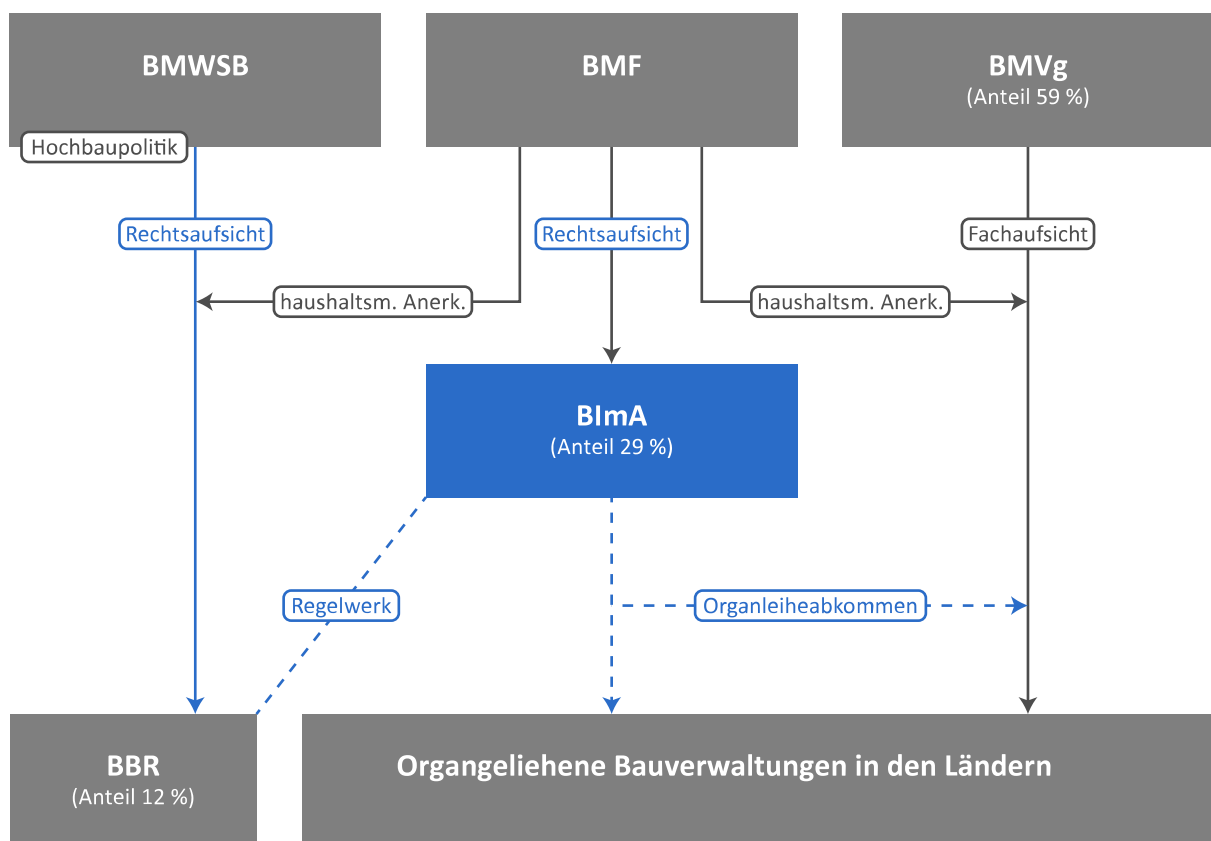
BlmA und BBR sollen gemeinsam verantwortlich sein für die Entwicklung, Abstimmung und Fortschreibung des fachbezogenen Regelwerks.

Baumaßnahmen der BlmA sollen wie bisher in ihrem Wirtschaftsplan veranschlagt werden, wobei die haushaltsmäßige Anerkennung durch das BMF entfällt. Militärische Baumaßnahmen des BMVg und die vom BBR verantworteten Baumaßnahmen sollen weiterhin im Bundeshaushalt veranschlagt werden.

Abbildung 2

Geplante Gliederung des Bundeshochbaus

Die BlmA erhält maßgebliche neue Kompetenzen, das BMWSB gibt die Gesamtverantwortung für den Bundeshochbau ab.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMWSB, BMF.

BMWSB und BMF haben im Fortschrittsbericht keine Angaben zu organisatorischen Änderungen in ihren Häusern gemacht. Das BMVg und das Auswärtige Amt waren nicht an der Konzeption der Reform beteiligt. BBR und BlmA sind angewiesen, sich mit ihnen abzustimmen.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Die Reform strahlt auch auf die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung aus. Mit dem Zuwachs an Kompetenzen und Zuständigkeiten der BImA verschiebt sich das maßgebliche Gewicht im Bundesbau vom BMWSB zum BMF. Dies ergibt sich nicht nur aus dem betreuten Bauvolumen, sondern gilt auch, weil wesentliche und strukturgebende Aufgaben wie die Betreuung der Verwaltungsabkommen zur Organleihe von der BImA wahrgenommen werden sollen. Daneben kann das BMF über das Verfahren der haushaltsmäßigen Anerkennung maßgeblichen Einfluss auch auf Baumaßnahmen nehmen, die BBR und BMVg verantworten.

Die Reform wurde bislang primär aus dem Blickwinkel der BImA konzipiert; über Veränderungen auf der ministeriellen Ebene ist nichts bekannt. Dadurch besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass dort eine Dysbalance entsteht. Dem sollte möglichst bereits jetzt begegnet werden, spätestens jedoch in einem auf das Reformprojekt folgenden Schritt. Hinsichtlich der einzelnen Ressorts sieht der Bundesrechnungshof primär folgende Unwuchten, die zu klären und beseitigen sind:

Die Überlegung des BMWSB, seine Fachaufsicht über das BBR ggf. durch ein ähnliches Gremium wie bei der BImA, auszuüben, ist ungeeignet. Ein Bundesministerium darf seine Aufsichtspflichten gegenüber dem nachgeordneten Bereich nicht einschränken oder Dritten übertragen. Welche Instrumente der Fachaufsicht es nutzt, ist dagegen ihm überlassen.

Des Weiteren soll die Unterabteilung des BMWSB, die bisher die operative Durchführung aller zivilen Hochbaumaßnahmen betreut hat, ihre wesentlichen Aufgaben verlieren. Hier wird personell und organisatorisch nachzusteuern sein. An den von der anderen Unterabteilung wahrgenommenen hochbaupolitischen Grundsatzaufgaben ändert sich durch die Reform dagegen nichts Wesentliches. Da allerdings die operative Befassung des BMWSB für weite Bereiche des Bundesbaus wegfällt, fehlt künftig der umfassende und unmittelbare Zugriff auf praktische Erfahrungen im eigenen Geschäftsbereich. Unklar bleibt zudem, ob und wie das BMWSB die BImA verpflichten kann, die baupolitischen Ziele des Bundes, beispielsweise auch in Bezug auf das Nachhaltige Bauen und die angestrebte Vorbildfunktion beim Klimaschutz, umzusetzen. Auch als Mitglied des Aufsichtsgremiums der BImA wären seine Einflussmöglichkeiten begrenzt.

Das BMVg war nicht an der Vorbereitung der Reform beteiligt, obwohl es das größte Bauvolumen verantwortet. Zwar sollen die Rahmenbedingungen, unter denen das BMVg seine Baumaßnahmen durchführt, nicht grundsätzlich verändert werden. Das Regelwerk wird jedoch ab sofort vom BBR und der BImA verantwortet und nicht mehr vom BMWSB. Es muss sichergestellt sein, dass auch die Belange des BMVg berücksichtigt werden. Ferner verweist der Bundesrechnungshof auf Tz. 3 dieses Berichts: Störungen bei der Überführung der Verwaltungsabkommen auf die BImA können negativen Einfluss auf militärische Baumaßnahmen haben.

Das BMF sollte die Praxis der haushaltsmäßigen Anerkennung verbessern. Es sollte sie auf die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung zurückführen und sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit befassen. Es wäre paradox, von der Reform erfasste Baumaßnahmen durch gravierende Änderungen der bisherigen Strukturen und Prozesse schneller machen zu wollen, naheliegende Beschleunigungspotentiale bei den verbleibenden Baumaßnahmen aber nicht zu nutzen.

Im Ergebnis der Reform wird die Verantwortung für die Durchführung der zivilen Baumaßnahmen bei den nachgeordneten Einheiten zweier Ressorts liegen. Das BMWSB hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die BImA als neue, zentrale Akteurin im Bundesbau, obwohl es für die baupolitische Ausrichtung des Bundes zuständig ist. Dies wird in der Praxis zu Problemen führen. Insoweit ergibt die künftige Struktur des Bundesbaus noch kein schlüssiges Bild. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2020 darauf hingewiesen, dass der damalige Dissens zwischen BMI und BMF durch das Zusammenführen des Liegenschafts- und Bauwesens und die Verstetigung dieser Zuständigkeiten in einem Ressort gelöst werden könnte.¹⁶ Dieser Hinweis gilt unverändert fort.

Reinert

Volckart

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

¹⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes an den Rechnungsprüfungsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO zum Bemerkungsverfahren „Bund muss Planung und Steuerung von Großen Baumaßnahmen verbessern“, Gz. II 5 - 2014 - 0383/Bericht vom 2. Dezember 2020, RPA-Drs. 19/322.