

Auswärtiges Amt (AA)

(Einzelplan 05)

4 AA kauft unnötige Residenz für 8 Mio. Euro – kein Einzelfall für unwirtschaftliche Entscheidungen bei Auslandsliegenschaften

(Kapitel 0512)

Zusammenfassung

Das AA missachtet seit Jahren die rechtlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Erwerb und Unterhalt seiner Liegenschaften im Ausland.

Im Oktober 2021 kaufte das AA für fast 8 Mio. Euro ein parkähnliches Grundstück in Brüssel mit einem aufwendig ausgestatteten Gebäude. Es will dies nach umfangreicher Renovierung als Residenz nutzen. Für alle Leitungen der drei deutschen Auslandsvertretungen in Brüssel stehen jedoch bereits gut ausgestattete Residenzen zur Verfügung. Das AA hat weder den Bedarf für den Kauf nachgewiesen noch hat es Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet. Das neue Grundstück ist mit 15 000 m² bis zu sechsmal größer als die dort bisher genutzten Grundstücke. Es ist infolgedessen energieintensiver und teurer im Unterhalt.

Der Bundesrechnungshof hat auf Verstöße gegen die rechtlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch in vergleichbaren Fällen hingewiesen. Gleichwohl hat das AA weiter unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen.

Das AA sollte eine Strategie für Auslandsliegenschaften erarbeiten. Diese Strategie sollte auch Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung von Residenzen setzen. Das AA hat schließlich seine nicht benötigten Liegenschaften im Ausland konsequent zu identifizieren und möglichst verlustfrei zu veräußern. Dies gilt insbesondere für das haushaltsrechtswidrig erworbene Residenzgrundstück in Brüssel.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Das AA unterhält 226 Auslandsvertretungen, u. a. Botschaften und Ständige Vertretungen bei internationalen Organisationen. Es besitzt insgesamt 864 Auslandsliegenschaften, die u. a. als Residenzen und Kanzleien genutzt werden; 381 dieser Liegenschaften stehen im

Bundeseigentum. Residenzen bestehen aus einem amtlichen und einem privaten Teil. Den amtlichen Teil der Residenz hält das AA für die dienstlichen Aufgaben der Leitung der Botschaft oder Ständigen Vertretung vor. Den privaten Teil weist das AA der Leiterin oder dem Leiter als Dienstwohnung zu. Die Kanzlei ist das Verwaltungsgebäude der Auslandsvertretung.

Für Betrieb, Instandhaltung und Ausstattung der Liegenschaften im Ausland gab das AA im Jahr 2022 rund 150 Mio. Euro aus. Für Baumaßnahmen verausgabte es zusätzlich rund 66 Mio. Euro. Viele Liegenschaften sind jedoch darüber hinaus sanierungsbedürftig. Das AA hat die Höhe des Sanierungsstaus bei seinen Auslandsliegenschaften im Jahr 2022 mit rund 2,5 Mrd. Euro angegeben.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass Bedarfsnachweise und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Erwerb oder die Anmietung von Liegenschaften fehlten. Das AA hat sich seit dem Jahr 2015 zur Entwicklung einer Liegenschaftsstrategie und zum Aufbau eines strategischen Liegenschaftsmanagements mehrfach extern beraten lassen. Daraus resultierende Empfehlungen hat es entweder gar nicht oder nur schleppend umgesetzt. Es verfügt bis heute weder über eine Liegenschaftsstrategie noch über ein strategisches Liegenschaftsmanagement.

Unnötiger Kauf einer Residenz in Brüssel für fast 8 Mio. Euro

Das AA unterhält in Brüssel bereits drei Auslandsvertretungen mit repräsentativen Residenzen. Eine dieser Liegenschaften ist die Bestandsresidenz der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel (StäV EU). Daneben ist der Bund Eigentümer einer vierten Liegenschaft in Brüssel, die als Residenz geeignet ist.

Im Jahr 2007 sollte der amtliche Teil der Bestandsresidenz der StäV EU für gesellschaftliche Veranstaltungen ausgebaut werden. Dieser Vorschlag wurde nicht weiterverfolgt. Gründe, die gegen einen solchen Ausbau sprachen, dokumentierte das AA nicht. Vielmehr mietete die StäV EU im Jahr 2020 dauerhaft zusätzliche Räumlichkeiten in Brüssel an. Hierzu gehören auch Veranstaltungsräume. Allein für diese fallen jährlich Kosten von mehr als 300 000 Euro an.

Im Oktober 2021 unterzeichnete das AA den Vorvertrag zum Erwerb einer neuen Residenz für die StäV EU. Es hat hierfür eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt, die dasselbe Datum trägt wie der Vorvertrag. Diese enthält keine Angaben, wie das AA den Bedarf für die neue Liegenschaft ermittelt hat. Auch bezieht sie keine anderen in Betracht kommenden Varianten der Bedarfsdeckung ein, wie beispielsweise den Ausbau der Bestandsresidenz der StäV EU. Sie vergleicht nur die Anmietung und den Kauf der neuen Residenz. Zudem berücksichtigt sie keine Nachhaltigkeitsaspekte.

Für die neue Residenz fielen zusätzlich zum Kaufpreis von 7,3 Mio. Euro Renovierungs- und Ausstattungskosten von rund 600 000 Euro an. Das neue Grundstück ist mit 15 000 m² bis

zu sechsmal größer als die vier bisher genutzten Grundstücke in Brüssel. Aufgrund der Größe der neuen Residenz fallen entsprechend höhere Betriebs- und Instandhaltungskosten an. Auch die aufwendige Ausstattung u. a. mit Innenschwimmbad und Tennisplatz verursacht zusätzliche Kosten.

Weitere Prüfungsfeststellungen zu unwirtschaftlichen Liegenschaftsentscheidungen

In den letzten Jahren hat der Bundesrechnungshof weltweit vergleichbare Feststellungen getroffen. So hat das AA über den Kauf oder die Anmietung von Auslandsliegenschaften entschieden, ohne dass ein entsprechender Bedarf vorhanden war. In anderen Fällen fehlte es an einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Beispielsweise gab es an einer Auslandsvertretung in Europa zwei ungenutzte Liegenschaften für die Kanzlei der Botschaft, während der laufende Kanzleibetrieb in zusätzlichen angemieteten Räumlichkeiten geführt wurde. In einer Auslandsvertretung im Nahen Osten kaufte das AA für fast 5 Mio. Euro ein Grundstück, um darauf eine deutsche Auslandsschule zu errichten. Das Grundstück darf jedoch nicht bebaut werden, weil es nur als Gartenland ausgewiesen ist. Eine Auslandsvertretung in Afrika unterhält zwei Residenzen; eine davon ist nahezu unbewohnt. Für diese Auslandsvertretung kaufte das AA zusätzlich ein Grundstück für den Neubau einer Kanzlei – auch dies ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nachdem bereits Planungskosten angefallen waren, stoppte das AA das Vorhaben. Es ließ stattdessen auf einem fremden Grundstück durch einen Investor einen Kanzleineubau errichten und mietete diesen an. Die vereinbarte Kaufoption konnte das AA bislang nicht realisieren.

Die beanstandeten Entscheidungen des AA führten zu Kosten in Millionenhöhe. Das AA hat bisher in keinem dieser Fälle eine nicht benötigte Liegenschaft wieder verkauft.

4.2 Würdigung

Für das Handeln der Verwaltung gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Vermögensgegenstände sollen nur erworben werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit erforderlich sind. Solche, die auf Dauer nicht mehr für Bundesaufgaben erforderlich sind, sollen veräußert werden.

Vor der Entscheidung über liegenschaftsbezogene Maßnahmen hat das AA also den konkreten Bedarf festzustellen. Es hat auch zu prüfen, ob Alternativen zum Erwerb, zur Anmietung oder der Sanierung von Liegenschaften im Ausland bestehen. Anschließend hat es anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu klären, welche Alternative wirtschaftlich ist. In den genannten Beispielen hat das AA weder den Bedarf nachgewiesen und Alternativen identifiziert noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Es hat in der Folge unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen, die Ausgaben in Millionenhöhe nach sich ziehen. Auch der

Betrieb und der Unterhalt dieser Liegenschaften werden weiterhin unnötige Kosten verursachen.

Zur Sicherstellung eines haushaltsrechtskonformen Liegenschaftsmanagements ist das AA aufgefordert, wirksame interne Kontrollmechanismen einzuführen. Damit soll es unwirtschaftliches Handeln frühzeitig erkennen und verhindern. Der Bundesrechnungshof hat dem AA zudem empfohlen, eine Strategie für Auslandsliegenschaften zu erarbeiten. Diese Strategie soll auch Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung von Residenzen setzen. Eine zeitgemäße Ausstattung erfordert einen angemessenen Standard, der für die Unterbringung und Aufgabenerfüllung der Beschäftigten des AA notwendig ist. Unnötig große Grundstücke und Gebäude gehören ebenso wenig dazu wie aufwendige Ausstattungen.

Der Bundesrechnungshof hat das AA schließlich aufgefordert, seine nicht benötigten Liegenschaften im Ausland konsequent zu identifizieren und möglichst verlustfrei zu veräußern. Dies gilt insbesondere für das haushaltsrechtswidrig erworbene Residenzgrundstück in Brüssel.

4.3 Stellungnahme

Das AA hat angekündigt, seine Verfahrensgrundsätze und Kontrollmechanismen zu Liegenschaftsentscheidungen in einer Organisationsuntersuchung zu überprüfen. Es werde den Fokus auf die Bedarfsfeststellung und Identifizierung von Bedarfsdeckungsalternativen legen.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einem strategischen Konzept zum Liegenschaftsmanagement hat das AA zurückgewiesen. Der weltweite Bestand an Liegenschaften könne nicht übergreifend gesteuert werden. Ob eine Residenz erforderlich ist, entschieden die Besonderheiten des jeweiligen Dienstortes. Gibt es wie in Brüssel mehrere Vertretungen an einem Dienstort, berücksichtige das AA bei Liegenschaftsentscheidungen strategische Aspekte aller Residenzen am Standort. Die vom Bundesrechnungshof geforderten zusätzlichen Kriterien seien fester Bestandteil der jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Zu dem Kauf einer zusätzlichen Residenz in Brüssel hat das AA vorgetragen, es habe den Bedarf für eine größere Residenz ermittelt und begründet. Zwei der bisher genutzten Residenzen seien sanierungsbedürftig. Die neue Residenz sei das einzig in Betracht kommende Objekt zur Bedarfsdeckung gewesen. Es sollte als Zwischenunterkunft dienen, während beide Bestandsresidenzen saniert werden. Das AA hat angekündigt, auf der Grundlage einer noch zu erarbeitenden Residenzstrategie zu entscheiden, auf welches Objekt in Brüssel es dauerhaft verzichten will. Darin werde es die geplanten Sanierungen und die mögliche Erweiterung einer Bestandsresidenz berücksichtigen.

An der Auslandsvertretung in Europa habe das AA den Verkauf eines nicht genutzten Kanzleigrundstücks bereits eingeleitet. Auch habe es den Grundstückskauf für die deutsche Auslandsschule im Nahen Osten aufgearbeitet. Hier will es regelmäßig prüfen, ob ein

kostenneutraler Verkauf möglich ist. Das AA will zudem prüfen, ob der Weiterbetrieb der nahezu unbewohnten Residenz der Auslandsvertretung in Afrika wirtschaftlich ist. Zu einem Kanzleierwerb dort stehe das AA in laufenden Verhandlungen.

Das AA identifiziere laufend seine nicht mehr benötigten Liegenschaften im Ausland. Sofern diese entbehrlich seien, bemühe es sich um deren Veräußerung.

4.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des AA bestätigt die Kritik des Bundesrechnungshofes. Das AA missachtet bei Erwerb und Unterhalt von Auslandsliegenschaften seit Jahren Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nicht mehr benötigte Liegenschaften identifiziert es nur schlep- pend, Verkäufe ziehen sich über einen langen Zeitraum. All dies verursacht unnötige Ausga- ben für Liegenschaften, die für die Aufgaben des Bundes nicht erforderlich sind.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom AA angekündigte Untersuchung seiner Verfah- rensgrundsätze und Kontrollmechanismen. Grundsätzliche strategische Überlegungen zur Vorhaltung und Bewirtschaftung von Residenzen fehlen aber noch immer. Der Bundesrech- nungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, das AA solle eine Residenzstrategie als ers- ten Schritt zu einer Liegenschaftsstrategie erarbeiten. Sie soll die bereits bestehenden Rege- lungen zur Bedarfsplanung sinnvoll ergänzen. Dies betrifft vor allem Kauf, Anmietung und Bewirtschaftung sowie die Größe und Ausstattung der Liegenschaften. Hierzu gehört, unnö- tig große Grundstücke und aufwendige Gebäudeausstattungen zu vermeiden. Konkret soll die Residenzstrategie Maßstäbe für eine wirtschaftliche und zeitgemäße Ausstattung identi- fizieren und Aspekte der Nachhaltigkeit und Energieeffizienz stärker berücksichtigen.

Die Residenzstrategie soll zudem verbindliche Meilensteine benennen sowie konkrete Ver- antwortlichkeiten und Standards für die Entscheidungsfindung festlegen. Auch die Doku- mentation der Entscheidungsfindung soll verbindlichen Standards folgen. Das AA hat geeig- nete Kontrollmechanismen einzuführen, damit es unwirtschaftliche Liegenschaftsentschei- dungen rechtzeitig erkennen und wirksam verhindern kann. Dass Kontrollmechanismen er- forderlich sind, zeigt der Kauf der Residenz in Brüssel. Obwohl das AA erklärt hat, Liegen- schäftsentscheidungen stets aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu treffen, die alle Liegenschaften einbezieht, hat es dies beim Kauf dieser Residenz missachtet.

Eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung gebietet, dass das AA seine nicht benö- tigten Liegenschaften konsequent identifiziert und möglichst verlustfrei veräußert. Durch den Erwerb nicht benötigter Liegenschaften schafft das AA Fakten. Es missachtet geltende Regelungen. Das ist nicht hinnehmbar. Neben den Anschaffungs- und Herrichtungskosten fallen dauerhaft auch Folgekosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausstattung der Liegen- schaften finanziell ins Gewicht. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das AA unver- züglich die Erforderlichkeit der bundeseigenen Residenzgrundstücke in Brüssel prüft. Es sollte mindestens eines der Grundstücke zügig veräußern.