

Abschließende Mitteilung
an das Bundespräsidialamt über die Prüfung

Anmietung einer Ausweichliegenschaft für das Bundespräsidialamt und den Bundespräsidenten



23. Juli 2026

Geschäftszeichen: I 2 - 0000801

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	7
2	Suche nach einer Ausweichliegenschaft	10
2.1	Sachverhalt.....	10
2.2	Vorläufige Würdigung	15
2.3	Vorläufige Empfehlung.....	17
2.4	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes.....	18
2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	18
3	Ermittlung und Änderungen des Raum- und Flächenbedarfs	19
3.1	Sachverhalt.....	19
3.2	Vorläufige Würdigung	27
3.3	Vorläufige Empfehlung.....	29
3.4	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes.....	29
3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	30
4	Von der Infrastrukturvereinbarung zum Mietvertrag	31
4.1	Wesentliche Fragen des Mietverhältnisses noch nicht geregelt.....	32
4.2	Nutzerspezifische Anlagen des Bundespräsidialamts.....	34
4.3	Erstausstattung der Ausweichliegenschaft.....	36
4.4	Zwischenfazit	39
4.5	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes.....	40
4.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	40
5	Dokumentenmanagement im Bundespräsidialamt.....	41
5.1	Sachverhalt.....	41
5.2	Vorläufige Würdigung	43
5.3	Vorläufige Empfehlung.....	43
5.4	Stellungnahme des Bundespräsidialamtes.....	44
5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	44
6	Fazit	45

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BEA *Neubau eines Bürogebäudes für Bundesbehörden in der Elisabeth-Abegg-Straße, Berlin*

BImA *SiBundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BKA *Bundeskriminalamt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BPol *Bundespolizei*

E

ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement*

ES-Bau *Entscheidungsunterlage Bau gemäß RBBau (alt)*

F

FPU *Finale Projektunterlage gemäß RBBau (neu)*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

0 Zusammenfassung

Bundespräsident und Bundespräsidialamt werden im Sommer 2026 eine Ausweichliegenschaft in Berlin beziehen, damit der Berliner Amtssitz „Schloss Bellevue“ umfassend saniert werden kann. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und wie das Bundespräsidialamt bei der Suche nach dieser Ausweichliegenschaft die Gebote von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet hat. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundespräsidialamtes stellt der Bundesrechnungshof Folgendes abschließend fest:

0.1

Das Bundespräsidialamt folgte nach einer fast dreijährigen ergebnislosen Suche dem Vorschlag der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), einen noch zu errichtenden Neubau anzumieten. Es traf diese Entscheidung in der Annahme fehlender Alternativen, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung strukturiert zu untersuchen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundespräsidialamt empfohlen, bei künftigen Entscheidungen zur Deckung seines Raum- und Flächenbedarfs frühzeitig und umfassend seine Ziele zu beschreiben und Handlungsalternativen systematisch zu bewerten.

Das Bundespräsidialamt hielt sein Vorgehen auch in der Rückschau für vorzugswürdig, weil eine Bewertung möglicher Objekte nicht mit allgemeinen Vorgaben, sondern nur liegenschaftsbezogen möglich sei. Dass ein seinerzeit identifiziertes Risiko doch nicht eingetreten ist, sei nicht absehbar gewesen und spreche nicht gegen die Richtigkeit der Entscheidung, einen Neubau anzumieten.

Die Argumente überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Strukturierte Bedarfsermittlungen und methodengerechte Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind notwendige und wichtige Grundlagen für alle finanzwirksamen Entscheidungen (Tz. 2).

0.2

Nachdem sich das Bundespräsidialamt im Jahr 2021 für die Anmietung eines Neubaus entschieden hatte, stimmte es bereits ein Jahr später dem Vorschlag von Bauverwaltung und Bauherrin für einen Annexbau zu. Hierdurch werden seine Mietkosten die Annahmen aus dem Jahr 2021 um fast 20 % überschreiten. Ob und welche alternativen Lösungsansätze das Bundespräsidialamt vor seiner Entscheidung untersucht hatte, hatte es nicht hinreichend dokumentiert. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundespräsidialamt empfohlen, seine Entscheidungen künftig sorgfältiger zu dokumentieren, um die Wirtschaftlichkeit seines Handelns belegen zu können.

Das Bundespräsidialamt verwies darauf, dass der Anstieg der Flächen von ihm nicht zu vertreten sei. Zudem sei ein Anstieg um 10 % gegenüber der ursprünglichen Planung keine für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens relevante Größe.

Erwartbare Ausgabensteigerungen für das Bundespräsidialamt von 20 % hält der Bundesrechnungshof durchaus für finanziell bedeutsam. Er hält an seiner Auffassung fest, dass sich nur durch belastbare strukturierte Untersuchungen belegen lässt, ob Entscheidungen wirtschaftlich waren (Tz. 3).

0.3

Obwohl die Ausweichliegenschaft Ende 2025 von der BImA an das Bundespräsidialamt übergeben werden sollte, hatten Bundespräsidialamt und BImA im September 2025 noch nicht alle Fragen geklärt und noch keinen Mietvertrag abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof hielt es für bedenklich, dass zu diesem Zeitpunkt noch keine Vereinbarungen getroffen waren, und hatte dem Bundespräsidialamt empfohlen, schnellstmöglich den Vertrag zu schließen. Das Bundespräsidialamt sollte dabei insbesondere darauf achten, dass die bereits im Jahr 2021 mit der Infrastrukturvereinbarung getroffenen Festlegungen nicht zu seinem Nachteil geändert werden und es keine Kosten übernehmen muss, die es nicht verursacht hat.

Das Bundespräsidialamt hat mit seiner Stellungnahme nun versichert, dass die Vertragsparteien die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Regelungslücken bereits geschlossen hätten. Im Juli 2026 teilte es zudem mit, dass die Ausweichliegenschaft im Juni dem Bundespräsidialamt übergeben wurde und es im Juli umgezogen ist.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass dem Bundespräsidialamt seine Ausweichliegenschaft nun zur Verfügung steht und geht davon aus, dass der Mietvertrag schnellstmöglich unterzeichnet wird (Tz. 4).

0.4

Die Akten des Bundespräsidialamtes haben die wesentlichen Abwägungen und Prozessschritte bei der Entscheidungsfindung nicht vollständig abgebildet. Die Dokumentation des Bundespräsidialamtes entsprach nicht den selbstgesetzten Maßstäben und wird den Grundsätzen für eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht gerecht. Das Bundespräsidialamt muss sicherstellen, dass es alle aktenrelevanten Vorgänge vollständig dokumentiert. Die Einführung der elektronischen Akte hat der Bundesrechnungshof dabei als Chance gesehen, alle entscheidungsrelevanten Vorgänge zügig zu dokumentieren und zugleich die Zugriffsmöglichkeiten zu erleichtern.

Das Bundespräsidialamt will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen (Tz. 5).

1 Vorbemerkung

Ausweichliegenschaft für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt

Das Bundespräsidialamt ist eine oberste Bundesbehörde. Es unterstützt den Bundespräsidenten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Staatsoberhaupt. Das Schloss Bellevue ist der Berliner Amtssitz des Bundespräsidenten.¹ Auf dem Gelände des Schlosses befindet sich auch das Verwaltungsgebäude des Bundespräsidialamts.² Das Verwaltungsgebäude sowie das Schloss Bellevue sollen grundlegend saniert werden.³ Die geplanten Baumaßnahmen werden nach Darstellung des Bundespräsidialamtes so umfangreich sein, dass sie aus baufachlichen Gründen nicht während des laufenden Betriebs ausgeführt werden können. Das Bundespräsidialamt hatte deshalb im Jahr 2017 entschieden, dass der Bundespräsident und alle Beschäftigten sowohl des Schlosses Bellevue als auch des Verwaltungsgebäudes⁴ während der Sanierungsmaßnahmen in eine gemeinsame Ausweichliegenschaft ziehen sollen.

Seit Ende des Jahres 2017 suchte das Bundespräsidialamt daher mit Unterstützung der BImA nach einem geeigneten Bestandsgebäude als Ausweichliegenschaft. Nachdem diese Suche ohne Erfolg geblieben war, schlug die BImA dem Bundespräsidialamt die Anmietung eines noch zu errichtenden Neubaus vor, der zunächst als Ausweichliegenschaft für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt dienen sollte. Dafür errichtete die BImA als Eigentümerin des Grundstücks Elisabeth-Abegg-Straße 2 in Berlin⁵ ein Bürogebäude für Bundesbehörden in der Elisabeth-Abegg-Straße, Berlin – BEA. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als zuständige Bundesbaubehörde plante und führte dieses Bauvorhaben aus. Der BEA-Neubau musste dabei die sehr herausfordernden und spezifischen repräsentativen, funktionalen und sicherheitstechnischen Anforderungen für die Zwischenunterbringung des Bundespräsidenten erfüllen. Das BBR plante die Ausweichliegenschaft in Hybridbauweise mit einem möglichst hohen Anteil an Modul- beziehungsweise Systembau (in Holzbauweise).⁶ Es begründete diese Bauweise u. a. mit der schnelleren Umsetzbarkeit im Vergleich zum

¹ Bis zur Entscheidung von Bundespräsident Richard von Weizsäcker im Jahre 1994, den Amtssitz des Staatsoberhauptes ins Schloss Bellevue nach Berlin zu verlegen, war die Villa Hammerschmidt der erste Amtssitz des Bundespräsidenten (Abruf 10. Juli 2026).

² Das zwischen 1996 und 1998 neu erbaute Verwaltungsgebäude für das Bundespräsidialamt befindet sich neben dem Schloss Bellevue. Das Schlossgebäude ist ein Baudenkmal, die angeschlossene Parkanlage ein eingetragenes Gartendenkmal. Auf dem Areal befindet sich auch das Wachgebäude der Bundespolizei (BPoI), vgl. Lageplanskizze, Abbildung 1 der Anlage.

³ Vgl. „Baumaßnahmen am Berliner Amtssitz“. Danach sind ab dem Auszug des Bundespräsidialamtes bis zur Fertigstellung acht Jahre veranschlagt (Abruf 10. Juli 2026).

⁴ Rund 250 Beschäftigte des Bundespräsidialamtes, des Bundeskriminalamtes (BKA), und der BPoI.

⁵ Vgl. Lageplanskizze, Abbildung 2 der Anlage.

⁶ Vgl. „Bauprojekt Bürogebäude für Bundesbehörden – Neubau“ (Abruf 10. Juli 2026).

herkömmlichen Bauen angesichts des engen Terminplans bis zum Umzug des Bundespräsidialamtes.

Abbildung 1

Bauschild zeigt Beteiligte im Neubauprojekt „BEA“

Im Mittelpunkt des Bauprojektes steht als Eigentümerin und Bauherrin die BImA. Die Bauplanung und -ausführung liegt beim BBR, das wiederum externe Firmen mit der Baudurchführung beauftragt. Das Bundespräsidialamt wird mit seiner Rolle als (Erst)Nutzer und (Erst)Mieter ausgewiesen.

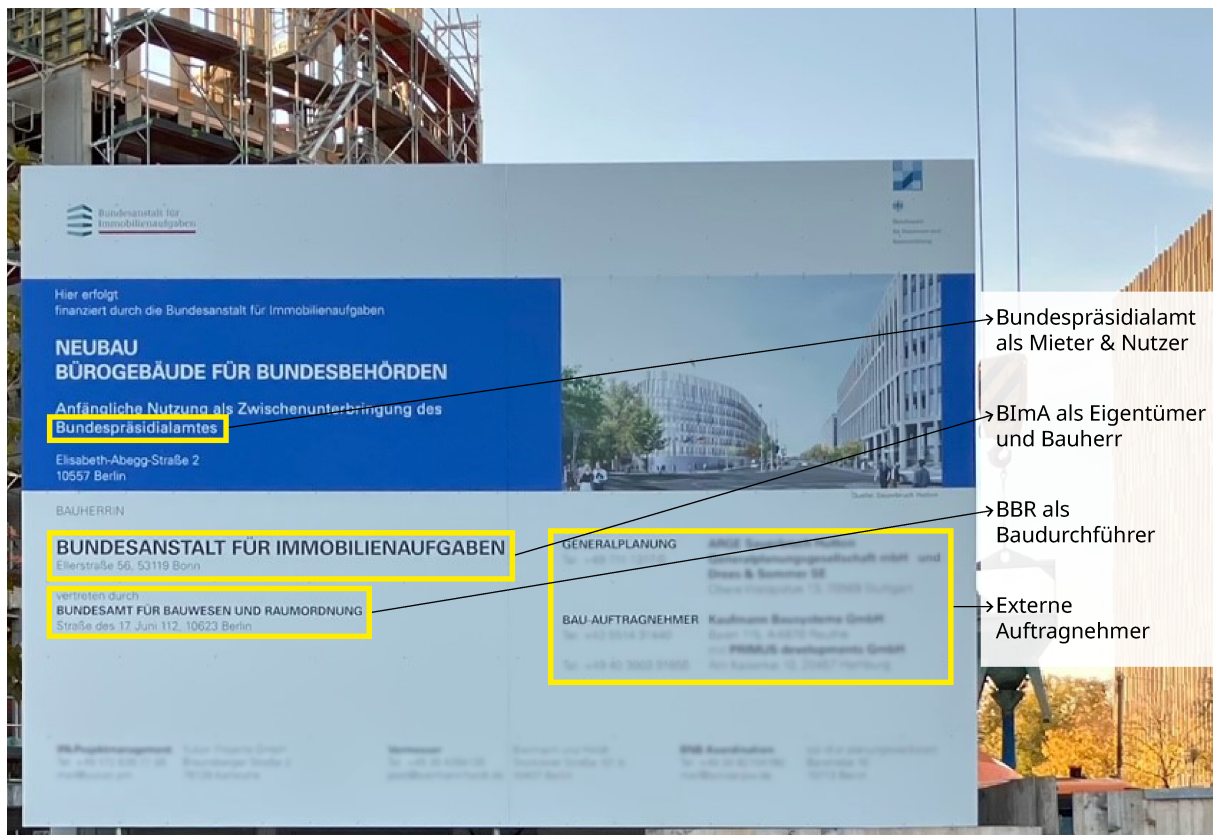


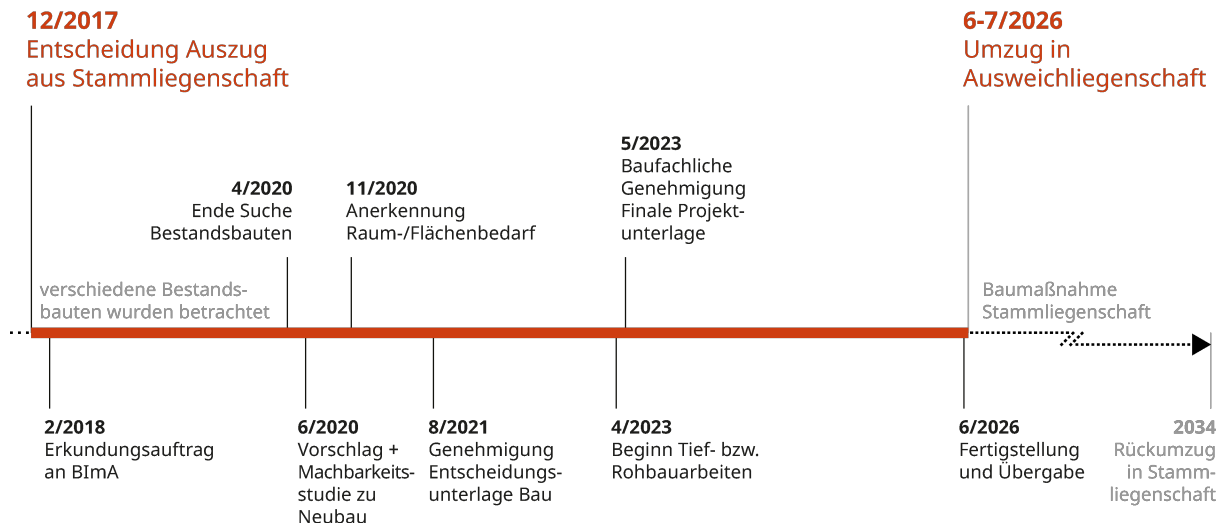
Foto: Bundesrechnungshof (24. Oktober 2024).

Im Herbst 2025 beabsichtigte die BImA, das Objekt im November 2025 an das Bundespräsidialamt zu übergeben; Bundespräsident und Bundespräsidialamt wollten Ende März 2026 in die Ausweichliegenschaft umziehen. Mit seiner Stellungnahme teilte das Bundespräsidialamt zunächst mit, dass die Übergabe der Liegenschaft nunmehr für Mai 2026 geplant sei. Der Umzug sollte spätestens im Juli 2026 stattfinden. Im Juni 2026 teilte es uns mit, dass die Liegenschaft nunmehr an das Bundespräsidialamt übergeben wurde. Im Juli 2026 hat es die Ausweichliegenschaft bezogen.

Abbildung 2

Von der Umzugsentscheidung bis zum Umzug

Im Jahr 2017 traf das Bundespräsidialamt die Entscheidung, während der Sanierung aus seiner Stammliegenschaft vollständig auszuziehen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Verschiedene Planungs- und Haushaltsunterlagen des Bundespräsidialamtes.

Das Bundespräsidialamt verwaltet seine Liegenschaftsangelegenheiten bisher vollständig selbst.⁷ Für den Betrieb seiner Liegenschaften sind Referate der Abteilung Zentrale Angelegenheiten (Z) zuständig. Seit dem Jahr 2018 gibt es das Referat „Z 6 - Bau, Technik, Liegenschaften“, welches das Bundespräsidialamt eingerichtet hat, um die Baumaßnahme einschließlich der Ersatzunterbringung des Amtes zu begleiten.

Das Bundespräsidialamt plante für die Anmietung mit jährlichen Ausgaben von insgesamt 16,0 Mio. Euro ab dem Jahr 2026.⁸ Die Ausgaben für Mieten zählen künftig neben den Personalausgaben zu den größten Ausgabenpositionen im Einzelplan 01. Hinzu kommen jährliche Ausgaben für die Bewirtschaftung der vom Bundespräsidialamt genutzten Gebäude und Liegenschaften. Im Jahr 2026 sind hier 2,0 Mio. Euro für die Ausweichliegenschaft eingeplant.

⁷ Das Bundespräsidialamt hat von der Ausnahmeregelung in § 2 Absatz 4 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Ausnahme für Verfassungsorgane) Gebrauch gemacht und seine Liegenschaften nicht an die BImA übertragen.

⁸ Vgl. Soll-Ausgaben bei Kapitel 0112 Titel 518 02 (Mieten und Pachten im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (ELM)). Im Jahr 2025 soll nur eine anteilige Miete anfallen. Im Bundeshaushalt 2025 sind Mietausgaben für die Ausweichliegenschaft von insgesamt 5,1 Mio. Euro vorgesehen.

Gegenstand und Ablauf der Prüfung

Wir haben die geplante Anmietung einer Ausweichliegenschaft für das Bundespräsidialamt und den Bundespräsidenten geprüft. Schwerpunkt war, ob und wie das Bundespräsidialamt hierbei die Gebote von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eingehalten hat. Dazu gehört insbesondere, ob und wie es den Raum- und Flächenbedarf für eine Ausweichliegenschaft ermittelt und begründet hat und wie es auf dieser Grundlage gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO alle möglichen Varianten zur Deckung dieses Bedarfs geprüft hat.

Nicht Gegenstand unserer Prüfung waren das Handeln der BImA als Eigentümerin und künftige Vermieterin sowie des BBR als bauausführende Verwaltung.

Nach dem Einführungsgespräch im Bundespräsidialamt haben wir dort sowie auch bei der BImA und beim BBR örtlich erhoben und dabei auch die Liegenschaften Schloss Bellevue und Villa Hammerschmidt in Augenschein genommen. Einen Entwurf dieser Prüfungsmitteilung haben wir dem Bundespräsidialamt am 11. Dezember 2025 übermittelt. Die – mit BBR und BImA abgestimmte – Stellungnahme des Bundespräsidialamtes vom 20. April 2026 haben wir berücksichtigt und stellen das Prüfungsergebnis nunmehr abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO fest.

2 Suche nach einer Ausweichliegenschaft

2.1 Sachverhalt

Regelungsrahmen

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO muss das Bundespräsidialamt bei allen finanzwirksamen Entscheidungen – wie es z. B. die geplante Anmietung einer Ausweichliegenschaft ist – **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchführen. Die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) konkretisieren dies und geben vor, dass bereits bei der Planung von Maßnahmen alternative Lösungsmöglichkeiten der Bedarfsdeckung und die Kosten, einschließlich der Folgekosten, zu untersuchen sind.⁹ Entsprechend den jährlichen Rundschreiben des Bundesministeriums der

⁹ Vgl. RBBau in der bis zum 30. September 2022 gültigen Fassung (RBBau alt), Abschnitt K5 (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“, Mai 2012, Nummer 3.3 (Beschaffungsvarianten) sowie Nummer 4 (Ablauf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).

Finanzen (BMF) zur Haushaltsaufstellung soll für Unterbringungsmaßnahmen im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (ELM) die Entscheidung über die Unterbringungsvariante auf Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der BImA getroffen werden.

Erster Schritt ist immer eine **Bedarfsermittlung**. Der Bedarfsträger – hier das Bundespräsidialamt – muss seine Anforderungen an die Ausweichliegenschaft hinreichend ermitteln und möglichst konkret beschreiben. Dies bezieht sich nicht nur auf den allgemeinen quantitativen Raum- und Flächenbedarf¹⁰, sondern auch auf besondere, unter Umständen lediglich qualitativ beschreibbare Anforderungen. Denn je genauer das Bundespräsidialamt seine Anforderungen definiert, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es ein Objekt findet, dass seine Bedarfsanforderungen möglichst optimal erfüllt. Vorliegend sind dies z. B. Anforderungen an Repräsentationszwecke für das Staatsoberhaupt selbst und dessen Gäste sowie Sicherheitsaspekte. Darüber hinaus muss das Bundespräsidialamt auch Aussagen zur Dringlichkeit treffen. Bei alledem ist es seine Aufgabe zu definieren, ob es jeweils zwingende Kriterien gibt oder wie es die verschiedenen, teilweise gegenläufigen Anforderungen gewichtet und miteinander in Einklang bringt. Sofern es im Laufe des Prozesses neue Erkenntnisse erlangt, kann es diese wiederum nutzen, um seine Bedarfsdefinition zu verfeinern bzw. anzupassen.

Zu einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehört es bereits in der Planungsphase u. a., alle **Handlungsalternativen** zur Deckung des Raum- und Flächenbedarfs zu betrachten. Hierbei sind alle Grundstücke und Objekte einzubeziehen, die grundsätzlich den beabsichtigten Zweck erfüllen oder geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen.¹¹ Dies ist dann die Grundlage für alle Entscheidungen bis hin zu einer abschließenden Erfolgskontrolle. Das Bundespräsidialamt kann so auch frühzeitig erkennen, wenn es seinen ermittelten Bedarf nicht optimal decken kann (z. B. weil die Zahl von potenziell geeigneten Liegenschaften begrenzt ist). Es kann dann insbesondere prüfen, ob und wie es ihn nachjustiert.

Suche nach einer geeigneten Bestandsliegenschaft

Nach der Entscheidung zum vollständigen Auszug aus seiner Stammliegenschaft im Jahr 2017 suchte das Bundespräsidialamt zunächst erfolglos in eigener Verantwortung nach geeigneten Objekten auf dem Berliner Immobilienmarkt.¹²

¹⁰ Vgl. RBBau (alt), Abschnitt E, Nummer 2.2.1 (Bedarfsplanung).

¹¹ Vgl. Nummern 2.1 und 2.3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 7 BHO.

Vgl. Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, zuletzt geändert mit Rundschreiben vom 17. Mai 2024, Gz.: II A 3 – H 1012-6/23/10003:006, Kapitel C., IV.; vgl. auch Demir in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Randnummer 24 ff. zu § 7 BHO (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase).

Auch die Konsequenzen einer Beibehaltung des Status Quo (Alternative „Nichtdurchführung der Maßnahme“) sind in diese Vorüberlegungen einzubeziehen.

¹² Es holte dafür Erkundigungen bei anderen Behörden ein, sondierte den Berliner Immobilienmarkt und kontaktierte Maklerfirmen, erhielt jedoch keine geeigneten Angebote.

Ende des Jahres 2017 bat das Bundespräsidialamt die für die einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes zuständige BImA um Unterstützung bei der Suche. Seinen Raum- und Flächenbedarf beschrieb es dabei mit einigen kurzen Stichworten und bat um eine Anmietung möglichst bis zum 1. Juli 2021.¹³

Um den Raum- und Flächenbedarf strukturiert zu ermitteln, sehen die RBBau bestimmte Mindestanforderungen vor. Diese sind im sogenannten Muster 13 zusammengestellt. Die BImA bat daher das Bundespräsidialamt um mehr Details in Anlehnung an Muster 13 RBBau und zu den Sicherheitsanforderungen. Daraufhin erläuterte das Bundespräsidialamt seinen Bedarf im Herbst 2018 in einem groben Anforderungsprofil. Dort hieß es unter anderem: „Lage: in der Innenstadt [...] Flächenbedarf: Insgesamt besteht ein Bedarf von rd. 6.500 m² [...] Zusätzlich sind repräsentative Flächen (rd. 1 000 m²) [...] anzumieten“. Die Angaben blieben hinter den im Muster 13 vorgesehenen Informationen zurück. So beschrieb das Bundespräsidialamt weder die Anzahl und Qualität der benötigten Räume noch die Anforderungen an die Repräsentationsflächen und an die nachbarschaftliche Umgebung der Ausweichliegenschaft näher. Das Anforderungsprofil enthielt auch grundsätzliche Anforderungen an die Sicherheit, ohne jedoch konkrete Kriterien zu benennen. Das Bundespräsidialamt erläuterte dazu, dass das hierfür zuständige BKA keinen detaillierten Rahmen vorgebe, sondern die Sicherheitsanforderungen immer anhand der konkreten Objekte prüfe.

Zu diesem Zeitpunkt strebte das Bundespräsidialamt einen Einzug in die Ausweichliegenschaft im Jahr 2022 an und ging von einer Nutzungszeit (mit Puffer) von acht bis zehn Jahren aus.

Die BImA sichtete Angebote am Immobilienmarkt, holte Exposés dazu ein und leitete diese sowie weitere Unterlagen von Bestandsgebäuden des Bundes an das Bundespräsidialamt. Ausgehend von den vom Bundespräsidialamt übermittelten groben Anforderungsmerkmalen schlossen BImA und Bundespräsidialamt viele Objekte aus. Sie begründeten dies jeweils objektspezifisch u. a. auch damit, dass die Fläche einzelner Objekte zu groß sei. Seine ursprüngliche Bedarfsanforderung veränderte das Bundespräsidialamt im Verlaufe des Prozesses nicht.

Einige von der BImA angebotene Liegenschaften schienen zunächst geeignet. Nach näherer Prüfung durch das Bundespräsidialamt bzw. Besichtigung und Einschätzung der Sicherheitsbehörden schieden sie jedoch fast alle entweder wegen nicht ausräumbarer Sicherheitsbedenken oder wegen zu geringer Größe aus. Auch dies begründete das Bundespräsidialamt objektspezifisch.

¹³ Das Bundespräsidialamt beschrieb die Anzahl der unterzubringenden Beschäftigten, den Mindestbedarf an Stellplätzen für Dienstfahrzeuge und Fahrzeuge der Gäste des Bundespräsidenten, erwähnte den Bedarf an Lagerflächen und einen erhöhten Flächenbedarf für die Aufgaben des Staatsoberhauptes.

Ein potenziell geeignetes Bestandsobjekt

Einzig ein Objekt in Berlin-Tiergarten (nachfolgend: Bestandsobjekt) schätzten alle Beteiligten auf der Nutzerseite (Bundespräsidialamt, BKA, BPol) nach einer Besichtigung Mitte Dezember 2018 als für das Bundespräsidialamt und den Bundespräsidenten, inklusive einer Veranstaltungsnutzung, sehr geeignet ein. Das Bundespräsidialamt bat die BImA um die Anmietung ab Anfang 2024. In der Folge bereiteten die Beteiligten die Anmietung vor: So erstellte das BKA eine umfassende Sicherungskonzeption mit einigen Empfehlungen zum materiellen Objektschutz. Zudem verhandelte das Bundespräsidialamt mit dem Eigentümer des Nachbargrundstückes über die temporäre Nutzung dieses Grundstückes, um dort nötige Sicherungsinfrastruktur zu erstellen. Anfang Mai 2019 übermittelte der Vermieter der BImA und dem Bundespräsidialamt den Entwurf eines Mietvertrags, der auch bereits die erforderlichen Ausbau- und Umbaumaßnahmen für Zwecke des Bundespräsidialamtes regelte. Das Bestandsobjekt hatte eine Gesamtgröße von 10 755 m² einschließlich Büroflächen von insgesamt 8 611,2 m², weitere umfassende Lagerflächen und insgesamt 45 Stellplätze. Vorgesehen waren

- eine monatliche Gesamtmiete (einschließlich Nebenkostenvorauszahlung) von rund 300 000 Euro,
- etwa 14,2 Mio. Euro für bereits kalkulierte Aus- und Umbauplanungen und spätere Rückbauten sowie
- noch nicht näher bezifferte Kosten für die Herrichtung des Nachbargrundstücks.

Ende Mai 2019 erfuhr das Bundespräsidialamt, dass auf dem benachbarten Grundstück ein Bundesministerium eine umfangreiche Baumaßnahme plante. Diese sollte 2024 beginnen und im Jahr 2027 abgeschlossen sein. Das Bundespräsidialamt befürchtete dadurch Einschränkungen für die Nutzung des Bestandsobjektes.¹⁴ Es wollte jedoch zunächst an der geplanten Anmietung festhalten, da die Suche nach der Liegenschaft deutlich gezeigt habe, dass es kaum zweckmäßige Alternativen im Innenstadtbereich gäbe. Nach – aus Sicht des Bundespräsidialamtes - erfolglosen Abstimmungen mit dem Bundesministerium entschied es Ende September 2019, diese Planungen nicht weiter zu verfolgen. Das Bundespräsidialamt teilte der BImA mit, dass die Liegenschaft aus seiner Sicht letztlich doch nicht geeignet sei. Zu den Hintergründen vermerkte es, dass die erforderlichen Umbauten (zur Verlegung der Baustellenzufahrt wären weitere – bis dahin nicht vorgesehene – Anpassungen an der Einfriedung und der Zufahrt zum Bestandsobjekt erforderlich gewesen) und Maßnahmen im öffentlichen Straßenland zwar grundsätzlich möglich erschienen, sich jedoch als wesentlich aufwendiger und komplexer darstellen würden, als ursprünglich angenommen. Ferner führte es in einem internen Vermerk aus: „Neben dem zu betreibenden baulichen Aufwand und den mit den einzuholenden Genehmigungen [.....] verbundenen Risiken sind

¹⁴ Das Bundespräsidialamt erläuterte dazu insbesondere den erwarteten Baulärm und die mit den Arbeiten verbundenen Erschütterungen, Schmutzbelästigungen, Sicherheitsprobleme (das Bundespräsidialamt plante für Staatsbesuche Sperrungen einer angrenzenden Straße, die Baubehörde benötigte die Straße jedoch als Baustellenzufahrt) sowie ein mangelhaftes Ambiente für repräsentative Aufgaben.

insbesondere die Belastung durch eine Großbaustelle in direkter Nachbarschaft (in rd. 15 m Entfernung) als nicht tragbar zu bewerten. Insbesondere da der Bundespräsident selbst die Räumlichkeiten nutzen soll, ist das Anmieten eines Gebäudes direkt neben einer Großbaustelle und der damit einhergehenden Lärm- und Schmutzbelastung kaum zu vermitteln.“

Im Juli 2024 hatte diese Baumaßnahme noch nicht begonnen; das Bestandsobjekt war an eine Bundesoberbehörde vermietet.

Entscheidung für einen Neubau

Das Bundespräsidialamt bat die BImA im September 2019 erneut um Unterstützung bei der Suche nach einer geeigneten Ausweichliegenschaft. Die von der BImA in der Folge ermittelten Bestandsobjekte hatte das Bundespräsidialamt entweder bereits zuvor als ungeeignet bewertet oder sie schieden aus Sicht der Beteiligten aus. Insbesondere Objekte, die deutlich größer als 15 000 m² waren, betrachteten das Bundespräsidialamt und die BImA nicht näher, weil sie annahmen, dass eine wirtschaftliche Nutzung nur zusammen mit einem anderen Nutzer in Betracht käme.

Seit Februar 2018 hatte die BImA insgesamt mehr als 30 Angebote am Immobilienmarkt zu Bestandsimmobilien eingeholt und dem Bundespräsidialamt vorgeschlagen. Im März 2020 schlug sie nunmehr vor, einen Neubau auf einem bundeseigenen Grundstück zu errichten. Bauherr sollte die BImA sein, das Bundespräsidialamt sollte den Neubau als Erstnutzer für die Dauer seiner Sanierungsmaßnahme anmieten. Nach dessen Rückumzug wollte die BImA den Neubau – ggf. mit erforderlichen baulichen Anpassungen – an eine andere Bundesbehörde vermieten.

Die meisten der dafür in Betracht gezogenen Grundstücke schieden wegen Bedenken der Sicherheitsbehörden aus. Übrig blieb allein das Grundstück Elisabeth-Abegg-Straße 2 in Berlin-Tiergarten. Die BImA beauftragte das BBR, in einer Machbarkeitsstudie zu untersuchen, ob auf dem Grundstück die Raum- und Flächenbedarfe des Bundespräsidialamtes abgedeckt werden könnten. Vorgesehen war ein Gebäude in Modulbauweise, weil mit dieser schnelleren Bauweise eine Fertigstellung bis zum Jahr 2025 möglich wäre. Das BBR erstellte die Studie im Juni 2020. Es kam zu dem Ergebnis, dass der Raum- und Flächenbedarf des Bundespräsidialamtes gedeckt werden könne. Es gebe aber eine Reihe offener Fragen bzw. zu erwartender Probleme in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht. Zu den voraussichtlichen Baukosten enthielt die Machbarkeitsstudie keine Aussagen. Auf der Grundlage dieser Studie teilte das Bundespräsidialamt der BImA mit Schreiben vom 9. Juli 2020 mit, dass es das Grundstück für geeignet halte. Es bat, die weiteren Schritte für die Umsetzung des Projektes zu veranlassen.

Das Bundespräsidialamt hielt jeweils die Ergebnisse seiner Bemühungen in verschiedenen – in der Regel objektbezogenen – Vermerken fest. Es gab jedoch keine Unterlagen,

aus denen ersichtlich war, dass es sich zu diesem Zeitpunkt oder später – übergreifend und unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen - damit beschäftigt hatte,

- welche Kriterien die Ausweichliegenschaft zwingend erfüllen muss und welche fakultativ sind,
- ob ggf. eine geteilte Unterbringung z. B. der Verwaltung und des staatsrepräsentativen Bereichs in unterschiedlichen Berliner Liegenschaften¹⁵ in Betracht kommt,
- welche finanziellen Auswirkungen zeitliche Verzögerungen bei der Suche haben, insbesondere auch mit Blick auf die geplante umfangreiche Sanierung der Stammliegenschaft.

Das Bundespräsidialamt erläuterte dazu, dass die BImA die Variantenuntersuchung betreut habe. Es forderte von der BImA aber keine entsprechenden Dokumente an.

Im Herbst 2020 erstellte das Bundespräsidialamt die von den RBBau vorgesehene förmliche Bedarfsermittlung, welche die Grundlage für die spätere Bauunterlage war. Nachdem die zuständigen Behörden¹⁶ diese Bauunterlage genehmigt hatten, schloss das Bundespräsidialamt mit der BImA eine sogenannte Infrastrukturvereinbarung ab und verpflichtete sich damit, die Ausweichliegenschaft anzumieten. Die voraussichtliche Miete sollte 13 Mio. Euro jährlich betragen, die Liegenschaft Anfang 2025 an das Bundespräsidialamt übergeben werden. Im Juni 2021 fasste die BImA ihre Bemühungen und den Abschluss des Erkundungsverfahrens in einem Vermerk zusammen.¹⁷

2.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben festgestellt, dass das Bundespräsidialamt bei der Suche nach einer Ausweichliegenschaft vor vielen Herausforderungen stand. Es ging um die schwierige Aufgabe, eine temporäre Unterkunft zu finden, die nicht nur den „normalen“ Ansprüchen einer obersten Bundesbehörde genügt, sondern auch als Repräsentanz und zur Aufgabenerfüllung des Staatsoberhauptes geeignet ist. Die Parameter konnte es nur zum Teil selbst (mit)bestimmen, beispielsweise welche Repräsentationsmaßstäbe der Bundespräsident im internationalen und nationalen Kontext ansetzt und in welchem Maß bei einer temporären Zwischenunterbringung Abstriche von den sonst üblichen Repräsentationsanforderungen möglich sind. Teilweise war es fremdbestimmt, vor allem bei den polizeilichen Sicherheitsanforderungen. Hinzu kam, dass der Immobilienmarkt in Berlin

¹⁵ Auf Nachfrage erläuterte das Bundespräsidialamt, dass der Bundespräsident zwingend in der Nähe der anderen Verfassungsorgane sein müsse. Schon deshalb kämen andere Standorte, z. B. die Villa Hammerschmidt (Amtssitz des Bundespräsidenten in Bonn) nicht in Betracht. In Bonn fehlten zudem Unterbringungsmöglichkeiten für das Amtspersonal. Auch sei die Villa Hammerschmidt erheblich sanierungsbedürftig.

¹⁶ Das damalige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) war für die baufachliche Genehmigung zuständig, das BMF für die haushaltsmäßige Anerkennung. Das BMF erkannte eine Kostenobergrenze von 112 926 000 Euro an.

¹⁷ Im Juli 2021 erstellte die BImA nach Aufforderung durch das BMF eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese beschäftigte sich ausschließlich mit der Bebauung des Grundstücks an der Elisabeth-Abegg-Straße und möglichen Varianten des dort geplanten Neubaus.

begrenzt ist. Das Bundespräsidialamt stand unter Zeitdruck, weil die Zwischenunterbringung bezugsfertig sein musste, bevor es seine Sanierungsmaßnahme im Spreeweg beginnen konnte. Und dabei musste es auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachten.

Diese komplexen Anforderungen haben von Beginn an erwarten lassen, dass die Suche nicht einfach werden würde. Hätte das Bundespräsidialamt von Anfang an seinen Bedarf hinreichend ermittelt und ausformuliert und auf dieser Grundlage vorab die Varianten miteinander verglichen, wäre es besser in der Lage gewesen, bei den jeweilig anstehenden Entscheidungen alle relevanten Aspekte angemessen zu gewichten, zu berücksichtigen und damit den Weg der Entscheidungsfindung und die Entscheidung selbst schlüssig zu begründen. Dies hat es jedoch nur unzureichend getan.

Im Einzelnen:

- Das Bundespräsidialamt hat seinen Raum- und Flächenbedarf mit allen Besonderheiten, die mit der Unterbringung eines Staatsoberhauptes einhergehen, erst sehr spät in der gebotenen Detailliertheit definiert. Seine zeitlichen Ziele blieben vage, zwingende Kriterien sowie Handlungsspielräume hatte es nicht beschrieben. So war es auch für die in Anspruch genommenen externen Suchenden deutlich schwieriger, bedarfsgerechte Liegenschaften zu erkennen. Wegen der fehlenden Grundlagen konnte das Bundespräsidialamt seine laufenden Erfahrungen bei der Suche nicht systematisch einfließen lassen. So gestaltete sich die Suche offensichtlich schwieriger als erwartet. Dies hätte Anlass sein sollen, die Vorgaben zu überprüfen und an das anzupassen, was möglich ist.
- Eine umfassende Beschreibung seiner Ziele hätte es auch ermöglicht, die Dimension Dringlichkeit immer angemessen im Blick zu halten. Schließlich hatte sich die Ende 2017 begonnene Suche mit einer ursprünglich geplanten Anmietung ab Juli 2021 (dann beim Bestandsobjekt avisierte Anmietung Anfang 2024) inzwischen erheblich verzögert. Hier bestand das Risiko, dass Verzögerungen sich auch auf die Sanierung der Stammliegenschaft auswirken, da diese erst beginnen kann, wenn das Bundespräsidialamt umgezogen ist.
- Ein systematisches Vorgehen hätte auch das Denken in Handlungsalternativen deutlich erleichtert. So haben weder BImA noch Bundespräsidialamt beispielsweise in Betracht gezogen, eine eigentlich zu große Liegenschaft anzumieten und ggf. einen teilweisen Leerstand in Kauf zu nehmen, weil sie dies von vornherein als unwirtschaftlich ausgeschlossen haben. Ebenfalls hätten sie prüfen können, ob – entgegen der ursprünglichen Planung – eine Aufteilung auf mehrere kleinere, nahe beieinander liegende, Standorte möglich gewesen wäre.
- Vor seiner Entscheidung, wegen der befürchteten Nachteile durch die benachbarte Baustelle des Bundesministeriums das Bestandsobjekt nicht anzumieten, hätte das Bundespräsidialamt die Risiken systematisch bewerten müssen. Es hätte auch die Risiken der Ablehnung dagegenhalten müssen, zumal es damals keine konkrete

Alternative hatte und es eine Nichtdurchführung der Maßnahme ausschloss. Es war also völlig offen, ob, wann und zu welchem Preis es die benötigte Ausweichliegenschaft finden würde. Während auch im Jahr 2024 die Baumaßnahmen noch nicht begonnen hatten, waren die Risiken der Ablehnung - Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen¹⁸ - eingetreten.

→ Das Bundespräsidialamt ist dafür verantwortlich, seine Entscheidungen auf Grundlage sachgerechter Untersuchungen zu treffen, um diesen Risiken vorzubeugen. Sofern es **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Variantenbetrachtungen** nicht vollständig selbst erstellen konnte, hätte es diese bei der BImA einfordern und bei seiner Entscheidung berücksichtigen müssen. Dies hat es nicht getan. Als es sich letztlich für die Anmietung des Neubaus entschied, fehlten ihm diese Grundlagen. Auch ist nicht erkennbar, ob das Bundespräsidialamt die finanziellen Auswirkungen der zeitlichen Verzögerungen bei seinen Entscheidungen immer mitberücksichtigt hatte.¹⁹

Am Ende wählte das Bundespräsidialamt eine Lösung, die zu deutlichen zeitlichen Verzögerungen gegenüber den ursprünglichen Plänen führte und auch erheblich teurer war als insbesondere die vorher in Betracht gezogene Bestandsobjekt-Variante. Das Bundespräsidialamt hätte aber nur durch eine strukturierte Betrachtung der möglichen Varianten absichern können, ob dies die beste Lösung ist. Deswegen schreibt der Gesetzgeber auch eine formalisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Indem das Bundespräsidialamt dies seit dem Jahr 2017 nicht näher untersuchte, musste es seine Entscheidungen auf einer unzureichenden Grundlage treffen. Somit bleibt offen, ob die gefundene Lösung wirtschaftlich ist.

2.3 Vorläufige Empfehlung

Wir hatten dem Bundespräsidialamt nahegelegt, bei allen künftigen Entscheidungen zur Deckung seines Raum- und Flächenbedarfs (auch anlässlich der geplanten Anpassung, Modernisierung und Sanierung seiner Stammliegenschaft) strukturierter vorzugehen. Es sollte dabei so frühzeitig wie möglich alle realisierbaren Alternativen ergebnisoffen und vollständig identifizieren, die grundsätzlich den beabsichtigten Zweck erfüllen oder geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Es sollte dabei keine Variante vorzeitig verwerfen oder bereits im Vorfeld ausschließen.

Danach sollte das Bundespräsidialamt deren Wirtschaftlichkeit untersuchen und dabei für alle Varianten die voraussichtlichen (monetären und nicht monetären) Folgen

¹⁸ Die Kosten für den Neubau überstiegen diejenigen für das Bestandsobjekt: Nach den uns vorliegenden Zahlen wären über einen fünfjährigen Anmietzeitraum für den Einzelplan 01 Ausgaben angefallen, die im Vergleich zu den für den später beauftragten Neubau kalkulierten Mietausgaben von rund 80 Mio. Euro um einen zweistelligen Millionenbetrag niedriger gewesen wären.

¹⁹ Hier ist aufgrund gestiegener Mietpreise und eines gestiegenen Baupreisindex von einer Erhöhung auszugehen. In Berlin sind die durchschnittlichen Mieten für Bürogewerbeimmobilien seit dem Jahr 2022 um nahezu 10 % gestiegen. Der Baupreisindex für Büroneubauten ist dort im gleichen Zeitraum um mehr als 20 % gestiegen.

ermitteln und bewerten. Es sollte diese Untersuchung dann anlassbezogen fortschreiben, d. h. alle neuen Erkenntnisse einfließen lassen.

2.4 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes

Das Bundespräsidialamt hat die Ansicht vertreten, dass die von ihm praktizierte objektbezogene Auswahl eine sinnvolle Vorgehensweise gewesen war – auch rückschauend betrachtet. Eine detaillierte Raum- und Flächenbedarfsanalyse sowie eine systematische Risikobewertung zu Beginn des Suchprozesses wäre angesichts der praktischen Realitäten des Berliner Immobilienmarktes jedenfalls in der fraglichen Zeit nicht zielführend gewesen. Eine erste Marktübersicht habe gezeigt, dass das Angebot an Bestandsimmobilien nur durch eine objektbezogene Vorauswahl und Kategorisierung in „von vornherein ausgeschlossen“ und „(vorbehaltlich weiterer Untersuchungen) grundsätzlich in Frage kommend“ mit vertretbarem Aufwand zu sichten gewesen wäre. Hier hätte ein abstrakter Bedarfsmaßstab nicht geholfen. Vielmehr sei anhand der von der BImA übermittelten Angebote schnell deutlich geworden, dass erst anhand des jeweiligen konkreten Angebots und mit Abwägung von Vorteilen und Einschränkungen entschieden werden konnte, ob ein Objekt in die nähere Wahl gezogen werden könne. Hinzu käme, dass sich die gebäude- und umgebungsseits ergebenden Sicherheitsanforderungen durch das BKA nur unter Bezug auf eine konkrete Liegenschaft geprüft und eingeschätzt werden könnten.

Das Bundespräsidialamt hat zudem ausgeführt, es sei zutreffend, dass die Entscheidung gegen das Bestandsobjekt in Berlin-Tiergarten möglicherweise anders ausgefallen wäre, wenn damals bereits bekannt gewesen wäre, dass das konkrete Risiko einer Großbaustelle in unmittelbarer Nachbarschaft nicht eintreten würde. Dass die Großbaustelle nicht wie geplant begonnen wurde, spreche in der Rückschau aber nicht gegen die Richtigkeit der getroffenen Abwägungsentscheidung.

2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Argumente des Bundespräsidialamtes überzeugen uns nicht. Neue Argumente hat es nicht vorgetragen. Wir schließen nicht aus, dass es bei der Suche nach einer Liegenschaft für den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt sachgerecht oder sogar notwendig sein kann, vom Standardprozedere abzuweichen. Dies betrifft auch die Methodik, die Eignung von Bestandsliegenschaften nicht oder nicht allein anhand eines abstrakten Maßstabes, sondern nur einzelfallbezogen und anhand konkreter Objekte zu prüfen. Wenn das Bundespräsidialamt eine solche Abwägung zu Beginn des Prozesses getroffen hat, hätte es diese jedoch zumindest begründen und dies auch dokumentieren müssen.

Denn es gibt auch gewichtige Gründe gegen ein solches Vorgehen. Gerade wenn am Anfang nicht feststeht, ob es überhaupt ein geeignetes Objekt gibt, das alle Kriterien erfüllt, birgt eine objektspezifische Herangehensweisen auch methodische Risiken. Denn die Einzelbetrachtung der Objekte kann dazu führen, dass man am Ende möglicherweise die zuletzt verbliebene Option wählen muss, weil – wie hier der Fall – ein Nichthandeln nicht möglich ist. Auch die lange Dauer des Verfahrens ist kein Indiz darauf, dass das gewählte Verfahren die beste Variante war.

Wir halten daher unsere Auffassung aufrecht, dass das Bundespräsidialamt nur anhand einer systematischen Ermittlung und Betrachtung aller Handlungsmöglichkeiten – also mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – und einer hinreichenden Dokumentation dieses Prozesses hätte belegen können, dass die getroffenen Entscheidungen wirtschaftlich waren. Nur so ließe sich auch in der Rückschau belegen, dass die Entscheidung mit den seinerzeit vorhandenen Informationen die bestmögliche war. Das Bundespräsidialamt sollte stets darauf bedacht sein, sich hier nicht angreifbar zu machen.

Wir schließen diesen Punkt hiermit ab.

3 Ermittlung und Änderungen des Raum- und Flächenbedarfs

3.1 Sachverhalt

Regelungsrahmen

Das Bundespräsidialamt hatte entschieden, statt einer Bestandsliegenschaft einen noch von der BImA zu errichtenden Neubau als Ausweichliegenschaft anzumieten. Auch in dieser Konstellation trug es weiterhin die Verantwortung für ein wirtschaftliches und sparsames Handeln im Sinne von § 7 BHO. Dabei musste es seinen Raum- und Flächenbedarf präzise definieren, alle in Betracht kommenden Möglichkeiten zur Deckung seines Bedarfs untersuchen und dabei alle relevanten Faktoren sorgfältig und ergebnisoffen einbeziehen. Dies galt hier aufgrund der herausragenden Stellung des Nutzers (Staatsoberhaupt) und der Bedeutung des Projekts (zeitweise Repräsentanz des Staatsoberhauptes) in besonderem Maße: Als Verfassungsorgan hat der Bundespräsident eine weite Einschätzungsprärogative, wie er sein Amt ausfüllt und welche Ressourcen er dafür benötigt.

Nach der RBBau²⁰ musste das Bundespräsidialamt als Nutzer eine Bedarfsplanung erstellen. Es hatte dabei auch alle seine wesentlichen Anforderungen festzulegen und zu gewichten; dies betraf beispielsweise Standortpräferenzen, Sicherheitsanforderungen, besondere Bedarfe für Repräsentationszwecke (Flächen, Ausstattung usw.) und alle sonstigen Rahmenbedingungen, die absehbar Einfluss auf erforderliche Verkehrs- und Technikflächen haben (wie zum Beispiel Flächen für Kantinen). Der Raum- und Flächenbedarf und die daraus resultierenden (Miet)Ausgaben mussten mit dem BMF abgestimmt werden. Diese Bedarfsplanung war verbindliche Grundlage für die weitere Projektentwicklung.²¹

Die BImA als Eigentümerin und Bauherrin musste die Bedarfsplanung dann um ihre ggf. darüberhinausgehenden Bedarfe ergänzen.²² Das Ergebnis bildete die Basis für die sogenannte Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau), die vom BBR erstellt wurde. Die ES-Bau als haushaltsbegründende Unterlage nach § 24 BHO wurde mit einer Kostenobergrenze versehen und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt.

Die genehmigte Bauunterlage ist nach den seit Oktober 2022 geltenden RBBau neu die Grundlage für die weitere Planung bis hin zur finalen Projektunterlage (FPU) und die Baudurchführung. Damit Bauherr, Bauverwaltung und Nutzer ihre Verantwortlichkeiten und Interessen auch im weiteren Verlauf wahrnehmen können, sind in den RBBau auf mehreren Ebenen entsprechende Entscheidungsstrukturen und Gremien vorgesehen.²³ In diesen Gremien konnte und musste das Bundespräsidialamt darauf hinwirken, dass der Neubau seinen Bedarf passgenau und wirtschaftlich deckt.

Initiale Bedarfsermittlung

Nach der Entscheidung für die Anmietung des Neubaus ermittelte das Bundespräsidialamt im November 2020 seinen Raum- und Flächenbedarf mit den nach den RBBau vorgesehenen Musterblättern 12 (Stellenplan) und 13 (Raumbedarfsplan). Auf dieser Grundlage erkannte das BMF den Nutzflächenbedarf mit 8 162 m² an, darunter zahlreiche Lager- und Archivräume einschließlich klimatisierter Lagerflächen für

²⁰ Zu Beginn des Vorhabens galten bis 30. September 2022 die RBBau alt (Abschnitte D bzw. E, Nummern 2 bzw. 2.2.1). Die Beteiligten verständigten sich im Jahr 2022, die am 1. Oktober 2022 in Kraft getretenen neuen RBBau anzuwenden. Dort ist die Bedarfsplanung des Nutzers in Abschnitt C, Nummer 4 dargestellt.

²¹ RBBau (alt), Abschnitt E, Nummer 2.2.1 bzw. RBBau (neu) Abschnitt E, Nummer 3.3. Spätere Änderungen sind im Projekt in ihren Auswirkungen auf Qualitäten, Kosten, Termine und Risiken zu bewerten und im Änderungsregister zu erfassen.

²² RBBau (alt), Abschnitt E, Nummer 2.1. Denkbar wären generell Räume für Servicepersonal der BImA für die Objektbetreuung oder hier speziell Aspekte, die für die Nachnutzung wichtig sind.

²³ Die RBBau (neu) sehen in Abschnitt E, Nummer 1 („Verantwortlichkeiten im Bauprojekt (Projektgovernance)“) entsprechende Projekt- und Entscheidungsstrukturen vor.

Kunstgegenstände.²⁴ Aus den im Bundespräsidialamt vorhandenen Dokumenten ging nicht hervor, welche (Detail)Überlegungen es bei der Bedarfsermittlung angestellt oder wie es den Flächenbedarf mit den anderen Nutzern der Liegenschaft (BPol und BKA) abgestimmt hatte.

Anschließend schrieb das BBR seine Machbarkeitsstudie aus dem Juni 2020 fort. Auf Grundlage der definierten Anforderungen kam es im Dezember 2020 zu dem Ergebnis, dass der Raum- und Flächenbedarf des Bundespräsidialamts mit dem geplanten Neubau umgesetzt werden könnte. Hierfür sollte eine Teilbebauung (als erster Bauabschnitt)²⁵ genügen. Vorgesehen war ein Gebäude mit acht Geschossen (inkl. Parkebene im Untergeschoss). Nach dem Auszug des Bundespräsidialamtes als Erstnutzer sollte ein zweiter Gebäudeteil zur vollständigen Grundstücksauslastung errichtet werden.²⁶

Beteiligung des Bundespräsidialamts im Neubauvorhaben

Für das Bauprojekt implementierten die Projektbeteiligten entsprechend den Vorgaben der RBBau auf verschiedenen Ebenen diverse Gremien.²⁷ Die Überwachung des Projektfortschrittes und operative Entscheidungen übernahmen die Gremien auf der Koordinierungs- bzw. Projektebene; grundlegende Entscheidungen zum Projekt, insbesondere Festlegungen oder Änderungen des Projektrahmens, waren der sogenannten Lenkungsrunde vorbehalten. Das Bundespräsidialamt war in allen Gremien mit entscheidungsbefugtem Personal vertreten und konnte seine Interessen wahrnehmen. Insgesamt nahm es an weit über 100 Sitzungen von der Planung bis zur Ausführung der Baumaßnahme teil.

Vom anerkannten Bedarf zur ES-Bau

Für die ES-Bau schrieb das BBR gemeinsam mit dem Bundespräsidialamt dessen Raumbedarfsplanung fort und erstellte ein sogenanntes Anforderungsraumbuch²⁸ mit

²⁴ Z. B. Räume für Registraturen, Archive, Asservate, Karteikartenschränke, Lagerräume für Pressematerialien, Bilder, Staatsgeschenke, Büromöbel, Zwischenlager für Akten oder die Poststelle. In einem „Bilderlager“ sollen in klimatisierten Bereichen Kunstgegenstände eingelagert werden, die sich entweder im Ressortvermögen des Einzelplans 01 befinden oder von externen Leihgebern stammen. In einem „Staatsgeschenkelager“ wird jede Form von Geschenken an den Bundespräsidenten eingelagert. Vertreter des Bundespräsidialamts erläuterten, dass sich das Aufkommen der Geschenke an das Staatsoberhaupt in den letzten Jahren stark erhöht habe. Die Bestandsaufnahme, Aufbewahrungszeit und Aussonderung (Verwertung bzw. Vernichtung) dieser Gegenstände beanspruche erhebliche Ressourcen.

²⁵ In Berlin-Mitte an der Straße Alt-Moabit bis zur Ecke Moltkebrücke.

²⁶ Dies sollte planerisch bereits im ersten Bauabschnitt berücksichtigt werden.

²⁷ **Lenkungsebene:** Festlegung des Projektrahmens, Entscheidungen bei grundlegenden Änderungen, Treffen nach Bedarf in der sogenannten Lenkungsrunde. **Koordinierungsebene:** Überwachung des Projektfortschritts, Entscheidungen im Rahmen des Projekts, regelmäßige Koordinierungsrunden. Laut RBBau neu, Abschnitt E, Nummer 1 ist sie die Schnittstelle zwischen Projektebene und Lenkungsebene. Die Koordinierungsrunde trat erstmals im November 2023 zusammen. **Projektebene:** Operative Umsetzung und Zielerreichung, monatlicher Nutzer-Jour-Fixe zwischen Bundespräsidialamt, BImA und BBR (ab April 2021) und Projekt-Jour-Fixe (ab Januar 2022; in diesem Gremium waren zusätzlich auch die BPol, das BKA sowie die vom BBR beauftragten Planungsbüros vertreten). Die Projektebene beriet und informierte die übergeordneten Ebenen.

²⁸ RBBau alt, Abschnitt E, Nummer 2.2.1.3; RBBau neu, Abschnitt C, Nummer 4.4.

konkreten qualitativen Anforderungen. Dabei stellte das BBR fest, dass die ursprünglich mit 585 m² veranschlagte Technikfläche zu gering war, und erhöhte sie auf 1 000 m²; dafür plante es ein weiteres Untergeschoss ein. Anpassungen betrafen auch Flächen für die Mitarbeiterverpflegung und das BKA, dessen Bedarf zuvor nicht ausreichend berücksichtigt worden war. Die ES-Bau wies am Ende 7 877 m² Nutzfläche²⁹ aus. Welche (Detail)Überlegungen das Bundespräsidialamt angestellt hatte, Hintergründe zu konkretisierten Bedarfen und der Abstimmungsprozess zum Raum- und Flächenbedarf der Sicherheitsbehörden waren kaum nachzuvollziehen, weil es hierzu keine weiteren Dokumente gab.

Auf Grundlage dieser Planung kalkulierte das BBR Baukosten von 112,9 Mio. Euro und die BImA ermittelte eine vorläufige Miete für das Bundespräsidialamt von 13 Mio. Euro jährlich. Das Bundespräsidialamt als künftiger Nutzer zeichnete am 6. Juli 2021 die ES-Bau mit, das BMF erkannte am 17. August 2021 diese Summe als haushaltsrechtliche Kostenobergrenze an. Die Fertigstellung und Übergabe der Liegenschaft an das Bundespräsidialamt waren für Anfang 2025 geplant.³⁰

Von der ES-Bau zur FPU

Die BImA beauftragte sodann das BBR als zuständige baudurchführende Instanz mit der Projektleitung für die weitere Planung und Bauausführung.

Im Verlauf der anschließenden weiteren Planung erläuterte das BBR im Juni 2022 allen Beteiligten, dass sich die kalkulierten Nutzflächen inzwischen gegenüber der fortgeführten Machbarkeitsstudie um über 1 000 m² erhöht hätten: Es hätten sich Mehrflächenbedarfe u. a. bei den unterirdischen Stellplätzen, abteilungsbezogenen Zusatzflächen, durch zusätzliche Räume der BPol sowie entwurfsbedingt Mehrflächen ergeben.³¹ Weiterhin seien wegen Forderungen aus dem Wettbewerbsverfahren zusätzliche Foyerzonen und Wartebereiche im Erdgeschoss sowie im Dachgeschoss ausgebildet worden, um einen angemessenen Empfang und Zugang der Gäste zum Veranstaltungssaal zu gewährleisten. Den Mehrflächen stünden zwar Einsparungen in anderen Bereichen gegenüber. Jedoch ließe sich der nun ermittelte Raum- und Flächenbedarf nicht (mehr) mit dem bisher geplanten Neubau decken. Das BBR schlug vor,

²⁹ Ausgehend von einem ermittelten Bedarf von 7 694,5 m² ergab sich in der planerischen Umsetzung ein errechneter Flächenbedarf von 7 877,2 m².

³⁰ Vgl. Tz. 2.

³¹ Abteilungsbezogene Zusatzflächen sind zusätzliche räumliche Ressourcen im Bundespräsidialamt, die einer Organisationseinheit zur Verfügung gestellt werden, um spezifische Arbeitsabläufe und fachliche Anforderungen zu unterstützen (z. B. Staatsgeschenkelager, Bilderlager, Lager für Tischwäsche und Silberbestecke, Floristik, Reifenlager). Darüber hinaus fallen im Bundespräsidialamt auch alle Sonderflächen für repräsentative Aufgaben des Staatsoberhauptes darunter (z. B. Empfangszimmer, Veranstaltungsräume, Anrichtezimmer, Ruheräume). Der Bedarf für Büro-, Besprechungs- und Schulungsräume hatte sich um wenige Quadratmeter verringert, die Anzahl der Räume blieb nahezu unverändert.

den – bisher erst für den Nachnutzer geplanten³² – zweiten Bauabschnitt vorzuziehen und für das Bundespräsidialamt einen weiteren Gebäudeteil als sogenannten Annexbau zu errichten. Damit könnte auch der zeit- und kostenaufwändige Bau eines zweiten Untergeschosses entfallen. Der Annexbau könnte alle sogenannten dienenden Funktionen für die BPol (z. B. Röntgenstrecke) sowie Umkleide- und Sozialflächen aufnehmen. Im Hauptgebäude würde dann die für Foyers und Wartebereiche benötigte Fläche frei.

Das BBR schätzte die Gesamtbaukosten im Juni 2022 auf 151 Mio. Euro. Die Lenkungs-
runde bestätigte den vorgestellten neuen Entwurf. Das Bundespräsidialamt informierte
das BMF. Welche sonstigen Überlegungen es angestellt und welche alternativen Lösun-
gen es geprüft hatte, war nicht ersichtlich.

Im Mai 2023 schloss das BBR den Prozess zur Erstellung der FPU nach den neuen
RBBau ab. Die FPU vom 23. Mai 2023 wies nun Nutzflächen von 8 919 m² aus. Das BBR
begründete im Prüfbericht zur FPU noch einmal die Ursachen für die Mehrflächen zu-
sammenfassend wie folgt:

- Weil der Veranstaltungsbereich im 6. Obergeschoss verortet sei, seien entwurfsab-
hängig zusätzliche Sonderflächen für Empfang und Foyer im Veranstaltungsbereich
erforderlich gewesen;
- Ergänzung von Teeküchen und zusätzliche Serviceräume für Veranstaltungscatering;
- zusätzliche Räume für die BPol sowie bisher nicht berücksichtigte Spindflächen für
das BKA;
- mehr Flächenbedarf für spezielle, übergroße Fahrzeuge³³ und
- Technik- bzw. Verkehrsflächen müssten aufgrund aktueller DIN-Regelungen nun-
mehr den Nutzflächen zugeordnet werden.

Eine Übersicht über die Entwicklung des errechneten Flächenbedarfs gibt die Abbil-
dung 3.

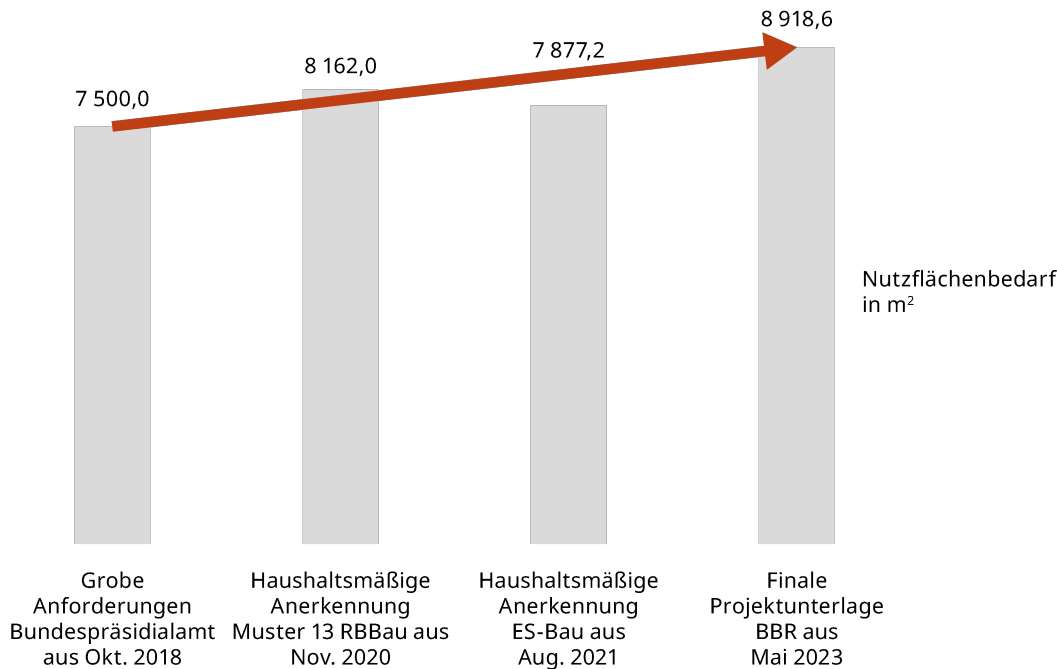
³² Für den späteren zweiten Bauabschnitt war das Anfügen eines Seitenflügels zur Elisabeth-Abegg-Straße geplant. Die Flügel sollten sich von sechs über vier bis zu zwei Geschossen abstaffeln, um städtebaulich der niedrigeren Nachbarbebauung zu entsprechen.

³³ Sowohl die ES-Bau als auch die vom BMF anerkannte Bedarfsermittlung vom 18. November 2020 wiesen einen Bedarf von 30 Stellplätzen für Dienstkraftfahrzeuge des Bundespräsidialamtes, der BPol und des BKA aus. Mit der FPU-Planung reduzierte sich die Anzahl der Kfz-Stellplätze im Untergeschoss auf 27.

Abbildung 3

Steigende Nutzflächen

Im Laufe des Projekts stiegen die ermittelten Nutzflächenbedarfe an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Unterlagen Bundespräsidialamt, BBR und BImA zur Ermittlung des Flächenbedarfs.

In der FPU wurde der Mehrbedarf als „Änderungen von Anforderungen durch den Nutzer“ kategorisiert. Das Bundespräsidialamt vermerkte hierzu:³⁴ „Die in der FPU enthaltenen Mehrflächen gegenüber der ES-Bau wurden vom Bundespräsidialamt im Verlauf der Entwurfsplanung bestätigt. Die Erhöhung der Nutzflächen (bzw. Raumprogramm Muster 13) ist dabei nicht auf eine Erhöhung des Bedarfs zurückzuführen, sondern hat sich planungsbedingt ergeben. Im Prüfbericht [...] sind im SOLL-IST-Flächenabgleich Mehrflächen von insgesamt 1 041 m² Nutzungsfläche (NUF) ausgewiesen, wovon nur die Flächen der BPol (110 m²) und des BKA (22 m²) tatsächlich als zusätzlicher Bedarf zu betrachten sind. Alle weiteren Mehrflächen, insbesondere die rd. 900 m² im Bereich der Veranstaltungsflächen, Empfang und Foyer haben sich entwurfsbedingt ergeben, zum Beispiel zeigte sich, dass vor den Veranstaltungssälen sinnvollerweise ausreichend Foyer- und Empfangsflächen anzuordnen sind, die der Gebäudegeometrie entsprechend geplant wurden. Die Nutzeranforderungen zur Cafeteria wurden vom BBR zuletzt zum Teil als neue Bedarfsanforderung bewertet, insbesondere die Anforderung der Zubereitung einfacher warmer Gerichte, und konnten aus terminlichen Gründen nur über Risikokosten in die FPU aufgenommen werden. Es wurde vereinbart, die

³⁴ Der Vermerk vom 10. Juli 2023 ist Bestandteil der FPU.

Anforderungen an die Cafeteria formal über einen Projektänderungsantrag in die Planung aufzunehmen.“

Das BBR ermittelte die Gesamtbaukosten neu und errechnete – unter Berücksichtigung von Aufschlägen für Preisveränderungen sowie Risikokosten – ein Projektkostenziel von 204,9 Mio. Euro. Die jährliche Miete für das Bundespräsidialamt würde sich hierdurch voraussichtlich um 2,4 Mio. auf 15,4 Mio. Euro erhöhen. Die geplante Fertigstellung und Übergabe an das Bundespräsidialamt sollte nun im August 2025 sein. Im Frühjahr 2023 stimmte auch das Bundespräsidialamt schließlich der angepassten Planung zu.

In Ermangelung von entsprechenden Vermerken o. ä. des Bundespräsidialamtes blieb bei unseren Erhebungen letztlich offen,

- warum der Flächenbedarf des Bundespräsidialamtes – bei einem tatsächlichen Mehrbedarf von lediglich rund 130 m² – letztlich nach Übereinstimmung aller Beteiligten nur mit der Errichtung eines weiteren Gebäudeteils (Annexbau) gedeckt werden konnte,
- ob und wie das Bundespräsidialamt vor seiner Zustimmung zum Annexbau und zur FPU geprüft hatte, ob es noch Flächen einsparen kann und dadurch der erweiterte Bau vermeidbar gewesen wäre und
- ob und wie es untersucht hatte, ob diese Lösung wirtschaftlich ist.

Weitere Änderungen nach Genehmigung der FPU

Im laufenden Planungsprozess ergab sich weiterer Änderungsbedarf. In der Projektdokumentation des BBR war ausgewiesen, dass einige Änderungen vom Bundespräsidialamt angestoßen wurden. Das Bundespräsidialamt verwies dazu auf seinen Vermerk zur FPU, in welchem es zahlreiche Hinweise zur weiteren Planung gegeben hatte – etwa zum Sicherheitskonzept des Vorhabens oder zur Gestaltung des Floristikbereichs. Aus zeitlichen Gründen hätten seine Hinweise nicht mehr vor Vorlage der FPU im Detail abgestimmt werden können. Dies betraf insbesondere folgende Änderungen:

- Umplanung „Cafeteria/Speiseraum“: In der ES-Bau war eine „Cafeteria“ vorgesehen, in der FPU fehlten wichtige Komponenten und Räume dafür. Nach einer Diskussion mit dem BBR sollte nun eine vollständig ausgerüstete Aufwärmküche mit Speisesaal (Cafeteria) für den Betrieb einer Beschäftigtenkantine gebaut werden. Damit sollten die Kosten voraussichtlich um 560 000 Euro steigen und die Baumaßnahme bis zu drei Wochen länger dauern.
- Umsetzung eines ergänzenden Sicherheitskonzepts zur Gewährleistung von Vorgaben der materiellen Sicherheit sowie des Geheimschutzes (rund 120 000 Euro);
- Umplanung wegen erforderlicher Kühltechnik für Floristik (rund 36 000 Euro);

- Räumliche Änderung der Teeküchen im 4. und 5. Obergeschoss/Installation einer zusätzlichen Vorbereitungsküche mit gesonderter Anrichte für den Präsidialbereich;
- Änderung der Protokollvorfahrt/Bau eines Vordachs im Ausstiegs- und Empfangsbereich der Gäste als Sichtschutz.

Im Risikoregister hatte das BBR für die Änderungen bereits ausreichende Mittel vorgesehen. Änderungen könnten jedoch zu weiteren Terminverschiebungen führen.

Auch hier blieb ungewiss, ob und wie das Bundespräsidialamt alternative Lösungsansätze geprüft hatte, um solche Änderungskosten zu vermeiden.

Nicht abgedeckter Raum- und Flächenbedarf und mögliche Nutzungseinschränkungen

Das Bundespräsidialamt wird in der Ausweichliegenschaft seinen ursprünglichen Raum- und Flächenbedarf nicht vollständig decken können; es ergeben sich zudem gegebenenfalls Nutzungseinschränkungen:

- Aufgrund erforderlicher Planungsänderungen werden dem Bundespräsidialamt in der Ausweichliegenschaft nicht die geforderten 30 Stellplätze für Dienstkraftfahrzeuge zur Verfügung stehen, sondern nur 28.³⁵
- Die logistischen und repräsentativen Rahmenbedingungen für Veranstaltungen des Bundespräsidenten werden hinter denen am Stammsitz zurückbleiben; insbesondere Flächen für ein Defilee oder militärische Ehren, Halte- und Parkbereiche für Gästefahrzeuge sind geringer. Das Bundespräsidialamt hatte ursprünglich Überlegungen angestellt, bestimmte Veranstaltungen woanders durchzuführen und dafür jeweils Flächen anzumieten. Nunmehr strebte es jedoch an, zunächst sämtliche Veranstaltungen in der Ausweichliegenschaft durchzuführen. Dafür wird es ggf. Abstriche vom bisherigen Standard machen müssen, hielt dies jedoch für vertretbar. Es schloss jedoch nicht aus, dass es für einige Veranstaltungen auf externe Räumlichkeiten ausweichen muss.³⁶
- Die Lage der Ausweichliegenschaft für das Bundespräsidialamt (an der Moltkebrücke und der Verkehrskreuzung Elisabeth-Abegg-Straße zur Straße Alt-Moabit in Berlin-Mitte; vgl. Lageplanskizze in der Anlage, Abbildung 2) deutete bereits früh auf einige Herausforderungen im täglichen Betrieb des Bundespräsidialamts hin: Die Elisabeth-Abegg-Straße ist zugleich die Zufahrt zur Großbaustelle des Bundeskanzleramtes sowie Zu- und Abfahrt der Feuer- und Rettungswache Berlin-Tiergarten. Bei

³⁵ Neben 27 Stellplätzen im Untergeschoss ist noch ein oberirdischer Stellplatz vorgesehen.

³⁶ Hierfür hat es ab dem Haushaltsjahr 2026 vorsorglich zusätzliche Ausgaben beim BMF angemeldet, um evtl. Ausgaben für die Anmietung von Räumlichkeiten, die Anmietung fremder bzw. den An- und Abtransport eigener Möbel und Ausstattung, die Schaffung oder Anpassung der Infrastruktur für Küche, Service und Saaltechnik, die externe Einlagerung sowie An- und Abtransport des Geschirrs, des Tafelsilbers und der Tischwäsche und den höheren Personalbedarf der zu beauftragenden Personaldienstleister bestreiten zu können. Für das Jahr 2026 hat es einen möglichen Mehrbedarf von 344 000 Euro veranschlagt.

Veranstaltungen des Bundespräsidenten werden zudem ggf. weitreichende Sperrungen der umliegenden Straßen erforderlich, was an diesem Standort mit besonderen Herausforderungen verbunden ist.

3.2 Vorläufige Würdigung

Das Bundespräsidialamt ist seiner Aufgabe, bei der Deckung seines Flächen- und Raumbedarfs Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, nicht in vollem Umfang nachgekommen. Wir haben festgestellt, dass sich diese Verantwortung – wie oben ausgeführt und unabhängig von einer etwaigen Mitverantwortung anderer Beteiligter – aus seiner Rolle als tatsächlicher Bedarfsträger und aus seiner Verantwortung für den Einzelplan 01 ergibt, aus dem es die Miete für den Neubau finanzieren wird. Da die Liegenschaft von ihm nur für einen begrenzten Zeitraum genutzt werden wird, hätte das Bundespräsidialamt bei allen Ausgaben einen besonders strengen Maßstab anlegen müssen – sowohl bei der Bedarfsermittlung als auch in Planung und Bauausführung. Es hätte insbesondere prüfen müssen, inwieweit eine Ausweichliegenschaft dem Stammsitz entsprechen muss bzw. in welchem Maß temporäre Abweichungen vertretbar sind, seinen Bedarf hätte es regelmäßig überprüfen und fortschreiben müssen. Nicht zuletzt wegen der unzureichenden Dokumentation seiner Entscheidungen bleiben Zweifel, ob es dies in ausreichendem Maße getan hat.

Vor Planungsbeginn hatte das Bundespräsidialamt im Herbst 2020 seinen Raum- und Flächenbedarf für die auf fünf Jahre angelegte temporäre Unterbringung in einer Ausweichliegenschaft zunächst förmlich ermittelt und mit dem BMF abgestimmt. Allerdings zeigte sich bereits nach der haushaltsmäßigen Anerkennung der ES-Bau im Sommer 2021, dass Steigerungen der zunächst errechneten Raum- und Flächenbedarfe sowie der Kosten drohten, ohne dass die konkreten Gründe hinreichend dokumentiert waren.

Dies hat insbesondere für die Errichtung des Annexbaus gegolten: Im Frühjahr 2022 eröffnete das BBR allen Projektbeteiligten, dass – entgegen der bisherigen Annahme – der Raum- und Flächenbedarf mit der bisherigen Planung nun doch nicht abgedeckt werden könne. Das Bundespräsidialamt beschloss dann mit den anderen Beteiligten, diesen Annexbau zu errichten, um den neu berechneten Raum- und Flächenbedarf decken zu können. Die Beteiligten gingen davon aus, dass diese Planungsänderung zu erheblichen zusätzlichen Baukosten und einer Erhöhung der anteilmäßigen Miete des Bundespräsidialamts führen würde. Vor dieser folgeschweren Entscheidung hätten sie jedoch zunächst untersuchen müssen, ob angesichts dieser drohenden erheblichen Kostensteigerung der tatsächliche Raum- und Flächenbedarf noch zwingend notwendig war oder ob Anpassungen möglich gewesen wären. Beispielsweise hätte das Bundespräsidialamt prüfen können, ob es

- durch Veränderung der Arbeitsorganisation und moderne Bürokonzepte (wie mobiles Arbeiten oder Desksharing) Büroflächen einsparen könnte,
- die repräsentativen Bereiche anders gestalten könnte oder
- z. B. durch eine Reduzierung seiner Lagerbestände vor dem Umzug oder auch die Zusammenarbeit mit der Kunstverwaltung des Bundes³⁷ den Bedarf an Abstell- und Lagerflächen verringern könnte.

Sofern Flächeneinsparungen nicht möglich gewesen wären, hätte es prüfen können und müssen, ob der geplante Neubau noch wirtschaftlich war oder ob angesichts des erhöhten Nutzflächenbedarfs ggf. andere, zu Beginn angebotene größere Liegenschaften wirtschaftlicher wären. Dabei hätte es in seine Überlegungen neben den neuerlichen zeitlichen Verzögerungen auch die enormen Personalkapazitäten mit einbeziehen müssen, welche mit der Planung des Neubauvorhabens für das Bundespräsidialamt einhergingen. Die Ermittlung und Gegenüberstellung aller Handlungsalternativen hätte dem Bundespräsidialamt dann offengelegt, ob ein Festhalten an diesem Neubauvorhaben immer noch eine wirtschaftliche Lösung ist.

Auch ansonsten traten während der Planungen immer wieder neue Probleme auf: So deuteten sich auch nach der Genehmigung der FPU weitere Änderungen an. Dabei lag es in der (Mit)Verantwortung des Bundespräsidialamts, jede einzelne Entscheidung auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen (z. B. auch zu prüfen, ob es Alternativen zu den Planungsänderungen z. B. bei der Kantine oder bei der Floristik gegeben hätte) und die ausschlaggebenden Erwägungen dazu stets auch zu dokumentieren. Hier gab es unter den Beteiligten Unstimmigkeiten, wer für die kostenträchtigen Änderungen verantwortlich war. Wenn das Bundespräsidialamt – wie es bei den Erhebungen ausführte – dabei der Auffassung gewesen war, es handele sich nicht um Planungsänderungen, sondern um auszugleichende Versäumnisse anderer Projektbeteiligter, hätte es dies deutlich zum Ausdruck bringen und ggf. die Übernahme dieser Zusatzkosten ablehnen müssen. Stattdessen zeichnete es die entsprechenden Projektänderungsanträge formal und ohne entsprechenden Widerspruch mit und dokumentierte so nach außen seine Verantwortung. Letztlich ist es ungewiss geblieben, ob das Bundespräsidialamt sich bei jeder Änderung so früh wie möglich und hinreichend mit diesen Fragen beschäftigt hat, welche Erwägungen zu seinen Zustimmungsführungen haben und wer die erheblichen Kostensteigerungen im Projekt zu verantworten hat.

Schließlich hat das Bundespräsidialamt selbst schon in einem frühen Stadium Überlegungen angestellt, ob der geplante Neubau für die besonderen Repräsentationsanforderungen des Staatsoberhauptes ausreicht oder nur eingeschränkt geeignet sein

³⁷ Vgl. Kunstverwaltung des Bundes (Abruf 10. Juli 2026): Diese übernimmt für Bundesbehörden und -einrichtungen zahlreiche Serviceleistungen im Zusammenhang mit der Erfassung, Behandlung und Verwendung der Kunstobjekte des Bundes. Vgl. Richtlinie für die Verwaltung des bundeseigenen Kunstbesitzes vom 2. September 2003 (Kunstrichtlinie). Dadurch könnte es auch den zusätzlichen Aufwand für Brandschutz und Klimatisierung der Kunstgegenstände vermeiden, ggf. eigene Personalkosten reduzieren und gleichzeitig aus einem größeren Fundus schöpfen.

würde. Dies gilt insbesondere für herausgehobene repräsentative Veranstaltungen des Bundespräsidenten. Ggf. werden im Einzelfall noch Anmietungen für entsprechende Veranstaltungen erforderlich. Die Baustelle des Bundeskanzleramtes in unmittelbarer Nachbarschaft wird absehbar zu weiteren Beeinträchtigungen führen können. Im Ergebnis wird das Bundespräsidialamt nun nach fast sechsjähriger Planungs- und Bauphase für etwa acht Jahre eine Liegenschaft beziehen, welche deutlich größer (siehe Abbildung 3) und teurer ist als der ursprünglich ermittelte Bedarf und die gleichwohl seinen Bedarf ggf. nicht vollumfänglich abdecken kann. Zudem hat sich der Umzug in die Ausweichliegenschaft – verglichen mit den Annahmen im Jahr 2020 – um weitere 1½ Jahre verzögert.

3.3 Vorläufige Empfehlung

Wir hatten dem Bundespräsidialamt nahegelegt, es sollte künftig – insbesondere für die anstehende noch komplexere Sanierung seiner Stammliegenschaft – seinen Raum- und Flächenbedarf rechtzeitig, umfänglich, unmissverständlich und widerspruchsfrei beschreiben und seine Entscheidungen mit belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegen. Nur so kann es ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln sicherstellen. Bei Kostensteigerungen könnte es dann nachweisen, dass es hierfür nicht verantwortlich ist.

Bei den Mietvertragshandlungen mit der BImA sollte es bei der Festlegung des endgültigen Mietzinses darauf achten, dass es entstandene Mehrkosten nur dann zu tragen hat, wenn es diese tatsächlich auch verursacht hat (siehe dazu Tz. 4).

Sollten in der Ausweichliegenschaft notwendige Veranstaltungen dort nicht ausgerichtet werden können, sollte das Bundespräsidialamt vor einer externen, ausgabenträchtigen Anmietung frühzeitig mögliche kostengünstige Mitnutzungen repräsentativer Räumlichkeiten der Bundesregierung³⁸ prüfen und dies dokumentieren.

3.4 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes

Das Bundespräsidialamt hat darauf verwiesen, dass das BBR im Zuge der Erstellung der FPU die benötigte Nutzfläche im Jahr 2023 mit rund 8 900 m² ausgewiesen habe. Dies sei im Vergleich zum 2½ Jahre zuvor haushaltsmäßig anerkannten Raum- und Flächenbedarf eine Abweichung von rund 10 %. Dies sei „angesichts der nachvollziehbaren Gründe, die die Prüfungsmitteilung zu Recht nennt, [...] keine für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens relevante Abweichung“. Jeder Planungsprozess sei mit Unwägbarkeiten verbunden. Auch die Realisierung der Zwischenunterbringung in

³⁸ So plant z. B. die BImA, Obersten Bundesbehörden das Kronprinzenpalais, Unter den Linden 3 in Berlin-Mitte, als besonderes Veranstaltungs- und Tagungshaus anzubieten.

einer bereits vorhandenen Liegenschaft wäre – bei allen Unterschieden – in der Sache mit Unwägbarkeiten verbunden gewesen.

Das Bundespräsidialamt hat der Annahme widersprochen, die Ausweichliegenschaft werde für die besonderen Repräsentationsanforderungen des Staatsoberhauptes nur eingeschränkt geeignet sein. Der Neubau – der dem Bundespräsidenten vorübergehend als „Amtssitz am Spreebogen“ dienen werde – sei so konzipiert, dass nahezu alle Veranstaltungen dort umgesetzt werden können. Der Bundespräsident bleibe während der gesamten Sanierungsphase uneingeschränkt handlungsfähig. Der Dienstbetrieb, der Empfang von Staatsgästen und die repräsentativen Aufgaben würden nahtlos fortgeführt. Dass – wie schon bisher – im Einzelfall repräsentative Veranstaltungen auch außerhalb des temporären Amtssitzes stattfinden werden, schränke die Nutzbarkeit der Liegenschaft nicht ein.

3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Einschätzung des Bundespräsidialamtes, eine 10-prozentige Flächenmehrung gegenüber dem anerkannten haushaltsmäßigen Bedarf sei keine für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens relevante Veränderung, teilen wir nicht. Hier wurde für die Nutzung durch das Bundespräsidialamt ein zusätzlicher Annexbau erforderlich. Für das Bundespräsidialamt bedeutete dies einen Anstieg der jährlichen Mietausgaben um beinahe 20 %.

Das Bundespräsidialamt mag die Mehrflächen nicht durch neue Bedarfsforderungen ausgelöst haben. In dem es jedoch daran festhielt, diesen Neubau als Ausweichliegenschaft anzumieten, traf es auch für seinen Etat eine Entscheidung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Es wäre seine Aufgabe gewesen, an dieser Stelle nachzuweisen, dass diese Entscheidung wirtschaftlich war. Hierzu wäre mindestens eine lückenlose Dokumentation seiner Auseinandersetzung mit Handlungsalternativen notwendig gewesen. Wenn es zum damaligen Zeitpunkt keine Alternativen gegeben haben sollte oder diese nicht wirtschaftlich waren, hätte es dies begründen und dokumentieren müssen. Das Bundespräsidialamt sollte seine Entscheidungsfindungsprozesse lückenlos dokumentieren.

Weder kann noch soll die Ausweichliegenschaft dieselben Rahmenbedingungen bieten wie die Stammliegenschaft. Ob und wieweit sie für repräsentative Veranstaltungen geeignet ist und welche Abstriche dabei im Kontext internationaler Gepflogenheiten möglich und vertretbar sind, können nur der Bundespräsident und das Bundespräsidialamt beurteilen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Bundespräsidialamt die Ausweichliegenschaft insoweit als vollwertigen Ersatz des bisherigen Berliner Amtssitzes ansieht.

Ob seine daraus abgeleitete Prognose zutrifft, externe Veranstaltungsorte müssten allenfalls im bisherigen Umfang in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten.

Diesen Punkt schließen wir hiermit ab.

4 Von der Infrastrukturvereinbarung zum Mietvertrag

Das Bundespräsidialamt bewirtschaftet seine eigenen Liegenschaften, mietet jedoch die Ausweichliegenschaft von der BImA an. Dabei gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Absatz 1 BHO), wobei insbesondere der temporäre Charakter dieses Konstrukts zu berücksichtigen ist.

Vor Abschluss eines Mietvertrags schließen Bundespräsidialamt und BImA eine sogenannte Infrastrukturvereinbarung, in der sich das Bundespräsidialamt verpflichtet, das Gebäude nach Fertigstellung zu übernehmen. Der eigentliche ELM-Mietvertrag folgt vor Nutzungsbeginn.

Anders als bei sonstigen Neubauten für Behörden errichtet die BImA das Bürogebäude als Vorratsbau. Bundespräsident und Bundespräsidialamt sind Erstnutzer, ein Nachnutzer ist noch nicht festgelegt. Planung und Bau orientierten sich daher vorrangig an Standardbedarfen der Bundesverwaltung sowie an speziellen Anforderungen des Bundespräsidialamts sowie für den Bundespräsidenten.³⁹

Seit Sommer 2024 verhandelten BImA und Bundespräsidialamt Details des Mietvertrags, wie z. B. Betrieb, Übergabe und Erstausrüstung. Einen Mietvertrag hatten sie im September 2025 jedoch noch nicht geschlossen. Der Bundesrechnungshof hat die wesentlichen Punkte der (bereits im Jahr 2021 geschlossenen) Infrastrukturvereinbarung, des vorliegenden Mietvertragsentwurfs⁴⁰ sowie der sonstigen Verabredungen und Planungen der Parteien untersucht.

³⁹ Dies wird sich auch auf den Mietzins auswirken, der sich laut Infrastrukturvereinbarung aus zwei Komponenten zusammensetzen soll: Refinanzierung der

- allgemeinen Baukosten (sog. Vermieterinvestition). Das sind die Kosten, die für ein Standard-Bürogebäude angefallen wären; als Berechnungsbasis wird hier von einer Nutzungsdauer von 30 Jahre ausgegangen.
- besonderen Kosten von Sicherheits- und Repräsentationsaufwand. Das sind die Kosten, die aufgrund der besonderen Bedarfe des Nutzers Bundespräsident mit Bundespräsidialamt zusätzlich anfallen (sog. Mieterinvestition); diese werden auf die geplante Nutzungsdauer des Bundespräsidialamts umgerechnet.

⁴⁰ Stand vom September 2025.

4.1 Wesentliche Fragen des Mietverhältnisses noch nicht geregelt

Sachverhalt

Im September 2025 gingen alle Beteiligten davon aus, dass die Ausweichliegenschaft Ende November 2025 von der BImA an das Bundespräsidialamt übergeben wird, damit dieses mit den umzugsvorbereitenden Maßnahmen beginnen könne. Der Umzug des Bundespräsidialamtes war für Ende März 2026 geplant. Nach Darstellung des Bundespräsidialamtes und der BImA seien die wesentlichen Details des Mietverhältnisses geklärt gewesen, einzelne rechtliche Fragen jedoch noch offen. Der Mietvertrag sollte spätestens bei Übergabe der Liegenschaft abgeschlossen sein.

Die Infrastrukturvereinbarung sah bereits vor, dass

- der Besitz auf das Bundespräsidialamt übergehen sollte, sobald die wesentlichen baulichen und technischen Anlagen hergestellt sind, die einen reibungslosen Dienst- und Repräsentationsbetrieb zulassen,
- sich das befristete Mietverhältnis nach fünf Jahren in ein unbefristetes umwandelt und
- die Miete nach Ablauf von fünf Jahren sinken soll, weil dann die Mieterinvestitionen bereits vollständig refinanziert sind.

Abweichend hiervon sah der Mietvertragsentwurf nunmehr vor, dass

- die Übergabe der Ausweichliegenschaft von der Bauverwaltung an die BImA zugleich der Beginn des Mietverhältnisses ist, frühestens jedoch der 15. November 2025.
- das Mietverhältnis nach fünf Jahren endet. Das Bundespräsidialamt hätte – mit einer Frist von zwölf Monaten vor Ablauf der Vertragslaufzeit – eine Fortsetzung des Mietverhältnisses für jeweils zwei Jahre von der BImA verlangen können.
- beide Vertragsparteien eine Anpassung der Miete verlangen können, wenn sich die ortsüblichen Mieten für vergleichbare Objekte um mehr als 10 % geändert haben – jedoch erstmals zum 30. Dezember 2030.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Obwohl die Übergabe der Ausweichliegenschaft an das Bundespräsidialamt in wenigen Wochen erfolgen sollte, lag im September 2025 noch immer keine verbindliche mietvertragliche Vereinbarung vor. Dass es nach mehr als zwölf Monaten Verhandlungen den Beteiligten noch immer nicht gelungen war, sämtliche Fragen einvernehmlich zu regeln, sahen wir mit Bedenken. Der Mietvertrag soll die Rechtsbeziehung zwischen

der BImA als Vermieterin und dem Bundespräsidialamt als Mieter verbindlich und abschließend regeln und sollte rechtzeitig vor der geplanten Besitzübergabe abgeschlossen werden. Andernfalls bleiben rechtliche oder tatsächliche Fragen offen und es drohen aufwendige Nachverhandlungen bis hin zu Rechtsstreitigkeiten.

Dass die Regelungen zu Beginn und Dauer des Mietverhältnisses sowie zur Miethöhe im Mietvertragsentwurf nunmehr von denen in der Infrastrukturvereinbarung in wesentlichen Punkten zu Lasten des Bundespräsidialamtes abweichen, hielten wir für nicht hinnehmbar. Hier sahen wir insbesondere folgende Risiken:

- Mit der Übergabe würde das Bundespräsidialamt der BImA die vollständige Miete schulden und zwar unabhängig davon, ob es die Mietsache auch tatsächlich nutzt. Die Besitzübergabe von der BImA als Vermieterin an das Bundespräsidialamt sollte aber nicht fingiert werden, sondern an ein aktives Tun der Mietvertragsparteien geknüpft sein. Nur der Mieter kann beurteilen, ob die Mietsache betriebsbereit ist - also einen reibungslosen Dienstbetrieb zulässt. Dies sollte auch der früheste Beginn des Mietverhältnisses sein.
- Das Bundespräsidialamt hätte durch die geplante Übergabefiktion auch keinerlei Handlungsspielraum mehr, sollte sich der Beginn der Sanierungsmaßnahme auf seiner Stammliegenschaft erneut verzögern und diese nicht nahtlos an den Auszug anknüpfen. Weil die Stammliegenschaft für das Bundespräsidialamt besser geeignet ist als die Ausweichliegenschaft, wird es diese so lange wie möglich nutzen wollen. Selbst wenn es seinen Umzug dann noch verschieben könnte, bestünde die Verpflichtung zur Zahlung des Mietzinses gleichwohl. Dieses Risiko und den dadurch drohenden Reputationsschaden würde allein das Bundespräsidialamt tragen, obgleich es kaum Einfluss nehmen kann.
- Sollte sich das Bauprojekt auf seiner Stammliegenschaft und damit der Rückumzug des Bundespräsidialamtes verzögern, müsste es nun über eine Verlängerung des Mietverhältnisses mit der BImA verhandeln. Die Verlängerung des Mietverhältnisses müsste es sehr frühzeitig fordern und sich dann jeweils für zwei Jahre verpflichten. Damit bestand das Risiko, dass das Bundespräsidialamt auch bei einer kurzen Verzögerung für weitere zwei Jahre Miete entrichten muss, obwohl es die Ausweichliegenschaft nicht mehr benötigt. Die Infrastrukturvereinbarung regelte den Fall einer notwendigen Verlängerung bereits hinreichend, indem sie die Umwandlung in ein unbefristetes Mietverhältnis vorsah. Für diese Abweichung des Mietvertragsentwurfs von der Infrastrukturvereinbarung zu Lasten des Bundespräsidialamtes waren keine Gründe erkennbar.
- Auch die Regelungen zur Miethöhe warfen Fragen auf. Während die Infrastrukturvereinbarung bereits vorsah, dass der Anteil der Mieterinvestition entfällt, wenn die Kosten vollständig refinanziert sind, sah der Mietvertragsentwurf eine solche Regelung nun nicht mehr ausdrücklich vor. Statt einer automatischen Reduzierung der Miete müsste das Bundespräsidialamt nun mit der BImA über diese erneut verhandeln. Ähnlich verhält es sich mit der Miete für die Erstausrüstung (siehe dazu Tz.

4.3). Es bestand damit das Risiko, dass das Bundespräsidialamt weiter hierfür Zahlungen leisten müsste, auch wenn es diese besonderen Investitionskosten schon vollständig erstattet hätte. Darüber hinaus ginge das Bundespräsidialamt das Risiko ein, dass die BImA unter Verweis auf die Entwicklung ortsüblicher Mieten nach fünf Jahren eine Mieterhöhung verlangt.

Die Ausweichliegenschaft soll eine befristete – zeitlich überschaubare – Interimslösung sein. Diesem Charakter sollte das Bundespräsidialamt dadurch Rechnung tragen, dass es vorab alle Fragen klärt und diese nicht neuerlichen Verhandlungen vorbehält. Das Bundespräsidialamt sollte daher darauf drängen, schnellstmöglich einen verbindlichen Mietvertrag abzuschließen. Es darf dabei die bereits mit der Infrastrukturvereinbarung getroffenen Regelungen nicht zu seinen Lasten preisgeben. Es sollte – auch mit Blick auf die öffentliche Wahrnehmung – insbesondere darauf achten, dass es möglichst keine Miete für eine leerstehende Ausweichliegenschaft zahlen muss.

4.2 Nutzerspezifische Anlagen des Bundespräsidialamts

Sachverhalt

Die Infrastrukturvereinbarung sah vor, dass das Bundespräsidialamt als Erstmieter die Kosten für besondere, sogenannte nutzerspezifische, Anlagen in der Ausweichliegenschaft innerhalb der geplanten fünfjährigen Mietzeit vollständig refinanzieren und daher über die Miete (als sog. Mieterinvestition) tragen sollte.⁴¹ Das Bundespräsidialamt hat einen im Vergleich zu anderen Nutzern hohen Bedarf für solche nutzerspezifischen Anlagen. Ursachen sind insbesondere seine hohen Anforderungen für Repräsentationszwecke des Bundespräsidenten⁴² und Sicherheitsanforderungen. Im Zuge der Detailplanungen zur Bauausführung konkretisierte das Bundespräsidialamt zwischen Sommer 2022 und Mai 2023 diese besonderen Bedarfsanforderungen. Das BBR fasste sie sodann als Anlage zur FPU zusammen und bewertete die dafür erforderlichen Baukosten mit rund 27,1 Mio. Euro.⁴³ Das Bundespräsidialamt hatte hierzu keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (siehe dazu Tz. 2) durchgeführt, in der es umfassend betrachtet hätte, ob die einzelnen nutzerspezifischen Anlagen in dem genannten Umfang angesichts des nur temporären Bedarfs jeweils wirtschaftlich sind. Die jährliche Miete hierfür soll (einschließlich Bauunterhalt und Verwaltungskosten) 7,0 Mio. Euro betragen. Darüber hinaus erhöhen alle besonderen Bedarfsanforderungen auch die

⁴¹ Die übrigen Baukosten werden über eine 30jährige Nutzungszeit vom Bundespräsidialamt nur anteilig refinanziert.

⁴² Z. B. eine speziell für die repräsentativen Aufgaben des Bundespräsidenten eingerichtete Vollküche mit Anrichten und einem Speisenaufzug, hochwertige Bodenbeläge und Wand- und Deckenverkleidungen, zusätzliche hochwertige Sanitärobjekte, ein zusätzlicher Personenaufzug, zusätzliche Mobilfunkanlage.

⁴³ Baunebenkosten (z. B. Planungsleistungen) von rund 5 Mio. Euro waren hierin eingeschlossen.

Verwaltungskosten- sowie die Instandhaltungspauschalen, die das Bundespräsidialamt während der gesamten Mietdauer jährlich leisten muss.⁴⁴

Bei den gegenüber dem Bundespräsidialamt bisher vom BBR zusammengestellten Kosten der nutzerspezifischen Anlagen hatte das BBR grundsätzlich berücksichtigt, dass diese die „Standard-Anlagen“ ersetzen. Es hatte also von den Kosten der nutzerspezifischen Anlagen die Kosten für die (entfallenen) im Standard verbauten Positionen saldiert. Bei Mehrkosten für technische Anlagen von mehr als 2,5 Mio. Euro hatte es diesen Saldo dagegen nicht ausgewiesen.

Im Sommer 2024 war zwischen BImA und Bundespräsidialamt noch nicht abschließend geklärt, ob die Baukostenanteile für die weiteren vom Bundespräsidialamt nach der FPU bereits initiierten Projektänderungsanträge (siehe dazu Tz. 3) allgemeine Baukosten sind oder unter die besonderen Bedarfe fallen. Zudem hatte das Bundespräsidialamt mit dem künftigen Vermieter BImA die Nachnutzung der verbauten Sonderflächen und Räume noch nicht abschließend erörtert; sie sollen auch nach dem Rückumzug Eigentum der BImA bleiben. Der Mietvertragsentwurf enthielt hierzu keine Regelungen.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Da die nutzerspezifischen Anlagen über die kurze Nutzungszeit von fünf Jahren refinanziert werden, erhöhen sie den jährlichen Mietzins erheblich. Hinzu kommen die Bauunterhaltungspauschalen und Verwaltungskosten. Insoweit hatten wir eine exakte Zuordnung einzelner Anlagen als wichtig angesehen, damit das Bundespräsidialamt nur das bezahlt, was seinetwegen zusätzlich gebaut wird. Hier sollte es auf eindeutige Abgrenzungen bei den mietvertraglichen Regelungen hinwirken.

Das Bundespräsidialamt sollte grundsätzlich immer nachhaltige Lösungen anstreben, also bei allen Investitionen nach Wegen suchen, wie sich diese länger als fünf Jahre nutzen lassen. Eine Möglichkeit wäre, sie selbst auch nach seinem Rückumzug weiter zu nutzen. Eine andere Möglichkeit wäre, mit der BImA Wege zu finden, sie auch für Nachmieter nutzbar zu machen und dann auf eine entsprechende Kostenaufteilung zu dringen.

Sofern das jeweils nicht möglich ist, sollte das Bundespräsidialamt immer besonders sorgfältig prüfen, ob und in welchem Umfang es entsprechende nutzerspezifische Anlagen tatsächlich zwingend für die Dauer seiner Unterbringung in der Ausweichliegenschaft benötigt. Zu den Anschaffungskosten würden später ggf. weitere Kosten für Entsorgung oder Rückbau kommen. Auch wenn das Bundespräsidialamt diese Kosten nicht selbst tragen würde, wäre dies nicht nachhaltig und für den Bund teuer. Insofern wäre es an dieser Stelle besonders wichtig gewesen, dass das Bundespräsidialamt

⁴⁴ Die BImA hatte diese im Frühjahr 2023 vorläufig mit 460 000 Euro beziffert.

jeweils seine (Sonder)Bedarfe untersucht und begründet hätte. Dies sollte es künftig beachten.

In jedem Fall sollte das Bundespräsidialamt bei der Abrechnung darauf achten, dass es nur die Kosten für Sonderbedarfe trägt, die auch seine Sonderbedarfe sind. Dazu gehört auch, dass die Mehrkosten für die Sonderbedarfe transparent, schlüssig und korrekt berechnet werden, auch mit Blick auf die Saldierung ersparter Aufwendungen.

4.3 Erstaussstattung der Ausweichliegenschaft

Sachverhalt

Auch bei der Erstaussstattung der Ausweichliegenschaft mit Möblierung und technischen Geräten muss das Bundespräsidialamt seinen Bedarf wirtschaftlich decken.

Für den Betrieb ist es notwendig, die Liegenschaft mit Möbeln usw. für die 180 Büro- und sonstigen Räume einschließlich 269 Arbeitsplätze auszustatten.

Die Infrastrukturvereinbarung sah optional vor, auf Kosten des Nutzers auch die Erstaussstattung des Gebäudes von der BImA durchführen zu lassen. Laut dem Mietvertragsentwurf sollte die Erstaussstattung nunmehr zusammen mit der Liegenschaft vermietet werden.

Bedarfsbegründung und Entscheidung für ein Mietmodell

Im Herbst 2023 hatte das Bundespräsidialamt sich dafür entschieden, die Erstaussstattung teilweise von der BImA beschaffen zu lassen. Es hatte hierzu ausgeführt: „Die Erstaussstattung des Gebäudes (u. a. Möblierung, Telefone) wird aus Kapazitäts- und Praktikabilitätsgründen nicht vom Bundespräsidialamt selbst, sondern von der BImA umgesetzt.“

Zur Begründung, weshalb das Bundespräsidialamt zur Erstaussstattung nicht seine vorhandene Möblierung aus dem leerzuräumenden Stammsitz umziehen wollte, verwies es u. a. auf Alter und Zustand dieser Möbel (teilweise über 20 Jahre, zu groß für Räume der Ausweichliegenschaft) und technische Ausstattungsgegenstände sowie auf Einschränkungen hinsichtlich der Arbeitsplatzergonomie. Lediglich einen Teil der eigenen Möblierung (Möbel der Büros des Bundespräsidenten und seiner Frau, der Staatssekretärin, verschiedene Besprechungsräume, technische Geräte der Schlossküche und der Kantinenküche des Verwaltungsgebäudes sowie Veranstaltungsmobiliar) wollte das Bundespräsidialamt in die Ausweichliegenschaft umziehen. Das Bundespräsidialamt beabsichtigte, die übrigen Möbel und Ausstattungsgegenstände sowohl aus dem

Schloss Bellevue als auch aus dem Verwaltungsgebäude wirtschaftlich zu verwerten, kostenfrei an soziale bzw. karitative Einrichtungen abzugeben oder zu vernichten.

Das Bundespräsidialamt beauftragte zu Beginn des Jahres 2024 die BImA, Möbel und weitere Funktionsgeräte (insbesondere Informations- und Kommunikationstechnik) zu planen, zu beschaffen und auszustatten. Üblich ist, dass Nutzer die Erstausrüstung kaufen. Das Bundespräsidialamt wollte sie jedoch mit der Ausweichliegenschaft anmieten. Dieses Mietmodell unterscheidet sich grundlegend von der sonst im ELM üblichen Anmietung von Bürogebäuden. Für diese Fallkonstellation – eine zumindest teilweise möblierte Liegenschaft anzumieten – gibt es keine Vorgaben des BMF, wie die Kosten der Erstausrüstung bei ELM-Projekten in die Mietzahlungen einfließen. Die Parteien einigten sich, Näheres in einer Ergänzung bzw. als Nachtrag zur Infrastrukturvereinbarung zu regeln.

Kosten der Erstausrüstung

Anfang Februar 2024 erteilte das Bundespräsidialamt der BImA eine Refinanzierungszusage von maximal 870 000 Euro, mit der zunächst die Planungskosten für die anzumietende Erstausrüstung des Gebäudes abgedeckt werden sollten. Die BImA erteilte dem BBR den entsprechenden Planungsauftrag. Die Höhe der Kosten stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest.

Im Frühjahr 2024 errechnete die BImA die voraussichtlichen Mietausgaben überschlägig. In Ermangelung vergleichbarer Fälle – nach eigenen Angaben ist die geplante Vermietung der Erstausrüstung auch für sie der erste Anwendungsfall – griff sie zur Berechnung des Mietzinses zunächst auf ihr Mietentool zurück: Sie legte für die Kostenerstattung – wie bei Mieterinvestitionen – eine Mietzeit von fünf Jahren zu Grunde und addierte die üblichen Pauschalen für Bauunterhalt und Verwaltung und errechnete so einen Mietzins von jährlich 1,5 Mio. Euro.

Das Bundespräsidialamt erhob Einwände gegen diese Berechnungsmethode und die Höhe der Mietkosten: Es hielt den angenommenen Nutzungszeitraum für zu kurz, die angesetzten Honorarkosten für die Fachplaner für zu hoch und den Ansatz der üblichen Pauschalen für Verwaltung und Unterhalt⁴⁵ für unangemessen. Darüber hinaus bat es darum, für die Ausstattungsqualität den für Bundesoberbehörden geltenden Maßstab anzulegen und die vom BMF vorgesehenen Ausstattungsobergrenzen zu unterschreiten. Bundespräsidialamt und BImA verhandelten fortan die weiteren Einzelheiten.

Bis zum Juni 2024, dem Zeitpunkt der erstmaligen Anmeldung des Haushaltsmittelbedarfs für die Jahre 2025 bis 2028, hatte das Bundespräsidialamt noch keine

⁴⁵ Für die neu beschaffte Erstausrüstung hatte die BImA eine jährliche Pauschale für „Bauunterhalt“ angesetzt. Gemeint war hiermit ein „Erstausrüstungsunterhalt“ für diese Gegenstände (für z. B. Reparaturen und Ersatzbeschaffungen).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Bis zum Sommer 2024 hatten Bundespräsidialamt und BImA noch keine vertragliche Vereinbarung zur Erstaussstattung geschlossen. Bis dahin war dem Bundespräsidialamt bereits ein erheblicher Personalaufwand für die Planung und Abstimmung der Erstaussstattung entstanden.

Der Entwurf des Mietvertrages sah eine jährliche Miete für die Erstaussstattung von rund 590 000 Euro vor. Der Kalkulation lag dabei eine angenommene Nutzungsdauer von zehn Jahren zu Grunde. Die BImA erläuterte im Abschlussgespräch, dass die angeschaffte Erstaussstattung auf die Liegenschaft abgestimmt sei und nach dem Auszug des Bundespräsidialamtes durch den nächsten Mieter genutzt werden solle. Dieser sei jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht bekannt, sodass dies noch nicht rechtlich abgesichert sei.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Auch hier hätte das Bundespräsidialamt vor seiner Entscheidung für das Mietmodell prüfen müssen, ob dieses wirtschaftlich ist. Wir haben festgestellt, dass es dies nicht getan hat. Es entschied ohne sachgerechte Prüfung, die Erstaussstattung aus Kapazitätsgründen nicht mit eigenem Personal durchzuführen. Wegen des daraus resultierenden erheblichen Planungs- und Abstimmungsaufwands mit BImA und BBR bleibt fraglich, ob diese Entscheidung wirtschaftlich war. Es spricht einiges dagegen:

Das Bundespräsidialamt hatte die in der Vereinbarung vorgesehene Option zur Erstaussstattung durch die BImA in Anspruch genommen. Dadurch verpflichtete es sich, die Kosten für eine neue Erstaussstattung zu übernehmen. Es gab Planung und Beschaffung in Auftrag, ohne vorher sicherzustellen, dass die Ausstattung nach seinem geplanten Rückumzug noch weitergenutzt wird. Denn es wird die gemietete Ausstattung nicht in seine Stammliegenschaft mitnehmen können. Wenn es für den Rückumzug in seine Stammliegenschaft seine Ausstattung wiederum neu beschaffen muss, wird es dann innerhalb weniger Jahre zwei Mal die Kosten für die Ausstattung einer Liegenschaft tragen müssen. Das Bundespräsidialamt erkannte dann im weiteren Verfahrensverlauf dieses Risiko und versuchte, mit der BImA u. a. über die Preise zu verhandeln sowie mehr Möbel aus dem Bestand mitzunehmen. Dabei ist das eigentliche Problem, nämlich die Weiternutzbarkeit der neuen Erstaussstattung, bisher nicht abschließend gelöst. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Ausstattungsgegenstände wie Möbel eine längere Nutzungsdauer haben. Das BMF geht bei Büroeinrichtungsgegenständen im Steuerrecht von einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von 13 Jahren aus. Das Bundespräsidialamt selbst nutzte die bisherigen Möbel in der Stammliegenschaft sogar teilweise über 20 Jahre.

Wir haben daher das Bundespräsidialamt in seinen Bemühungen unterstützt, hier eine wirtschaftliche und nachhaltige Lösung zu finden. Wenn die Erstaussstattung vom Nachmieter weitergenutzt werden kann, wäre z. B. eine Kostenaufteilung für alle Parteien

sachgerecht. Insoweit sollte das Bundespräsidialamt bei allen diesbezüglich noch zu treffenden Entscheidungen sorgfältig prüfen, wie es dieses Ziel erreichen kann, und auf eine entsprechende Vereinbarung mit der BImA hinarbeiten. Gerade weil die Möbel speziell für den Neubau geplant sind, dürfte hier eine Weiternutzung grundsätzlich möglich und wirtschaftlich sein. Die Mitnahme von eigenen Möbeln führt dagegen wie dargestellt ggf. zu neuen Problemen, sodass hier die Wirtschaftlichkeit vorher zu prüfen ist. Auch die pauschalen Aufschläge für den (Bau)Unterhalt und die Verwaltungsleistung der BImA sollte es prüfen. Anders als bei Gebäuden dürfte eine Büroausstattung keinen nennenswerten Erhaltungs- und Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Abhängig von der gewählten Beschaffungsgrundlage könnte die Erstausrüstung während der geplanten fünfjährigen Mietdauer auch durch Gewährleistungs- bzw. Garantiesprüche des Bundes gegen den Hersteller bzw. Verkäufer abgesichert sein. Daher dürften die pauschalen Aufschläge nicht sachgerecht sein.

4.4 Zwischenfazit

Mit dem Abschluss der Infrastrukturvereinbarung im Sommer 2021 verpflichtete sich das Bundespräsidialamt, das noch zu errichtende Bürogebäude nach seiner Fertigstellung anzumieten. Dem Charakter einer Infrastrukturvereinbarung entsprechend trafen Bundespräsidialamt und BImA dabei zu zahlreichen Fragen nur vorläufige Regelungen und überließen eine endgültige Festlegung dem noch abzuschließenden Mietvertrag. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass zu diesem Zeitpunkt viele Fragen noch nicht konkret zu beantworten waren bzw. viele Details erst mit dem Mietvertrag geregelt werden können. Es barg in dieser besonderen Situation jedoch erhebliche finanzielle Risiken für das Bundespräsidialamt als späterem Mieter. Zugleich sahen wir hier für das Bundespräsidialamt die Chance, im Mietvertrag nachhaltige Festlegungen zu treffen und somit Versäumnisse in der Vergangenheit wieder auszugleichen. Die oben aufgeführten Hinweise sollte es dabei beachten.

Wir sahen das Bundespräsidialamt in der Pflicht, darauf zu drängen, schnellstmöglich einen Mietvertrag zu schließen und insbesondere

- sicherzustellen, dass bereits mit der Infrastrukturvereinbarung getroffene Regelungen nicht durch nachteilige Regelungen im Mietvertrag ersetzt werden;
- darauf zu achten, dass Vermieter- und Mieterinvestitionen präzise voneinander abgegrenzt werden. Das Bundespräsidialamt sollte nur die Investitionen vollständig finanzieren, die ausschließlich in seinem Interesse liegen;
- beim Abschluss des Mietvertrages auf nachhaltige Regelungen zu drängen. Das gilt auch für die Erstausrüstung der Liegenschaft sowie
- Vorsorge für den Fall einer erneuten Verzögerung beim Beginn der Sanierungsmaßnahme zu treffen. Wenn der Umzug wegen solcher Verzögerungen aufgeschoben

werden muss, sollte die hierfür verantwortliche Stelle die dadurch entstehenden Mehrausgaben tragen.

4.5 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes

Nach Angabe des Bundespräsidialamtes habe sich die Übergabe der Liegenschaft durch die BImA weiter verzögert und sei nunmehr für Mai 2026 geplant; der Umzug von Bundespräsidialamt und Bundespräsident in die Ausweichliegenschaft solle spätestens Anfang Juli 2026 stattfinden. Die erste Veranstaltung sei für Ende August 2026 geplant. Seinen Internetauftritt habe es – den neuen Entwicklungen entsprechend – bereits aktualisiert.

Darüber hinaus hat das Bundespräsidialamt darauf verwiesen, dass sich unsere Feststellungen auf einen ersten Entwurf des Mietvertrages zwischen BImA und Bundespräsidialamt beziehen und die von uns angesprochenen Punkte in der aktuellen Entwurfsversion nicht mehr enthalten seien. Zudem habe es – entsprechend unseren Empfehlungen – missverständliche Formulierungen ausgeräumt und klargestellt. Auf unsere Nachfrage teilte es im Juli 2026 mit, dass zwischenzeitlich die Liegenschaft dem Bundespräsidialamt übergeben wurde und der Mietvertrag zeitnah unterzeichnet werden soll.

4.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das Bundespräsidialamt teilt unsere Bewertungen und will unsere Empfehlungen umsetzen. Da es bereits seit dem Sommer 2024 mit der BImA über diesen Vertrag verhandelte und die Übergabe ursprünglich für Ende 2025 geplant war, begrüßen wir, dass Bundespräsidialamt und BImA sich nunmehr über die Rechtsgrundlage für das Mietverhältnis verständigt haben. Nachdem die Liegenschaft inzwischen dem Bundespräsidialamt übergeben und von diesem bezogen wurde, gehen wir davon aus, dass der Mietvertrag schnellstmöglich auch rechtsverbindlich abgeschlossen wird. Wir schließen diesen Punkt ab.

5 Dokumentenmanagement im Bundespräsidialamt

5.1 Sachverhalt

Regelungsrahmen

Das Gebot zu ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz. Es verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren und dient damit auch der Eigenkontrolle der Verwaltung. Gerade wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht, kann die verantwortliche Stelle damit deren ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz nachweisen, beispielsweise für spätere Prüfungen durch Behörden, Parlamente, Gerichte sowie die externe Finanzkontrolle. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung gelten auch für die elektronische Aktenführung (§ 6a Satz 3 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung).

Das Bundespräsidialamt hatte in einer Hausanordnung Regelungen zur Verwaltung seines Schriftguts getroffen: Danach musste die Registratur das gesamte aktenrelevante Schriftgut, sogenanntes aktenwürdiges Material⁴⁶, erfassen, damit der Eingang und der Verbleib der Posteingänge festgestellt werden können. Die jeweils fachlich zuständige Organisationseinheit im Bundespräsidialamt war für die vollständige und richtige Dokumentation der Vorgänge verantwortlich. Alle Vorgänge mussten mit einem Aktenzeichen bezeichnet und chronologisch und nach Sachzusammenhängen geordnet in der Registratur des Bundespräsidialamtes vorgehalten werden.

Im Frühjahr 2023 hatte das Bundespräsidialamt begonnen, die „E-Akte-Bund“ sukzessive einzuführen. Seitdem sollte die Registratur alle Dokumente ausschließlich in dieser E-Akte erfassen. Die Regelungen der Schriftgutanordnung waren grundsätzlich auch auf die E-Akte entsprechend anzuwenden.

Dokumentenmanagement zur Ausweichliegenschaft

Grundsätzlich organisierte das Bundespräsidialamt seine Vorgänge in einem verbindlichen Aktenplan in entsprechend definierter Differenzierung. Für die Verwaltungsvorgänge „Suche nach einer Ausweichliegenschaft“, deren Bedarfsplanung und die Anmietung hatte das Bundespräsidialamt bislang noch kein Aktenzeichen vorgegeben. In der

⁴⁶ Dazu gehören insbesondere Originalschreiben, Ausdrucke von E-Mails, Vermerke, Vorlagen, Entwürfe einschließlich verfahrensleitender Verfügungen.

zentralen Registratur des Bundespräsidialamtes wurden zur Ausweichliegenschaft dann auch keine Akten geführt.

Zum Zeitpunkt unserer Prüfung waren noch nicht alle Referate der Abteilung Z in die E-Akte eingebunden. Die Dokumente zu unserem Prüfungsgegenstand waren entweder in Papierform in Ablagen bei den Bearbeiterinnen und Bearbeitern abgelegt oder in elektronischer Form auf einem referatseigenen Gruppenlaufwerk gespeichert. Auf diesem Laufwerk befand sich Ende Oktober 2024 eine sehr große Anzahl elektronischer Dokumente in unterschiedlich eingerichteter und gepflegter Ordnerstruktur und unterschiedlichen Dateiformaten. Die Dokumente enthielten vor allem Entwurfs- oder Zwischenstände; vereinzelt waren dort auch abschließende Entscheidungen abgelegt. Bei der Auswertung der Dokumente fiel auf, dass wesentliche und für die Bearbeitung und Entscheidungsfindung bedeutende Umstände nur unzureichend dokumentiert waren.

Beispiele:

- Sämtliche Dokumente vom Beginn der Suche nach einer Ausweichliegenschaft bis zur Entscheidung, einen Neubau von der BImA anzumieten, waren noch immer ausschließlich auf einem Gruppenlaufwerk abgelegt. Vermerke oder Entscheidungsvorlagen waren oftmals nur als Entwurfsdokument vorhanden; der weitere Werdegang blieb offen. Obwohl die Suche nach einer Ausweichliegenschaft spätestens mit der Unterzeichnung der Infrastrukturvereinbarung mit der BImA im Sommer 2021 endgültig abgeschlossen war (vgl. dazu Tz. 2), waren die entscheidungsrelevanten Dokumente zum Zeitpunkt unserer Erhebungen im Frühjahr 2024 noch nicht in der zentralen Registratur archiviert.
- Das Bundespräsidialamt hatte seinen Raum- und Flächenbedarf anhand des sogenannten Muster 13 ermittelt und mit dem BMF abgestimmt und das elektronische Dokument auf einem Gruppenlaufwerk abgelegt. Daneben gab es jedoch keine weiteren Dokumente, wie Vermerke oder Schriftverkehr, aus denen der Erstellungs- und Abstimmungsprozess – insbesondere auch mit BPol und BKA sowie eine eventuelle Beteiligung des BBR – ersichtlich gewesen wären.
- Das Bundespräsidialamt hatte in der Leitungsrunde am 16. Juni 2022 der Errichtung des Annexbaus (vgl. dazu Tz. 3) zugestimmt. Welche internen Überlegungen es zuvor angestellt und wie es seine Entscheidung hausintern abgestimmt hatte, hatte es nicht in einem Vermerk oder einer Entscheidungsvorlage dokumentiert.
- Nach der Genehmigung der FPU stimmte das Bundespräsidialamt mehreren – zusätzliche Baukosten auslösenden – Änderungen zu (vgl. dazu Tz. 3). Es gab keine Vermerke o. ä., in denen es seine Erwägungen oder geprüfte Alternativen dokumentiert hatte.

5.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben festgestellt: In Bezug auf unseren Prüfungsgegenstand „Anmietung einer Ausweichliegenschaft“ wurde die Aktenführung des Bundespräsidialamtes den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Aktenführung nicht gerecht; sie entsprach auch nicht den selbst gesetzten Regeln des Bundespräsidialamts.

Eine Akte, in der alle relevanten Unterlagen systematisch archiviert sind, gab es weder in der Zentralregistratur noch in den Fachreferaten. Obwohl die Suche nach einer Ausweichliegenschaft abgeschlossen war, lagen die dazugehörigen Dokumente noch immer unstrukturiert auf einem Gruppenlaufwerk. Dies barg jedoch die Gefahr von Verzögerungen in den Geschäftsprozessen, z. B. durch zeitaufwendige Suchen nach Dokumenten. Zudem drohten Datenverluste, wenn elektronische Dokumentenformate in der Zukunft nicht mehr reproduzierbar sind. Mindestens die grundlegenden Entscheidungsgänge zu der bereits abgeschlossenen Suche nach seiner Ausweichliegenschaft hätte das Bundespräsidialamt revisionssicher und seinem Regelwerk entsprechend in seiner Registratur archivieren müssen. Aber auch bei laufenden Projekten sollten wichtige Zwischenschritte entsprechend strukturiert abgelegt werden. Nur so können insbesondere alle für die Bearbeitung zuständigen und im Vertretungsfall oder auch nachfolgend mit der Bearbeitung betrauten Personen sich rasch einen Überblick über den aktuellen Stand aller Vorgänge verschaffen und diese ohne Zeit- und Wissensverlust weiterführen.

Darüber hinaus waren wichtige Entscheidungen oder Verfahrensschritte nur unzureichend dokumentiert. Dadurch war oftmals nicht erkennbar, welche Erwägungen den Entscheidungen des Bundespräsidialamtes zu Grunde lagen, ob es alternative Lösungsmöglichkeiten hinreichend untersucht und wer letztlich die Entscheidung getroffen hatte (vgl. Tz. 2 bis 4). Hier hätte das Bundespräsidialamt darauf achten müssen, dass stets die abschließend bearbeiteten Vermerke und Leitungsvorlagen abgelegt werden. Auch hätte es z. B. die konkreten Gründe dafür festhalten müssen, warum es mit dem Bundesministerium keine Lösung zu dessen Baustelle finden konnte oder warum es der Erweiterung des Bauprojektes zugestimmt hat, obwohl sich sein Raum- und Flächenbedarf nur geringfügig verändert hatte. Letztlich bleiben bei vielen Entscheidungen dadurch Fragen offen und damit auch Zweifel, ob das Bundespräsidialamt tatsächlich wirtschaftlich gehandelt hatte.

5.3 Vorläufige Empfehlung

Wir haben dem Bundespräsidialamt empfohlen, alsbald sicherzustellen, dass alle aktenrelevanten Vorgänge zur Maßnahme „Ausweichliegenschaft“ wieder unmittelbar, vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden. In diesem Zusammenhang sollte das Bundespräsidialamt auch prüfen, ob oder inwieweit es die aktuell auf

Gruppenlaufwerken befindlichen aktenrelevanten Vorgänge und Dokumente nachträglich strukturiert erfassen muss oder ob es hier eine andere adäquate und wirtschaftliche Lösung gibt. Die bereits begonnene Einführung der elektronischen Akte im Bundespräsidialamt bot dabei die Chance, die Zugriffsmöglichkeiten auf relevante Vorgänge künftig zu erleichtern. Zugleich könnten so auch Flächen für papiergebundene Registraturen und lokale Aktenablagen reduziert werden.

Mit Blick auf die umfangreiche Sanierung seiner Stammliegenschaft in Berlin, die noch wesentlich komplexer sein dürfte und bei der daher eine noch größere Dokumentenmenge entstehen könnte, sollte das Bundespräsidialamt nun dafür sorgen, dass es dort von Anfang an strukturiert dokumentiert. Es sollte so für sich selbst und für externe Stellen das Verwaltungshandeln umfassend, transparent, systematisch, nachvollziehbar und damit die Vorgänge nachprüfbar in seinem Aktensystem abbilden.

5.4 Stellungnahme des Bundespräsidialamtes

Das Bundespräsidialamt hat versichert, unsere Hinweise zum Anlass zu nehmen, sein Dokumentenmanagement zu verändern. Unsere Empfehlungen wolle es bereits bei der anstehenden Sanierung der Stammliegenschaft umsetzen. In Kürze werde auch der Bereich Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten an das System der elektronischen Akteneinführung angebunden. Dann werde beim Dokumentenmanagement im Bundespräsidialamt ein einheitlicher Standard umgesetzt.

5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das Bundespräsidialamt macht mit seiner Stellungnahme deutlich, dass ihm eine lückenlose Dokumentation seiner Entscheidungen und Transparenz im Handeln wichtig sind. Die Anbindung aller Arbeitsbereiche an eine elektronische Aktenführung wird es ihm künftig erleichtern, seine Entscheidungen unmittelbar und vollständig zu dokumentieren. Zugleich wird ein Zugriff auf diese Informationen jederzeit und umfassend möglich sein. Das Bundespräsidialamt will damit unseren Empfehlungen folgen.

6 Fazit

Allgemeiner Hinweis in der Stellungnahme des Bundespräsidialamtes

In seiner Stellungnahme hat sich das Bundespräsidialamt auch allgemein zu unserem Prüfungsverfahren geäußert. Insbesondere sei es auf seinem Weg bis zur Anmietung der Ausweichliegenschaft sowohl von der BImA als auch vom BBR ganz wesentlich unterstützt und bei der Suche nach einer geeigneten Bestandsimmobilie entsprechend deren fachlicher Expertise beraten worden. BImA und BBR hätten dabei ebenso eigenverantwortlich Entscheidungen getroffen. Der Prozess, welcher letztlich zur Entscheidung geführt habe, den BEA-Neubau anzumieten, sei komplex gewesen und habe viele Jahre gedauert.

Angesichts dieser Komplexität wäre es nach der Einschätzung des Bundespräsidialamtes zielführend gewesen, auch BImA und BBR in die Prüfung einzubeziehen, um die Entscheidung in Gänze nachvollziehen und beurteilen zu können.

Abschließende Würdigung

Als Bundespräsidialamt und Bundespräsident im Sommer 2026 den „temporären Amtssitz am Spreebogen“ bezogen haben, waren seit der Entscheidung, für die Sanierung des Berliner Amtssitzes diesen vollständig zu räumen und in eine Ausweichliegenschaft zu ziehen, fast neun Jahre vergangen. Aus der anfänglichen Überlegung, vorübergehend in eine Bestandsliegenschaft zu ziehen, wurde am Ende ein zeitlich aufwendiges Neubauvorhaben der BImA. Auch wenn das Bundespräsidialamt in diesem Neubau nur ein vorübergehender Mieter sein wird, musste es für dieses Vorhaben erhebliche Ressourcen aufwenden. Das Bundespräsidialamt hat in seiner Stellungnahme noch einmal betont, wie komplex das Vorhaben war. Dies gilt sowohl für die Aufgabe an sich als auch für das Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligten, auf deren Sachversand das Bundespräsidialamt seine Entscheidungen gestützt hat. Daher hat es mit diesen auch seine Stellungnahme abgestimmt und sie waren in die Erhebungen einbezogen (vgl. Tz. 1).

Es geht hier um den Amtssitz des Staatsoberhauptes. Daher kann das Bundespräsidialamt bestimmte Abwägungen und Entscheidungen – beispielsweise hinsichtlich der Repräsentationserfordernisse – nur selbst treffen. Deshalb trägt das Bundespräsidialamt eine besondere Verantwortung; diese umfasst auch, in der öffentlichen Wahrnehmung die Angemessenheit der Baumaßnahme hinreichend zu begründen. Deswegen wäre es wichtig gewesen, methodengerecht (mithilfe fundierter Variantenbetrachtungen mit

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben) und transparent zu handeln. Dazu hätte auch gehört, die wesentlichen Entscheidungsfindungsprozesse sowie die Gründe für seine wesentlichen Entscheidungen lückenlos zu dokumentieren. Damit hätte das Bundespräsidialamt auch nachweisen können, dass sein Handeln wirtschaftlich war und die eingesetzten Ressourcen und das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, unsere Hinweise auch bei der anstehenden grundlegenden Sanierung des Berliner Amtssitzes zu beachten.

Dr. Mähring

Klabunn

Beglaubigt: Hoffmeister, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage

Abbildung 1

Lageplan Stammsitz

Parkanlage am Spreeweg 1 mit Schloss Bellevue, Verwaltungsgebäude des Bundespräsidialamtes und Wachgebäude der Bundespolizei.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Kartenausschnitt © OpenStreetMap-Mitwirkende, April 2025

Abbildung 2

Lageplan Ausweichliegenschaft

Die Ausweichliegenschaft befindet sich in unmittelbarer Nähe zum Berliner Hauptbahnhof auf dem Grundstück der BImA an der Elisabeth-Abegg-Straße/Ecke Alt-Moabit.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Kartenausschnitt © OpenStreetMap-Mitwirkende, April 2025.