

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für
Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Umbau eines Dienstgebäudes unwirtschaftlich vorbereitet

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung kennen ihre Aufgaben bei Bedarfs- und Nachtragsplanung nicht



4. August 2026

Geschäftszeichen: II 5 - 0002290/Bericht

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er wurde auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Prüfungsgegenstand	7
1.2	Prüfungsverlauf.....	7
2	Umplanungen ohne gebilligten Bedarf.....	8
2.1	Regelwerk.....	8
2.2	Sachverhalt.....	10
2.3	Würdigung.....	14
3	Umplanung nicht genehmigungsfähig.....	15
3.1	Regelwerk.....	15
3.2	Sachverhalt.....	16
3.3	Würdigung.....	18
4	Stellungnahmen BMF und BMWSB	19
5	Abschließende Würdigung.....	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BdE *Baudurchführende Ebene*

BImA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

E

EW-Bau *Entwurfsunterlage-Bau*

F

FfE *Fachaufsichtführende Ebene*

H

HOAI *Honorarordnung für Architekten und Ingenieure*

O

OTI *Oberste Technische Instanz*

R

RBBau *Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

U

UBA *Umweltbundesamt*

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat die klima- und denkmalgerechte Sanierung eines Dienstgebäudes in Berlin bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) geprüft. Die BImA steht unter der Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und das BBR unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Hauptnutzer des Dienstgebäudes ist das Umweltbundesamt (UBA) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN).

0.2

Das BMF und das BMUKN hatten Bedarfsänderungen des UBA noch nicht gebilligt, das BMF hatte sie teilweise sogar ausdrücklich abgelehnt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BBR dennoch mit Zustimmung der BImA zur Deckung der vom UBA gewünschten Bedarfsänderungen Umplanungen mit Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro für das UBA vornahm.

Die BImA vertrat die Auffassung, diese Planungen seien Teil der Bedarfsplanung. Sie habe daher korrekt gehandelt. Das BBR räumte hingegen ein, dass sein Vorgehen nicht regelkonform war. Es hielt die Planungen dennoch für notwendig und gerechtfertigt.

Die Stellungnahmen von BImA und BBR überzeugen nicht. Für nicht gebilligte Bedarfe zu planen widerspricht § 6 BHO. Danach dürfen Ausgaben nur getätigt werden, wenn sie für die Aufgabenerfüllung des Bundes notwendig sind. Innerhalb der Bedarfsplanung dürfen BImA und BBR den Nutzer nur bei der Bedarfsaufstellung unterstützen. Planungen, wie ein noch nicht gebilligter Bedarf gedeckt werden kann, gehören nicht dazu.

Ein effizienter Einsatz der Bauverwaltungen ist unerlässlich. Dies gilt insbesondere wegen der wachsenden Bauaufgaben im Bundesbau und der begrenzten Personalkapazitäten der Bauverwaltungen. Wenn BImA und BBR ihre Planungen ordnungsgemäß auf gebilligte Bedarfe beschränken, haben sie mehr Kapazitäten für andere notwendige Bauaufgaben.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF und das BMWSB gebeten, ihre Aufsicht über die BImA und das BBR wahrzunehmen und für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln bei der Bedarfsplanung zu sorgen. (Tz. 2)

0.3

Die BImA und das BBR haben ferner zu den nicht gebilligten Bedarfen einen Nachtrag aufgestellt und genehmigt, der unvollständig, fehlerhaft und nicht genehmigungsfähig war. Die BImA und das BBR haben darin eine Soll-Raumfläche für die vom UBA gewünschten Bedarfsänderungen ermittelt, die 2 160 m² über dem maximal zulässigen Flächenbudget lag. Die auf die Nutzerwünsche maßgeschneiderten Büroflächen mit Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro waren zudem weder nachhaltig noch wirtschaftlich. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass weder die Aufstellende Instanz im BBR noch die Kontrollinstanzen im BBR und in der BImA diese Fehler bemerkt haben.

Die BImA bestritt, der Planung zugestimmt zu haben. Das BBR hielt die Nachtragsplanung für tragfähig.

Die Stellungnahmen von BImA und BBR überzeugen nicht. Es ist weder ordnungsgemäß noch wirtschaftlich, Soll-Flächen zu ermitteln, die deutlich über den Vorgaben liegen und einen Nachtrag mit nicht erforderlichen Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro zu planen. Es widerspricht § 7 BHO, wonach Bedarfe so sparsam wie möglich umgesetzt werden müssen. Die BImA und das BBR müssen Flächen ordnungsgemäß ermitteln und Planungen fachgerecht und wirtschaftlich durchführen. Nachträge müssen sie ordnungsgemäß prüfen. Fehlerhafte Nachträge dürfen sie nicht genehmigen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF und das BMWSB gebeten, ihre Aufsicht über die BImA und das BBR verantwortungsvoll wahrzunehmen und für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln innerhalb der Nachtragsplanung zu sorgen. (Tz. 3)

0.4

Das BMF und das BMWSB haben diesen Bericht zum Anlass genommen, die BImA und das BBR für die korrekte Anwendung der zugrunde liegenden Regelwerke zu sensibilisieren. Damit sind sie der Bitte des Bundesrechnungshofes in einem ersten Schritt nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die BImA und das BBR nur gebilligte Bedarfe planen und umsetzen. Erst dann haben die Oberste Instanz eines Nutzers und das BMF die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen. Für die Bedarfsaufstellung haben die BImA und das BBR die Flächenvorgaben einzuhalten. Gebilligte Bedarfe haben sie zudem sparsam und wirtschaftlich umzusetzen. Das BMF und das BMWSB haben dies stichprobenartig zu kontrollieren und falls erforderlich steuernd einzugreifen. (Tzn. 4 und 5)

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Bundesrechnungshof hat bei der BImA und dem BBR die klima- und denkmalgerechte Sanierung eines Dienstgebäudes in Berlin geprüft. Das Gebäude soll überwiegend der Büronutzung dienen. Zudem sind ein Konferenzbereich, eine Bibliothek, Ausstellungsflächen und eine Kantine vorgesehen. Die BImA ist Bauherrin. Sie steht unter der Rechtsaufsicht des BMF. Das BBR ist als zuständige Bauverwaltung Baudurchführende Ebene (BdE) und Fachaufsichtführende Ebene (FfE). Es steht unter der Rechts- und Fachaufsicht des BMWSB. Das UBA ist Hauptnutzer des Dienstgebäudes. Seine Oberste Instanz ist das BMUKN.

Das BBR hat geplant, wie es die vom BMUKN und BMF gebilligten Bedarfe des UBA im Dienstgebäude in Berlin umsetzen kann. Diese Planung hat es im Juni 2018 in einer Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) festgehalten. Das BMWSB hat diese Planung im August 2018 baufachlich genehmigt. Das BMF hat sie im Oktober 2018 haushaltsmäßig mit einer Kostenobergrenze von 79 Mio. Euro anerkannt. Das BBR begann daraufhin mit der Ausführungsplanung und Baudurchführung. Aufgrund eines gestiegenen Baupreisindex erkannte das BMF im Mai 2025 einen 1. Nachtrag zur EW-Bau mit einer neuen Kostenobergrenze von 119 Mio. Euro haushaltsmäßig an. Zudem hat das UBA mehrere nicht gebilligte Bedarfsänderungen angemeldet, die zunächst ebenfalls Teil des Nachtrags waren. Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes haben die BImA und das BBR diese zurückgestellt.

1.2 Prüfungsverlauf

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen in Abschließenden Prüfungsmitteilungen festgehalten.¹ Die Stellungnahmen der BImA und des BBR zeigen ein falsches Verständnis über ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der Bedarfs- und Nachtragsplanung. Ihr nicht der Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) entsprechendes Vorgehen kann zu vergeblichen Leistungen zu Lasten des Bundes führen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass das BMF und das BMWSB als aufsichtführende Bundesministerien klarstellen, welche Aufgaben die BImA und das BBR bei der Bedarfs- und Nachtragsplanung sowie bei der effizienten Flächenplanung haben; es liegt in ihrer Verantwortung, dass alle Beteiligten ihre Aufgaben richtig verstehen und umsetzen.

¹ Abschließende Prüfungsmitteilungen Teil 1: Technische Gebäudeausrüstung vom 16. Oktober 2025, Teil 2: Machbarkeitsstudien 1 und 2 vom 30. Januar 2026, Teil 3: Machbarkeitsstudie 3 vom 30. Januar 2026 und Teil 4: Baufachliche Prüfung und Genehmigung vom 9. Februar 2026, Gz.: II 5 - 002290.

2 Umplanungen ohne gebilligten Bedarf

2.1 Regelwerk

Am 1. Oktober 2022 haben das BMF und das BMWSB die neue RBBau eingeführt. BImA und BBR haben entschieden, die Baumaßnahme nach den Vorschriften der alten RBBau umzusetzen.

Nach der alten RBBau hatte das BMWSB u. a. die EW-Bau und ggf. erforderliche Nachträge als Oberste Technische Instanz (OTI) baufachlich zu prüfen. Im Einführungserlass zur neuen RBBau hat das BMWSB seine OTI-Aufgaben für Bauaufgaben, die nach der alten RBBau durchgeführt werden, auf die FfE übertragen. Nach der neuen RBBau ist die FfE der beauftragten Bauverwaltung ohnehin für diese Aufgabe zuständig.

Bedarfsplanung: Umfang und Zuständigkeit

Die Nutzer haben im Bundesbau sowohl nach alter als auch nach neuer RBBau ihre Raum- und Flächenbedarfe mit einer Bedarfsplanung zu belegen. Für baufachliche Beratungs- und Unterstützungsleistungen müssen die Nutzer nach alter RBBau unter Beteiligung des Bauherrn die Bauverwaltungen in Anspruch nehmen. Nach neuer RBBau beauftragt der Bauherr die Bauverwaltung, wenn der Nutzer ihre Beratungsleistungen in Anspruch nehmen möchte.

Nach alter und neuer RBBau ist eine neutrale Bedarfsplanung aufzustellen. Die neue RBBau stellt klar, dass die Bedarfsplanung der Art der Bedarfsdeckung nicht vorgreifen darf. Die Bedarfsplanung umfasst in der neuen und alten RBBau alle Leistungen zur Bedarfsaufstellung. Dies sind Leistungen zum Erstellen des Stellen- und des Raumbedarfs sowie zu Anforderungen an den Standort, das Gebäude, die Räume etc.

Die Bedarfsplanung ist von der Obersten Instanz des Nutzers zu billigen. Um zu vermeiden, dass Planungen nicht umgesetzt werden, ist nach alter RBBau eine Vorabklärung des Bedarfs mit dem BMF angezeigt. Die neue RBBau verschärft diese Regelung. Danach muss die Oberste Instanz des Nutzers für Bauprojekte über 6 Mio. Euro die Bedarfsplanung insbesondere zu Raum- und Flächenbedarfen dem BMF zur Billigung vorlegen, sofern der Planung nicht ein standardisierter Bedarf zugrunde liegt oder bereits gebilligte Bedarfe nicht nur unwesentlich geändert werden. Die Bedarfsplanung ist für die weitere Planung bindend.²

² Alte RBBau Abschnitt E, Nummer 1.4 – Vorbemerkungen und Nummer 2.2.1 – Bedarfsplanung; neue RBBau Abschnitt C, Nummer 4.1 – Bedarfsplanung Nutzer.

Variantenuntersuchungen: Umfang und Zuständigkeit

Der Bauherr hat auf Grundlage der gebilligten Bedarfsplanung zu untersuchen, wie der Bedarf gedeckt werden kann. Dazu hat er Variantenuntersuchungen durchzuführen. Der Bauherr muss nach der alten RBBau und kann nach der neuen RBBau die Bauverwaltung mit baufachlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen beauftragen. Die Variantenuntersuchung mit ihrer vergleichenden Betrachtung und Abwägung soll Grundlage für die Auswahl der zu realisierenden Variante zur Bedarfsdeckung sein.

Die Oberste Instanz des Nutzers entscheidet, welche Variante zur Bedarfsdeckung von der BImA realisiert werden soll.³

Wenn der Nutzerbedarf mit einer Baumaßnahme gedeckt werden soll, beauftragt der Bauherr die Bauverwaltung mit der Planung.⁴

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) gliedert erforderliche Planungsleistungen für Gebäude und Innenräume in Leistungsphasen.

Die erste Leistungsphase „Grundlagenermittlung“ dient der Klärung der bevorstehenden Planungsaufgabe. In ihr sollen die Grundlagen und Rahmenbedingungen für das Projekt analysiert werden, sofern erforderlich auch mit einer Machbarkeitsstudie.

Die zweite Leistungsphase „Vorplanung“ sieht das Erarbeiten eines Planungskonzepts mit ersten Zeichnungen und einer Kostenschätzung vor.

In der Leistungsphase 3 „Entwurfsplanung“ ist die Vorplanung durch zeichnerische Darstellung, Objektbeschreibung und eine Kostenberechnung zu vertiefen. Sie bildet die verbindliche Grundlage für die weitere Planung und Entscheidungen.

Nachtragsplanung: Umfang und Zuständigkeit

Die Bauverwaltung hat einen Nachtrag aufzustellen, wenn eine Änderung dazu führt, dass der mit der Bauunterlage⁵ genehmigte Rahmen überschritten wird. Ursächlich dafür können beispielsweise qualitative oder quantitative Bedarfsänderungen des Nutzers oder baufachlich bedingte Änderungen sein. Unterlagen zur Bauunterlage und somit auch Nachträge dazu müssen die Anforderungen des § 24 BHO erfüllen und

³ Alte RBBau Abschnitt E, Nummern 1.5 und 2.2.2 – Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung, neue RBBau, Abschnitt A, Nummer 3.3, Abschnitt C, Nummer 5.3.

⁴ Alte RBBau Abschnitt E, Nummer 2.2.3.1 – Aufstellung der Entscheidungsunterlage-Bau (ES-Bau), neue RBBau Abschnitt C, Nummer 7 – Auftrag zur Planung und Durchführung der Bauaufgabe.

⁵ Das ist nach alter RBBau die EW-Bau Abschnitt E, Nummer 3 oder nach neuer RBBau die FPU Abschnitt E, Nummer 3.

somit Planungsleistungen in der Tiefe einer Entwurfsplanung im Sinne der Leistungsphase 3 HOAI umfassen.⁶

2.2 Sachverhalt

Planungsgrundlage EW-Bau

Die EW-Bau sieht vor, dass Arbeitsplätze für 380 Stellen in dem Dienstgebäude untergebracht werden, 335 Stellen für das UBA, 44 Stellen für unabhängige wissenschaftliche Räte der Bundesregierung⁷ und 1 Stelle für das Facility Management der BImA. In der EW-Bau ist für jede dieser 380 Stellen ein Arbeitsplatz eingeplant. Zusätzlich sind 159 Arbeitsplätze als Überhang u. a. für Praktikanten und zur späteren Vermietung an andere Nutzer vorgesehen. Damit sollte das Dienstgebäude nach der EW-Bau über in Summe 539 Arbeitsplätze verfügen.

Erster Untersuchungsauftrag: Machbarkeitsstudie 1

Im Februar 2021 gab das BMUKN der BImA und dem BBR bekannt, der Stellenbedarf des UBA werde sich voraussichtlich von 335 in der EW-Bau berücksichtigten Stellen um 160 auf 495 Stellen erhöhen. Diesen Stellenmehrbedarf hatte das BMUKN nicht gebilligt.

Das UBA bat das BBR zu untersuchen, ob und wie so ein Stellenmehrbedarf im Dienstgebäude gedeckt werden könne. Es informierte die BImA über sein Anliegen. Diese Anfrage bewerteten das BBR und die BImA als Bitte um Beratungs- und Unterstützungsleistungen des Nutzers innerhalb seiner Bedarfsplanung. Auf Bitten des UBA erstellte das BBR vier Planungsvarianten. Es nannte diese Untersuchung „Machbarkeitsstudie“. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat es nicht beigelegt. Das UBA entschied sich für die Variante mit dem größten Flächenverbrauch bei gleichzeitiger Auslagerung der 44 Stellen für Räte in eine andere Liegenschaft. Diese Variante plante das BBR daraufhin in der Tiefe einer Entwurfsplanung im Sinne der Leistungsphase 3 HOAI durch. Das BMUKN stimmte dieser Umplanung im Juni 2021 zu.

Bei der Abschlussvorstellung zur Machbarkeitsstudie 1 im September 2021 kritisierte das BMF gegenüber allen Projektbeteiligten, der Stellen- und Raumbedarf des Hauptnutzers sei nicht mit ihm abgestimmt. Ohne eine bedarfsbegründende Unterlage und eine Variantenuntersuchung der BImA zur Bedarfsdeckung sei eine Aussage zur

⁶ Alte RBBau Abschnitt E, Nummer 5 – Nachträge zur EW-Bau, neue RBBau Abschnitt E, Nummer 3.3 – Änderungen.

⁷ Im Dienstgebäude sollen die Geschäftsstellen für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, für den Sachverständigenrat für Umweltfragen und für das Nationale Begleitzentrum untergebracht werden.

Unterbringung zusätzlicher Stellen im Dienstgebäude nicht möglich. Zudem wies das BMF auf die im Gebäude mit der EW-Bau geplanten Flächen für die 159 Arbeitsplätze als Überhang hin. Ihm bliebe unklar, warum für die Belegung dieser Flächen eine Machbarkeitsstudie beauftragt worden sei. Das BMUKN zog seine Mehrbedarfsanmeldung zurück und bat das BBR, die auf der Machbarkeitsstudie 1 basierende Entwurfsplanung nicht weiter zu verfolgen.

Zweiter Untersuchungsauftrag: Machbarkeitsstudie 2

Im Juni 2022 kündigte das UBA dem BBR an, es gehe nun von einem Aufwuchs von 234 Stellen plus 11 zusätzliche Stellen für die Räte⁸ aus. Damit müssten statt der ursprünglich vorgesehenen 380 nun 625 Stellen untergebracht werden. Es bat das BBR zu untersuchen, wie dieser geänderte Bedarf in dem Dienstgebäude gedeckt werden könne, wobei die nun 55 Stellen für Räte in eine andere Liegenschaft ausgelagert werden sollten. Auch diesen Stellenaufwuchs hatte das BMUKN nicht gebilligt.

Das BBR wertete die vom UBA erbetenen Umplanungsleistungen auch diesmal als Beratungs- und Unterstützungsleistungen innerhalb der Bedarfsplanung. Das BBR erstellte eine als Machbarkeitsstudie 2 bezeichnete Untersuchung, die auf der Machbarkeitsstudie 1 aufsetzte. Sie enthielt eine erneute Umplanung zur Unterbringung der gewünschten Arbeitsplätze in der Tiefe einer Entwurfsplanung im Sinne der HOAI.

Im Juli 2022 billigte das BMUKN zunächst den mittlerweile vom UBA hierzu aufgestellten Stellen- und Raumbedarf und legte ihn mit der Machbarkeitsstudie 2 zusammen dem BMF zur haushaltsmäßigen Anerkennung vor. Das BMF erklärte dazu im November 2022, dass Flächen in allen Gebäuden des Bundes reduziert werden müssten. Dies sei erforderlich, um die Klimaschutzziele des Bundes einzuhalten. Die Räte sollen daher im Dienstgebäude verbleiben und nicht anderweitig untergebracht werden. Der Standort sei beispielsweise durch Doppelbelegungen von Büroflächen nachzuverdichten.

Das BMUKN stellte daraufhin die zweite Bedarfsänderung und die Machbarkeitsstudie 2 zurück.

Dritter Untersuchungsauftrag: Machbarkeitsstudie 3

Im Dezember 2022 bat das UBA die BImA, vom BBR diese Nachverdichtung für die voraussichtlich benötigten Stellen des UBA und der Räte im Dienstgebäude umzusetzen. Es sollten nun New-Work-Zones vorgesehen werden. Dabei sollte es sich um räumlich neu gestaltete Arbeitsbereiche für moderne und flexible Arbeitsweisen handeln.

⁸ Geschäftsstelle für den Expertenrat für Klimafragen.

Das BMF stellte gegenüber dem UBA und der BImA klar, die von ihm geforderte Nachverdichtung sei durch eine verdichtete Belegungsplanung und organisatorische Desk-Sharing-Maßnahmen und nicht durch New-Work-Zones umzusetzen. Ungeachtet dessen bestand das UBA der BImA gegenüber weiterhin auf der Umplanung. Die BImA beauftragte das BBR im Februar 2023 mit dieser Umplanung und bezeichnete sie erneut als Beratungs- und Unterstützungsleistung bei der Bedarfsplanung.

Das BBR führte diese Umplanungsleistungen als Machbarkeitsstudie 3 durch, obwohl das BMUKN den Stellen- und Raumbedarf des UBA nicht gebilligt hatte. Es erklärte, die Umsetzung der New-Work-Zones würde zusätzliche 2,2 Mio. Euro kosten.

Planungsauftrag: Entscheidungsvorlage und Nachtragsentwurf

Die BdE im BBR fasste die Umplanungen der Machbarkeitsstudien 1, 2 und 3 zur Unterbringung des voraussichtlichen Stellenaufwuchses in einer Entscheidungsvorlage⁹ für seine FfE und die BImA zusammen. Diese gaben sie im April 2024 zur Planung frei. Den Bedarf hatten das BMUKN und das BMF auch zu diesem Zeitpunkt nicht gebilligt. Die New-Work-Zones hatte das BMF sogar ausdrücklich abgelehnt. Die BdE erstellte einen Nachtragsentwurf, der u. a. die Entscheidungsvorlage sowie die Machbarkeitsstudien 1, 2 und 3 beinhaltete. Die FfE und die BImA zeichneten ihn im Dezember 2024.

Anfang des Jahres 2025, also während der Prüfung des Bundesrechnungshofes, hat die BImA den Nachtragsentwurf zurückgestellt.

Ergebnis der Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat der BImA und dem BBR in seinen Prüfungsmitteilungen mitgeteilt, dass ihr Vorgehen aus unterschiedlichen Gesichtspunkten nicht den Vorgaben der RBBau entspricht und unwirtschaftlich ist.

Die drei Machbarkeitsstudien enthielten bereits Planungsleistungen zur Bedarfsdeckung in der Tiefe einer Entwurfsplanung, also Leistungsphase 3 der HOAI. Es waren damit keine Leistungen, die das BBR als Beratungs- und Unterstützungsleistungen innerhalb der Bedarfsplanung des Nutzers hätte erbringen dürfen. Ferner ist für eine Untersuchung, wie ein Bedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann, die BImA zuständig. Sie kann sich zwar vom BBR unterstützen lassen, bleibt jedoch verantwortlich. Auch ist so eine Untersuchung erst bei einer gebilligten Bedarfsänderung zulässig. Erst im Anschluss hätte das BBR umplanen und einen Nachtrag hierzu aufstellen dürfen.

⁹ Das BBR erstellte für jede erhebliche Änderung gegenüber der EW-Bau eine Entscheidungsvorlage. Inhalt waren Erläuterungsberichte, Kosten, Pläne, etc.

Obwohl das BMF die BImA und das BBR auf ihr regelwidriges Vorgehen hingewiesen hat, haben BImA und BBR ihre Fehler wiederholt. Die New-Work-Zones hat das BMF explizit nicht als neuen Bedarf anerkannt. Der Bundesrechnungshof hat die BImA und das BBR aufgefordert, konkrete Untersuchungen und Umplanungen zur Bedarfsdeckung erst vorzunehmen, wenn der Bedarf hierfür gebilligt ist.

Die BImA bleibt in ihren Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen bei ihrer Bewertung, dass die Untersuchungen zu den baufachlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Bauverwaltung Teil der Bedarfsplanung seien. Sie seien daher regelkonform erstellt. Der Nutzer sei für die Bedarfsplanung zuständig und bestimme den Umfang der baufachlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen.

Das BBR stimmte dem Bundesrechnungshof hingegen zu, dass die Untersuchungen nicht im Einklang mit der RBBau gestanden hätten. Sie seien aber dennoch fachlich notwendig gewesen, um die Auswirkungen eines erweiterten Nutzerbedarfs zu untersuchen.

Die Stellungnahmen der BImA und des BBR überzeugen nicht:

- Bei der Bedarfsplanung ist der Umfang der baufachlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen sowohl in der alten als auch in der neuen RBBau auf reine Bedarfsaufstellungsleistungen begrenzt. Der Nutzer darf die Bedarfsplanung nicht auf Bedarfsdeckungsleistungen ausweiten. Über die Bedarfsaufstellung hinausgehende Wünsche des Nutzers haben BImA und BBR abzulehnen. Erst wenn die Oberste Instanz des Nutzers und das BMF die vom Nutzer gewünschten Bedarfsänderungen gebilligt und damit die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen haben, dürfen die BImA und das BBR Planungen zur Deckung dieses Bedarfs vornehmen.
- Solange ein geänderter Nutzerbedarf nicht gebilligt ist, darf das BBR daher seine Auswirkungen sowohl nach der alten als auch nach der neuen RBBau nicht untersuchen.
- Für die Variantenuntersuchung zur Unterbringung eines zusätzlichen und gebilligten Stellenbedarfs ist zudem die BImA und nicht das BBR zuständig. Auch dies gilt nach der alten als auch nach der neuen RBBau.

Kosten der Machbarkeitsstudien

Die BImA und das BBR teilten im Nachgang zu der Prüfung mit, die externen Honorarkosten der drei Machbarkeitsstudien und ihre Qualifizierung zum Nachtrag beliefen sich auf 234 000 Euro. Sie enthielten Planungsleistungen in der Tiefe einer Entwurfsplanung, also Leistungsphase 3 der HOAI. Das BBR sei damit 165 Stunden und die BImA 62 Stunden beschäftigt gewesen.

2.3 Würdigung

Planungen ohne gebilligten Bedarf vorzunehmen, widerspricht § 6 BHO. Ausgaben dürfen nur getätigt werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Es können zudem wirtschaftliche Nachteile für den Bund entstehen, wenn Variantenuntersuchungen und Planungen erbracht werden, bevor ein gebilligter Bedarf vorliegt. Bei allen drei Machbarkeitsstudien handelt es sich nicht um Unterstützungsleistungen der Bauverwaltung bei der Bedarfsplanung des Nutzers, sondern um Planungsleistungen in der Tiefe von Entwurfsplanungen. Die BImA hätte diese Leistungen also nicht beauftragen, und das BBR hätte sie nicht erbringen dürfen. Sie werden zudem in dieser Form nicht weiterverfolgt und haben vermeidbare externe Kosten von 234 000 Euro und über 220 unnötige Arbeitsstunden beim BBR und bei der BImA verursacht.

Die Annahme der BImA und des BBR, sie dürften Bedarfsdeckungsleistungen ohne gebilligten Bedarf erbringen, birgt das Risiko weiterer vergeblicher Leistungen im Bundesbau. Es ist nicht auszuschließen, dass

- das BBR auch in anderen Fällen Planungsleistungen als Teil der Bedarfsplanung erbringt, obwohl noch kein gebilligter Bedarf vorliegt und
- die BImA bei anderen Bauaufgaben die Bauverwaltungen mit Planungsleistungen für vom Nutzer gewünschte, aber von seiner Obersten Instanz und dem BMF noch nicht gebilligten Bedarfe beauftragt.

Ein effizienter Einsatz der Bauverwaltungen ist unerlässlich. Dies gilt insbesondere wegen der wachsenden Bauaufgaben im Bundesbau und der begrenzten Personalkapazitäten der Bauverwaltungen. Wenn BImA und BBR ihre Planungen ordnungsgemäß auf gebilligte Bedarfe beschränken, haben sie mehr Kapazitäten für andere notwendige Bauaufgaben.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, dass das BMF und das BMWSB hier aufsichtsrechtlich tätig werden. Sie haben in ihrem Geschäftsbereich für ein regelkonformes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sorgen. Das BBR darf keine Bedarfsdeckungsleistungen innerhalb der Bedarfsplanung erbringen. Die BImA muss sicherstellen, dass sie die Kapazitäten der Bauverwaltungen regelkonform und effizient einsetzt. Dazu gehört, dass Bauverwaltungen keine Planungsleistungen innerhalb der Bedarfsplanung des Nutzers erbringen dürfen. Erst wenn eine vom Nutzer gewünschte Bedarfsänderung von seiner Obersten Instanz und vom BMF gebilligt ist, sind auch haushaltsrechtlich die Voraussetzungen zur Planung einer Baumaßnahme geschaffen. Dies haben die BImA und das BBR zu berücksichtigen.

Es liegt in der Verantwortung von BMF und BMWSB, dass künftig alle Beteiligten die Regelungen richtig verstehen und umsetzen.

3 Umplanung nicht genehmigungsfähig

3.1 Regelwerk

Reduzierung des Flächenbedarfs bei Bundesbehörden

Das BMF hat im Juli 2023 mit einem Flächenbudget-Erlass¹⁰ vorgegeben, dass die von der Bundesverwaltung genutzten Flächen reduziert werden müssen. Die Flächenreduzierung soll dazu beitragen, die im Klimaschutzgesetz verankerten Ziele zu erreichen. Der Flächenbudget-Erlass gilt für alle Bundesbehörden. Er ist seit Juli 2023 für die zu dem Zeitpunkt noch nicht vom BMF gebilligten Bedarfe zu beachten und legt Höchstflächen fest, die insbesondere in den Geschäftsbereichsbehörden noch deutlich unterschritten werden sollen. Für die Ermittlung des Flächenbudgets sind die im Haushaltsplan aufgeführten Stellen und die darüber hinaus erforderlichen Arbeitskräfte zu erfassen. Zusätzliche Stellen im Vorgriff auf künftige Haushaltsjahre dürfen nicht angesetzt werden. Für das Flächenbudget sind nur Stellen zu berücksichtigen, die einer Bürotätigkeit dienen. Diese Stellen sind mit einem pauschalen Anwesenheitsfaktor von 0,75 und einem Flächenbudget von 18 m² zu multiplizieren. Der Flächenbedarf für Stellen, die nicht der Bürotätigkeit dienen, ist als Sonderfläche zu berücksichtigen; er ist nicht Teil des Flächenbudgets. Bei Fragen zur Umsetzung des Flächenbudget-Erlasses sollen die BImA, die Bauverwaltungen und das BMF zur Verfügung stehen.

Die in der Bedarfsplanung zu verwendenden Muster „Stellenplan“ und „Raumbedarfsplan“ sind seit April 2024 an den Flächenbudget-Erlass angepasst.¹¹

Nachtragsregelung

Die genehmigte Bedarfsplanung ist nach RBBau bindend. Die Bedarfsdeckung ist mit der Bauunterlage¹² verbindlich festgelegt. Bei Änderungen des hierin genehmigten Rahmens ist nach RBBau von der Bauverwaltung ein Nachtrag aufzustellen. Bauunterlagen und somit auch Nachträge dazu müssen die Anforderungen des § 24 BHO erfüllen. Sie sind von der FfE baufachlich zu prüfen und zu genehmigen sowie vom

¹⁰ Erlass des BMF „Raumbedarfsplanung / Höchstflächen für Geschäftszimmer der Bundesbehörden – Flächenbudget für Büronutzungen“, inklusive Einführungsschreiben des BMF „Reduzierung des Flächenbedarfs bei Bundesbehörden“, Gz.: VIII A 3 - B 1403/20/10002 :013, vom 25. Juli 2023.

¹¹ Muster Raumbedarfsplan zur neuen RBBau, Stand: April 2024.

¹² Alte RBBau Abschnitt E, Nummer 3 – Entwurfsunterlage, neue RBBau Abschnitt E, Nummer 3 – Finale Projektunterlage.

Bauherrn¹³ und Nutzer zu bestätigen. Auf dieser abgestimmten Unterlage veranlasst der Bauherr bei der Obersten Instanz des Nutzers die Bereitstellung der Mittel.¹⁴

3.2 Sachverhalt

Zusätzlich zu den Umplanungen in den Machbarkeitsstudien 1 und 2 für die nicht gebilligten Stellenmehrbedarfe des UBA sieht die Machbarkeitsstudie 3 eine geänderte Bedarfsplanung zur Unterbringung der Rätестellen und zur Umplanung zu New-Work-Zones vor. Zudem soll sie den Flächenbudget-Erlass berücksichtigen.

Die BdE im BBR fasste diese Umplanungen im Jahr 2024 in einem Nachtragsentwurf zusammen.

Flächenermittlung zur Umplanung

Im Nachtragsentwurf gab das BBR an, die geänderte Bedarfsplanung mit Stellen- und Raumbedarfsplan sei unter Anwendung des Flächenbudget-Erlasses erstellt. Es ermittelte ein Büro-Flächenbudget für das UBA und die Räte von 9 432 m². Bei richtiger Anwendung des Flächenbudget-Erlasses würde es 7 272 m² betragen¹⁵. Grund für diese Fehlberechnung war, dass das BBR für die Ermittlung des Büro-Flächenbudgets neben 538 zu berücksichtigenden Stellen¹⁶ auch 157 nicht zu berücksichtigende Stellen und Arbeitsplätze¹⁷ mit heranzog. Zudem verwendete das BBR nicht die eingeführten Muster zur Ermittlung des Flächenbudgets.

Das BBR hat das Büro-Flächenbudget damit um 2 160 m² zu hoch ermittelt.¹⁸ Da es 9 391 m² Büro- und Serviceflächen für das UBA und die Räte eingeplant hat, lag die erstellte Planung 2 078 m² über dem Maximal-Flächenbudget, das von Geschäftsbehörden sogar noch deutlich unterschritten werden soll.¹⁹

¹³ Nach alter RBBau ist dies der Maßnahmenträger.

¹⁴ Alte RBBau Abschnitt E, Nummer 5 – Nachträge zur EW-Bau, neue RBBau Abschnitt E, Nummer 3.3 – Änderungen.

¹⁵ 538 Stellen/Arbeitskräfte für Büroarbeit x 0,75 vorgegebener Anwesenheitsfaktor = 404 anzusetzende Arbeitsplätze x 18 m² vorgegebenes Flächenbudget = 7 272 m² Büro-Flächenbudget für das UBA und die Räte.

¹⁶ 380 Stellen nach EW-Bau – 1 Stelle der BImA – 11 Sonderstellen der Bibliothek + 159 nach Angabe des UBA bis 2021 zusätzlich genehmigte Stellen des UBA + 11 zusätzlich genehmigte Stellen der Räte = 538 bei der Ermittlung des Flächenbudgets zu berücksichtigende Stellen.

¹⁷ 75 Stellen für einen prognostizierten Stellenaufwuchs bis zum Jahr 2030 + 31 Arbeitsplätze für Praktikanten + 30 Pool-/Puffer-Arbeitsplätze + 11 Sonderstellen der Bibliothek + 10 Überhangarbeitsplätze = 157 bei der Ermittlung des Flächenbudgets nicht zu berücksichtigende Stellen und Arbeitsplätze.

¹⁸ 9 432 m² vom BBR ermitteltes Flächenbudget – 7 272 m² nach den Vorgaben des Flächenbudget-Erlasses ermitteltes Flächenbudget = 2 160 m² zu hoch ermitteltes Flächenbudget.

¹⁹ 9 391 m² vom BBR eingeplante Bürofläche – 7 272 m² maximales Büro-Flächenbudget = 2 078 m² zu viel geplante Bürofläche.

Umplanung zu New-Work-Zones

Die vom BBR geplante qualitative Änderung der Büroflächen sah 14 New-Work-Zones mit umfangreichen baulichen Umplanungen mit Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro vor. Das BBR erläuterte hierzu: „Im Rahmen des Projekts wurden für 15 Fachgebiete insgesamt 14 neue Arbeitswelten konzipiert. Dies wurde durch die strategische Zusammenführung von Arbeitsplätzen zu größeren Gruppen und die Aufgabe von Einzelzellen erreicht. Diese Maßnahmen führten zu einer Generierung von Flächen, die nun für zusätzliche Kommunikationszonen, Marktplätze und temporäre Arbeitsplätze nutzbar sind. [...] Insbesondere wurde darauf geachtet, dass jedes Fachgebiet die Möglichkeit hatte, seine individuellen Anforderungen einzubringen und auf vielfältige Weise umzusetzen. Diese Ergebnisse reflektieren die maßgeschneiderte Anpassung der Arbeitsumgebungen an die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Fachgebiete, was zu einer verbesserten Arbeitsqualität und Effizienz beiträgt.“

Kontrolle innerhalb des BBR und bei der BImA

Die BdE im BBR hatte diese Umplanungen zunächst in einer Entscheidungsvorlage zusammengefasst. Die für die baufachliche Prüfung und Genehmigung zuständige FfE im BBR und die BImA hatten die Entscheidungsvorlage im April 2024 zur Planung freigegeben. Den daraufhin von der BdE aufgestellten Nachtragsentwurf genehmigte die FfE im Dezember 2024 baufachlich. Sie erklärte, mit dieser Planung werde das Büroflächenbudget nicht nur eingehalten, sondern um 41 m² unterschritten. Die BImA stimmte diesem Nachtragsentwurf im Dezember 2024 ebenfalls zu. Sie gab an, der Flächenbudget-Erlass sei angewendet. Während der Prüfung des Bundesrechnungshofes hat die BImA den Nachtragsentwurf zurückgestellt.

Ergebnis der Prüfung des Bundesrechnungshofes

Die Flächenermittlung und die Umplanung zu New-Work-Zones waren regelwidrig und unwirtschaftlich. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die fehlende Kontrolle innerhalb des BBR und bei der BImA kritisiert.

Der Nachtragsentwurf war unvollständig, fehlerhaft und nicht genehmigungsfähig. Das BBR muss den Flächenbedarf korrekt auf der Grundlage des Flächenbudget-Erlasses und der dazu eingeführten Muster ermitteln. Es hat unwirtschaftliche Planungen, hier zu den maßgeschneiderten New-Work-Zones mit Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro, zu unterlassen. Die sehr individualisierte und auf die aktuelle Organisationsstruktur des UBA zugeschnittene Planung passt ggf. bereits bei kleineren Personal- oder Aufgabenänderungen nicht mehr. Dies kann weitere, kostenintensive Umbauten zur Folge haben. Weder die FfE noch die BImA dürfen einem Nachtragsentwurf mit zu hoch ermittelten Raumbedarfen und unwirtschaftlichen Planungen zustimmen.

Die BImA hat in ihrer Stellungnahme erklärt, sie habe den Nachtragsentwurf nicht genehmigt. Sie sei zudem von einer termin- und kostenneutralen Umsetzung von New-Work-Zones ausgegangen.

Das BBR hat erklärt, die Planung sei eine tragfähige Basis für den Nachtrag. Der Flächenbudget-Erlass sei zudem für diese Baumaßnahme nicht verpflichtend anzuwenden.

Die Stellungnahmen der BImA und des BBR überzeugen nicht. Der BImA war bekannt, dass die New-Work-Zones nicht kostenneutral sind. Sie hat die Umplanung mit Mehrkosten von 2,2 Mio. Euro auf Basis der Entscheidungsvorlage zur Planung freigegeben und nachweislich dem Nachtragsentwurf zugestimmt.

Die Einschätzung des BBR, die Planung sei tragfähig, ist angesichts der viel zu hoch ermittelten Flächen und unwirtschaftlichen Planung zu New-Work-Zones nicht haltbar. Der Flächenbudget-Erlass ist für alle im Juli 2023 noch nicht vom BMF gebilligten neuen und wesentlich geänderten Bedarfe anzuwenden. Er gilt somit auch für die wesentliche Bedarfsänderung des UBA. Zudem haben das UBA, das BBR und die BImA erklärt, der Flächenbudget-Erlass finde Anwendung.

Das BBR hat zudem ausschließlich die individuellen Wünsche des UBA berücksichtigt. Die hier vorgesehenen, maßgeschneiderten New-Work-Zones sind weder fachlich erforderlich noch wirtschaftlich und nachhaltig.

Der Bundesrechnungshof hat die BImA und das BBR nochmals aufgefordert, Flächenordnungsgemäß zu ermitteln, Planungen wirtschaftlich durchzuführen, Nachträge ordnungsgemäß zu prüfen und fehlerhafte Nachträge nicht zu genehmigen.

3.3 Würdigung

Es ist nicht auszuschließen, dass die BImA und das BBR bei künftigen Planungen im Bundesbau die Vorgaben aus dem Flächenbudget-Erlass erneut falsch anwenden und damit überhöhte Raumflächen und unwirtschaftliche Planungen zu Lasten des Bundes erbringen. Die Einsparung von Flächen ist ein wesentlicher Baustein zur Entlastung des Bundeshaushalts und zur Erreichung der Klimaschutzziele. Die ordnungsgemäße Anwendung des Flächenbudget-Erlasses spielt hier eine zentrale Rolle. Seine korrekte Anwendung ist originäre Aufgabe der BImA und der Bauverwaltungen. Das BBR hat Büroflächen fachgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig zu planen. Es ist an das Sparungsgebot des § 7 BHO gebunden.

Zudem ist zu kritisieren, dass die Kontrollinstanzen innerhalb des BBR und der BImA der regelwidrigen Planung zugestimmt haben. Selbst klare Anweisungen des BMF (vgl. Tz. 2) ließen sie unbeachtet.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes machen die fehlende Kenntnis ihrer Aufgaben und Verantwortungen das Eingreifen der aufsichtführenden Bundesministerien dringend erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMF und das BMWSB gebeten, ihre Aufsicht über die BImA und das BBR wahrzunehmen und sicherzustellen, dass sie ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln.

4 Stellungnahmen BMF und BMWSB

Das BMF und das BMWSB betonten, dass sie ihre aufsichtliche Verantwortung in Bezug auf die BImA und das BBR sehr ernst nähmen. Daher hätten sie diesen Bericht zum Anlass genommen, die BImA und das BBR nochmals hinsichtlich der korrekten Anwendung der zugrunde liegenden Regelwerke zu sensibilisieren. Sie haben jeweils mit Schreiben vom 19. Juni 2026 die BImA und das BBR auf die Einhaltung eines regelkonformen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns hingewiesen.

Nach Auffassung des BMF und des BMWSB sehe die neuen RBBau eindeutige Zuständigkeiten und sichere Verfahrensabläufe vor. Sie seien überzeugt, dass die neuen Regelungen bei aktuellen und zukünftigen Baumaßnahmen maßgeblich zu einem klaren Aufgabenverständnis beitragen werden.

Das BMWSB hat ergänzt, es habe wegen der Prüfung des Bundesrechnungshofes seit August 2025 einen Fokus seiner Aufsicht auf die Vorprojektphase gelegt. Auch seien die Wahrnehmung der Kontrollfunktion der FfE im BBR und eine entsprechende Sensibilisierung zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung regelmäßig Gegenstand der Aufsichtsgespräche mit dem BBR. In seinem Schreiben an das BBR hat es betont, dass die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Bedarfsplanung die Bedeutung des bereits gestarteten Prozesses der Optimierung der Vorprojektphase unterstreichen. Die vom BBR erstellten Unterlagen zur Sicherstellung der Beauftragungsreife bei Beratungsleistungen seien gute Instrumente, um eine rechtskonforme und wirtschaftliche Anwendung im BBR sicherzustellen. Aus Sicht des BMWSB sei es von großer Bedeutung, zeitnah einen Muster- oder Standardvertrag für die Vorprojektphase zu erarbeiten. Der Abschluss einer (Beratungs-)Vereinbarung mit den Bauherren und Nutzern sei wesentlich, um Transparenz und Klarheit zu schaffen. Die Beratungsleistungen, der Zeitraum der Beratung und der Umfang des BBR-Beratungsteams sollten klar definiert und begrenzt werden sowie die entsprechende Verantwortung und Mitwirkungspflicht des Bauherrn und des Nutzers benannt werden.

Das BMWSB hat das BBR gebeten, den avisierten Muster- oder Standardvertrag für die Vorprojektphase bis zum 24. August 2026 vorzulegen.

5 Abschließende Würdigung

Das BMF und das BMWSB haben der Bitte des Bundesrechnungshofes in einem ersten Schritt entsprochen. Sie haben unter Bezugnahme auf diesen Bericht die BImA und das BBR aufgefordert, bei der Bedarfs- und Nachtragsplanung regelkonform und wirtschaftlich zu handeln. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF und das BMWSB in einem zweiten Schritt überprüfen, dass die BImA und das BBR dies auch verlässlich umsetzen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMWSB sich dem Prozess zur Optimierung der Vorprojektphase angenommen hat und einen Fokus auf die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Kontrollfunktion der FfE im BBR legt.

Er erwartet, dass BMF und das BMWSB stichprobenartig kontrollieren, ob BImA und BBR bei Bedarfsplanung, Nachtragsplanung und Umsetzung des Flächeneffizienz-Erlasses regelkonform vorgehen. Falls erforderlich müssen sie steuernd eingreifen.

Schneider

Volckart

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.