Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über das Vorgehen des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat bei Baumaßnahmen im Ausland

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

Gz.: II 4 - 2018 - 0120

Potsdam, den 14. Oktober 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Rahmenbedingungen für In- und Auslands-baumaßnahmen	7
2.1	Rechtsvorschriften, Begriffe und parlamentarische Beteiligung	7
2.2	Grundsätzliches Verfahren bei Großen und Kleinen Bau-maßnahmen sowie bei Bauunterhalt im Ausland	7
3	Umgehung von § 24 BHO und Beteiligungsrechten	9
4	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	13
5	Abgestimmte Stellungnahme und Lösungsansätze des Auswärtigen Amts und des Bundesbau-ministeriums	14
6	Zusammenfassende Bewertung	16

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit das Auswärtige Amt (AA) bei Auslandsbaumaßnahmen in eigener Verantwortung das Haushaltsrecht und die baufachlichen Vorschriften einhielt. Dabei hat der Bundesrechnungshof auch die Rolle des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium) bei Baumaßnahmen des AA untersucht.

Nach einer Ressortvereinbarung mit dem Bundesbauministerium soll das AA seit dem Jahr 2007 Bauunterhalt und einfache Kleine Baumaßnahmen auf seinen Liegenschaften im Ausland selbst durchführen. Für Große und komplexe Kleine Baumaßnahmen im Ausland blieb das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verantwortlich; später schaltete das Bundesbauministerium auch in Organleihe für den Bund tätige Landesbauverwaltungen in den Auslandsbau ein (im Folgenden für BBR und für den Bund tätige Landesbauverwaltungen: Bundesbauverwaltung). Nach geltendem Recht müssen alle Großen Baumaßnahmen dem Bundesbauministerium zur baufachlichen Genehmigung und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zur haushaltsmäßigen Anerkennung vorgelegt und einzeln im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Die Vorgaben für Kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt sind weniger streng.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über Fehlentwicklungen im Vorgehen des AA und des Bundesbauministeriums beim Bundesauslandsbau und gibt Empfehlungen.

0.1 Das AA führte außerhalb seiner Zuständigkeit ohne die Bundesbauverwaltung Große Baumaßnahmen durch. Hierzu teilte es im Haushalt eigentlich einzeln zu veranschlagende Große Baumaßnahmen in mehrere Kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt auf und führte Große Baumaßnahmen nach den weniger strengen Regeln für Kleine Baumaßnahmen durch.

Damit missachtete das AA nicht nur die Ressortvereinbarung. Es verstieß vor allem gegen geltendes Haushaltsrecht, weil es

- das Budgetrecht des Parlaments überging, indem es die Vorhaben einer Einzelveranschlagung im Haushalt und damit der parlamentarischen Kontrolle entzog,
- baufachliche und haushaltsmäßige Kontrollen durch das Bundesbauministerium und durch das BMF umging sowie
- die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit missachtete.

Das AA legte seinen in Eigenregie durchgeführten Baumaßnahmen regelmäßig keine systematischen Gesamtkonzeptionen und integralen Planungen zu Grunde. Dies führte zu unkoordinierten Schnittstellen, Kostensteigerungen und teilweise erheblichen Verzögerungen.

Wenn das AA als Nutzer für seinen Auslandsbau auch die Funktion einer Bauverwaltung wahrnimmt, fehlt es zudem an einer neutralen Kontrollinstanz. Es bedarf auch im Auslandsbau einer unabhängigen Instanz, die nicht dem Geschäftsbereich des AA zuzuordnen ist. Dies mindert das Risiko, dass wirtschaftliche und baufachliche Belange in den Hintergrund treten. Dass das AA sich selbst Genehmigungen erteilt, ähnelt einem Insichgeschäft und ersetzt nicht die unabhängigen Prüfungen durch das Bundesbauministerium und das BMF. (Tz. 3)

0.2 AA und Bundesbauministerium müssen sicherstellen, dass der Baubedarf des AA ordnungsgemäß den Kategorien Bauunterhalt, Kleine Baumaßnahmen und Große Baumaßahmen zugeordnet wird. Die korrekte Zuordnung bestimmt, ob und welche Bauunterlagen zu erstellen sind, ob die Bauunterlagen vom Bundesbauministerium baufachlich genehmigt und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden müssen und ob die Baumaßnahme einzeln zu veranschlagen ist. Das ist die Grundlage dafür, dass das Parlament sein Budgetrecht ausüben kann. Weiter muss sichergestellt werden, dass das AA als Nutzer nicht die Aufgaben einer Bauverwaltung übernimmt. (Tz. 4)

0.3 Die Ressorts wollen den Bundesauslandsbau konsolidieren.

Das AA hat zugesagt, künftig korrekt zwischen Kleinen und Großen Baumaßnahmen zu unterscheiden und alle Großen Baumaßnahmen einzeln zu veranschlagen. Die Ressorts wollen sich in regelmäßigen Besprechungen abstimmen.

Das Bundesbauministerium will das BBR perspektivisch so aufstellen, dass es die ihm übertragenen Bauaufgaben erfüllen kann.

Die Ressorts sehen vor, dass in einem ersten Schritt das AA Bauunterhalt, Facility Management und Kleine Baumaßnahmen unterhalb von 1 Mio. Euro in Eigenregie durchführen soll.

Das Bundesbauministerium will im Ergebnis, dass die Bundesbauverwaltung sämtliche Baumaßnahmen (auch unterhalb 1 Mio. Euro) und den Bauunterhalt, der Bausachverstand erfordert, vom AA übernimmt. Das AA soll sich auf die Bereiche Facility Management und „einfacher" Bauunterhalt konzentrieren. Es lehnt diese Lösung jedoch ab. (Tz. 5)

0.4 Positiv zu bewerten ist, dass das AA seine Auslandsbauvorhaben korrekt zuordnen will. Dies ist notwendig, um die ordnungsgemäßen baufachlichen und haushälterischen Verfahren zu gewährleisten.

Das Bundesbauministerium muss die Bundesbauverwaltung so aufstellen, dass sie ihren Aufgaben im Auslandsbau gerecht werden kann.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das AA als Nutzer nicht auch die Aufgaben einer Bauverwaltung übernehmen darf. Aus diesem Grund unterstützt er das Bundesbauministerium bei seinem Ziel, dass die Bauverwaltung sämtliche Großen und Kleinen Auslandsbaumaßnahmen sowie den Bauunterhalt, der baufachlichen Sachverstand erfordert, übernehmen soll.

Dafür spricht nicht nur die Notwendigkeit, die Zuständigkeiten zu verteilen. Auch Parallelstrukturen sollten grundsätzlich vermieden werden. Perspektivisch sollte daher das AA seine interne Bauverwaltung abschmelzen.

Schrittweise vorzugehen, hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht. Aufgabe des Bundesbauministeriums ist es sicherzustellen, dass die Reform des Auslandsbaus sich in die Reform des gesamten Bundeshochbaus einfügt. Es muss jederzeit gewährleistet sein, dass das Bundesbauministerium seiner baufachlichen Gesamtverantwortung nachkommt. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

Die Gesamtverantwortung für das zivile Bauwesen des Bundes sowohl im In- als auch im Ausland trägt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium)[1]. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ist als Bundesoberbehörde auch für die *„Bauangelegenheiten […] der Bundesrepublik Deutschland im Ausland*" zuständig.

Das Auswärtige Amt (AA) soll nach einer Ressortvereinbarung mit dem Bundesbauministerium seit dem Jahr 2007 den Bauunterhalt und einfache Kleine Baumaßnahmen bis 1 Mio. Euro, *„zu deren Erledigung kein besonderer ingenieurmäßiger Sachverstand erforderlich ist*", selbst durchführen. Sowohl komplexe Kleine als auch Große Baumaßnahmen über 1 Mio. Euro blieben in der Zuständigkeit des BBR. Seit dem Jahr 2013 unterstützen einige Landesbauverwaltungen in Organleihe den Bundesauslandsbau (im Folgenden für BBR und für den Bund tätige Landesbauverwaltungen: Bundesbauverwaltung).

Im Dezember 2012, sechs Jahre nach Inkrafttreten der Ressortvereinbarung, hob das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Kostengrenze für die Veranschlagung von Kleinen Baumaßnahmen an. Danach sind *„grundsätzlich […] Ausgaben für Baumaßnahmen mit einem Mittelbedarf von mehr als zwei Millionen Euro im Einzelfall einzeln zu veranschlagen. Ausgaben für Baumaßnahmen im Bereich des Auslandsbaus des Auswärtigen Amtes sind erst mit einem Mittelbedarf von mehr als fünf Millionen Euro im Einzelfall einzeln zu veranschlagen*." Die Zuständigkeiten laut Ressortvereinbarung bleiben von der neuen Veranschlagungsgrenze unberührt.

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des AA und des Bundesbauministeriums bei Baumaßnahmen im Ausland in den Jahren 2015 bis 2018 bei beiden Ressorts geprüft.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über Fehlentwicklungen im Verfahren des AA beim Bundesauslandsbau. Er zeigt Wege auf, diesen entgegenzuwirken.

---

[1] Die Zuständigkeit für Bauen wechselte in den vergangenen Jahren häufig, zuletzt zum Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

2 Rahmenbedingungen für In- und Auslandsbaumaßnahmen

2.1 Rechtsvorschriften, Begriffe und parlamentarische Beteiligung

Veranschlagung und Durchführung von Bundesbaumaßnahmen sind in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und in den vom BMF erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) geregelt.

Nach § 24 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn die haushaltsbegründenden Unterlagen vorliegen. Dabei handelt es sich um Bauplanungen, aus denen u. a. die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, die Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.

Die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) sind zentrale Verwaltungsvorschriften für das Bauen des Bundes. Sie konkretisieren die Grundsätze der BHO und gelten für Inlands- wie für Auslandsbaumaßnahmen.

Die RBBau unterscheiden zwischen Großen und Kleinen Baumaßnahmen sowie Bauunterhalt. Durch Große und Kleine Baumaßnahmen werden neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert, oder sie dienen der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge einer neuen Zweckbestimmung. Es sind investive Maßnahmen. Der Bauunterhalt hingegen dient dem Erhalt einer Liegenschaft.

Damit das Parlament sein Budgetrecht ausüben kann, muss die Regierung ihm einen Haushaltsentwurf vorlegen, der den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit genügt. Nur auf dieser Basis kann das Parlament beschließen, wofür die Regierung die Finanzmittel ausgeben darf und kontrollieren, ob sich die Verwaltung im Haushaltsvollzug an die Vorgaben hält.

2.2 Grundsätzliches Verfahren bei Großen und Kleinen Baumaßnahmen sowie bei Bauunterhalt im Ausland

<u>Große Baumaßnahmen</u>

Unabhängig von der Veranschlagungsgrenze von 5 Mio. Euro[2] ist das BBR laut Ressortvereinbarung für die Durchführung von Baumaßnahmen über 1 Mio. Euro zuständig.

---

[2] Bis Ende des Jahres 2012 galt noch die Grenze von 1 Mio. Euro.

Bei Großen Baumaßnahmen des AA im Ausland genehmigt das Bundesbauministerium baufachlich die haushaltsbegründenden Unterlagen und setzt die Kostenobergrenze fest. Anschließend erkennt das BMF diese Unterlagen und damit die Kostenobergrenze sowie die abgeschlossene Bedarfsplanung haushaltsmäßig an. Damit gehört es zu den Aufgaben dieser beiden Bundesministerien, die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme zu überprüfen.

Insbesondere Großen Baumaßnahmen sollte ein integraler Planungsprozess vorausgehen. Architektur, Tragwerk und Haustechnik sind über sehr komplexe Abhängigkeiten miteinander verwoben. Integrale Planung in der Frühphase von Planungsprozessen macht diese Abhängigkeiten und Schnittstellen transparent. Auch bei Generalsanierungen ist ein ganzheitlicher Ansatz unerlässlich, um den Gebäudebestand wirtschaftlich und nachhaltig zu ertüchtigen. Wenn sich Vorhaben verzögern oder teurer werden, liegt das oft an einer unvollständigen Planung und geschieht in Folge ungenügender Vernetzung aller Baubereiche. Dies gilt unabhängig von auslandsbauspezifischen Risiken.

Das AA hat Ausgaben für seine Großen Baumaßnahmen im Ausland nach haushaltsmäßiger Anerkennung durch das BMF im Bundeshaushalt als Investitionen einzeln aufzuführen. Damit kann das Parlament sein Budgetrecht ausüben. Die Veranschlagung mit Darstellung des Mittelabflusses, der Prognose und der Gesamtausgaben der Einzelmaßnahmen im Bundeshaushalt dient der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

Kleine Baumaßnahmen

Für Kleine Baumaßnahmen im Ausland gilt ein vereinfachtes Veranschlagungsverfahren. Das AA muss keine haushaltsbegründenden Unterlagen, sondern eine vereinfachte Bauunterlage erstellen. Für Kleine Baumaßnahmen entfallen die baufachliche Genehmigung durch das Bundesbauministerium und die haushaltsmäßige Anerkennung durch das BMF. Das AA prüft und genehmigt seine Bauunterlagen selbst.

Kleine Baumaßnahmen veranschlagt das AA zusammengefasst in einem Sammeltitel als Investitionen. Für das Parlament ist demzufolge nicht erkennbar, welche einzelnen Baumaßnahmen aus diesem Titel finanziert werden.

Bauunterhalt

Für die Veranschlagung der Mittel für Bauunterhalt gelten noch einfachere Regeln als für Kleine Baumaßnahmen. Es bedarf keiner Bauunterlage. Bundesbauministerium und BMF werden unabhängig von der Höhe der Ausgaben nicht beteiligt.

Die Mittel für den Bauunterhalt der Liegenschaften im Ausland veranschlagt das AA pauschal in einem Titel unter den sächlichen Verwaltungsausgaben, da es sich nicht um investive, sondern um konsumtive Ausgaben handelt.

General- oder Grundsanierungen sind kein Bauunterhalt sondern investive, wertsteigernde (Kleine oder Große) Baumaßnahmen.

Teilen Großer Baumaßnahmen in mehrere Einzelmaßnahmen

Das Teilen Großer Baumaßnahmen in mehrere Kleine Baumaßnahmen und/ oder in Bauunterhalt ist nicht zulässig. Damit würden zum einen die Beteiligungsrechte des Bundesbauministeriums, des BMF und des Parlaments umgangen. Zum anderen wäre durch das Teilen an sich zusammenhängender Maßnahmen der erforderliche integrale Planungsprozess nicht mehr sichergestellt. Dementsprechend sieht die RBBau vor, dass mehrere Baumaßnahmen zu einer Großen zusammenzufassen sind, wenn sie in einem engen technisch-funktionalen, zeitlichen und örtlichen Zusammenhang stehen.

3 Umgehung von § 24 BHO und Beteiligungsrechten

Die Sanierung der Liegenschaften der Auslandsvertretungen weist seit Jahren einen erheblichen Rückstand auf. Obwohl die für Baumaßnahmen und Bauunterhalt bei den Auslandsvertretungen vorgesehenen Mittel des AA seit dem Jahr 2007 von rund 44 Mio. Euro bis zum Jahr 2018 auf rund 100 Mio. Euro jährlich gestiegen sind, bezifferte das AA den Sanierungsstau auf ca. 2,5 Mrd. Euro.

Nach Abschluss der Ressortvereinbarung zog das AA vermehrt Bauaufgaben an sich. Es beschränkte sich dabei aber nicht auf die ihm zugewiesenen Aufgaben. Seit dem Jahr 2010 führte es außerhalb seiner Zuständigkeit regelmäßig Große Baumaßnahmen selbst durch. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, teilte das AA dazu Generalsanierungen in mehrere Kleine Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen auf oder führte dem Grunde nach Große als Kleine Baumaßnahmen durch.

Beispiel Generalsanierung der Kanzlei der Deutschen Botschaft London:

Anfang der 2000er Jahre beschloss das AA, das Kanzleigebäude der Deutschen Botschaft London als Große Baumaßnahme generalsanieren zu lassen. Das Bundesbauministerium legte im Jahr 2006 die Kostenobergrenze auf 10,9 Mio. Euro auf Grundlage der Planungen des BBR fest. Das AA stoppte die beabsichtigte Generalsanierung im Oktober 2010 und entzog dem BBR den Auftrag. Es teilte die an sich Große Baumaßnahme in mehrere Einzelmaßnahmen auf und führte ab dem Jahr 2012 *„unumgänglichen Sanierungsbedarf … im Rahmen von Kleinen Baumaßnahmen bzw. Bauunterhaltungsmaßnahmen*" bei laufendem Dienstbetrieb nach und nach selbst durch. Die mittlerweile mindestens zwölf Einzelmaßnahmen sind noch nicht vollständig abgeschlossen und werden voraussichtlich insgesamt rund 26 Mio. Euro kosten.
Das Bundesbauministerium und das BMF waren über das Vorgehen des AA nicht informiert.
Das AA begründete seine Entscheidung, diese Große Baumaßnahme aufzuteilen und in Eigenregie durchzuführen, mit der angespannten Haushaltslage. Es rechnete offenbar nicht damit, dass ihm der Haushaltsgesetzgeber die Mittel für die Generalsanierung zur Verfügung stellen würde.

Beispiel Kanzlei der Deutschen Botschaft Kopenhagen:

Das BBR schätzte im Jahr 2009 die Kosten für eine Generalsanierung der Kanzlei auf 9,7 Mio. Euro. Das AA erklärte dazu in einem internen Vermerk, es wolle *„den Bauumfang reduzieren*" oder aus *„unterschiedlichen Töpfen*" finanzieren, *„um so unterhalb*" der Grenze für eine Große Baumaßnahme *„zu bleiben*". So sollte die Kanzlei nicht general- sondern bei laufendem Dienstbetrieb für maximal 5 Mio. Euro teilsaniert werden. „Aufgrund der geschätzten Baukosten […]" sei die *„Baumaßnahme als Große Baumaßnahme (GBM) nach RBBau … einzustufen und zu bearbeiten.*" Dennoch sollten die Bauabschnitte so gefasst werden, *„dass jeweils die Bausumme von insgesamt 1 Mio. Euro nicht überschritten wird, damit das gesamte Bauvorhaben in der Hand des Auswärtigen Amtes bleibe*". Überlegungen, das Gebäude aufzugeben, verfolgte das AA zunächst nicht. Es hielt an der Bestandskanzlei fest, obwohl sie für Bürozwecke ungeeignet und viel zu groß war. Erst im Herbst des Jahres 2015 brach es die Sanierung ab. Ende des Jahres 2017 zog die Botschaft in eine Mietliegenschaft um. Bis dahin hatte das AA für die Baumaßnahme rund 1,7 Mio. Euro verausgabt.

Beispiel Generalkonsulat und Residenz San Francisco:

Die heute als Kanzlei und Residenz genutzten Gebäude wurden zeitgleich und zusammenhängend auf benachbarten Grundstücken in den 1920er Jahren errichtet. Im Jahr 2006 schätzte das BBR die Kosten einer Generalsanierung und Erdbebenertüchtigung nach europäischem Standard der beiden Gebäude auf 11,2 Mio. Euro. Bis Ende des Jahres 2008 lehnte das BMF wiederholt eine haushaltsmäßige Anerkennung ab. Aus seiner Sicht rechtfertigte der Wert der Liegenschaft die Sanierung nicht.

Seit dem Jahr 2013 strebte das AA eine vereinfachte Sanierung und Erdbebenertüchtigung nach lokalem Standard in Eigenregie an und teilte die Gesamtmaßnahme in zwei einzelne Bauunterhaltungsmaßnahmen auf. Diese sollten jeweils weit unter 5 Mio. Euro kosten. Das AA rechnete mit Gesamtkosten von 7 Mio. Euro. Es erklärte, eine „*Ertüchtigung nach US-Standards*" sei „*zu deutlich geringeren Kosten als nach der BBR-Variante möglich*". Diese Einschätzung bestätigte sich nicht. Nach Verzögerungen beim örtlichen Baugenehmigungsverfahren sollte die Sanierung beider Gebäude zunächst zusammen rund 9,2 Mio. Euro und danach (Stand Ende 2018) rund 18,7 Mio. Euro kosten. Das AA wollte diese Generalsanierung aus Mitteln für Bauunterhalt finanzieren.
Inzwischen hat das AA das Vorhaben der Bundesbauverwaltung übertragen. Die Generalsanierung wird als eine Große Baumaßnahme einzeln im Bundeshaushalt veranschlagt.

Beispiel Deutsche Botschaft Buenos Aires:

Auf dem ca. 17 600 m² großen Grundstück befinden sich u. a. die Kanzlei und die Residenz des Botschafters. Die Liegenschaft ist für die Belange des AA erheblich zu groß. Der Flächenbedarf nach Raumbedarfsplan betrug 2 360 m², die Kanzlei hat im Bestand aber 4 568 m². Seit dem Jahr 2009 waren gravierende Baumängel aktenkundig. Im Jahr 2012 entschied das AA, eine „*Generalsanierung* […] *als Große Baumaßnahme unter Federführung des BBR*" käme „*angesichts der … Finanzlage und des … Sanierungsrückstaus bei vielen anderen AV's* [Auslandsvertretungen] *… in den kommenden Jahren nicht*" infrage.

Seit dem Jahr 2015 führte das AA dennoch eine Generalsanierung durch. Es teilte sie in zwei Kleine Baumaßnahmen und zwei Bauunterhaltungsmaßnahmen mit zunächst geschätzten Kosten von insgesamt rund 4 Mio. Euro (ohne Planungskosten) auf. Mitte des Jahres 2017 bezeichnete das AA die Maßnahmen mit geschätzten Kosten von inzwischen 22 Mio. Euro – einschl. Zwischenunterkunft – als „*eines der größten Bündel an Bauprojekten in Eigenregie AA*". Es erklärte, dies wäre „*lege artis komplett als investive Maßnahme (aufwändigeres Genehmigungsverfahren mit Beteiligung BMF!) einzuordnen und von der Bundesbauverwaltung durchzuführen (dort jedoch keine Kapazität). … Eine Abgabe der Maßnahme an die Bauverwaltung scheidet jedoch aus, da sie zu einer massiven Verzögerung führen würde.*" Trotz des Flächenüberhangs bezeichnete das AA seine Vorgehensweise als wirtschaftlich: „*Sanierungsvariante ist preisgünstiger und bietet einen … höheren Nutzwert, da 40 % mehr Fläche hergerichtet werden ….*"

Beispiel Generalkonsulat Mumbai, Indien:

Die Kanzlei ist auf drei Etagen in einem Hochhaus untergebracht. Das AA entzog dem BBR im Mai des Jahres 2012 den Auftrag zur Generalsanierung. Es begründete dies mit „*maßgeblichen Änderungen für die Planung der künftigen Visastelle*", und eine „*Verzögerung*" verlängere die „*Umsetzung der Großen Baumaßnahme*". Das BBR hatte die Baukosten auf ca. 10 Mio. Euro geschätzt.

Mitte des Jahres 2013 beschloss das AA, eine Generalsanierung als zwei getrennte Kleine Baumaßnahmen mit Kosten zu je unter 5 Mio. Euro selbst durchzuführen. Den Zeitbedarf kalkulierte

es mit 24 Monaten, da die Haushaltsverfahren für eine Große Baumaßnahme entfielen. Das AA führte in seiner internen Entscheidungsvorlage aus: *„Der hohe Zeitbedarf des BBRs ergibt sich u. a. daraus, dass das BBR auf einer Behandlung als GBM* [Große Baumaßnahme] *besteht und damit die Befassung des BMF unausweichlich ist (Zeitbedarf für Erstellung der Haushaltsunterlage und BMF-Zustimmung ca. 12 Monate). Ferner hält sich BBR jeweils penibel an die Vergabevorschriften, würde die einzelnen Planungs- und Projektsteuerungsleistungen nach der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) europaweit ausschreiben. Dadurch würden sowohl weitere unmittelbare Kosten als auch ein weiterer Zeitverlust von ca. 6 Monaten pro Verfahren entstehen*." Nach interner Zustimmung führte das AA die Baumaßnahme bis zum Jahr 2018 als Kleine Baumaßnahme mit Baukosten von inzwischen 11,3 Mio. Euro (Stand Ende 2018) durch.

Das AA rechtfertigte sein Vorgehen damit, dass *„die Leistungsfähigkeit*" des BBR *„stark eingeschränkt*" gewesen sei. Deshalb und aus Sicherheits- und Fürsorgegründen habe es sich gezwungen gesehen, *„in größerem Umfang und über die bestehende Ressortvereinbarung mit dem Bauressort von 2006 hinaus in Eigenverantwortung tätig zu werden*". Es behauptete, *„trotz der Regelverstöße nicht unwirtschaftlich gehandelt zu haben und verantwortlich mit den ihm anvertrauten Haushaltsmitteln umgegangen zu sein*". Dem Bundesrechnungshof gestand es zu, dass Bauen nicht zu den Kernaufgaben des AA gehört.

Das Bundesbauministerium war ungeachtet seiner Gesamtverantwortung für das Bauwesen des Bundes nur in wenigen Einzelfällen in die Planung und Abwicklung der vom AA in Eigenregie durchgeführten Baumaßnahmen eingebunden. Es räumte *„Defizite und Personalengpässe beim BBR*" ein. Den *„unbefriedigenden Zustand*", […] *„dass Baumaßnahmen quasi in ‚Ersatzvornahme' durch das AA in eigener Verantwortung vorbereitet und durchgeführt wurden*", habe es in der Vergangenheit *„stillschweigend zu[gelassen]*". Die o. g. Einzelfälle seien ihm aber nicht bekannt gewesen. Dass das AA z. B. *„wiederholt durch Aufteilung in mehrere … Baumaßnahmen gegen das Teilungsverbot gem. RBBau verstieß (z. B. London oder Buenos Aires)*" habe ihm *„nicht bekannt werden*" können.

Würdigung

Durch das Teilen der Großen Baumaßnahmen hat das AA das Budgetrecht des Parlaments missachtet. Das Parlament hatte nicht die Möglichkeit zu entscheiden, für welche Großen Baumaßnahmen es Mittel veranschlagen will. Zudem

hat das AA die Großen Baumaßnahmen der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Weiter umging das AA die Beteiligungsrechte des Bundesbauministeriums und des BMF. Es vermied, die nach § 24 BHO vorgeschriebenen Bauunterlagen aufzustellen und verhinderte deren unabhängige Kontrolle. Die notwendigen Genehmigungen erteilte es sich selbst. So war es ihm auch möglich, erhebliche Flächenüberhänge gegenüber dem BMF zu verschleiern.

Weil das AA sowohl Nutzer ist als auch die Funktion einer Bauverwaltung wahrnimmt, fehlt es an einer neutralen Kontrollinstanz. Deren Aufgabe ist es, ein ausgleichendes Gegengewicht zu den Interessen des Nutzers zu bilden. Es muss daher eine unabhängige Instanz (z. B. das Bundesbauministerium), die nicht dem Geschäftsbereich des Nutzers zuzuordnen ist, in den Prozess eingeschaltet werden. Dies mindert das Risiko, dass im Planungs- und Bauprozess wirtschaftliche und baufachliche Belange in den Hintergrund treten.

Sich selbst erteilte Genehmigungen nähern sich einem Insichgeschäft und können unabhängige Prüfungen durch das Bundesbauministerium und das BMF als Kontrollinstanzen nicht ersetzen.

Die Einlassungen des AA rechtfertigen nicht, das Parlament sowie vorgeschriebene Prüfinstanzen zu umgehen und die für den öffentlichen Bundesbau geltenden Vorschriften einschließlich des Vergaberechts zu missachten. Der Bundesrechnungshof ist überzeugt, dass das AA unwirtschaftlich handelte, indem es Große in ggf. unkoordinierte Kleine Baumaßnahmen und/oder in Bauunterhaltungsmaßnahmen teilte und an zu großen Liegenschaften festhielt. Weil systematische Gesamtkonzeptionen und integrale Planungen fehlten, kam es zu unkoordinierten Schnittstellen, Kostensteigerungen und teilweise erheblichen Verzögerungen der Baumaßnahmen.

4 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

In einem ersten Schritt muss sichergestellt sein, dass der Baubedarf des AA ordnungsgemäß den Kategorien Bauunterhalt, Kleine Baumaßnahmen bis 5 Mio. Euro und Große Baumaßahmen zugeordnet wird. Es muss sichergestellt sein, dass das AA seine Praxis aufgibt, Große Baumaßnahmen in mehrere Kleine Baumaßnahmen oder Bauunterhalt aufzuteilen.

Die korrekte Zuordnung der erforderlichen Maßnahmen zu den oben genannten drei Kategorien gibt das weitere Verfahren vor. Sie bestimmt, ob und welche Bauunterlagen zu erstellen sind, ob die Bauunterlagen vom Bundesbauministerium baufachlich genehmigt und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden müssen und ob die Baumaßnahme einzeln zu veranschlagen ist. Das ist die Grundlage dafür, dass das Budgetrecht des Parlaments gewahrt bleibt.

Von besonderer Bedeutung ist, dass das AA als Nutzer nicht auch die Aufgaben einer Bauverwaltung übernehmen darf. Das AA hat zu Recht angemerkt, dass das Bauen nicht zu seinen Kernaufgaben gehört. Aus diesen Gründen sollte das AA perspektivisch keine Großen und Kleinen Baumaßnahmen und keinen Bauunterhalt, der Bausachverstand erfordert, mehr in Eigenregie durchführen. Dies gilt unabhängig von Wertgrenzen.

5 Abgestimmte Stellungnahme und Lösungsansätze des Auswärtigen Amts und des Bundesbauministeriums

Das AA und das Bundesbauministerium wollen den Bundesauslandsbau konsolidieren.

Die Ressorts wollen den Baubedarf ordnungsgemäß zuordnen und abstimmen:

Das AA sichert zu, ab dem Haushalt für das Jahr 2020 korrekt zwischen Kleinen und Großen Baumaßnahmen unterscheiden zu wollen und in Abstimmung mit dem BMF alle Großen Baumaßnahmen einzeln zu veranschlagen.

Das AA und das Bundesbauministerium haben zudem die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, ihre Arbeitsplanung bereits seit Ende des Jahres 2018 abzustimmen. Das AA will das Bundesbauministerium laufend über künftige Maßnahmen informieren.

In regelmäßigen Koordinierungsgesprächen wollen die beiden Ressorts konsumtive Maßnahmen (Bauunterhalt) identifizieren. Für die Frage der ordnungsgemäßen Zuordnung eines Baubedarfs als „Bauunterhalt" will aber primär das AA selbst zuständig bleiben. Das Bundesbauministerium will in Wahrnehmung seiner Gesamtverantwortung im gesamten Bereich des Auslandsbaus alle Bauvorhaben des AA in einer Gesamtcontrolling-Liste führen. Quartalsberichte des AA und der Bundesbauverwaltung sollen laufend in diese Liste eingepflegt werden. Das AA hat dem nicht widersprochen.

Die Ressorts wollen die Zuständigkeiten für den Bundesauslandsbau neu sortieren:

Das Bundesbauministerium will das BBR perspektivisch so aufstellen, dass es die ihm übertragenen Bauaufgaben wieder ordnungsgemäß und zur Zufriedenheit des AA erfüllen kann. Das Bundesbauministerium ergreife bereits organisatorische, regulative und operative Maßnahmen dazu. Zentrales Anliegen sei die grundlegende Restrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation des BBR. Ziel des Bundesbauministeriums sei es, das AA mit einer ausreichend leistungsfähigen Bundesbauverwaltung langfristig zu entlasten. Das AA soll sich mit seiner eigenen, internen Bauverwaltung auf den Bereich Facility Management und den „einfachen" Bauunterhalt, der keine besonderen baufachlichen Kenntnisse erfordert, konzentrieren können.

Die Ressorts sehen ein schrittweises Vorgehen auf dem Weg zur Konsolidierung des Bundesauslandsbaus vor. In einem Zwischenschritt soll grundsätzlich der investive Baubedarf über 1 Mio. Euro von der Bundesbauverwaltung abgedeckt werden. Sollte dringender Baubedarf von mehr als 1 Mio. Euro von der Bundesbauverwaltung nicht zeitgerecht erfüllt werden können, will das AA diesen – im Einvernehmen mit dem Bundesbauministerium – selbst durchführen.

Das AA beabsichtigt also – sofern die Übernahme der Maßnahmen über 1 Mio. Euro durch die Bundesbauverwaltung sichergestellt ist – Bauunterhalt, Facility Management und Kleine Baumaßnahmen unterhalb von 1 Mio. EUR in diesem Zwischenschritt weiter in Eigenregie durchzuführen.

Dissens zwischen den beiden Ressorts besteht über den perspektivischen Umfang der zu übernehmenden Bauvorhaben nach Abschluss der Konsolidierung. Das Bundesbauministerium möchte die Bundesbauverwaltung insgesamt für die Zukunft so aufstellen, dass sie sämtliche Großen und Kleinen Baumaßnahmen (auch unterhalb 1 Mio. Euro) und den Bauunterhalt, der Bausachverstand erfordert, vom AA übernehmen kann. Das AA hingegen lehnt diese Lösung ab. Als Grund nennt es die Verzahnung von Bauunterhalt und Facility Management.

Die Ressorts wollen die Ressortvereinbarung neu fassen:

Zwischen AA und Bundesbauministerium besteht Einvernehmen, die im Jahre 2006 geschlossene Ressortvereinbarung neu aufzusetzen. Die wechselseitigen Aufgaben, Befugnisse und Verantwortungen sollen neu geregelt werden.

Das Bundesbauministerium habe dem AA Anfang März 2019 einen ersten Entwurf für eine Neufassung der Ressortvereinbarung übergeben. Die neue Zuständigkeitsverteilung werde derzeit noch zwischen den Ressorts verhandelt. Auch das Abstimmungsprocedere über eine gemeinsame Arbeitsplanung sei Gegenstand des neuen Entwurfs.

Die Funktion des Bundesbauministeriums als Oberste Technische Instanz im Sinne der RBBau und seine Gesamtverantwortung für das Bauwesen des Bundes – einschließlich des Auslandsbaus – blieben von den erforderlichen Anpassungen der Ressortvereinbarung unberührt.

6 Zusammenfassende Bewertung

Positiv zu bewerten ist, dass das AA beabsichtigt, seine Auslandsbauvorhaben ab dem Haushalt 2020 korrekt in Kleine und Große Baumaßnahmen zu unterscheiden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das AA künftig auch den Bauunterhalt richtig zuordnet. Diese richtige Zuordnung der Maßnahmen ist die entscheidende Weichenstellung, um die ordnungsgemäßen baufachlichen und haushälterischen Verfahren gewährleisten zu können. Sollte es Probleme bei der Abgrenzung zwischen konsumtivem Bauunterhalt und investiver Baumaßnahme geben, ist das Bundesbauministerium gefordert zu entscheiden.

Das Bundesbauministerium muss die Bundesbauverwaltung so aufstellen, dass sie ihren Aufgaben im Auslandsbau gerecht werden kann. Es muss daher mit Hochdruck daran arbeiten, die dafür notwendigen Maßnahmen umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das AA als Nutzer nicht auch noch die Aufgaben einer Bauverwaltung übernehmen darf, da sonst eine wichtige Kontrollinstanz im öffentlichen Bauen verloren geht. Aus diesem Grund unterstützt er das Bundesbauministerium bei dem Ziel, dass die unter seiner Fachaufsicht stehende Bundesbauverwaltung nicht nur sämtliche Großen und Kleinen Auslandsbaumaßnahmen durchführen soll. Sie sollte auch den Bauunterhalt übernehmen, der baufachlichen Sachverstand erfordert. Aufgabe der Bundesbauverwaltung sollte es also sein, die Gebäude des AA im Ausland künftig umfassend baulich zu betreuen. Nur so kann die baufachliche Betreuung der Gebäude aus einer Hand und damit sachgerecht sichergestellt werden.

Für diesen Weg spricht nicht nur die oben beschriebene Notwendigkeit der Verteilung der Zuständigkeiten. Auch sollten grundsätzlich Parallelstrukturen vermieden werden. Perspektivisch sollte daher das AA seine interne Bauverwaltung abschmelzen.

Das schrittweise Vorgehen hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht. Aufgabe des Bundesbauministeriums ist es, sicherzustellen, dass sich die Reform des Auslandsbaus in die Reform des gesamten Bundeshochbaus einfügt. Bei und nach dem Reformprozess muss zudem gewährleistet sein, dass das Bundesbauministerium seiner baufachlichen Gesamtverantwortung nachkommt.

Reinert Volckart