



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über das abweichende Veranschlagungsverfahren bei
Bauvorhaben der Physikalisch-Technischen Bundes-
anstalt und der Bundesanstalt für Materialforschung
und -prüfung
(Kapitel 0913 Titel 712 01, Kapitel 0914 Titel 712 01)

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 5 - 2019 - 0509

Potsdam, den 5. September 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
2	Prüfungsgegenstand	4
3	Bedingungen für das Anwenden der Haushaltsvermerke	6
3.1	Überwiegend wissenschaftlich-technische Nutzung	7
3.2	Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro	10
4	Wirkung der Haushaltsvermerke	13
4.1	Risiken	13
4.2	Zielerreichung	15
5	Zusammenfassende Empfehlung	18

0 Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag beschloss Ende 2015, befristet zunächst bis zum Haushaltsjahr 2019 beim Einzelplan 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Bundeswirtschaftsministerium) Haushaltsvermerke für die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und die Bundesanstalt für Materialforschung und –prüfung (BAM) auszubringen. Die Haushaltsvermerke erlauben Erleichterungen bei der Durchführung bestimmter Baumaßnahmen. Ziel ist, die Dauer von Bauvorhaben deutlich zu verkürzen und damit Baukostensteigerungen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat anhand von sieben Baumaßnahmen bei der PTB und der BAM geprüft, wie die Haushaltsvermerke wirken. Die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts sind in diesem Bericht berücksichtigt.

Vor einer möglichen Entscheidung über die Fortführung der Regelung ab dem Jahr 2020 gibt der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen:

- 0.1 Die Bedingungen, unter denen PTB und BAM die Erleichterungen in Anspruch nehmen können, bieten Auslegungsspielräume. Sie bedürfen daher einer Präzisierung. (Nummer 3)
- 0.2 Die Anwendung der Haushaltsvermerke birgt Risiken, wie unvollständige oder mangelhafte Planungen. Die beteiligten Ressorts sollten Vorschläge zur Minimierung der Risiken erarbeiten. (Nummer 4.1)
- 0.3 Das Erreichen des Ziels der Haushaltsvermerke – eine deutliche Verkürzung der Dauer von Bauvorhaben – ist in der derzeitigen Praxis nicht feststellbar. Der isolierte Blick auf die Planungs- und Prüfungsphase bewirkt noch keine deutliche Verkürzung der Dauer von Bauvorhaben. Es ist eine vergleichende Betrachtung über alle Phasen eines Bauvorhabens vorzunehmen. (Nummer 4.2)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt zusammenfassend, bei einer Fortführung der Haushaltsvermerke vorzugeben, dass die Ressorts bei den betreffenden Baumaßnahmen rückblickend – also nach Übergabe des Bauwerks an PTB oder BAM – das Einhalten von Kosten-, Termin- und Qualitätsvorgaben bewerten müssen. Ansonsten lässt sich die Wirksamkeit der Haushaltsvermerke nicht messen. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag beschloss auf Empfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), für den Haushalt 2016 und befristet zunächst bis zum Haushaltsjahr 2019 beim Einzelplan 09 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Bundeswirtschaftsministerium) Haushaltsvermerke für die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) und die Bundesanstalt für Materialforschung und –prüfung (BAM) auszubringen.¹ Die Haushaltsvermerke erlauben Erleichterungen bei der Abwicklung bestimmter Baumaßnahmen.

PTB und BAM sind nachgeordnete Behörden des Bundeswirtschaftsministeriums mit Ressortforschungsaufgaben. Zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich übertragenen Aufgaben unterhalten sie besondere, zum Teil einmalige wissenschaftlich-technische und bauliche Infrastrukturen.

2 Prüfungsgegenstand

In den Kapiteln 0913/PTB und 0914/BAM der Haushaltsjahre 2016 bis 2019 sind bei Titel 712 01 „Baumaßnahmen von mehr als 2 Mio. Euro im Einzelfall“ wortgleiche Haushaltsvermerke ausgebracht:

„Bei der Errichtung und Erweiterung nutzerspezifischer Gebäude und Anlagen mit überwiegend wissenschaftlich-technischer Nutzung bis zur Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro sind die Veranschlagungs- und Planungsverfahren gemäß Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) Abschnitt D anzuwenden.“

Damit gelten die Regeln für kleine Baumaßnahmen. Die ab einer Betragsgrenze von 2 Mio. Euro im Regelfall anzuwendenden und strengeren Regeln für große Baumaßnahmen kommen nicht zur Anwendung.

¹ Entscheidungsgrundlage war ein Beschluss des Haushaltsausschusses vom 14. Oktober 2015.

Mit den Haushaltsvermerken verfolgt der Haushaltsgesetzgeber folgende Ziele:

- deutliche Verkürzung der Dauer von Bauvorhaben, verbunden mit der
- Vermeidung von erheblichen Baukostensteigerungen, die durch lange Bauverfahren verursacht werden.

Der Haushaltsausschuss hatte sich im Oktober 2015 mit dem Thema befasst. Er stützte seinen Beschluss darauf, dass die wissenschaftlich-technischen Infrastrukturen von PTB und BAM (z. B. Laboratorien oder Reinräume) mit Blick auf die internationale Konkurrenz kontinuierlich und in kürzester Zeit weiterentwickeln seien. Das Regelverfahren für die Abwicklung Großer Baumaßnahmen könne dies nicht gewährleisten. Die Planungs- und Genehmigungszeit bei „wissenschaftlich-technischen Forschungsinfrastrukturbauprojekten“ von PTB und BAM würden deutlich länger als vier Jahre, zum Teil sogar mehr als zehn Jahre dauern. Hier könnten die ausgebrachten Haushaltsvermerke für einen begrenzten Zeitraum pragmatisch und schnell wirksam die Situation bei PTB und BAM verbessern.

Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten führt die Bauverwaltung in eigener Zuständigkeit durch.² Sie trägt für kleine Baumaßnahmen die Verantwortung und hat dafür einzustehen, dass die Kosten-, Termin- und Qualitätsziele eingehalten werden.³ Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Bundesbauministerium) ist nicht beteiligt. Der Maßnahmenträger – in diesem Fall das Bundeswirtschaftsministerium – hat sich mit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium) grundsätzlich über die Ausgaben für kleine Baumaßnahmen abzustimmen. Für jede Große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahme hingegen hat der Maßnahmenträger zunächst die Zustimmung von Bundesbauministerium und anschließend vom Bundesfinanzministerium einzuholen.⁴ Dies soll die Qualität der Bedarfsplanung und der Bauunterlage und damit die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung und auch der Baumaßnahme sicherstellen.

² Als Bauverwaltung zuständig ist im Einzelfall das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung oder 1 der 15 für den Bund in Organleihe tätigen Bauverwaltungen der Länder.

³ Siehe RBBau Abschnitt D. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind bauliche Maßnahmen mit Kosten bis 2 Mio. Euro brutto.

⁴ Nach RBBau Abschnitt E bedürfen die Bauunterlagen zu Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten der fachlichen Genehmigung durch das Bundesbauministerium und der haushaltsmäßigen Anerkennung durch das Bundesfinanzministerium.

Der Haushaltsausschuss gab dem Bundeswirtschaftsministerium auf, gemeinsam mit dem Bundesbauministerium und dem Bundesfinanzministerium regelmäßig zu prüfen, ob die mit der Ausbringung der Haushaltsvermerke verbundenen Ziele erreicht werden. Über das Ergebnis sollte es dem Haushaltsausschuss berichten. Der gemeinsame Bericht aller beteiligten Ressorts sollte – so der Haushaltsausschuss – sicherstellen, dass die mit den Haushaltsvermerken verbundene Selbstverantwortung und Flexibilität bei den Bauverfahren nicht zu unerwünschten Entwicklungen führt. Die mit den Haushaltsvermerken gewonnenen Erfahrungen sollen bei einer möglichen Entscheidung über die Fortführung der Regelung ab dem Jahre 2020 genutzt werden.

Die Berichte der beteiligten Ressorts vom 27. September 2017 und vom 3. September 2018 nahm der Haushaltsausschuss zur Kenntnis.

Die zehn unter die Haushaltsvermerke fallenden Baumaßnahmen sind im Haushaltsjahr 2019 mit einem Gesamtvolumen von rund 50 Mio. Euro ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat anhand von sieben Baumaßnahmen die Wirkung der Haushaltsvermerke geprüft. Zuständig für die Durchführung dieser Baumaßnahmen sind das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), der Brandenburgische Betrieb für Liegenschaften und Bauen oder das Niedersächsische Landesamt für Bauen und Liegenschaften.

3 Bedingungen für das Anwenden der Haushaltsvermerke

Das Regelwerk für die Durchführung von Baumaßnahmen sieht für Große und für Kleine Baumaßnahmen unterschiedliche Planungs-, Prüfungs- und Genehmigungsverfahren vor. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen in der Anzahl der Verfahrensschritte und der Beteiligten.

Mit den Haushaltsvermerken dürfen bestimmte Große Baumaßnahmen mit Ausgaben bis 5 Mio. Euro – abweichend vom Regelverfahren für Große Baumaßnahmen – nach dem vereinfachten Verfahren für Kleine Baumaßnahmen abgewickelt werden.

Die Haushaltsvermerke enthalten folgende Bedingungen:

- *Errichtung und Erweiterung nutzerspezifischer Gebäude und Anlagen,*
- *mit überwiegend wissenschaftlich-technischer Nutzung und*
- *Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro.*

Erfüllen geplante Baumaßnahmen diese Bedingungen, sollen die Haushaltsvermerke zum Tragen kommen.

Das Bundesbauministerium gab Ende 2015 den für PTB und BAM tätigen Bauverwaltungen auf dem Erlasswege vor, dass vier Große Baumaßnahmen ab dem Haushaltsjahr 2016 nach dem vereinfachten Verfahren für Kleine Baumaßnahmen abzuwickeln sind. Es gab weiterhin vor, dass Maßnahmen, die in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 „bis zur Kostengrenze von 5 Mio. Euro“ veranschlagt werden, nach dem vereinfachten Verfahren abzuwickeln sind.

3.1 Überwiegend wissenschaftlich-technische Nutzung

3.1.1 Feststellungen

Die zu errichtenden bzw. die errichteten Gebäude wollen PTB oder BAM wie folgt nutzen:

1. PTB – Neubau Wartungsgebäude für Technischen Dienst in Braunschweig

Der Neubau umfasst ein zweigeschossiges Technikgebäude mit Büro- und Praxisräumen für die betriebsärztliche Versorgung sowie einen Werkstattbereich mit Lager- und Umkleideräumen. Der Technische Dienst ist verantwortlich für die technische Infrastruktur wie Bauunterhalt und Betriebstechnik, sowie für die Bereiche Arbeitsschutz und Sicherheitsmanagement.

2. PTB – Erweiterung Willy-Wien-Laboratorium in Berlin-Adlershof

Mit der baulichen Erweiterung des Willy-Wien-Laboratoriums schafft die PTB Flächen für neue Messmöglichkeiten für metrologische Zwecke. Es sind Labore, Büroräume sowie ein Seminarraum vorgesehen.

3. PTB – Errichtung Torhaus Süd in Berlin

Im neuen Torhaus Süd werden die Cafeteria, Seminarräume, ein Konferenzraum, die Bibliothek sowie eine große Ausstellungshalle untergebracht.

4. PTB – Neubau für Kompetenzzentrum Windenergie in Braunschweig

Die neue Halle soll ein Gerät zur Messung von großen Drehmomenten aufnehmen.

5. PTB - Errichtung Torhaus Nord in Berlin

Das Torhaus Nord wird als Verwaltungsgebäude geplant mit zentraler Pforte für den Zugang zur Liegenschaft, mit großem Foyer, Büros, Archiv- und Serviceräumen.

6. BAM – Neuanlage Großsprengplatz in Horstwalde (Brandenburg)

Der neue Sprengplatz besteht aus einer Sprenggrube und einem Beobachtungsbunker mit drei Ebenen. In der Sprenggrube mit einem Durchmesser von 400 m können Versuche mit hoher Sprengkraft durchgeführt werden.

7. BAM - Vorbereitungshalle Fallturm in Horstwalde (Brandenburg)

Die neue Vorbereitungshalle besteht im Wesentlichen aus einer Halle für prüftechnische Aufgaben und einem angebauten Gebäude für versuchsvorbereitende, begleitende Büro- und Werkstatttätigkeiten.

3.1.2 Würdigung

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit den Haushaltsvermerken die zügige Umsetzung eines spezifischen Bedarfs an besonderer baulicher Infrastruktur für PTB und BAM unterstützen wollen. Mit der Bedingung *„überwiegend wissenschaftlich-technisch“* hat er besondere Anforderungen an die Maßnahmen formuliert, die das Abweichen vom Regelverfahren für Große Baumaßnahmen rechtfertigen sollen.

Der Bundesrechnungshof schließt daraus, dass der Haushaltsgesetzgeber eine „allgemeine“ Anhebung der Kostengrenze für Kleine Baumaßnahmen von 2 auf 5 Mio. Euro für PTB und BAM nicht beabsichtigt hatte. Der Erlass des Bundesbauministeriums lässt dagegen mit seinem Wortlaut *„Maßnahmen, die in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 bis zur Kostengrenze von 5 Mio. Euro veranschlagt werden“* eine weiterreichende Interpretation zu.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erfüllen drei Maßnahmen der PTB – „Neubau Wartungsgebäude“, „Torhaus Süd“ und „Torhaus Nord“ – nicht die

Bedingung, dass damit Gebäude oder Anlagen mit überwiegend wissenschaftlich-technischer Nutzung errichtet werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss bei einer möglichen Fortführung der Haushaltsvermerke, seine Anforderungen an Große Baumaßnahmen zu präzisieren, die gegebenenfalls ab dem Jahre 2020 abweichend vom Regelverfahren durchgeführt werden dürfen. Die beteiligten Ressorts haben sich eindeutig und grundsätzlich darauf zu verständigen, welche Voraussetzungen solche Baumaßnahmen im Einzelnen erfüllen müssen und wie das Vorliegen der Voraussetzungen nachgewiesen wird.

3.1.3 Stellungnahmen der beteiligten Ressorts

Das Bundesbauministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe mit seinem Erlass keine weitreichende Interpretation beabsichtigt. Auch nach seiner Auffassung seien die Haushaltsvermerke so zu verstehen, dass das vereinfachte Verfahren nur bei Baumaßnahmen mit überwiegend wissenschaftlich-technischer Nutzung zulässig sei. Es erkennt an, den Geltungsbereich der Haushaltsvermerke noch eindeutiger beschreiben zu müssen.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Feststellung des Bundesrechnungshofes als direkten Auftrag verstanden, eine angemessene Bewertung zu Vorhabenbeginn sicherzustellen, um der Durchsetzung des Begriffes „überwiegend wissenschaftlich-technische Nutzung“ Rechnung zu tragen.

Das Bundesfinanzministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, wonach die Verfahrenserleichterung für überwiegend wissenschaftlich-technische Nutzung anzuwenden ist. Büro und Verwaltungsgebäude fallen auch nach seiner Auffassung nicht unter die Haushaltsvermerke.

3.1.4 Abschließende Würdigung

Die Bedingung *„überwiegend wissenschaftlich-technische Nutzung“* ist das ausschlaggebende Kriterium für das Abweichen vom Regelverfahren für Große Baumaßnahmen. Das Kriterium sollte mit Augenmaß angewendet werden, um die Ausnahme nicht zum Regelverfahren zu machen. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die Absicht des Bundeswirtschaftsministeriums, in Frage kom-

mende Baumaßnahmen zu Vorhabenbeginn in seinem Zuständigkeitsbereich zu bewerten. Bei Fortführung der Haushaltsvermerke regt der Bundesrechnungshof an, das Bundesbauministerium und das Bundesfinanzministerium beim Entwickeln der Voraussetzungen zu beteiligen.

3.2 Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro

3.2.1 Feststellungen

Baumaßnahmen, die unter die Haushaltsvermerke fallen, sind im Titel für Große Baumaßnahmen veranschlagt, werden aber nach dem Verfahren für Kleine Baumaßnahmen umgesetzt. In den Erläuterungen zu Titel 712 01 sind die betreffenden Baumaßnahmen nicht ausdrücklich gekennzeichnet.

Die Kosten der geprüften Baumaßnahmen sind in Tabelle 1 dargestellt:

Tabelle 1

Kosten der geprüften Baumaßnahmen (in Tsd. Euro)

		Gesamt- ausgaben des Bundes	Bau- kosten	Bau- neben- kosten	Gesamt- kosten
		2019*	Angaben laut RBBau Muster 6		
Nr.		(1)	(2)	(3)	Summe aus (2) und (3)
Baumaßnahmen Kapitel 0913 / PTB Titel 712 01					
1	Neubau Wartungsgebäude Technischer Dienst in Braun- schweig	4 950	4 840	1 386	6 226
2	Erweiterung Willy-Wien- Laboratorium in Berlin- Adlershof	6 351	3 890	1 000	4890
3	Errichtung Torhaus Süd Ber- lin	6 300	4 995	3 057**	8 052
4	Neubau Kompetenzzentrum Windenergie in Braunschweig	4 430	4 451	885	5 336
5	Errichtung Torhaus Nord Berlin	6 200	Bauunterlage liegt noch nicht vor.		
Baumaßnahmen Kapitel 0914 / BAM Titel 712 01					
6	Horstwalde, Sprengplatz für Großversuche	4 993	4 993	998	5 991
7	Horstwalde, Vorbereitungs- halle Fallturm	4 370	4 370	874	5 244

* So im Bundeshaushalt 2019, Kapitel 0913 und 0914 Titel 712 01 unter Erläuterungen zu mehrjährigen Maßnahmen in Spalte 2 „Gesamtausgaben des Bundes“.

** Einschl. 847 Tsd. Euro für allgem. und bes. Ausstattung und Ablösegebühren.

Kapitel 0913 Titel 712 01 enthält drei unter den Haushaltsvermerk fallende Maßnahmen, die im Haushaltsjahr 2019 jeweils mit Gesamtausgaben des Bundes von mehr als 6 Mio. Euro ausgewiesen sind, siehe Tabelle 1, Spalte (1), Nummern 2, 3 und 5. Hintergrund ist, dass die Ausgaben für die Baunebenkosten – das sind im Wesentlichen Ausgaben für Bauherrenaufgaben und für Honorare der freiberuflich Tätigen – im Bundeshaushalt nicht einheitlich veranschlagt werden.

Die Veranschlagung von Baunebenkosten hängt davon ab, ob das BBR oder eine in Organleihe für den Bund tätige Bauverwaltung die Maßnahme durchführt:

- Bei Maßnahmen des BBR werden Ausgaben für die Honorare der freiberuflich Tätigen neben den Baukosten aus dem Titel 712 01 des jeweiligen Kapitels finanziert, sie sind also in dem im Bundeshaushalt veranschlagten Betrag enthalten (vgl. Tabelle 1, Nummern 2, 3 und 5). Die weiteren projektbezogenen Kosten für die Eigenleistungen des BBR (u. a. für die Bauherrenaufgaben) ermittelt das BBR nicht. Diese werden allgemein aus dem Kapitel 0621 des BBR finanziert.
- Bei Maßnahmen, die eine in Organleihe für den Bund tätige Bauverwaltung durchführt, werden die Ausgaben für die Honorare der freiberuflich Tätigen einschließlich der Eigenleistungen der Bauverwaltung über die Verwaltungskostenerstattung des Bundes an die Länder aus dem Einzelplan des Bundesbauministeriums finanziert (Kapitel 0604 Titel 632 03 Erstattung der den Ländern bei der Erledigung von Bauaufgaben des Bundes entstehenden Kosten). Diese Ausgaben sind im veranschlagten Betrag der jeweiligen Baumaßnahmen demnach nicht enthalten (vgl. Tabelle 1, Nummern 1, 4, 6 und 7).

Wie der Bundesrechnungshof festgestellt hat, beziehen die Bauverwaltungen die geforderte „Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro“ auf die „Baukosten“, siehe Tabelle 1, Spalte (2). Sie stützen sich dabei auf die haushaltsrechtlichen Vorgaben zum Verfahren für kleine Baumaßnahmen. Danach sind in der Kostengrenze von 2 Mio. Euro für kleine Baumaßnahmen die Baunebenkosten nicht enthalten. Zu den Baunebenkosten gehören insbesondere die Ausgaben für die Bauherrenaufgaben und die Ausgaben für Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen.

3.2.2 Würdigung

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit den Haushaltsvermerken unter der Bedingung „*Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro*“ zugelassen, dass für bestimmte Baumaßnahmen vom Regelverfahren für Große Baumaßnahmen abgewichen werden darf. Der Begriff einer *Ausgabengrenze* ist nicht definiert und lässt somit Auslegungsspielräume zu.

Es ist offen, ob in diesem Zusammenhang von den Gesamtkosten einer Baumaßnahme – als Summe von Baukosten und Baunebenkosten – auszugehen ist.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wird bei jeder der geprüften Maßnahmen die „*Ausgabengrenze von 5 Mio. Euro*“ überschritten, wenn die unabwendbaren Baunebenkosten in die Betrachtung einbezogen werden.

Der Haushaltsplan ist an der Stelle auch nicht transparent. Es ist im Sinne der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht ablesbar, bei welchen Baumaßnahmen von der Ausnahme Gebrauch gemacht wird. Diese Baumaßnahmen sind nicht ausdrücklich gekennzeichnet. Auch eine Kostenangabe von 5 Mio. Euro ist kein eindeutiges Kriterium, weil die Baunebenkosten aus anderen Gründen unterschiedlich veranschlagt werden. Der Gesamtaufwand für die geprüften Baumaßnahmen ist somit im Bundeshaushalt nicht transparent ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, bei einer möglichen Fortführung der Haushaltsvermerke die „*Ausgabengrenze*“ zu präzisieren.

Zudem sollten die unter die Haushaltsvermerke fallenden Baumaßnahmen ausdrücklich gekennzeichnet werden.

3.2.3 Stellungnahmen der beteiligten Ressorts

Das Bundesbauministerium, das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium haben dem Bundesrechnungshof zugestimmt, die Haushaltsvermerke im Wortlaut dahingehend zu präzisieren. Es solle entsprechend dem haushaltsrechtlichen Regelwerk auf die Baukosten ohne Baunebenkosten als maßgebliche Bedingung abgestellt werden.

Zur Kennzeichnung der unter die Haushaltsvermerke fallenden Maßnahmen als auch zur fehlenden Transparenz bei der Veranschlagung haben sich die Bundesministerien nicht geäußert.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Einvernehmen der beteiligten Ressorts zur vorgeschlagenen Präzisierung des Wortlautes, sollten die Haushaltsvermerke fortgeführt werden.

Mit Blick auf die fehlende Transparenz im Haushaltsplan bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, Maßnahmen, die unter die Haushaltsvermerke fallen, kenntlich zu machen.

4 Wirkung der Haushaltsvermerke

4.1 Risiken

4.1.1 Feststellungen

Bei Großen Baumaßnahmen sind Art und Umfang der Bauunterlagen durch das haushaltsrechtliche Regelwerk vorgegeben. Die Fachaufsichtführende Ebene auf Seiten der Bauverwaltung prüft die von der baudurchführenden Ebene aufgestellte Bauunterlage, die Oberste Technische Instanz – für den zivilen Bereich das Bundesbauministerium – genehmigt die Bauunterlage baufachlich, und das Bundesfinanzministerium erkennt die Bauunterlage haushaltsmäßig an.

Bei Kleinen Baumaßnahmen bestimmt hingegen die Fachaufsichtführende Ebene Art und Umfang der aufzustellenden Bauunterlagen. Sie prüft und genehmigt die Bauunterlagen abschließend und in eigener Verantwortung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei den geprüften Baumaßnahmen von PTB und BAM die Qualität der aufgestellten Bauunterlagen als auch die Qualität der Prüfung durch die Fachaufsicht führenden Ebenen unterschiedlich waren.

4.1.2 Würdigung

Das Verfahren für kleine Baumaßnahmen birgt Risiken, wenn es ohne Anpassungen auf komplexe wissenschaftlich-technische Infrastrukturen über 2 Mio. Euro angewendet wird.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind gerade an (technisch) komplexe Baumaßnahmen über 2 Mio. Euro, die von der Bauverwaltung abschließend in eigener Verantwortung geplant und geprüft werden, höhere Maßstäbe an die Qualitätssicherung anzusetzen als an übliche kleine Baumaßnahmen. Bei Baumaßnahmen, die unter die Haushaltsvermerke fallen, trägt allein die Fachaufsichtführende Ebene die Risiken. Sie hat ohne Bundesbauministerium und ohne Bundesfinanzministerium die für die erfolgreiche Durchführung von Baumaßnahmen notwendige Qualität sicherzustellen. Risiken können bspw. darin bestehen, dass mangelhafte oder über den Bedarf hinausgehende Bedarfsunterlagen nicht rechtzeitig erkannt und Basis für die Bauplanung werden, oder dass unvollständige oder mangelhafte Planungen Grundlage von Verträgen mit Bauunternehmen werden und später Vertragsinhalte neu zu verhandeln sind.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, bei einer möglichen Fortführung der Haushaltsvermerke vorzugeben, dass die beteiligten Ressorts die Risiken analysieren und Verfahrensvorschläge erarbeiten, die die Fachaufsichtführende Ebene in ihrer Verantwortung unterstützen.

4.1.3 Stellungnahmen der beteiligten Ressorts

Das Bundesbauministerium hat erklärt, es sehe bei den unter die Haushaltsvermerke fallenden Baumaßnahmen keinen Anlass für Sonderregelungen zur Risikominimierung oder zur Qualitätssicherung. Die unabhängige Prüfung von Bauunterlagen zu kleinen Baumaßnahmen sei durch die fachaufsichtführende Ebene gewährleistet. Allerdings teile es die Sichtweise des Bundesrechnungshofes, dass der weitgehende Verzicht auf die Beteiligung der Ressorts im Haushaltsverfahren und auf die intensivere Begleitung durch das Bundesbauministerium durchaus Risiken bergen könne. Das Bundesbauministerium hat ferner mitgeteilt, dass auf sein Betreiben hin ein Instrument zur Evaluation der Baumaßnahmen entwickelt werde, das zum Projektabschluss eine systematische objektivierte Einschätzung zu Qualität und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Baumaßnahmen ermöglichen soll.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat sich der Stellungnahme des Bundesbauministeriums vollumfänglich angeschlossen. Es hat zu bedenken gegeben, dass die eigenverantwortliche, hochqualifizierte Bauverwaltung von ihrer jeweiligen Fachaufsicht führenden Ebene kontrolliert werde.

Das Bundesfinanzministerium hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Risiken geteilt, die durch mangelhafte oder über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Bedarfsplanungen entstehen, sofern die Fachaufsicht führende Ebene diese nicht erkennt oder beanstandet. Es hat darauf hingewiesen, dass mit der Ressortbeteiligung bei Großen Baumaßnahmen auch eine Qualitätssicherung in einem frühen Planungsstadium verbunden sei. Inwieweit das vereinfachte Verfahren auf die Qualität der Planung als auch auf die Einhaltung von Kostenobergrenzen und Terminplanungen wirke, könne aufgrund nicht repräsentativer Fallzahlen und der weitestgehend noch frühen Projektstadien noch nicht beurteilt werden.

4.1.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts bestärken den Bundesrechnungshof in seiner Empfehlung, dass bei Fortführung der Haushaltsvermerke die beteiligten Ressorts die Risiken zu analysieren und Verfahrensvorschläge zu erarbeiten haben, um die Fachaufsichtführende Ebene in ihrer Verantwortung zu unterstützen.

4.2 Zielerreichung

4.2.1 Feststellungen

Nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses soll mit den Haushaltsvermerken die Dauer von Bauvorhaben deutlich verkürzt werden. Dadurch sollen auch erhebliche Baukostensteigerungen vermieden werden.

Bauvorhaben durchlaufen von der Bedarfsplanung bis zur Übergabe des fertigen Gebäudes an den Nutzer mehrere Phasen. Das Bundesbauministerium beabsichtigt, für die von den Haushaltsvermerken betroffenen Baumaßnahmen Ist-Zeiten der Planungs- und Prüfungsphase auszuwerten.

Die sieben geprüften Baumaßnahmen lassen sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Mai 2019 wie folgt einordnen:

- Drei Baumaßnahmen wurden bereits vor der Einführung der Haushaltsvermerke nach dem Regelverfahren für Große Baumaßnahmen begonnen, siehe Tabelle 1, Nummern 2, 6 und 7. Zwei dieser drei Baumaßnahmen hatte das Bundesfinanzministerium bereits haushaltsmäßig anerkannt, sie sollten nach Vorgabe des Bundesbauministeriums vom Ende 2015 an die Bauverwaltung im vereinfachten Verfahren weitergeführt werden, siehe Tabelle 1, Nummern 2 und 6.
- Bei einer Baumaßnahme lag die Bedarfsanforderung vor, siehe Tabelle 1, Nummer 5.
- Bei zwei Baumaßnahmen haben bauvorbereitende Arbeiten begonnen, siehe Tabelle 1, Nummern 1 und 3.
- Eine Baumaßnahme befindet sich kurz vor Bauende, siehe Tabelle 1, Nummer 4.

4.2.2 Würdigung

Das Ziel der Haushaltsvermerke – eine deutliche Verkürzung der Dauer von Bauvorhaben zu erreichen – ist qualitativ nicht messbar, und daher ist das Erreichen des Ziels nicht feststellbar. Um beurteilen zu können, ob ein Bauvorhaben beschleunigt durchgeführt wurde, bedarf es einer vergleichenden Betrachtung.

Die isolierte Betrachtung der Planungs- und Prüfungsphase, wie es das Bundesbauministerium beabsichtigt, zeigt nur einen kleinen Ausschnitt eines Bauvorhabens. Bedeutsame Verzögerungen können sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere in der Phase der Bedarfsplanung und der Phase der Bauausführung ergeben. So können Störungen im Bauablauf zu erneuten Planungen und zu zeitaufwendigen Verhandlungen über Änderungen von Verträgen mit Planern und ausführenden Bauunternehmen führen. Störungen können durch Änderungen des materiellen Bauumfangs – beispielsweise ausgelöst durch geänderte Nutzerforderungen – aber auch durch Vergabestreitigkeiten, durch Schlechtleistungen von beauftragten Dritten, durch unerwartete Witterung, durch Insolvenzen o. ä. ergeben. Zu bedenken ist gerade

bei Baumaßnahmen für die Wissenschaft auch, dass die Phase der behördlichen Abnahmen, der Einregulierung und der Inbetriebnahme technischer Anlagen (Medienversorgung) ausreichend Zeit beansprucht. Jegliche Störung wirkt sich auf die Kosten und Termine einer Baumaßnahme aus, in der Regel führt sie zu Kostensteigerungen und Terminverzögerungen.

Der Bundesrechnungshof ist im Übrigen der Auffassung, dass die bereits nach dem Regelverfahren begonnenen Großen Baumaßnahmen nicht in die Betrachtung mit einbezogen werden dürfen. Damit verblieben allenfalls drei der geprüften sieben mit Blick auf den zeitlichen Vorteil bewertbare Baumaßnahmen für eine mögliche Bewertung. Anhand von diesen drei Baumaßnahmen kann jedoch nicht zuverlässig beurteilt werden, ob die Haushaltsvermerke eine beschleunigende Wirkung erzielt haben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, bei einer möglichen Fortführung der Haushaltsvermerke das Bundesbauministerium anzuhalten, eine vergleichende Betrachtung über alle Phasen eines Bauvorhabens vorzunehmen.

4.2.3 Stellungnahmen der beteiligten Ressorts

Das Bundesbauministerium, das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium haben erläutert, dass sie die Wirksamkeit der Haushaltsvermerke nur anhand der verfahrensbedingten Zeitunterschiede bei Großen und Kleinen Baumaßnahmen beurteilen. Dies sei das Zeitfenster zwischen dem Abschluss der Bedarfsplanung und der Genehmigung der Bauunterlage. Die anderen Phasen eines Bauvorhabens, wie z.B. die Bedarfsplanung, die Ausführungsplanung oder die Baudurchführung seien bei beiden Verfahren gleichermaßen durchzuführen und würden somit außerhalb des Wirkungsbereichs der Haushaltsvermerke liegen.

Nach Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums konnten die Ziele der Haushaltsvermerke erreicht werden. Im Mittel seien je Bauvorhaben 42 Wochen eingespart worden.

Das Bundesfinanzministerium dagegen hat mitgeteilt, dass die Zielerreichung noch nicht abschließend bewertet werden konnte. Es habe sich als Herausforderung erwiesen, dem tatsächlichen Terminplan eines als Kleine Baumaßnah-

me durchgeführten Bauvorhabens einen fiktiven Projektablauf als Große Baumaßnahme gegenüber zustellen, der die Besonderheiten und Rahmenbedingungen der einzelnen Projekte angemessen berücksichtigt.

Das Bundesbauministerium hat geäußert, dass zwei der geprüften sieben Baumaßnahmen nicht zur Bewertung der Zielerreichung herangezogen werden.

4.2.4 Abschließende Würdigung

Es liegt in der Natur der Sache, dass der Zeitbedarf für die Planungs- und Prüfungsphase kürzer ist, wenn Verfahrensschritte entfallen. Insofern liegt es auf der Hand, dass ein Bauvorhaben nach dem Verfahren für Kleine Baumaßnahmen schneller durchgeführt werden kann als nach dem Verfahren für Große Baumaßnahmen. Das Ziel der Beschleunigung wäre in jedem Fall erreicht.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt aber, dass der isolierte Blick auf die Planungs- und Prüfungsphase dem vom Haushaltsausschuss formulierten Ziel, die „deutliche Verkürzung der Dauer von Bauvorhaben“ entspricht. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die entfallenen Verfahrensschritte – insbesondere die fehlende Beteiligung der Ressorts bei der Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen – im Ergebnis zu längeren Bauzeiten oder zum Überschreiten der Kostenobergrenzen führen. Denn das eigentliche Grundproblem, dass bei Baumaßnahmen immer wieder Kosten-, Termin- und Qualitätsvorgaben im Bauablauf nicht eingehalten werden, löst die Anwendung der Haushaltsvermerke nicht auf.

5 Zusammenfassende Empfehlung

Die vom Haushaltsgesetzgeber ausgebrachten Haushaltsvermerke sollen helfen, wissenschaftlich-technische Forschungsinfrastrukturbauvorhaben der PTB und der BAM schneller, als es das Regelwerk vorsieht, durchführen zu können. Der Bundesrechnungshof sieht in der derzeitigen Ausgestaltung des Verfahrens und in der Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts Verbesserungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Fortführung der Haushaltsvermerke vorzugeben, dass die Ressorts bei den betreffenden Baumaßnahmen rückblickend – also nach Übergabe des fertiggestellten Bauwerks an PTB oder BAM – das Einhalten von Kosten-, Termin- und Qualitätsvorgaben bewerten. Ansonsten lässt sich die Wirksamkeit der Haushaltsvermerke nicht messen.

Volckart

Götsch