



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung der Baumaßnahme
für das Bundespolizeipräsidium
in Potsdam

Kap. 60 04, Anlage 1

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Planungsverlauf	5
2.1	Standortentscheidung im Jahr 2009	5
2.2	Entscheidungsunterlage im Jahr 2013	7
2.3	Entwurfsunterlage im Jahr 2016	7
2.4	Würdigung	8
2.5	Stellungnahmen des BMI und des BMUB	9
2.6	Abschließende Würdigung	9
3	Entwurfsbedingte Mehrkosten	9
3.1	Flächeneffizienzwert	10
3.2	Zentrale Halle	12
3.3	Glasfassaden	13
4	Zusammenfassende Empfehlungen an BMI und BMUB	14

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bat den Bundesrechnungshof, die Baumaßnahme für das Bundespolizeipräsidium in Potsdam prüfend zu begleiten. Mit diesem Bericht möchte der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei seiner Entscheidung über die haushaltmäßige Anerkennung der Entwurfsunterlage – Bau unterstützen.

- 0.1 Das Bundesministerium des Innern (BMI) legte sich im Jahr 2009 auf einen Standort fest. Es führte eine entsprechende Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages herbei, obwohl das Bundespolizeipräsidium seine Bedarfsplanung zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschlossen hatte. Seitdem stiegen die Bruttogrundfläche, die berechneten Baukosten sowie die Baunebenkosten und der geplante Fertigstellungstermin verschob sich erheblich. Das BMI hätte die Standortentscheidung erst nach der abgeschlossenen Bedarfsplanung des Bundespolizeipräsidiums und damit erst mit der Entscheidungsunterlage – Bau herbeiführen dürfen. (Ziff. 2)
- 0.2 Die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderte Flächeneffizienz – und damit die geforderte Wirtschaftlichkeit – hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit der Entwurfsunterlage – Bau nicht erreicht. Das BMUB hätte den aus einem Planungswettbewerb hervorgegangenen Siegerentwurf an die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers anpassen müssen. (Ziff. 3.1)
- 0.3 Der Siegerentwurf sieht zur Verbindung von drei geplanten Baukörpern eine fünfgeschossige zentrale Halle vor. Das Bundespolizeipräsidium möchte diese gelegentlich für Veranstaltungen nutzen. Die zentrale Halle ist nicht notwendig und verursacht Mehrkosten, auch im späteren Betrieb. Mit einer Umplanung ließen sich innerhalb der geplanten Kubatur zusätzlich 1 000 m² Nutzfläche schaffen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die zentrale Halle nach den Vorschriften für Versammlungsstätten nachgerüstet werden muss. (Ziff. 3.2)
- 0.4 Das BMUB könnte auf 1 000 m² Glasfassaden verzichten, da sie doppelt so hohe Herstellungskosten wie eine Lochfassade verursachen und für eine ausreichende Belichtung nicht erforderlich sind. Außerdem wirken sie sich nachteilig auf den sommerlichen Komfort aus. (Ziff. 3.3)

0.5 Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI und dem BMUB für künftige Baumaßnahmen:

- Finanzwirksame Entscheidungen über Baumaßnahmen sollten erst getroffen werden, wenn die vollständige Bedarfsplanung des Nutzers abgeschlossen ist. Erst mit der Entscheidungsunterlage liegen alle Bedarfs- und Projektanforderungen vor, um eine wirtschaftliche Kostenobergrenze verlässlich festzulegen.
- Das Durchführen von Planungswettbewerben im Vorfeld einer Entscheidungsunterlage, wie vom BMUB künftig beabsichtigt, ist mit den haushaltsrechtlichen Regelungen nicht vereinbar. Ziel von Planungswettbewerben darf es nicht sein, die haushaltsmäßige Kostenobergrenze einer Planungsidee anzupassen, sondern die bestmögliche Planungsidee innerhalb der haushaltsmäßig anerkannten Kostenobergrenze zu finden.
- Bei Planungswettbewerben sollten Kosten, Flächen und Energieeffizienz vorgegeben werden. Daher sind Planungswettbewerbe folgerichtig erst *nach* der haushaltsmäßigen Anerkennung der Entscheidungsunterlage durchzuführen.

Diese Empfehlungen entsprechen auch den Forderungen der Bundesregierung im „Aktionsplan Großprojekte“. (Ziff. 4)

1 Vorbemerkung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bat den Bundesrechnungshof, die Baumaßnahme für das Bundespolizeipräsidium in Potsdam prüfend zu begleiten. Mit dem vorliegenden Bericht äußert sich der Bundesrechnungshof zum bisherigen Planungsverlauf und zu den Kostensteigerungen. Er will damit den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei seiner Entscheidung über die haushaltsmäßige Anerkennung der Entwurfsunterlage – Bau unterstützen.

Haushaltsmittel für Baumaßnahmen dürfen gemäß § 24 Bundeshaushaltsordnung (BHO) erst veranschlagt werden, wenn haushaltsbegründende Unterlagen vorliegen. Zu den haushaltsbegründenden Unterlagen gehören die Entscheidungsunterlage – Bau (Entscheidungsunterlage) und die Entwurfsunterlage – Bau (Entwurfsunterlage). Diese sind vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit einer Kostenobergrenze baufachlich zu genehmigen. Auf dieser Grundlage erkennt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Kostenobergrenze haushaltsmäßig an. Das Verfahren regeln die *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)*. Zwingende Voraussetzungen für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen sind eine abgeschlossene Bedarfsplanung des Nutzers sowie eine Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung.

Für die geplante Baumaßnahme ist das Bundespolizeipräsidium im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) als Nutzer für die Bedarfsplanung, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesimmobilienanstalt) als Maßnahmenträger für die Veranschlagung der Haushaltsmittel und der Brandenburgische Betrieb für Liegenschaften und Bauen (Landesbetrieb) für die Erstellung der baufachlichen Unterlagen zuständig.

2 Planungsverlauf

2.1 Standortentscheidung im Jahr 2009

Das Bundespolizeipräsidium wurde mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Bundespolizei im März 2008 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI errichtet. Zu deren Unterbringung führte die Bundesimmobilienanstalt im Juli 2008 ein sogenanntes *Erkundungsverfahren* für die Standortsuche durch.

Dem Erkundungsverfahren legte das Bundespolizeipräsidium einen Raumbedarf von 14 268 m² Nutzfläche zugrunde. Der Landesbetrieb ermittelte daraus einen Raumbedarf von 23 300 m² Bruttogrundfläche. Darin berücksichtigte er Nebenflächen für Sanitär- und Kopierräume sowie Konstruktionsgrundflächen, Verkehrsflächen und technische Funktionsflächen.¹ Dennoch hielt das BMI zwingend Handlungsmöglichkeiten „zur Anpassung der Nutzeranforderungen, insbesondere im Zeitraum der Bauplanung bis zum Baubeginn, mit Ausnahme auch bis zur Fertigstellung des Neubaus bis zum Jahr 2014, ohne eine notwendige Planungssicherheit und das Ergebnis der Raumbedarfsverhandlungen in Frage zu stellen“ für notwendig. Es lehnte daher eine Realisierung der Baumaßnahme in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) ab und begründete dies u. a. mit dem Verlust an Flexibilität bei geänderten Bedarfsanforderungen. Bei einem ÖPP – Projekt hingegen müssten bereits zum Vertragsabschluss wegen der finanziellen Auswirkungen die quantitativen und qualitativen Nutzeranforderungen für eine langfristige Nutzung festgeschrieben werden.

Dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtete das BMI im Juni 2009, dass der Neubau besonders dringlich sei, dieser im I. Quartal 2014 bezugsfertig sein könne und es von 56 Mio. Euro Baukosten ausgehe. Grundlage für die Kostenermittlung war eine „*überschlägige Machbarkeitsstudie*“, die auch die Baunebenkosten sowie u. a. den Bundesanteil für einen Kantinenbau und einen Hubschrauberlandeplatz berücksichtigte.

Auf der Grundlage des *Erkundungsverfahrens* beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Juli 2009, den Hauptsitz des Bundespolizeipräsidiums dauerhaft in einem Neubau in Potsdam unterzubringen. Er erwartete, dass die zu diesem Zeitpunkt „ermittelten Baukosten von 56 Mio. Euro nicht überschritten werden“. Des Weiteren sollte es u. a. Ziel sein, „einen möglichst guten Flächeneffizienzwert (*besser als 1,7*) zu erreichen“. Er behielt sich die haushaltsmäßige Anerkennung der Entscheidungsunterlage vor.

¹ Nutzfläche: Summe der Grundflächen mit Nutzungen, z.B. Büroarbeit. Bruttogrundfläche: Summe der Grundflächen aller Grundrissebenen eines Bauwerks und deren konstruktive Umschließungen.

2.2 Entscheidungsunterlage im Jahr 2013

Nach der Standortentscheidung konkretisierte und erweiterte das Bundespolizeipräsidium seine Nutzeranforderungen an Qualität und Quantität in den folgenden Jahren mehrfach:

- In der Entscheidungsunterlage vom Dezember 2010 ging der Landesbetrieb von einer Bruttogrundfläche von 26 519 m² aus. Grundlage dafür bildete das genehmigte Raumprogramm aus dem Jahr 2010 mit 15 276 m² Nutzfläche.
- Eine überarbeitete Entscheidungsunterlage vom März 2011 sah eine Bruttogrundfläche von 29 966 m² vor, nachdem das BMI gefordert hatte, das bestehende *Haus 17* in die Planung einzubeziehen. Eine Kantine und ein Hubschrauberlandeplatz waren nicht mehr vorgesehen. Die Fertigstellung war nun für Oktober 2018 geplant.

Im Juni 2013 stimmte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages der haushaltsmäßigen Anerkennung der Entscheidungsunterlage zu. Das BMI sollte bei sich abzeichnenden Kostensteigerungen oder relevanten Änderungen des Flächenbedarfs den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages frühzeitig einbinden. Das BMF erkannte die Entscheidungsunterlage in der Folge mit 72 Mio. Euro (einschl. Baunebenkosten) haushaltsmäßig an.

2.3 Entwurfsunterlage im Jahr 2016

Im September 2013 beauftragte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)² den Landesbetrieb, für die Entwurfsplanung einen Planungswettbewerb durchzuführen. Im Ergebnis legte der Landesbetrieb im Januar 2016 die Entwurfsunterlage vor. Diese sah 30 773 m² Bruttogrundfläche und keine Kantine vor. Der Landesbetrieb ging nun von einer Inbetriebnahme im I. Quartal 2022 aus.

Im Mai 2016 genehmigte das BMUB die Entwurfsunterlage baufachlich mit einer Kostenobergrenze von 82 Mio. Euro (einschl. Baunebenkosten).

² Die für den Bundeshochbau zuständige Abteilung wechselte mit der Regierungsumbildung im Dezember 2013 in das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

2.4 Würdigung

Seit der Standortentscheidung für den Neubau des Bundespolizeipräsidiums in Potsdam im Jahre 2009 änderte und erweiterte das Bundespolizeipräsidium seinen Raumbedarf. Außerdem erhöhten sich die vom Landesbetrieb entwurfsabhängig ermittelten Nebennutzflächen. Dadurch stiegen die Bruttogrundfläche, die berechneten Baukosten sowie die Baunebenkosten und der geplante Fertigstellungstermin verschob sich:

Gegenstand	Jahr	Raumbedarf (Nutzflächen 1 – 6)	Geplante Brutto- grundfläche	Baukosten einschl. Baunebenkosten	Geplante Fertigstellung
Machbarkeitsstudie Standortentscheidung	2009	14 268 m ² **	23 300 m ² *	56 Mio. Euro*	März 2014
Entscheidungs- unterlage	2013	15 276 m ² **	27 212 m ² **	72 Mio. Euro**	Oktober 2018
Entwurfs- unterlage	2016	15 279 m ² **	30 773 m ² **	82 Mio. Euro**	März 2022
Entwicklung	Dauer: 7 Jahre	Zuwachs: 1 011 m²	Zuwachs: 7 473 m²	Erhöhung: 26 Mio. Euro**	Verzögerung: 8 Jahre

* Mit Anteil für Kantinenbau

** Ohne Anteil für Kantinenbau

Tabelle 1: Planungsdaten bis Juni 2016

Ein Vergleich der Planungsdaten zeigt, dass das Bundespolizeipräsidium gegenüber dem Jahr der Standortentscheidung im Jahr 2009 heute einen 1 011 m² größeren Raumbedarf (plus 7 %) hat. Die vom BMUB genehmigte Bruttogrundfläche stieg demgegenüber um 7 473 m² (plus 32 %). Parallel erhöhten sich die berechneten Baukosten einschließlich der Baunebenkosten um 26 Mio. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Baupreise in dem Zeitraum statistisch um 15 % (entsprechend 8,4 Mio. Euro) gestiegen sind und sich die Bedarfsanforderungen auch qualitativ verändert haben (Kantine, Hubschrauberlandeplatz etc.). Der Fertigstellungstermin verzögerte sich bislang um acht Jahre.

Rückblickend ist festzustellen, dass das BMI sich im Jahr 2009 für einen Standort festlegte und eine entsprechende Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages herbeiführte, obwohl das Bundespolizeipräsidium seine Bedarfsplanung zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschlossen hatte. Darauf hatte das BMI selbst im Jahr 2009 mit seiner ablehnenden Haltung gegenüber einer ÖPP hingewiesen. Das BMI hätte die Standortentscheidung erst nach der abgeschlossenen Bedarfsplanung des Bundespolizeipräsidiums herbeiführen dürfen. Die haushaltsrechtlichen Regelungen sehen dafür die Entscheidungsunterlage vor.

Auch ist die Aussage des BMI gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die Baumaßnahme sei besonders dringlich, angesichts des langen Planungszeitraums und des inzwischen mehrfach verschobenen Fertigstellungstermins heute nicht mehr nachvollziehbar.

2.5 Stellungnahmen des BMI und des BMUB

Das BMI und das BMUB führten aus, dass die Bedarfsplanung lediglich Nutzflächen ausgewiesen habe. Der Raumbedarf des Bundespolizeipräsidiums habe sich seit der Standortentscheidung im Jahr 2009 nicht mehrfach geändert und erweitert. Das BMUB begründete den Flächenzuwachs mit notwendigen Nebennutzflächen, die im Raumbedarfsprogramm nicht erfasst und mit der Entscheidungsunterlage abgeschätzt worden waren. Das BMI betonte, dass die Baumaßnahme einen hohen Stellenwert genieße.

2.6 Abschließende Würdigung

Das BMI und das BMUB bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass die Bedarfsplanung mit Raumbedarf und allen notwendigen Nebennutzflächen zum Zeitpunkt der Festlegung des Standorts und des Kostenrahmens noch nicht abgeschlossen war. Haushaltsmittel für Baumaßnahmen sollten jedoch frühestens auf Basis einer Entscheidungsunterlage im Bundeshaushalt veranschlagt werden.

3 Entwurfsbedingte Mehrkosten

Das BMUB beauftragte den Landesbetrieb im Jahr 2013, die Entwurfsunterlage auf Basis des erstplatzierten Wettbewerbsentwurfs zu erstellen. Er sieht den Neubau eines Verwaltungsgebäudes und eines Wachgebäudes vor sowie die Sanierung von *Haus 17*. Die Gebäude umfassen einen multifunktionalen Polizeihof. Das sechsgeschossige Verwaltungsgebäude besteht aus drei zueinander versetzten, quadratischen Baukörpern, die an eine fünfgeschossige zentrale Halle anschließen. Dort verbinden kaskadenförmige, einläufige Treppen die Geschosse. Die Innenhöfe der Baukörper sind als Außenraum-Pausenbereiche geplant. Gegenüber der Wache, getrennt durch die Zufahrtsstraße, ist ein umzäunter Behördenparkplatz mit einem Gebäude für ein Poströntgengerät vorgesehen.

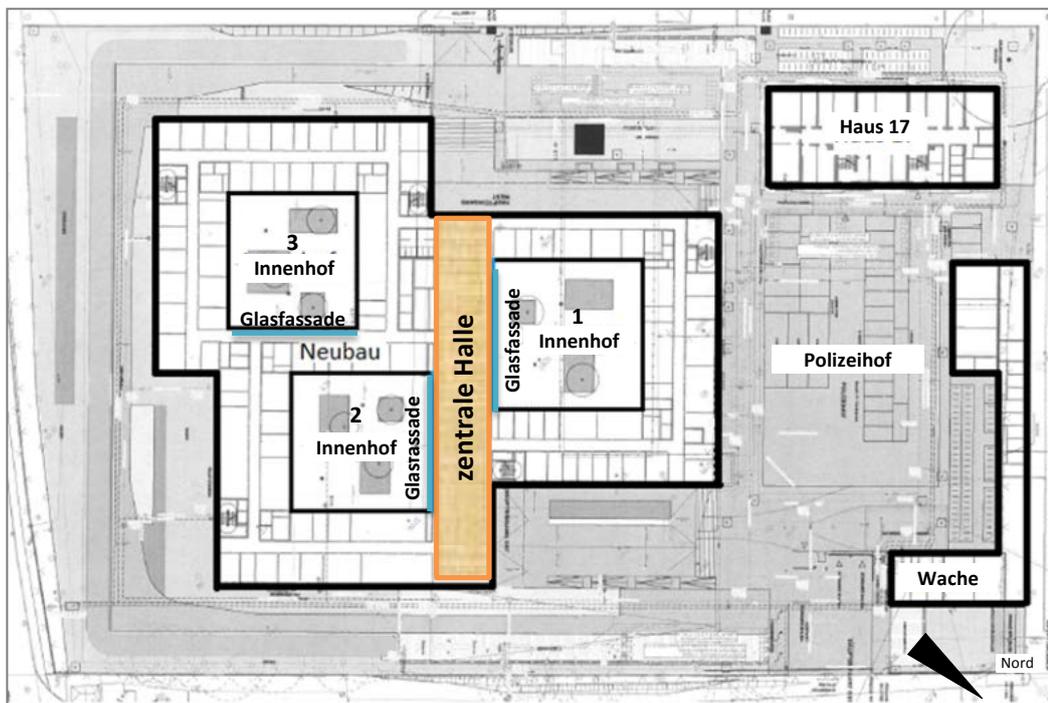


Bild 1: Entwurfskonzept für das Bundespolizeipräsidium in Potsdam

3.1 Flächeneffizienzwert

Der Flächeneffizienzwert ist ein Maß für die Wirtschaftlichkeit einer Planung. Er gibt das Verhältnis der Bruttogrundfläche zur Nutzfläche an. Wirtschaftliche Planungen erreichen einen Flächeneffizienzwert unterhalb von 1,7. Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen gehören die mit der Bedarfsplanung festzulegenden Räume zur Nutzfläche. Verkehrsflächen, technische Funktionsflächen und Konstruktionsgrundflächen in einem Gebäude gehören nicht zur Nutzfläche. Hohe Anteile dieser Flächenarten wirken sich nachteilig auf die Flächeneffizienz und damit auf die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme aus.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte für den Neubau des Bundespolizeipräsidiums einen Flächeneffizienzwert von unter 1,7 gefordert (vgl. Ziff. 2.1).

Würdigung

Der Bundesrechnungshof ermittelte aus den Planungsdaten der Entwurfsunterlage und unter Berücksichtigung der zentralen Halle als Verkehrsfläche einen Flächeneffizienzwert von 1,84. Dieser Flächeneffizienzwert liegt über dem vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderten Wert von maximal 1,7.

Dem BMUB ist es mit der Entwurfsunterlage nicht gelungen, die geforderte Flächeneffizienz – und damit die geforderte Wirtschaftlichkeit – zu erreichen. Die Bundesimmobilienanstalt als Maßnahmenträger und das BMUB als Oberste Technische Instanz des Bundes hätten bereits im Wettbewerbsverfahren auf eine wirtschaftliche und sparsame Planung dringen müssen. Das BMUB hätte den Landesbetrieb auffordern müssen, den Siegerentwurf des Planungswettbewerbs soweit – insbesondere im Bereich der zentralen Halle – anzupassen, damit die geforderte Flächeneffizienz erreicht wird.

Stellungnahmen des BMI und des BMUB

Das BMI und das BMUB widersprachen der Berechnung des Bundesrechnungshofes. Die zentrale Halle sei keine Nutzerforderung, sondern Ergebnis des Planungswettbewerbs gewesen. Sie diene der zentralen Erschließung des gesamten Gebäudekomplexes. Damit handele es sich um eine Verkehrsfläche. Der Gebäudeentwurf unterschreite unter Berücksichtigung der zentralen Halle mit 1,63 den geforderten Flächeneffizienzwert.

Das BMUB sieht Planungswettbewerbe als qualitätssicherndes Instrument. Um künftig Kostensteigerungen nach Etatisierung von Baumaßnahmen stärker zu begrenzen strebe es an, Planungswettbewerbe vor Abschluss der Entscheidungsunterlage durchführen zu lassen. Voraussetzung seien eine abgeschlossene Bedarfsplanung und die Entscheidung für eine Eigenbaulösung im Ergebnis der Variantenuntersuchung.

Abschließende Würdigung

Das BMI und das BMUB bestätigten die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass die zentrale Halle nicht zur Nutzfläche, sondern zur Verkehrsfläche gehört. Daher hätte das BMUB diese Fläche bei seiner Berechnung des Flächeneffizienzwerts nicht einbeziehen dürfen. Der von BMUB genannte Flächeneffizienzwert trifft somit nicht zu. Es hat mit der vorliegenden Entwurfsunterlage die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages geforderte Flächeneffizienz nicht erreicht.

Planungswettbewerbe können nur dann als qualitätssicherndes Instrument dienen, wenn die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers eingehalten werden. Neben einer Kostenobergrenze gehören dazu Flächenvorgaben sowie Vorgaben für die Energieeffizienz. Ein Siegerentwurf, der diese haushaltsrechtlichen Vorgaben über-

schreitet, ist als Basis für das Erstellen haushaltsbegründender Unterlagen ungeeignet. Die vom BMUB vorgeschlagene Änderung des Veranschlagungsverfahrens, Planungswettbewerbe künftig *vor* der haushaltsmäßigen Anerkennung durchführen zu lassen, lehnt der Bundesrechnungshof daher ab.

3.2 Zentrale Halle

In der 1 556 m² großen zentralen Halle sind Kommunikations- und Begegnungsflächen sowie zusätzliche Treppenanlagen geplant. Das Bundespolizeipräsidium möchte die zentrale Halle gelegentlich für Versammlungen mit bis zu 800 Personen nutzen, ohne dass sie genehmigungsrechtlich eine Versammlungsstätte darstellt. Die genehmigte Bedarfsplanung sah einen entsprechenden Versammlungsraum nicht vor.

Der Landesbetrieb wies die zentrale Halle als Verkehrsfläche mit Kosten von 1,56 Mio. Euro aus. Dafür nahm er einen Kostenkennwert von 1 000 Euro/m² an. Zu den Betriebskosten, die die zentrale Halle dauerhaft verursachen wird, äußerte sich der Landesbetrieb im Einzelnen nicht. Er plante u. a. eine Fußbodenheizung.

Auf Wunsch des Bundespolizeipräsidiums plant der Landesbetrieb, das *Haus 17* mit 896 m² Nutzfläche für 3,65 Mio. Euro zu sanieren.

Würdigung

Die zentrale Halle führt nicht nur zu einer deutlichen Erhöhung der Bruttogrundfläche und damit auch zu einem unwirtschaftlichen Flächeneffizienzwert, sondern auch zu Mehrkosten von 1,56 Mio. Euro. Dabei sind die – angesichts der geplanten Raumhöhe – nicht unerheblichen Heiz- und Betriebskosten noch nicht berücksichtigt. Die zentrale Halle ist nicht notwendig; sie war auch nicht in der Bedarfsplanung vorgesehen. Sie kann auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass sie gelegentlich als Versammlungsstätte genutzt werden soll. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die zentrale Halle als Versammlungsstätte unter die Brandenburgische Versammlungsstättenverordnung fällt und weitere Kosten für die technische Nachrüstung erforderlich sind.

Das BMUB hätte den Landesbetrieb dabei unterstützen müssen, die Planung zu ändern und auf die Halle zu verzichten. Anstelle der geplanten, geschossübergreifenden Lufträume hätten in der zentralen Halle jeweils Geschossdecken ausgebildet werden können. So hätten sich innerhalb der geplanten Gebäudekubatur zusätzlich 1 000 m² Nutzfläche unterbringen lassen. Dabei wären vom Erdgeschoss

bis zum 4. Obergeschoss überwiegend Büroräume möglich gewesen. Der Flächeneffizienzwert hätte sich so auf 1,72 verbessert. Dadurch hätte auf die Sanierung von *Haus 17* zur Unterbringung des genehmigten Raumbedarfs verzichtet werden können. Der städtebauliche und funktionale Entwurfsansatz wäre dabei unberührt geblieben.

Stellungnahmen des BMI und des BMUB

Das BMUB bezweifelte, dass sich ohne wesentliche Auswirkungen auf die Konstruktion weitere Nutzflächen in der Gebäudekubatur unterbringen ließen. Dies würde zu einer kompletten Neuplanung mit Zeitverlusten und Mehrkosten führen. Ferner sei es genehmigungsrechtlich möglich, die zentrale Halle temporär für Veranstaltungen zu nutzen.

Abschließende Würdigung

Das BMUB konnte die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften, dass die zentrale Halle als Verkehrsfläche überdimensioniert ist. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass sich innerhalb der geplanten Gebäudekubatur weitere 1 000 m² Nutzfläche hätten unterbringen lassen.

Unstrittig ist, dass solch eine Planungsänderung zum jetzigen Zeitpunkt zu zeitlichen Verzögerungen und Mehrkosten führen würde. Das BMUB sollte jedoch mit der zuständigen Baugenehmigungsbehörde abklären, ob die zentrale Halle als Versammlungsstätte ohne technische Nachrüstung genutzt werden kann.

3.3 Glasfassaden

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen wiederholt fest, dass Glasfassaden gegenüber Lochfassaden³ unwirtschaftlich sind. Glasflächen beeinflussen die Energiebilanz eines Gebäudes, weil sie den Wärmeeintrag in das Gebäude durch Solarstrahlung erhöhen. Mit dem Glasflächenanteil steigt das Risiko der Überhitzung im Sommer. Im Winter wird die Behaglichkeit durch Kältestrahlung der Glasfassaden und Zuglufterscheinungen beeinträchtigt. Der Sonnenschutz und die Reinigung von Glasfassaden führen zu Mehrkosten.⁴

An den Innenhöfen sind 1 258 m² Glasfassaden vorgesehen. Die übrigen Innenhoffassaden sind als wärme gedämmte Stahlbetonwände mit raumhohen Fenstern

³ Als Lochfassade bezeichnet man eine in Massivbauweise erstellte Wand mit einzelnen, klar abgegrenzten Fenster- und Türöffnungen.

⁴ Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 7 - Hochbau des Bundes - Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen, Verlag W. Kohlhammer, 2003.

geplant. Die Herstellungskosten der Glasfassaden übersteigen die der wärmege-
dämmten Stahlbetonwände um das Doppelte.

Der Bundes-Energiebeauftragte stellte in seinem Prüfbericht zu dem Bauvorhaben
fest, dass der sommerliche Komfort durch weitere Maßnahmen verbessert werden
könnte.

Würdigung

Die kostenintensiven Glasfassaden der zentralen Halle und weiterer Verkehrsflä-
chen sind unwirtschaftlich. Durch die direkte Sonneneinstrahlung wirken sich die
Glasfassaden zudem nachteilig auf den sommerlichen Komfort aus. Daher sollte
das BMUB auf Glasfassaden überwiegend verzichten. Nach Auffassung des Bun-
desrechnungshofes kann auf 1 000 m² Glasfläche verzichtet werden, da sie für ei-
ne ausreichende Belichtung der Verkehrsflächen nicht erforderlich sind.

Stellungnahmen des BMI und des BMUB

Das BMUB hat es abgelehnt, die Glasfassaden zu reduzieren. Es erklärte, dass die
im Wettbewerbsentwurf vorgesehenen Innenhoffassaden bereits modifiziert wor-
den seien. Die Glasfassaden zu den Innenhöfen würden über eine Sonnenschutz-
verglasung verfügen, jedoch nicht über einen weiteren Sonnenschutz.

Abschließende Würdigung

Das BMUB konnte die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften,
dass die geplanten Glasfassaden unwirtschaftlich und für die Belichtung der Ver-
kehrsflächen überdimensioniert sind. Der Bundesrechnungshof sieht daher im Re-
duzieren der Glasfassaden weiterhin Einsparmöglichkeiten.

4 Zusammenfassende Empfehlungen an BMI und BMUB

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass eine zügige Realisierung der Baumaß-
nahme zur Unterbringung des Bundespolizeipräsidiums in Potsdam geboten ist.
Gravierende Planungsänderungen hält er daher zum jetzigen Zeitpunkt angesichts
ihrer zeitlichen und kostenmäßigen Auswirkungen nicht mehr für realistisch.

Die Betrachtung des Planungsverlaufs verdeutlicht jedoch, dass haushaltsrechtlich
vorgeschriebene Veranschlagungsverfahren eingehalten werden müssen. Der
Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMI und dem BMUB für künftige Baumaß-
nahmen:

- Finanzwirksame Entscheidungen über Baumaßnahmen sollten erst getroffen werden, wenn die vollständige Bedarfsplanung des Nutzers abgeschlossen ist. Erst mit der Entscheidungsunterlage liegen alle Bedarfs- und Projektanforderungen vor, um eine wirtschaftliche Kostenobergrenze verlässlich festzulegen.
- Das Durchführen von Planungswettbewerben im Vorfeld einer Entscheidungsunterlage, wie vom BMUB künftig beabsichtigt, ist mit den haushaltsrechtlichen Regelungen nicht vereinbar. Ziel von Planungswettbewerben darf es nicht sein, die haushaltsmäßige Kostenobergrenze einer Planungsidee anzupassen, sondern die bestmögliche Planungsidee innerhalb der haushaltsmäßig anerkannten Kostenobergrenze zu finden.
- Bei Planungswettbewerben sollten Kosten, Flächen und Energieeffizienz vorgegeben werden. Daher sind Planungswettbewerbe folgerichtig erst *nach* der haushaltsmäßigen Anerkennung der Entscheidungsunterlage durchzuführen.

Diese Empfehlungen entsprechen auch den Forderungen der Bundesregierung im „Aktionsplan Großprojekte“.

Ahrendt

Moebus

Götsch