



Sachstand

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und die der Bauverwaltungen des Bundes

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und die der Bauverwaltungen des Bundes

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 067/18
Abschluss der Arbeit: 5. April 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	4
3.	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)	6
3.1.	Haushaltsrechtliche Grundsätze	7
3.2.	Objektübergreifende Aufgaben	7
3.3.	Objektbezogene Aufgaben	8
4.	Fazit	8

1. Einleitung

Bei öffentlichen Bauprojekten oder städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen wird vielfach in der öffentlichen Diskussion die Aufgabenverteilung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und der Bundesbauverwaltung, insbesondere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), als eine Art „Rollenverteilung“ wahrgenommen.

Dies legt es nahe, zunächst die gesetzlich definierten Aufgaben der BImA (Ziffer 2) und sodann die des BBR (Ziffer 3) vorzustellen. Hieraus ergeben sich dann Schlussfolgerungen, wie die jeweiligen Aufgaben bei solchen Bauangelegenheiten wahrgenommen werden, bei denen im Eigentum der BImA stehende Grundstücke der Bedarfsdeckung durch den Bund dienen.

2. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)

Die BImA ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn. Sie wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2005 durch das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben¹ errichtet und untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Ziel des Gesetzes war es, die bisherige Bundesvermögensverwaltung in eine unternehmerisch geführte Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Hierdurch sollte eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung ermöglicht werden. Mit der Umstrukturierung sollte vor allem eine „leistungsstarke, kostengünstige“ und vor allem „transparente“ Aufgabenerledigung erreicht und die Bundesvermögensverwaltung zu einem „modernen“ Dienstleister umgestaltet werden.²

Auf die BImA gingen auch die Aufgaben über, die am 31. Dezember 2004 den Bundesvermögensämtern, den Bundesforstämtern und den Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen übertragen waren. Dazu gehören neben den sonst übertragenen Aufgaben insbesondere die Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs für Bundeszwecke und die Wohnungsfürsorge des Bundes sowie die Verwaltung und Verwertung von Grundstücken, die nicht für Verwaltungszwecke des Bundes oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Bundes benötigt werden (Allgemeines Grundvermögen), vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 BImAG.

Hauptaufgabe der BImA ist die Verwaltung und Verwertung ihrer Liegenschaften nach kaufmännischen Grundsätzen. Die BImA soll hierbei die bundeseigenen Immobilien, Grundstücke und sonstigen Liegenschaften (z. B. Staatsforsten) wirtschaftlich verwalten, verwerten und gegebenenfalls auch veräußern. Die Bundesanstalt gliedert sich bundesweit in fünf operativ tätige Sparten: Verkauf, Verwaltungsaufgaben, Facility Management, Bundesforst und Portfoliomanagement.

1 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben vom 09.12.2004 (BGBl. I S. 3235), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 83 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimag/BImAG.pdf>.

2 Vgl. BT-Drucks. 15/2720, S. 11, zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/btd/15/027/1502720.pdf>.

Durch das Herauslösen der Aufgaben aus der unmittelbaren Bundesverwaltung und ihre Bündelung bei einer neuen, nach Managementmethoden geführten Stelle, wurde angestrebt, neben einer effizienteren Aufgabenerfüllung eine Senkung der Verwaltungskosten herbeizuführen.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollte der überwiegend fiskalisch geprägte Aufgabenbereich der bisherigen Bundesvermögensverwaltung insgesamt auf die BImA übertragen werden. Anstelle der Verwaltungsorganisation wurde ein grundsätzlich eigenverantwortlicher, unternehmerisch geführter Betrieb angestrebt. Verkauf, Vermietung und Investitionen sollten auf der Grundlage einer sogenannten Portfolioplanung und nachhaltiger Rentabilitätsbetrachtungen gesteuert werden.

Auch sollte ein schnellerer Verkauf, insbesondere der unrentablen Immobilien und solcher Liegenschaften erfolgen, die am Markt über ihrem Ertragswert liegende Erlöse erwarten ließen. Daneben wurde die Möglichkeit gesehen, „Wertschöpfungsmaßnahmen zur Steigerung der Erträge“ gezielt einzusetzen.

Mit der Einsetzung der BImA wurde insbesondere das Ziel verfolgt, in allen Bereichen des Immobilienmarktes flexibler auftreten zu können, „um Marktschwankungen und -chancen besser ausnutzen zu können“. Auch sollten nach kaufmännischen Regeln in einer Spartenorganisation ergebnisverantwortliche „Geschäftsbereiche als Profit-Center“ gebildet werden. Mit der Erfassung und konkreten Zuordnung aller Kosten und Erträge der BImA sollte zudem das Betriebsergebnis „transparent“ und messbar werden.

Für das für die BImA vorgesehene Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes (BRH) gilt § 111 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)³. Hiernach prüft der BRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl. § 9 BImAG). Im Jahre 2010 bewertete der BRH das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM) der BImA als äußerst kritisch.⁴ Das Geschäftsgebaren der BImA ist aktuell auch Gegenstand einer parlamentarischen Initiative.⁵

Festzustellen ist, dass die BImA ihre Aufgaben vornehmlich aus ihrer Eigentümerposition ableitet und fiskalisch tätig wird. Hiervon sind die Aufgaben der Bundesbauverwaltungen abzugrenzen.

3 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf>.

4 Vgl. BRH (2010), Bemerkungen Nr. 10 „Bisher kein Nachweis der Kostenersparnis durch Einheitliches Liegenschaftsmanagement“, zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2010/teil-ii-einzelne-pruefungsergebnisse/bundesministerium-der-finanzen/2010-bemerkungen-nr-10-bisher-kein-nachweis-der-kostenersparnis-durch-einheitliches-liegenschaftsmanagement>.

5 Vgl. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Bundeseigene Wohnungen sozial verträglich vermieten, BT-Drucks. 19/613 v. 02.02.2018. Antwort der BReg, Vermietungspolitik der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BT-Drucks. 19/361.

3. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Das BBR als Bundesoberbehörde war bisher dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) zugeordnet (vgl. § 1 Abs. 1 BABauRaumOG⁶). Seit der 19. Legislaturperiode gehört das BBR zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI).⁷ Es hat seinen Sitz in Bonn.

Das BBR ist vor allem zuständig für die Durchführung von Baumaßnahmen

- der Verfassungsorgane des Bundes,
- der obersten Bundesbehörden oder
- der Bundesrepublik Deutschland im Ausland mit Ausnahme der Bauten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (vgl. § 2 Abs. 2 BABauRaumOG).

Bauangelegenheiten der Verfassungsorgane des Bundes und der obersten Bundesbehörden kann die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem betroffenen Verfassungsorgan einer Gesellschaft des privaten Rechts übertragen (vgl. § 2 Abs. 6 BABauRaumOG). So wurden beispielsweise Bauvorhaben der Verfassungsorgane des Bundes und der obersten Bundesbehörden in dem vom Internationalen Städtebaulichen Ideenwettbewerb Spreebogen erfassten Bereich in Berlin der Bundesbaugesellschaft Berlin mit beschränkter Haftung (mbH) übertragen.

Das BBR betreibt daneben zur Erledigung seiner Aufgaben wissenschaftliche Forschung auf den Gebieten der Raumordnung, des Städtebaus und des Wohnungswesens. Hierzu und zu den aktuellen Bauprojekten des BBR wird auf dessen einschlägige Veröffentlichungen verwiesen.⁸

Das BMUB hat umfangreiche Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau)⁹ herausgegeben. Diese RBBau enthält die zentralen Verwaltungsvorschriften für das Bauen des Bundes. Sie gliedert sich in vier Teile:

Teil – 1 Richtlinien (Richtlinientexte, Sachwortverzeichnis, Glossar)

Teil – 2 Einheitliche Muster (Bedarfsplanung, Veranschlagung, Berichterstattung)

6 Nichtamtliche Abkürzung, Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften, vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902), vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902), zuletzt geändert durch Art. 34 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474), zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/babauraumog/BJNR290210997.html>.

7 Das BABauRaumOG (s. Fn. 6) wurde noch nicht angepasst an die in der 19. Legislaturperiode vorgenommene Neuverteilung der Geschäftsbereiche von BMUB (nun BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) und BMI.

8 Vgl. im Einzelnen den Internetauftritt des BBR, zuletzt abgerufen am 04.04.2018: <http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/Bauprojekte/Ausland/bautenbundesausland.html?nn=559744>.

9 BMUB (Hrsg.), Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), Grundwerk bis 19. Austauschlieferung mit Aktualisierungen, Onlinefassung - Stand 17.08.2017, zuletzt abgerufen am 04.04.2018: https://www.fib-bund.de/Inhalt/Richtlinien/RBBau/RBBau-Onlinefassung_17.August2017_Version01.pdf.

Teil – 3 Vertragsmuster (Freiberuflich Tätige, Sondervertragsmuster)

Teil – 4 Anhänge

Diese vier Teile der RBBau stellen einen verbindlichen Rahmen dar, in dem sich das Verwaltungshandeln der für die Durchführung von Bauangelegenheiten des Bundes zuständigen Bauverwaltungen, insbesondere des BBR, vollzieht. Die RBBau wurde vom BMUB im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) erlassen.

3.1. Haushaltsrechtliche Grundsätze

Die Verwaltungsvorschriften konkretisieren die allgemeinen und besonderen Grundsätze, die der Haushaltsgesetzgeber für die Veranschlagung und Durchführung von Bundesbaumaßnahmen in der BHO festgelegt hat. Die Wahrnehmung der Aufgaben durch die BBR ist vor allem begründet durch folgende haushaltsrechtlichen Vorschriften:

- § 7 BHO - Grundsatz der Wirtschaftlichkeit
- §§ 24 und 54 BHO - Grundregeln für die Veranschlagung und den Beginn von Baumaßnahmen
- § 55 BHO - Grundsätze des Wettbewerbs und des einheitlichen Verwaltungshandelns bei der Vergabe
- §§ 63 und 64 BHO - Grundsätze für den Erwerb und die Veräußerung von Vermögensgegenständen bzw. Grundstücken.

Die BBR ist als ein fachkundiges Organ der öffentlichen Hand für die ordnungsgemäße Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden staatlichen Bauaufgaben des Bundes zuständig.

Dementsprechend hat sie alle Aufgaben des staatlichen Bauens durch den Bund, insbesondere die deren Leitung, Koordinierung und Steuerung, wahrzunehmen. Sie vergibt in diesem Zusammenhang – soweit ihre unmittelbare Zuständigkeit gegeben ist – unter anderem Leistungen an freiberuflich tätige Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute. Die RBBau differenziert die Aufgaben der BBR hierbei in objektübergreifende und objektbezogene Aufgaben.

3.2. Objektübergreifende Aufgaben

Mit der Erfüllung der objektübergreifenden Aufgaben muss die BBR die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Baumaßnahmen gemäß den vorgestellten haushaltsrechtlichen Vorschriften wirtschaftlich, gestalterisch, funktionell und technisch einwandfrei durchgeführt werden. Hierbei hat sie vorgegebene einheitliche Grundsätze und hierzu ergangene Leitfäden, Handbücher und Arbeitshilfen oberster Bundesbehörden zu beachten.

Objektübergreifende Aufgaben der BBR können unter anderem darin bestehen, Regelwerke und Festlegungen zu Baumaßnahmen aufzustellen oder fortzuschreiben, beispielsweise über deren Aufbau- und Ablauforganisation, das Vergabe- und Vertragswesen, Planungs- und Ausführungsstandards, aber auch über die Wertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken.

3.3. Objektbezogene Aufgaben

Die objektbezogenen Aufgaben der BBR können für den Einzelfall die Bauherrenaufgaben umfassen sowie die Leistungen, die für die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen erforderlich sind.

Das BBR kann beispielsweise folgende projektbezogene Aufgaben für die Planung und Ausführung der Baumaßnahme entsprechend den Leistungsbildern der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)¹⁰ und für die Bauunterhaltung wahrnehmen:

- Projektsteuerung,
- Planung, Kostenermittlung und Bauausführung,
- Einholen der nach öffentlich-rechtlichen oder sonstigen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen (einschließlich Anträge auf Ausnahmen oder Befreiungen),
- Kostenkontrolle, Kostenfeststellung,
- Sicherstellung der Entsorgung der im Rahmen einer Baumaßnahme anfallenden Abfälle,
- Anträge auf behördliche Abnahme und Teilnahme hieran,
- Übergabe der Objekte,
- Überwachen der Verjährungsfristen für Mängelansprüche,
- Überwachen der Beseitigung der bei der Abnahme der Bauleistungen festgestellten Mängel,
- Objektbetreuung und Dokumentation.

Weitere objektbezogene Aufgaben des BBR sind im Teil 1, Ziffern 2.2.1, 2.2.2 und 2.2.4 der RBBau im Einzelnen beschrieben; ergänzend wird auf die Teile 2 bis 4 der RBBau verwiesen.

4. Fazit

Die Aufgabenverteilung der BImA und des BBR ist gesetzlich definiert. Die BImA tritt im Wesentlichen als Eigentümer der entsprechenden Liegenschaften auf. Die Fachaufsicht liegt beim BMF. Das BBR ist vor allem für die Durchführung der Bauangelegenheiten des Bundes zuständig (vgl. § 2 BABauRaumOG). Die Fachaufsicht lag bisher beim BMUB (vgl. § 3 BABauRaumOG).

¹⁰ Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) vom 10.07.2013 (BGBl. I S. 2276), zuletzt abgerufen am 04.04.2018: https://www.gesetze-im-internet.de/hoai_2013/HOAI.pdf.

In der Regel stehen sich die BImA als Eigentümer der entsprechenden Liegenschaften und die Bundesbauverwaltung als Vertreter des Bedarfsträgers gegenüber. Hierbei besteht auch die Möglichkeit, dass die BImA als Bauherr auftritt und in dieser Eigenschaft vom BBR bei der Durchführung der Baumaßnahme, beispielsweise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), vertreten wird. Wie im Einzelnen die Nutzung oder Verwertung der in Betracht kommenden Liegenschaften für öffentliche Zwecke des Bundes zwischen BImA und der Bundesbauverwaltung bzw. den einzelnen Ressorts erfolgt, dürfte sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles entscheiden. Die Verwertung von land- oder forstwirtschaftlichen Flächen, beispielsweise für den Straßenbau, wird wohl nach anderen Maßstäben erfolgen als die Durchführung von Baumaßnahmen des Bundes in exponierten Innenstadtbereichen.

Sowohl die BImA als auch die BBR unterliegen dem Prüfungsrecht durch den BRH. Verwertungs- und Baumaßnahmen der BImA oder des BBR sind daher auch im Einzelfall einer parlamentarischen Kontrolle zugänglich.

* * *