



Stellungnahme

Öffentliche Anhörung
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

zum Thema

Geplante Errichtung eines
Museums für die Kunst des
20. Jahrhunderts

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft in Zusammenarbeit mit dem Prüfungsamt des Bundes Berlin projektbegleitend seit Anfang des Jahres den Neubau eines Ausstellungsgebäudes der Nationalgalerie für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin. Derzeit liegen keine mit der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (BKM) abgestimmten Prüfungserkenntnisse vor, die veröffentlicht werden könnten. Angesichts der frühen Projektphase ist außerdem der Umfang der zurzeit vorliegenden Projektunterlagen begrenzt; rechtliche und projektspezifische Randbedingungen sind noch nicht abschließend geklärt. Die ÖPP Deutschland AG hat im Auftrag der BKM – wie vom Bundesministerium der Finanzen empfohlen – einen ÖPP-Eignungstest durchgeführt, der nicht öffentlich ist. Der Bundesrechnungshof kann daher in der vorliegenden Stellungnahme nur allgemeine Hinweise geben, welche Punkte bei der weiteren Projektentwicklung beachtet werden sollten.

2 Wahl des Öffentlich Privaten Partnerschafts (ÖPP) - Modells

Es gibt nicht nur ein ÖPP-Modell, sondern eine Vielzahl verschiedener ÖPP-Modelle. Zum einen kann zwischen Realisierungsmodellen (Investorenmodelle, Betreibermodelle), zum anderen zwischen unterschiedlichen Vertragsmodellen (Erwerbermodell, Leasingmodell, Mietmodell, Konzessionsmodell, Inhabermodell, Gesellschaftsmodell) unterschieden werden. Die Modelle unterscheiden sich u.a. hinsichtlich der vom Auftragnehmer übernommenen Aufgaben und der Art der Finanzierung. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass in der noch zu erstellenden vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alle realistisch in Betracht kommenden ÖPP-Modelle untersucht, bewertet und verglichen werden sollten. Dies gilt umso mehr, als noch nicht alle wesentliche Randbedingungen des Projektes geklärt sind (siehe beispielsweise Nummern 3, 4). Sollten realistische Modelle zu frühzeitig ausgeschlossen werden, besteht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass ein möglicherweise wirtschaftliches Modell im weiteren Projektverlauf nicht mehr betrachtet wird.

Bei den ÖPP-Modellen sind dabei u.a. auch die Finanzierungsvarianten der Privaten zu untersuchen. In der Praxis kommen vor allem die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht zur Anwendung. Für deren Umsetzung ist die Bonität des Auftraggebers von besonderer Bedeutung. Dazu ist beim vorliegenden Projekt zu beachten, dass die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) als

Auftraggeber aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit grundsätzlich insolvenzfähig ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten SPK und BKM daher prüfen, ob bei diesen Finanzierungsvarianten für eine wirtschaftliche Umsetzung des ÖPP-Projektes eine Garantie des Bundes notwendig und rechtlich zulässig ist. Das Ergebnis der Überprüfung sollte gegebenenfalls in einen überarbeiteten Eignungstest einfließen.

3 Architektenwettbewerb

Generell besteht die Möglichkeit, einen Architektenwettbewerb (Planungswettbewerb) in das ÖPP-Vergabeverfahren zu integrieren oder diesen dem ÖPP-Vergabeverfahren vorzuschalten. Der Bundesrechnungshof vermisst bisher einen ÖPP-Eignungstest, der die Variante eines dem Vergabeverfahren vorgeschalteten Architektenwettbewerb zum Gegenstand hat.

Bei einem in das ÖPP-Vergabeverfahren integrierten Architektenwettbewerb können die Privaten auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung ihre Erfahrungen und ihr Innovationspotential in das Projekt umfänglich einbringen. Bei einem dem Vergabeverfahren vorgeschalteten Architektenwettbewerb werden dem Privaten hingegen mit Blick auf die Realisierung des Projektes umfassende Vorgaben gemacht. Dadurch verringert sich das mögliche Innovations- und Einsparpotential des ÖPP-Projektes.

Bei einem in das ÖPP-Vergabeverfahren integrierten Architektenwettbewerb muss beachtet werden, dass die Anzahl der Entwürfe so gering sein wird, wie die Anzahl der Bieter. Bei einem Museumsneubau an einem städtebaulich so bedeutsamen Standort wie dem Kulturforum muss diese Einschränkung und gegebenenfalls ihre Folgen verantwortet werden. Überdies werden bei einem in das ÖPP-Vergabeverfahren integrierten Architektenwettbewerb nicht nur die gestalterische und architektonische Qualität des Entwurfes bewertet, sondern es fließen je nach Gewichtung auch andere Wertungsaspekte in die Zuschlagsentscheidung ein.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die mit der Entscheidung über den Zeitpunkt des Architektenwettbewerbs einhergehenden Auswirkungen auf das ÖPP-Projekt bereits im ÖPP-Eignungstest abzubilden sind. Wenn beide Varianten als geeignet angesehen werden, müssen sie in der nachfolgenden vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt und verglichen werden. Dabei ist vom

Auftraggeber gegebenenfalls auch zu prüfen, welcher der beiden Varianten der herausragenden Bedeutung des Ortes angemessen gerecht wird.

Dabei sollten die BKM und SPK die Erfahrungen und Kenntnisse der Bauverwaltung berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Bauverwaltung in dem weiteren Verfahren umfassend zu beteiligen.

4 Erwerb Grundstücke

Für den Neubau des Museumsgebäudes betrachtete das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) drei Standorte am Kulturforum.

- Standort A: Grundstück zwischen der Neuen Nationalgalerie und der Wohnbebauung an der Sigismundstraße
- Standort B: Fläche zwischen Neuer Nationalgalerie und Kammermusiksaal an der Potsdamer Straße
- Standort C: nordwestlicher Bereich des Kulturforums entlang der Tiergartenstraße

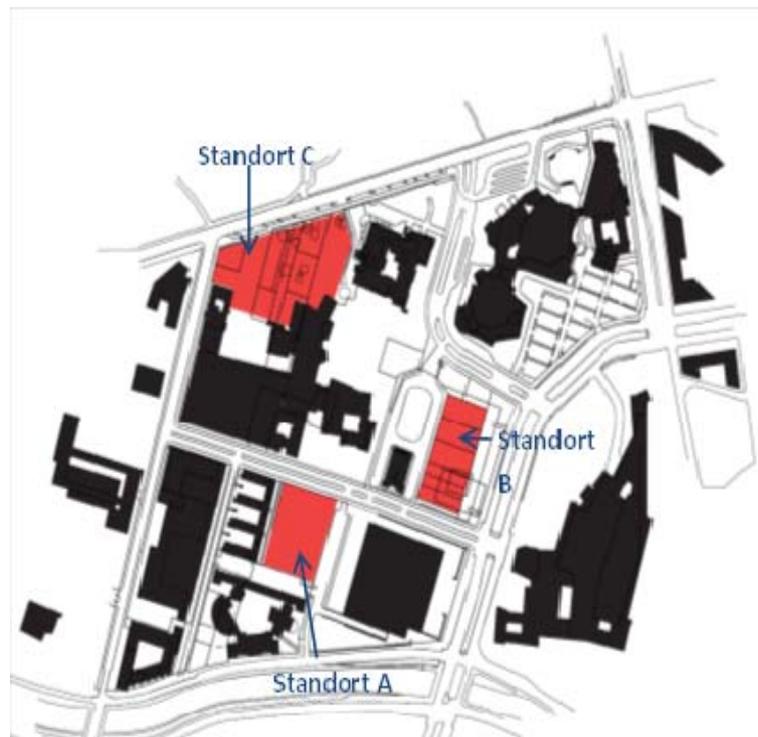


Abbildung 1: Standortvarianten Kulturforum

Die Eigentumsverhältnisse und Größe der drei Standorte sind sehr unterschiedlich (siehe Tabelle 1).

| | Variante A | Variante B | Variante C |
|-------------------|--------------------------|---|--|
| Größe | ca. 6 500 m ² | ca. 10 000 m ² | ca. 9 000 m ² |
| Eigentümer | SPK Land Berlin | 80 % Land Berlin Privatbesitz Evangelische Kirche | Im Wesentlichen SPK Kleiner Teil Bundes- anstalt für Immo- bilienaufgaben |

Tabelle 1: Eigentumsverhältnisse der Standortvarianten Kulturforum

Nach derzeitigem Kenntnisstand wird die Variante B favorisiert.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass vor Beginn eines dem Vergabeverfahren vorgeschalteten Architektenwettbewerbs bzw. vor Eröffnung des Vergabeverfahrens mit integrierten Architektenwettbewerbs der Grundstückserwerb abgeschlossen sein sollte. Ein Architektenwettbewerb – egal ob vorgeschaltet oder integriert – ist stets standortbezogen, d.h. die Entwürfe sind nicht beliebig auf die drei Standorte umsetzbar. Würde die SPK insbesondere ein ÖPP-Vergabeverfahren mit integriertem Architektenwettbewerb vorher beginnen, würde sie ein kaum kalkulierbares finanzielles Risiko eingehen. Verzögerungen bei der Vergabe bzw. die Aufhebung des ÖPP-Vergabeverfahrens können zu steigenden Vergabepreisen und – wegen des großen Aufwands für die Angebotserarbeitung - zu erheblichen Schadensersatzforderungen der Bieter führen.

5 Baurecht

Nach Auskunft der BKM besteht auf den in Rede stehenden Flächen derzeit kein Bebauungsplan und damit kein Baurecht. Das gesamte Verfahren bis zur Verkündung eines neuen Bebauungsplans ist auf Grund umfangreicher Beteiligungsrechte und gesetzlich geregelter Fristen sehr zeit- und verwaltungsaufwendig. Es kann bis zu mehreren Jahren dauern. Das BBR ging in seiner Variantenuntersuchung davon aus, dass ein Bebauungsplan erst nach drei Jahren vorliegt. Das Land Berlin veranschlagt dafür derzeit eineinhalb Jahre.¹

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass vor Eröffnung des Vergabeverfahrens ein genehmigter Bebauungsplan vorliegen sollte. Würde die SPK die Ausschreibung vorher starten, würde sie ein kaum kalkulierbares Vergaberisiko eingehen (siehe Nummer 4).

¹ Vgl. Berliner Morgenpost vom 19. Januar 2015 abgerufen unter <http://www.morgenpost.de/berlin/article136537603/100-000-neue-landeseigene-Wohnungen-fuer-Berlin-geplant.html>.

6 Fazit

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind – auch angesichts der frühen Projektphase – derzeit wesentliche rechtliche und projektspezifische Randbedingungen noch nicht geklärt. Er empfiehlt daher, dass folgende Themen umgehend bearbeitet werden müssen.

- Mit Blick auf die Finanzierung eines möglichen ÖPP-Modells muss festgestellt werden, ob eine Garantie des Bundes notwendig und rechtlich zulässig ist.
- Es muss geklärt werden, ob ein Architektenwettbewerb in das ÖPP-Vergabeverfahren integriert oder dem Vergabeverfahren vorgeschaltet werden soll.
- Vor Eröffnung des Vergabeverfahrens sollte der Grundstückserwerb abgeschlossen sein und
- ein genehmigter Bebauungsplan vorliegen.

In Abhängigkeit von der weiteren Projektentwicklung sollte der bereits erstellte Eignungstest als erster Schritt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegebenenfalls aktualisiert werden.