

Sonderbericht

Bürräume der EU-Organe - einige gute Managementverfahren, aber auch verschiedene Schwachstellen

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VIII
Einleitung	01-04
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	05-08
Prüfungsumfang	05-07
Prüfungsansatz	08
Bemerkungen	09-89
Die Organe wenden gemeinsame Grundsätze an und arbeiten umfassend zusammen	09-27
Die Organe legen ihre Gebäudestrategien fest, einige sind jedoch veraltet und enthalten keine Szenarioplanung	10-13
Die Organe wenden gemeinsame Entscheidungsgrundsätze an	14-19
Die interinstitutionelle Zusammenarbeit ist weitreichend	20-22
Die Organe entscheiden sich zum Teil für mit den neuen Arbeitsweisen verbundene Projekte, haben aber deren Kosten und Nutzen noch nicht bewertet	23-27
Entscheidungen über Büroräume sind fundiert, aber die Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben sind oft komplex und beeinträchtigen dadurch die Haushaltstransparenz	28-42
Die Gastländer bieten den Organen in der Regel Unterstützung und Vorzugskonditionen an	31-35
Insgesamt wurden fundierte Entscheidungen über die Beschaffung von Büroräumen gefällt	36-37
Die Finanzierungsmechanismen für große Bauvorhaben sind oft komplex und beeinträchtigen dadurch die Haushaltstransparenz	38-42
Große Bauvorhaben sind von Verzögerungen und teilweise von erheblichen Kostenüberschreitungen betroffen	43-54
Das Projekt des Gerichtshofs: im Rahmen des Budgets und im Zeitplan	44
Das Europa-Projekt des Rates: im Rahmen des Budgets, aber mit Verzögerungen	45-47

Das KAD II-Projekt des Parlaments: erhebliche Verzögerungen, die zu zusätzlichen Kosten führen	48-50
Das JMO II-Projekt der Kommission: Verzögerungen und Mehrkosten	51-54
Überwachung und Berichterstattung sind unzureichend	55-69
Die Organe überwachen verschiedene Aspekte, jedoch keine Indikatoren für die wirtschaftliche Nutzung und die Kosten von Gebäuden	56-62
Die verfügbaren Daten sind nicht standardisiert, sodass die einzelnen Organe nur schwer miteinander verglichen werden können	63-69
Flächenindikatoren sind zwischen den Organen vergleichbar, doch die Kosten variieren beträchtlich	70-89
Die durchschnittlichen Büroflächen liegen in einem ähnlichen Rahmen	72-79
Die verhandelten Mieten liegen in der Regel unter dem Marktniveau, aber die Mieten pro Person variieren stark zwischen den Gebäuden	80-86
Die Bau- und Erwerbskosten hängen von der Art des Gebäudes ab	87-89
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	90-101

Anhänge

Anhang I — Methode zur Berechnung von Flächen- und Kostenindikatoren

Anhang II — Liste der im Bericht genannten Gebäude

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Prüfungsteam

Antworten des Europäischen Parlaments

Antworten des Rates der Europäischen Union

Antworten der Europäischen Kommission

Antworten des Gerichtshofs der Europäischen Union

Antworten der Europäischen Zentralbank

Zusammenfassung

I Die Organe der EU wenden rund 11 % ihrer für Verwaltungsausgaben vorgesehenen Haushaltsmittel für Gebäude auf. Die Zusammensetzung des Gebäudebestands ist unterschiedlich und hängt vom Mandat und von der Organisationsstruktur der einzelnen Organe ab, wobei jedoch ein erheblicher Teil der genutzten Flächen für Büroräume verwendet wird. Die Kommission verfügt über den größten Gebäudebestand, von dem mehr als 80 % als Büroflächen genutzt werden.

II Für die Beantwortung der übergeordneten Frage "Werden die Ausgaben der EU für Büroräume wirtschaftlich verwaltet?" untersuchte der Hof, ob die EU-Organe mit den meisten Büroräumen (Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und EZB)

- a) Gebäudestrategien entwickeln und zusammenarbeiten, um Kosteneinsparungen zu erzielen;
- b) ihre Büroräume auf wirtschaftliche Weise beschaffen;
- c) in angemessener Weise ihren Büroflächenbestand überwachen und darüber Bericht erstatten.

III Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Organe ihre Ausgaben für Büroräume wirtschaftlich verwalten, aber die Gebäudestrategien nicht immer formalisiert sind und die damit verbundene Planung nicht optimal ist; die Finanzierungsmechanismen für die vom Hof analysierten großen Bauvorhaben waren oft komplex und beeinträchtigten dadurch in einigen Fällen die Haushaltstransparenz. Die meisten dieser Vorhaben verzögerten sich, was in einigen Fällen zu erheblichen Zusatzkosten führte. Die Überwachung und Berichterstattung im Hinblick auf den Gebäudebestand der meisten Organe ist nicht angemessen.

IV Die Organe arbeiten zusammen und wenden ähnliche Entscheidungsgrundsätze an. Sie haben jedoch ihre wichtigsten Grundsätze und Ziele für die Gebäudeverwaltung in verschiedenen Dokumenten dargelegt. Einige davon sind veraltet, andere werden ohne formelle Genehmigung umgesetzt. Sie berücksichtigen bei der Planung ihres Flächenbedarfs keine unterschiedlichen Szenarien. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die Organe die umgesetzten Projekte noch nicht bewertet, die auf neue Arbeitsweisen ausgelegt sind.

V Die Gastländer bieten den Organen Vorzugskonditionen für den Kauf oder die Anmietung von Büroräumen und unterstützen sie bei ihren großen Bauvorhaben. Der

Hof hat festgestellt, dass die Entscheidungen bezüglich der Büroräume gut begründet waren. Die Finanzierungsmechanismen für die vom Hof analysierten großen Bauvorhaben waren jedoch oft komplex, was die Haushaltstransparenz beeinträchtigte. Die meisten dieser Vorhaben verzögerten sich, was in einigen Fällen zu zusätzlichen Kosten führte.

VI Die meisten Organe überwachen die Indikatoren für die wirtschaftliche Nutzung und die Kosten von Gebäuden für die Zwecke ihrer internen Verwaltung nicht regelmäßig. Die Organe mit Gebäuden in Brüssel und Luxemburg haben sich zwar auf eine Harmonisierung bei der Messung von Flächen geeinigt, dennoch sind die Daten nicht vollständig standardisiert und ist ein Vergleich schwierig. Die gebäudebezogene Berichterstattung an die Haushaltsbehörde ermöglicht keinen Vergleich und keine Wirtschaftlichkeitsanalyse.

VII Die Analyse des Hofes zeigt, dass die Nutzung von Büroflächen zwischen den Organen vergleichbar ist. Außerdem stellte der Hof fest, dass die von den Organen ausgehandelten Mietpreise im Allgemeinen unter dem Marktpreis lagen. Eine weitere Analyse der angemieteten Gebäude zeigt, dass die Jahresmieten pro Person je nach Gebäude stark unterschiedlich ausfallen. Die Bau- und Erwerbskosten spiegeln die Art des Gebäudes wider.

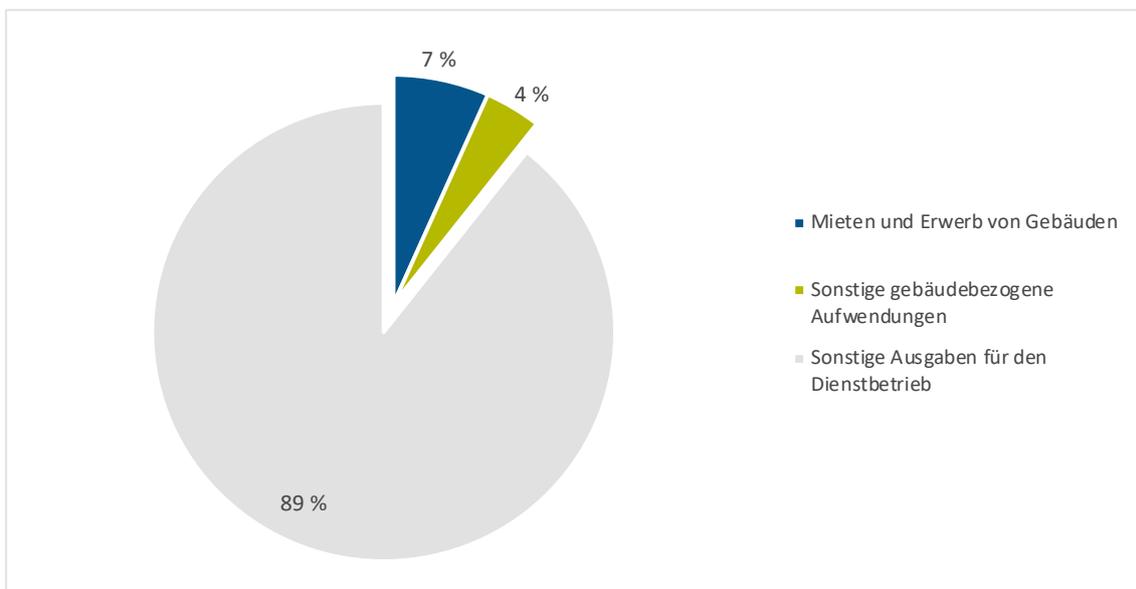
VIII Auf der Grundlage der Bemerkungen in diesem Bericht empfiehlt der Hof, dass die Organe

- a) ihre Gebäudestrategien aktualisieren und formalisieren und ihre Planungsdokumente regelmäßig auf den neuesten Stand bringen;
- b) die mit den neuen Arbeitsweisen verbundenen Projekte auswerten;
- c) die Haushaltstransparenz bei der Nutzung von Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben verbessern;
- d) für große Bau- und Renovierungsvorhaben geeignete Verwaltungsverfahren einrichten;
- e) die Einheitlichkeit der Daten und die Überwachung des Gebäudebestands verbessern.

Einleitung

01 Die Ausgaben für Gebäude machen rund 11 % (1 Milliarde Euro) der gesamten Verwaltungsausgaben der Organe der Europäischen Union (EU)¹ aus, wie in **Abbildung 1** dargestellt. Dieser Prozentsatz blieb in den letzten fünf Jahren stabil, ging aber im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren zurück. Rund zwei Drittel der Ausgaben für Gebäude betreffen die Kosten für den Erwerb und die Anmietung von Gebäuden, der Rest entfällt hauptsächlich auf Instandhaltung, Sicherheit und Energie. **Abbildung 2** zeigt, dass es Unterschiede zwischen den Organen gibt. Diese Unterschiede spiegeln vor allem die Unterschiede im jeweiligen Gebäudebestand wider.

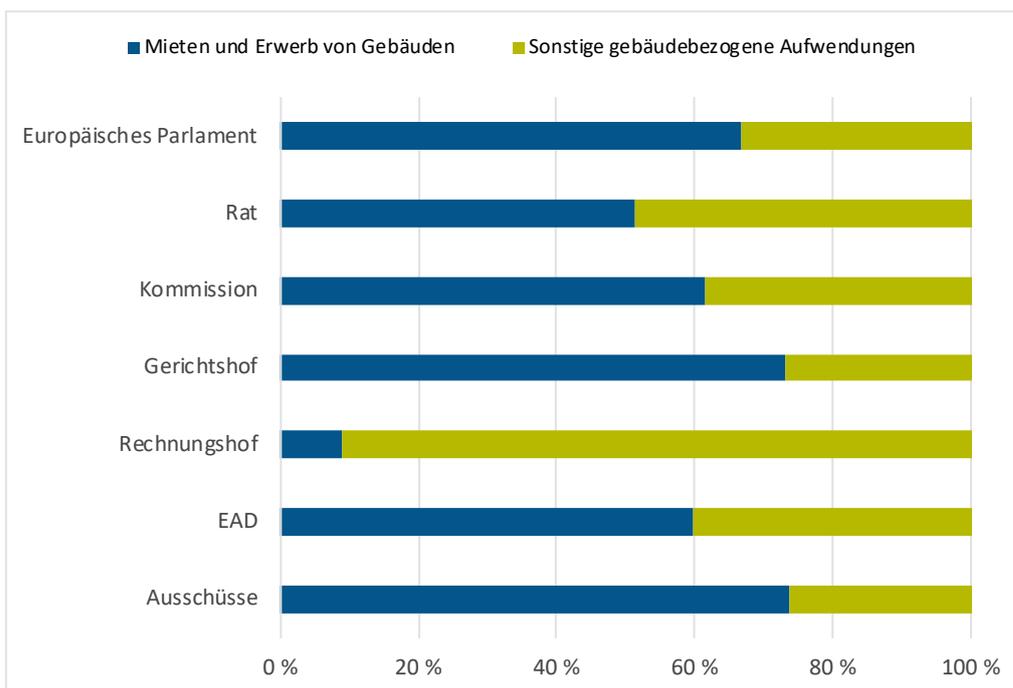
Abbildung 1 - Verwaltungsausgaben der EU-Organe



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EU-Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018.

¹ Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof, Rechnungshof, EAD, Ausschüsse (Ausschuss der Regionen und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss).

Abbildung 2 - Ausgaben für Gebäude²



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EU-Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018.

02 Ende 2016 belegten die genannten Organe eine Gesamtgebäudefläche von 2,5 Millionen Quadratmetern (m²)³. Das sind 26 % mehr als im Jahr 2004, was darauf zurückzuführen ist, dass die Zahl der Mitarbeiter, die in den Räumlichkeiten der Organe arbeiten, im gleichen Zeitraum um 22 % zunahm⁴.

03 Die Organe haben einen unterschiedlichen Bedarf an Räumlichkeiten. Beispielsweise verwendet die Kommission den größten Teil ihrer Räumlichkeiten für Büros. Bei anderen Organen wie Parlament, Rat und Gerichtshof fallen andere Bereiche wie Sitzungssäle, Versammlungssäle, Gerichtssäle und öffentliche Empfangsbereiche stärker ins Gewicht. Die Büroflächen⁵ machen ungefähr 70 % der

² Die EZB und die EIB sind in dieser Analyse nicht berücksichtigt, da ihre Jahresrechnungen keine Angaben zu den Haushaltsausgaben für Gebäude enthalten.

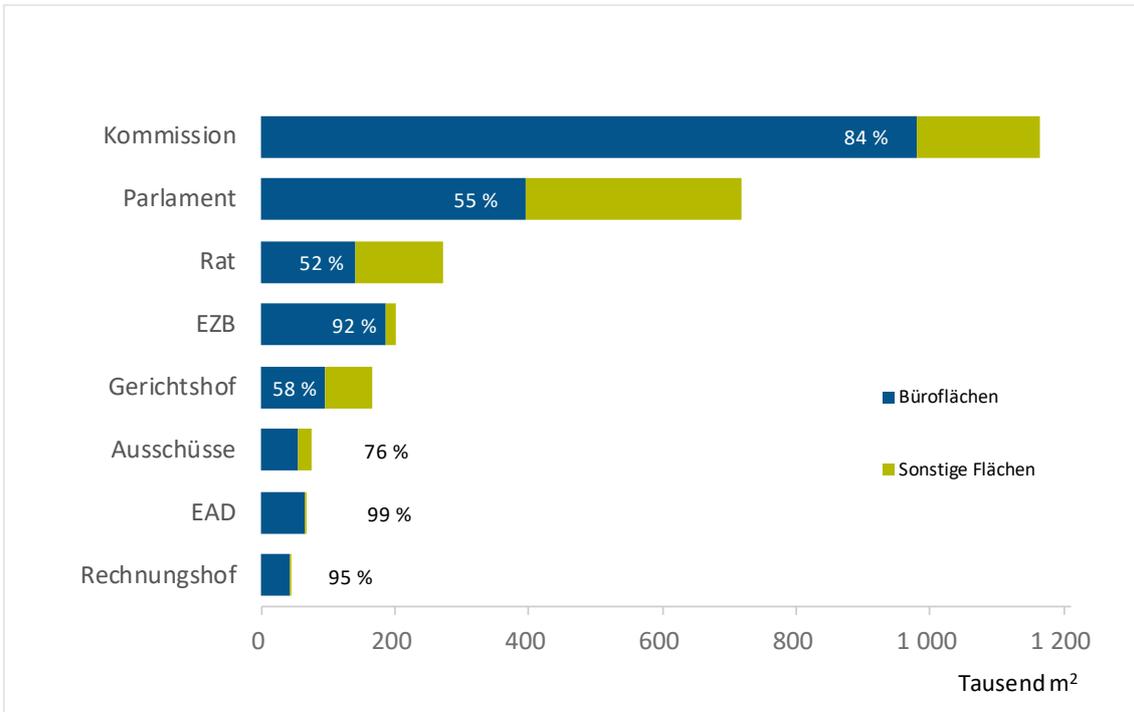
³ Oberirdische Nettogrundfläche (ohne EZB).

⁴ Quelle: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF (Comité de préparation pour les questions budgétaires et financières), Juni 2005. Dieser Bericht umfasst nicht die EZB.

⁵ "Büroflächen" umfassen Büros und Nebenflächen wie Flure, Aufzüge, Toiletten, Kantinen usw.

Gesamtfläche⁶ aus und befinden sich überwiegend in Brüssel, gefolgt von Luxemburg, Straßburg und Frankfurt. **Abbildung 3** zeigt die Nettogrundfläche der Organe und den Anteil der Bürofläche.

Abbildung 3 - Anteil der Büroflächen an der Gesamtfläche



Quelle: Europäischer Rechnungshof - auf der Grundlage der jährlichen Arbeitsunterlagen über die Gebäudepolitik - und Daten der Organe.

04 Die Sitze der Organe gehen auf politische Entscheidungen zurück. Die jüngste politische Einigung über die Sitze der Organe wurde 1992 auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh erzielt.

⁶ Oberirdische Nettogrundfläche.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

Prüfungsumfang

05 Für die Beantwortung der übergeordneten Frage "Werden die Ausgaben der EU für Büroräume wirtschaftlich verwaltet?" hat der Hof überprüft, ob die EU-Organe

- Gebäudestrategien entwickeln und zusammenarbeiten, um Kosteneinsparungen zu erzielen;
- ihre Büroräume auf wirtschaftliche Weise beschaffen;
- in angemessener Weise ihren Büroflächenbestand überwachen und darüber Bericht erstatten.

06 Den Prüfungsschwerpunkt bildeten die fünf Organe mit den meisten Büroräumen (Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und EZB) und deren Büroräume in Brüssel, Luxemburg und Frankfurt⁷. Im Rahmen der Prüfung wurden die Daten und Verwaltungsverfahren dieser Organe nach Möglichkeit mit denen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Europäischen Ausschusses der Regionen, des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), des Europäischen Rechnungshofs und der Europäischen Investitionsbank (EIB) verglichen.

07 Der Hof hat weder Gebäude analysiert, die nicht als Bürogebäude genutzt werden (z. B. Konferenzzentren, technische Einrichtungen usw.), noch Gebäude mit weniger als 20 % Bürofläche. Der Schwerpunkt der Prüfung lag vor allem auf den Kosten für die Beschaffung von Büroräumen. Die Kosten für Instandhaltung, Reinigung und Sicherheit sowie andere gebäudebezogene Betriebskosten wurden nicht betrachtet.

⁷ Eine vollständige Liste und eine Karte der von den EU-Organen genutzten Gebäude finden sich auf der Website der Kommission: Amtliches Verzeichnis der Europäischen Union (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

Prüfungsansatz

08 Der Hof führte seine Prüfung von September 2017 bis Juni 2018 durch und stützte sich dabei auf folgende Nachweise:

- Gebäudestrategien der Organe sowie Berichte an die Haushaltsbehörde;
- Umfragen und Besuche bei den Organen;
- Umfragen und Besuche bei anderen internationalen Organisationen;
- gegebenenfalls interne Prüfungen;
- technische/messtechnische Berichte über Gebäude;
- Buchhaltungs-, Finanz- und Vertragsinformationen über Gebäude;
- Besuche bei interinstitutionellen Einrichtungen und Behörden des Gastlandes.

Bemerkungen

Die Organe wenden gemeinsame Grundsätze an und arbeiten umfassend zusammen

09 Der Hof prüfte, ob die EU-Organe eine Strategie festlegen, die Grundsätze und Ziele für ihre Gebäudeverwaltung enthält. Er prüfte, ob diese Strategien durch eine kurz- bis mittelfristige Planung durch eine regelmäßige Bedarfsermittlung ergänzt werden. Er überprüfte die strategische Planung und/oder die Planungsunterlagen dahin gehend, ob sie eine Szenarioplanung enthalten. Ferner wurde analysiert, wie die Organe mit gleichem Standort zusammenarbeiten, um Einsparungsmöglichkeiten zu ermitteln (z. B. durch die Bündelung von Fachwissen oder Kaufkraft). Darüber hinaus prüfte der Hof, wie die Organe den mit den neuen Arbeitsweisen (*New Ways of Working* - NWoW) verbundenen Ansatz umgesetzt haben.

Die Organe legen ihre Gebäudestrategien fest, einige sind jedoch veraltet und enthalten keine Szenarioplanung

10 Die Organe legen ihre Grundsätze und Ziele zum Gebäudemanagement in verschiedenen Dokumenten fest. Einige sind veraltet, andere werden ohne formelle Genehmigung umgesetzt (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 4 - Gebäudestrategien

EU-Organ	Gebäudestrategien
Parlament	Beschluss des Präsidiums vom 24. März 2010 ⁸ (2010-2014). Entwurf einer mittelfristigen Gebäudestrategie (2015-2019). Dieses Dokument wurde nie formell angenommen. Gebäudestrategie nach 2019, vom Präsidium am 16. April 2018 angenommen.
Rat	Während der öffentlichen Anhörung vom 18. November 2013 vorgelegtes Dokument ⁹ .
Kommission	Mitteilung zur Gebäudepolitik der Kommissionsdienststellen in Brüssel und Luxemburg ¹⁰ . Zuletzt aktualisiert im Jahr 2007.
Gerichtshof	Anhang zum jährlichen Verwaltungsbericht für 2017 ¹¹ .
EZB	Gebäudestrategie im Juli 2017 angenommen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

11 Die Kommission hat die wichtigsten Grundsätze ihrer Gebäudestrategie in einer Mitteilung von 2007 dargelegt. Obwohl geplant war, einige Aspekte der Gebäudestrategie durch Studien weiter zu klären (Auswirkungen der Beschaffungsmethodik, richtige Balance zwischen Erwerb und Anmietung, Auswirkungen der neuen Arbeitsweisen auf die Lebensqualität am Arbeitsplatz und mögliche Einsparungen), wurden die Studien nicht durchgeführt. Darüber hinaus haben sich im Laufe der Zeit einige wichtige Aspekte der Mitteilung von 2007 geändert. So sind zum Beispiel der Zahlungsaufschub und Erbpachtverträge nicht mehr die bevorzugten Finanzierungsformen für den Erwerb von Gebäuden, und die Kommission hat kürzlich die Exekutivagenturen in ihre Mehrjahresplanung einbezogen. Die Kommission hält die wichtigsten Grundsätze und Leitlinien der Mitteilung zwar

⁸ Beschluss des Präsidiums vom 24. März 2010: "Property needs and medium-term building policy of the European Parliament".

⁹ Öffentliche Anhörung im Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments: "The cost-efficiency of the EU Buildings policy" vom 18. November 2013.

¹⁰ KOM(2007) 501 endg. vom 5. September 2007: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gebäudepolitik der Kommissionsdienststellen in Brüssel und Luxemburg.

¹¹ Verwaltungsbericht 2017, Anhang 5 - Bericht an die Haushaltsbehörde: "Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022".

nach wie vor für stichhaltig, hat aber die Gebäudestrategie weder aktualisiert noch in einem einzigen überarbeiteten Dokument mit den jüngsten Änderungen konsolidiert.

12 Die Ämter der Kommission für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel (OIB) und Luxemburg (OIL) stützen sich bei ihrer mittelfristigen Planung, dem mehrjährigen Politikrahmen (*Multiannual Policy Framework, MAPF*), auf die Gebäudestrategie der Kommission. Der mehrjährige Politikrahmen enthält die wichtigsten Prioritäten und Projekte der einzelnen Ämter für die nächsten zehn Jahre sowie einen Überblick mit jährlich aktualisierten Angaben zum Büroflächenbedarf der Kommission. Grundlage sind dabei Schwankungen im Personalbestand und der verfügbare Büroflächenbestand, wobei das Auslaufen und die Verlängerung von Mietverträgen und Renovierungs-/Sanierungsarbeiten berücksichtigt werden. Der Hof erachtet den mehrjährigen Politikrahmen als ein nützliches Instrument, das sich gut für Organe mit größeren Gebäudebeständen eignet.

13 Der Hof hat keine Nachweise dafür gefunden, dass die Organe bei der Planung ihres Immobilienbedarfs unterschiedliche Szenarien berücksichtigt haben, die beispielsweise mit Haushaltszwängen, personellen Veränderungen oder den Folgen politischer Entscheidungen wie der Erweiterung oder der Änderung der Aufgaben und des Mandats des Organs zusammenhängen.

Die Organe wenden gemeinsame Entscheidungsgrundsätze an

14 Die am gleichen Standort tätigen Organe haben keine einheitliche gemeinsame Gebäudestrategie, wenden aber dennoch ähnliche Entscheidungsgrundsätze¹² an.

Ausrichtung an Mandat und Organisation

15 Die Organe richten ihre Gebäudestruktur an ihrem Mandat und ihrer Organisation aus. Die Strategien spiegeln ihren Bedarf an spezifischen Räumen wie großen Konferenzräumen, Gerichtssälen oder Versammlungssälen wider. In einigen Fällen überprüfen die Organe ihre Gebäudestrategie als Reaktion auf eine Änderung ihres Mandats. So plante die EZB zunächst, alle Bediensteten in einem Gebäude unterzubringen, musste diesen Ansatz jedoch aufgrund unvorhergesehener Umstände überarbeiten (siehe **Kasten 1** unten).

¹² Einige Grundsätze werden angewandt, obwohl sie in den Dokumenten, die die Gebäudestrategie der Organe beschreiben, nicht spezifiziert sind.

Kasten 1

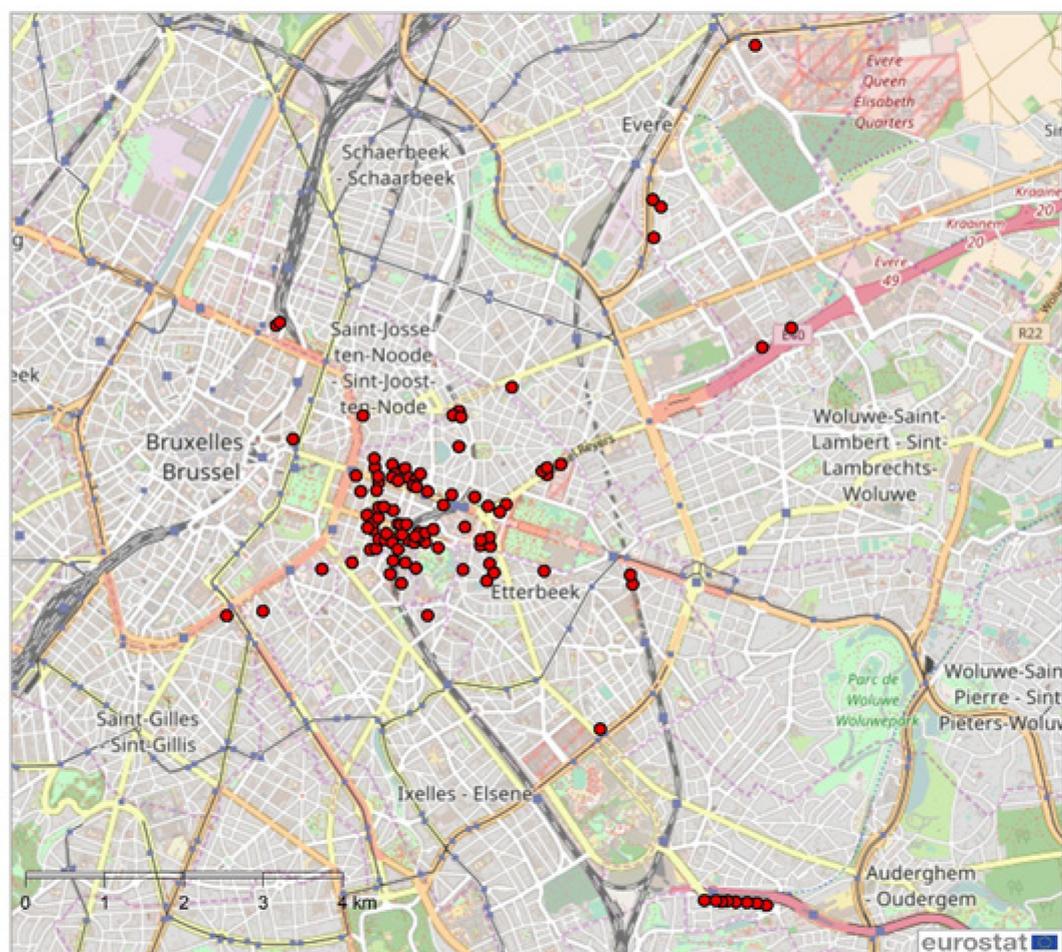
Anpassung des Immobilienkonzepts der EZB an ihr neues Mandat

Im Jahr 2012 beschlossen die Mitgliedstaaten, das Mandat der EZB auf die Aufgaben im Zusammenhang mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) auszuweiten. Zwar war der Bau des Hauptgebäudes bereits im Gange, doch musste die EZB Büroflächen für rund 1 000 zusätzliche Bedienstete finden, um den Anforderungen des SSM gerecht zu werden. Die EZB reduzierte die Bürofläche in den Leitlinien für die Raumzuteilung, indem sie den Anteil von Gemeinschafts- und Teambüros erhöhte und das Ziel bezüglich der Flexibilitätsreserve (Überschuss für Umzüge, z. B. bei Umbauten) von 10 % auf 5 % verringerte. Dennoch musste das Organ seinen Plan aufgeben, alle Bediensteten in einem Gebäude unterzubringen, und zwei weitere Gebäude in Frankfurt anmieten.

Konzentration

16 Die Organe neigen dazu, sich auf weniger, aber größere Gebäude zu konzentrieren, die sich in einem oder wenigen Gebieten befinden, vorzugsweise in der Nähe anderer Organe. Begründet wird diese Präferenz durch Größenvorteile, Sicherheitsgründe, bessere Arbeitsbedingungen, eine Steigerung der Produktivität (z. B. Reduzierung der Fahrzeiten zwischen den Gebäuden) und das öffentliche Erscheinungsbild. Durch die Anwendung dieses Grundsatzes stehen zwangsläufig weniger Gebäude zur Verfügung, die sich für den Erwerb oder die Anmietung eignen. Die nachstehenden **Abbildungen 5** und **6** zeigen die geografische Verteilung der Gebäude der Organe an den Hauptstandorten Brüssel und Luxemburg.

Abbildung 5 - Standorte der Organe, Agenturen und Einrichtungen der EU in Brüssel¹³



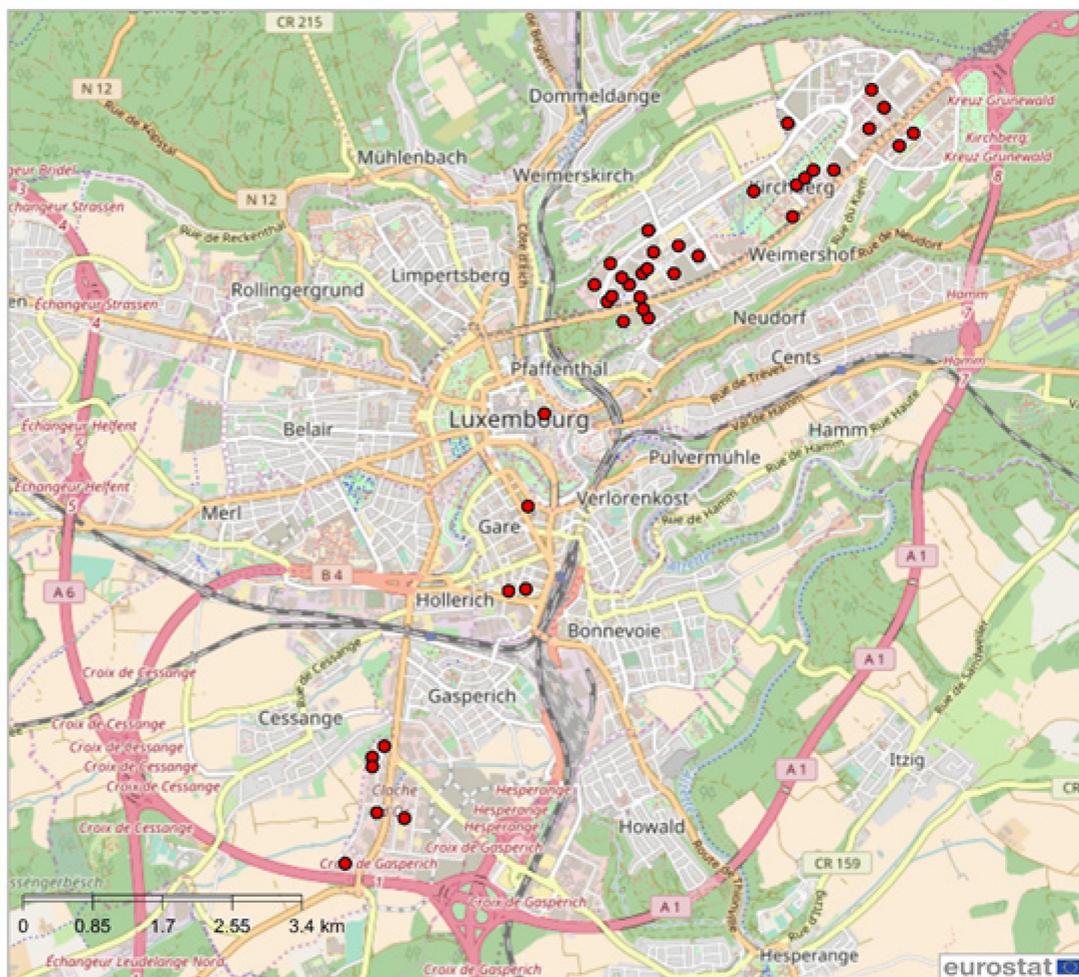
Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Quelle: Amt für Veröffentlichungen der EU.

¹³ Das Lager der Kommission in der Chaussée de Vilvorde 140-142, Neder-Over-Heembeek (Brüssel) ist auf der Karte nicht abgebildet.

Abbildung 6 - Standorte der Organe, Agenturen und Einrichtungen der EU in Luxemburg



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 06/2018

Quelle: Amt für Veröffentlichungen der EU.

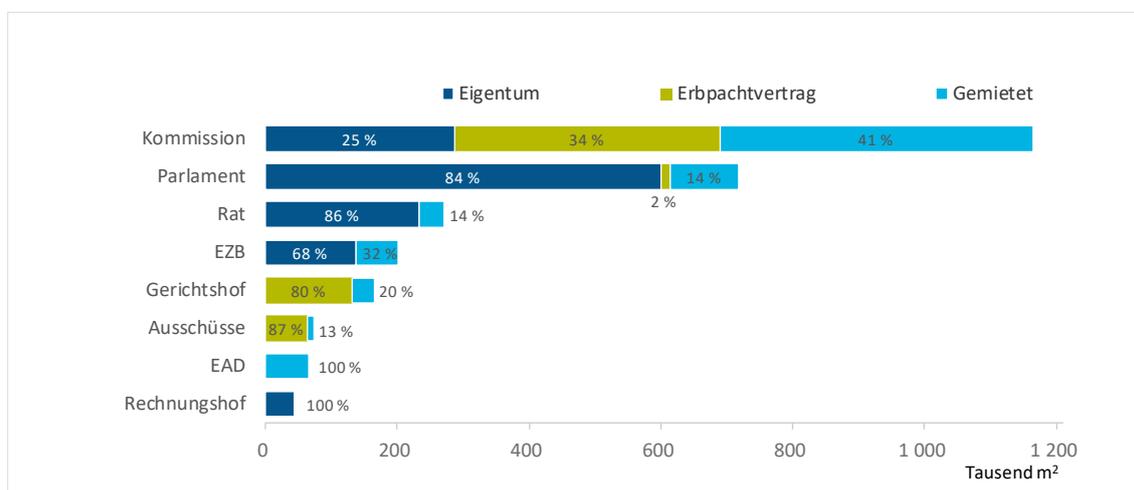
17 Die Rationalisierung des Immobilienbestands durch Konzentration auf eine kleinere Anzahl größerer Gebäude ist beispielsweise einer der wichtigsten Grundsätze der Gebäudestrategie der Kommission. Im Jahr 2007 hatten zwei Drittel der Gebäude der Kommission in Brüssel eine Fläche von weniger als 15 000 m², und nur 8 von 61 Gebäuden (13 %) hatten eine Fläche von mehr als 20 000 m². Zehn Jahre später haben 22 von 52 Gebäuden, die in die Analyse des Hofes einbezogen wurden, (42 %) eine Fläche von mehr als 20 000 m². Obwohl die Zahlen nicht vollständig vergleichbar sind, da die Analyse des Hofes nur die Gebäude umfasst, die hauptsächlich als Bürogebäude genutzt werden, zeigen sie, dass die Kommission den Grundsatz von weniger, aber größeren Gebäuden umgesetzt hat.

Eigentum vor Miete

18 Alle untersuchten Organe ziehen das Eigentum der Anmietung vor. **Abbildung 7** unten zeigt einen Vergleich der gesamten Eigentumsfläche (Büro- und andere Flächen) mit der gesamten Mietfläche¹⁴. Obwohl die Anmietung ein flexibles Gebäudemanagement ermöglicht, bietet die Eigentümerschaft von Gebäuden eine Reihe von Vorteilen für die Organe:

- Senkung der langfristigen Kosten (Wertschöpfung bei Sanierung, Rückerhalt des Gebäudewerts bei Verkauf);
- Vorzugskonditionen des Gastlandes, zum Beispiel die Möglichkeit, ein Grundstück unentgeltlich zu erwerben oder zu nutzen;
- Stabilität der Kosten (Schutz vor Mieterhöhungen) und eine bessere mittelfristige Haushaltsplanung;
- Freiheit zur Nutzung und Optimierung der Immobilie ohne Einschränkungen des Vermieters.

Abbildung 7 - Gemietete und eigene Gebäudefläche (Liegenschaften oder Erbpachtverträge)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten in den jährlichen Arbeitsunterlagen über die Gebäudepolitik und Daten der Organe.

¹⁴ Bezogen auf die oberirdische Nettogrundfläche.

19 Insgesamt besitzen die in die Analyse des Hofes einbezogenen Organe¹⁵ rund 70 % der von ihnen belegten Fläche, verglichen mit rund 60 % im Jahr 2004¹⁶. Der Anteil wird sich in naher Zukunft erhöhen, wenn große Bauprojekte wie die Erweiterung des KAD-Gebäudes des Parlaments sowie der Bau des dritten Büroturms des Gerichtshofs und des Gebäudekomplexes JMO II der Kommission abgeschlossen sind.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit ist weitreichend

20 Die Organe erörtern strategische Eigentumsfragen in einer Reihe von interinstitutionellen Arbeitsgruppen¹⁷. In diesen Sitzungen informieren die Organe einander über ihre anstehenden Immobilienprojekte, um zu verhindern, dass sie auf demselben Markt in Konkurrenz zueinander stehen. Sie tauschen auch Informationen über die verfügbaren Flächen in ihren Gebäuden aus. Dies hat es den Organen ermöglicht, Immobilien zu teilen oder unterzuvermieten¹⁸ oder Räumlichkeiten zu übernehmen, die von einem anderen Organ nicht mehr benötigt werden¹⁹. Sie erörtern auch andere gebäudebezogene Themen, wie zum Beispiel Umwelt- und Energiefragen.

21 Eine der wichtigsten Errungenschaften dieser Arbeitsgruppen ist die enge Zusammenarbeit bei Ausschreibungsverfahren. Die Organe haben interinstitutionelle

¹⁵ Die Organe betrachten Erbpachtverträge mit Kaufoption (Erbpacht) als Eigentum, obwohl sie von der Kaufoption in den meisten Fällen noch nicht Gebrauch gemacht haben.

¹⁶ Quelle: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQBF, Juni 2005, und Daten der EZB.

¹⁷ Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Infrastruktur, Logistik und interne Dienste in Brüssel und interinstitutionelle Gruppe für die Koordinierung der Immobilien in Luxemburg ("Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière à Luxembourg").

¹⁸ Zum Beispiel das interinstitutionelle Lager, das sich die Kommission und der Rat am Stadtrand von Brüssel teilen.

¹⁹ Nachdem die Kommission beispielsweise das SDME-Gebäude in Brüssel verlassen hatte, konnte das Parlament einen besseren Preis für das Gebäude aushandeln, um seinen Restbedarf zu decken. Der EAD verhandelt derzeit über die SCAN-Gebäude, die die Kommission ebenfalls verlassen hat. Das Parlament hat den Mietvertrag für das GEOS-Gebäude in Luxemburg vom Gerichtshof übernommen und den Mietvertrag für sein bisheriges Gebäude (Président) an die EIB übertragen. Der Gerichtshof hat der EIB, dem Hof und dem Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU vorübergehend überschüssige Flächen untervermietet.

Ausschreibungsverfahren beispielsweise für den Erwerb von Umzugsdienstleistungen, Mobiliar, Büroausstattung und -bedarf, Versicherungen und Immobilien-Expertise eingerichtet. Diese Anschaffungen verleihen den Organen mehr Gewicht gegenüber Dienstleistern und Lieferanten und führen zu Skaleneffekten. Gleichzeitig führen sie jedoch zu einer Zunahme der Eignungskriterien für Bieter, was KMU davon abhalten kann, sich an Ausschreibungen zu beteiligen.

22 Die Organe verwalten ihre Gebäudebestände autonom und zeigen ein begrenztes Interesse an der Schaffung einer interinstitutionellen Immobilienagentur. Sie sind der Ansicht, dass spezialisierte Teams für die Gebäudeverwaltung in der Nähe der Entscheidungsträger der einzelnen Organe besser in der Lage sind, den jeweiligen spezifischen Bedarf zu erfüllen.

Die Organe entscheiden sich zum Teil für mit den neuen Arbeitsweisen verbundene Projekte, haben aber deren Kosten und Nutzen noch nicht bewertet

23 Der mit den neuen Arbeitsweisen verbundene Ansatz zielt darauf ab, die Büroumgebung zu verändern, indem gemeinschaftliche Arbeitsräume in Kombination mit einer flexibleren Arbeitskultur eingeführt werden²⁰. Neue Arbeitsweisen bedeuten nicht notwendigerweise weniger Bürofläche, sondern eine veränderte Büroumgebung und Arbeitskultur in Zusammenarbeit mit und unter Einbindung von Vorgesetzten und Bediensteten.

24 Die EU-Organe haben die neuen Arbeitsweisen durch eine Reihe von Initiativen und Entwicklungen eingeführt. Sie haben beispielsweise die gelegentliche oder strukturelle Telearbeit²¹ eingeführt. Im Rat und in den Ausschüssen führte die Einführung der strukturellen Telearbeit zu einer intensiveren Nutzung der Büroräume, da gemeinsame Büros für strukturelle Telearbeiter eingeführt wurden.

²⁰ Die neuen Arbeitsweisen erfordern die Entwicklung spezifischer Methoden in drei Hauptbereichen: Personalbedarf/Organisationskultur (einschließlich eines tätigkeitsbezogenen Ansatzes, einer Politik für Telearbeit und der Personalbewertung), Informations- und Kommunikationstechnologie (papierlose, zuverlässige IT-Infrastruktur) und Arbeitsumgebung (geräuscharme Räume, gemeinschaftliche Arbeitsräume, Gestaltung der Büros usw.).

²¹ Option, regelmäßig zwischen Zeiten der Tele- und Büroarbeit zu wechseln, sofern möglich.

25 Die Kommission hat in drei Gebäuden in Brüssel abgetrennte und gemeinschaftliche Arbeitsräume eingerichtet²², um die Nutzung der verfügbaren Flächen zu optimieren. Nach Angaben der Kommission führte dies zu einem durchschnittlichen Anstieg der Auslastung der Gebäude um 46 %. Die Ergebnisse der Zufriedenheitsumfrage unter Bediensteten, die in diesen drei Gebäuden in gemeinschaftlichen Arbeitsumgebungen tätig sind, lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor. In Luxemburg nutzt die Kommission gemeinschaftliche Arbeitsräume für etwa 200 Bedienstete in zwei Gebäuden²³.

26 Das Parlament hat Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben mit Blick darauf, bei zwei Neubauprojekten gemeinschaftliche Arbeitsräume zu schaffen²⁴. Zwar wurde das Projekt in seiner ursprünglichen Form später aufgegeben, doch setzt das Parlament einige seiner Elemente in diesen beiden Gebäuden im Dialog mit den betroffenen Dienststellen um.

27 Die neuen Arbeitsweisen sind mit zusätzlichen Investitionskosten verbunden und werden in der Regel im Rahmen von Sanierungen oder Neubauprojekten umgesetzt. Die Organe haben die wirtschaftlichen und sonstigen Vorteile der eingeführten gemeinschaftlichen Arbeitsräume - wie etwa gesteigerte Produktivität - noch nicht vollständig bewertet.

Entscheidungen über Büroräume sind fundiert, aber die Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben sind oft komplex und beeinträchtigen dadurch die Haushaltstransparenz

28 Der Hof untersuchte, wie die Organe in den Gastländern vorgehen, um bei der Auswahl ihrer Gebäude die besten Konditionen zu erhalten.

29 Dabei analysierte er, ob die Entscheidungen über Neubauprojekte auf der Grundlage solider Kriterien für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung getroffen wurden.

30 Der Hof untersuchte auch, ob im Zusammenhang mit den von den Organen gewählten Finanzierungsmechanismen die Möglichkeiten der Haushaltsordnung

²² MO15, MERO, CSM1.

²³ Drosbach und Euroforum.

²⁴ Martens und KAD.

berücksichtigt werden, ob diese Mechanismen transparent sind und zur Förderung der Rechenschaftspflicht beitragen.

Die Gastländer bieten den Organen in der Regel Unterstützung und Vorzugskonditionen an

31 Die meisten Gebäude in den Beständen der Organe befinden sich in Brüssel und Luxemburg, während die EZB ihren Sitz in Frankfurt hat. Im Einklang mit den EU-Verträgen²⁵ befreien die Gastländer die Organe von direkten Steuern auf Einkünfte, Vermögensgegenstände und sonstige Guthaben sowie von indirekten Steuern²⁶. Einige Gastländer bieten den Organen auch weitere Vorteile, je nach den Möglichkeiten und dem Ergebnis der Verhandlungen.

32 Die folgenden Fälle sind aktuelle Beispiele für Vorzugsbedingungen, die von den belgischen Behörden angeboten werden. Für das Europa-Gebäude haben die belgischen Behörden dem Rat das Grundstück und das bestehende Gebäude für den symbolischen Betrag von 1 Euro angeboten und das Bauprojekt unentgeltlich verwaltet. Für ein Baugrundstück in der Rue de la Loi wurde der Kommission genehmigt, die Baukapazität fast zu verdoppeln. Die Kommission schätzt, dass durch den Neubau mit maximaler Kapazität bis zu 130 Millionen Euro an Grundstücksinvestitionen in anderen Teilen des Gebiets eingespart werden können.

33 In Luxemburg erhalten die Organe auch Vorzugskonditionen und staatliche Unterstützung bei ihren Bauvorhaben. Beispielsweise haben die luxemburgischen Behörden dem Parlament und dem Gerichtshof die Grundstücke für ihre Gebäudekomplexe für den symbolischen Betrag von 1 Euro²⁷ angeboten, und beide Organe mieten einen Teil ihrer Gebäude vom Staat zu einem Vorzugspreis. Der Grad der Beteiligung der zuständigen nationalen Behörde an den Bauvorhaben der Organe ist unterschiedlich: Sie leistet dem Parlament technische Unterstützung beim Bau des neuen KAD II-Komplexes, übernimmt jedoch die volle Verantwortung für die Verwaltung der Bauvorhaben des Gerichtshofs.

²⁵ Artikel 3 des Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union (AEUV).

²⁶ Steuerbefreiung durch Erlass oder Erstattung.

²⁷ Der Staat hat ein Vorkaufsrecht auf die Gebäude.

34 Die Kommission hat mit dem luxemburgischen Staat vereinbart, ihr Hauptgebäude in Luxemburg (das Jean-Monnet-Gebäude, JMO) zu ersetzen. Im Anschluss an die Entscheidung der Kommission, das JMO-Gebäude zu räumen²⁸, erzielten sie im Dezember 2015 eine politische Einigung über die Teilung der Kosten für vorübergehende Ersatzunterkünfte. Das Ersatzgebäude (JMO II) wird die meisten der in Luxemburg tätigen Bediensteten der Kommission aufnehmen und den Großteil der von ihr angemieteten Gebäude überflüssig machen.

35 Die EZB hat im Jahr 1998 ein Abkommen mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, in dem die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten festgelegt sind. Die nationalen Behörden haben der EZB keine Vorzugskonditionen für ihre Bauvorhaben angeboten. Die EZB erwarb das Grundstück²⁹ für den Bau ihres Hauptsitzes von der Stadt Frankfurt zu marktüblichen Konditionen. Im Rahmen des Erwerbs verpflichtete sich die Stadt Frankfurt jedoch, u. a. einen Teil der Kosten für die Beseitigung der Bodenverunreinigung zu tragen, die durch die vorhergehende Nutzung des Geländes entstanden waren.

Insgesamt wurden fundierte Entscheidungen über die Beschaffung von Büroräumen gefällt

36 Der Hof hat zwölf kürzlich erworbene und gemietete Bürogebäude und laufende Bauvorhaben des Parlaments³⁰ und der Kommission³¹, der Organe mit dem größten Gebäudebestand, analysiert, um zu beurteilen, ob die Entscheidungen auf folgenden Kriterien basieren:

- Bewertung des mehrjährigen Bedarfs an Räumlichkeiten;
- Berücksichtigung der Haushaltszwänge;
- Einhaltung der technischen Spezifikationen;

²⁸ Auf der Grundlage technischer Studien aus dem Jahr 2013, die höhere Risiken im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Asbest im Gebäude aufzeigten als bis dahin angenommen.

²⁹ Gelände der Großmarkthalle, denkmalgeschützte ehemalige Großmarkthalle in Frankfurt, erbaut 1928.

³⁰ KAD II, Martens, SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II, Drosbach D.

- Markterkundung;
- Kosten-Nutzen-Analyse;
- Berücksichtigung der Kosten im Zusammenhang mit dem gesamten Lebenszyklus von Gebäuden in Bezug auf Erstsanierung, Instandhaltung, Betriebskosten und Renovierung;
- Vergleich von Finanzierungsmöglichkeiten.

37 Der Hof konnte einige Ausnahmen feststellen³²:

- a) Gemäß den Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung³³ können Bauverträge³⁴ nach der Erkundung des lokalen Marktes im Verhandlungsverfahren abgeschlossen werden. Die Kommission wendet grundsätzlich die "Kallas-Methode" an, die die vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung zur Markterkundung für Gebäude umfasst. In zwei in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Fällen wurde die Methode jedoch nicht angewandt: für das ORBAN-Gebäude in Brüssel und für Flügel D des Drosbach-Gebäudes in Luxemburg. Beide Ausnahmen waren dadurch gerechtfertigt, dass die Kommission bereits benachbarte Gebäude belegte³⁵. Sie beabsichtigt, diese Methode zu überarbeiten.
- b) Die Kommission nimmt eine Kosten-Nutzen-Analyse neuer Projekte in ihre Erläuterungen für die Haushaltsbehörde³⁶ auf. Der Hof hat in der Projektdokumentation für das Gebäude JMO II keine Hinweise auf eine solche Analyse gefunden. Das Projekt wird vom luxemburgischen Staat vorfinanziert, und die Kommission hat die Möglichkeit, das Gebäude nach der Fertigstellung zu

³² ORBN, JMO II, Drosbach D.

³³ Artikel 134 Absatz 1 der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung.

³⁴ Gemäß Artikel 121 der Anwendungsbestimmungen für die Haushaltsordnung umfassen Immobilientransaktionen Kauf, Erbpacht, Nießbrauch, Leasing, Miete oder Mietkauf mit oder ohne Kaufoption von Grundstücken, Gebäuden oder sonstigen Liegenschaften.

³⁵ Die Ausnahme war beim ORBAN-Gebäude zusätzlich dadurch gerechtfertigt, dass dringend auf Büroflächenbedarf reagiert werden musste. Dieser Bedarf war entstanden, da die Verhandlungen für das ursprünglich ausgewählte Gebäude nicht abgeschlossen werden konnten.

³⁶ Gemäß Artikel 179 Absatz 3 der bis Ende 2012 geltenden Haushaltsordnung und Artikel 203 Absatz 5 der ab Januar 2013 geltenden Haushaltsordnung.

erwerben. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Kommission andere Finanzierungsmöglichkeiten geprüft hat.

Die Finanzierungsmechanismen für große Bauvorhaben sind oft komplex und beeinträchtigen dadurch die Haushaltstransparenz

38 Seit 2013 ist es möglich, den Erwerb oder den Bau von Gebäuden im Rahmen der Haushaltsordnung mit einem kommerziellen Darlehen³⁷ zu finanzieren. Die meisten laufenden oder kürzlich abgeschlossenen Bauprojekte begannen vor diesem Datum. Zur Finanzierung dieser Projekte (siehe die in den Ziffern 43-50 untersuchten Projekte) setzten die Organe oft komplexe Finanzierungsmethoden ein, an denen staatliche oder Finanzintermediäre beteiligt waren (siehe das Beispiel in **Kasten 2**). Daher haben sie keine direkte Kontrolle über die finanziellen Aspekte der Projekte.

Kasten 2

Komplexe Finanzierung der Bauprojekte des Gerichtshofs

Seit 1994 verwalten die luxemburgischen Behörden Bauprojekte des Gerichtshofs mit einem privaten Bauträger, der die erforderlichen Mittel auf den Finanzmärkten beschafft. Sobald die Mietzahlungen alle Bau-, Finanz- und Nebenkosten gedeckt haben, wird der Gerichtshof Eigentümer des Gebäudes.

Die nationalen luxemburgischen Behörden und der private Bauträger sind für die getroffenen Entscheidungen rechtlich verantwortlich. Letztendlich trägt jedoch der Gerichtshof die Kosten.

39 Das Parlament erhielt Bankdarlehen für die Erweiterung des Konrad-Adenauer-Gebäudes (KAD II) über eine komplexe Finanzierungsstruktur mit einem Intermediär (im Besitz einer Geschäftsbank), der die Finanzierung des Projekts übernahm. Das Unternehmen unterzeichnete zwei Finanzierungsverträge, einen mit der EIB und einen mit einer Geschäftsbank, die jeweils 50 % der Finanzierung für das Projekt bereitstellen.

40 Das Parlament und der Gerichtshof haben Bauvorhaben aus nicht verwendeten Mitteln anderer Haushaltslinien vorfinanziert:

- Zwischen 2012 und 2016 hat das Parlament 260 Millionen Euro aus verschiedenen Haushaltslinien zur Finanzierung des KAD II-Projekts übertragen. Von der erhaltenen Kreditlinie in Höhe von 474 Millionen Euro hat das Parlament

³⁷ Artikel 203 Absatz 8 der Haushaltsordnung. Diese Verordnung gilt nicht für die EZB.

16 Millionen Euro in Anspruch genommen. Schätzungen des Parlaments zufolge konnten dadurch Zinskosten von bis zu 85 Millionen Euro eingespart werden.

- Nach dem gleichen Verfahren hat der Gerichtshof seit 2007 Vorauszahlungen in Höhe von 89 Millionen Euro für seine Bauvorhaben geleistet. Nach Angaben des Gerichtshofs hat dies die Auswirkungen der Mietkaufzahlungen auf den Haushalt bis 2026 erheblich verringert, da die geschätzten Einsparungen bei den Finanzierungskosten über den gesamten Zeitraum mehr als 24 Millionen Euro betragen.

41 Der Rat zahlte den belgischen Behörden dank nicht verwendeter Mittel aus anderen Haushaltslinien Vorschüsse in Höhe von 294 Millionen Euro für das Europa-Gebäude. Die vom Rat gezahlten Vorschüsse erbrachten Zinserträge in Höhe von 10,3 Millionen Euro (Nettowert). Die in den ersten drei Jahren gezahlten Vorschüsse entsprachen nicht dem Fortschritt der Arbeiten, sodass der Rat in der Praxis das Projekt vorfinanzierte (siehe **Kasten 3** unten).

Kasten 3

Vorschüsse für den Bau des Europa-Gebäudes des Rates, die nicht dem Projektfortschritt entsprachen

In der Vereinbarung über den Bau des Europa-Gebäudes (früher bekannt als "Résidence Palace") hat der belgische Staat zugestimmt, das Projekt vorzufinanzieren. In den ersten drei Jahren des Projekts (2008 bis 2010³⁸) zahlte der Rat dem belgischen Staat jedoch Vorschüsse in Höhe von 82 % des geschätzten Gesamtbudgets (235 Millionen Euro), obwohl die angefallenen Kosten nur 12 % des Budgets ausmachten und die Bauphase des Projekts noch nicht begonnen hatte³⁹. Der Rat hat bis zum Abschluss des Projekts weiterhin Vorschüsse in Höhe von etwa 10 Millionen Euro pro Jahr gezahlt.

42 Obwohl einige Organe (Parlament und Rat) regelmäßig erhebliche Vorschusszahlungen für ihre Bauprojekte leisteten, haben sie die Höhe der Vorschüsse in den entsprechenden Haushaltslinien des EU-Haushalts nicht eingeplant. Diese Vorgehensweise führt im Allgemeinen zu einem hohen Grad an Mittelübertragungen am Jahresende, was die Transparenz des Haushaltsverfahrens beeinträchtigt. Dieser pragmatische Ansatz ermöglicht, dass sich das Budget für die Verwaltungsausgaben insgesamt im Zeitverlauf gleichmäßig entwickelt. Der Hof teilt jedoch nicht die

³⁸ Die detaillierte Übereinkunft wurde im März 2008 unterzeichnet; bis zum 31. Dezember 2010 wurden 235 Millionen Euro gezahlt.

³⁹ Bericht des internen Prüfers "Acquisition du Résidence Palace" vom 8. Juni 2011.

Auffassung der EU-Organe, dass diese Vorgehensweise zu Einsparungen für die europäischen Steuerzahler führt.

Große Bauvorhaben sind von Verzögerungen und teilweise von erheblichen Kostenüberschreitungen betroffen

43 Der Hof hat die Umsetzung von vier großen Bauprojekten des Parlaments, des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs analysiert.

Das Projekt des Gerichtshofs: im Rahmen des Budgets und im Zeitplan

44 In den letzten Jahren hat der Gerichtshof in enger Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Behörden drei große Bauprojekte⁴⁰ durchgeführt. Die nationalen Behörden verwalteten die Arbeiten unentgeltlich. Sie führten die Ausschreibungen durch, sorgten für die ordnungsgemäße Durchführung der Studien und Arbeiten und waren für die Qualitätskontrolle und die gesetzlich vorgeschriebene Zulassung verantwortlich. Sie stellten ihre Marktkenntnisse, ihr technisches Know-how und ihre Erfahrung in der Leitung und Überwachung von Bauprojekten zur Verfügung. Da der Gerichtshof nicht als Bauträger fungierte, musste nur ein kleiner Teil seines Personals für die Begleitung des Projekts eingesetzt werden. Die Projekte wurden termingerecht und ohne zusätzliche Kosten abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag das laufende Bauprojekt für einen dritten Turm (CJ9-Projekt) innerhalb des geschätzten Budgets und im Zeitplan.

⁴⁰ CJ4: (2001-2008) Renovierung des Palais und vierte Erweiterung der Gebäude des Gerichtshofs (Ringgebäude, Galerie, Turm A, Turm B); CJ8 (2006-2013): Renovierung und Modernisierung von Nebengebäuden (Erasmus = Nebengebäude A, Thomas More = Nebengebäude B und C); CJ9 (seit 2013): Errichtung eines fünften Erweiterungsbaus - dritter Turm.

Das Europa-Projekt des Rates: im Rahmen des Budgets, aber mit Verzögerungen

45 Im Jahr 2005⁴¹ hat der Rat die Verwaltung der Renovierung des Blocks A des "Résidence Palace" an die belgischen Behörden delegiert. Im Gebäude sollten Sitzungen des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union stattfinden.

46 Der ausgehandelte endgültige Preis⁴² lag nicht wesentlich über dem ursprünglichen Budget: 246 Millionen Euro gegenüber 240 Millionen Euro im ursprünglichen Budget, wobei beide Angaben auf den Preisen von 2004 basieren. Allerdings wurde der Bau mit einer Verzögerung von drei Jahren fertiggestellt. Diese Verzögerung wurde durch Projektänderungen aufgrund unvorhergesehener Umstände verursacht⁴³. Eine Reihe von Schwachstellen im Projektmanagement trug zu den Verzögerungen bei:

- Die nationalen Behörden haben die Änderungsanträge nicht ordnungsgemäß verwaltet und Auftragnehmer nicht rechtzeitig bezahlt.
- Die von den nationalen Behörden beauftragten Beratungsunternehmen waren nur begrenzt in der Lage, die komplexen funktionalen und Qualitätsanforderungen des Rates in Ausschreibungsbedingungen umzusetzen. Dies behinderte das Projekt während seiner gesamten Laufzeit und führte zu den meisten Änderungswünschen.

⁴¹ Der vollständige Zeitplan des Projekts ist auf der Website des Rates (<http://www.consilium.europa.eu/de/contact/address/council-buildings/europa-building/timeline-europa-building/>) abrufbar.

⁴² Die Übereinkunft sah die Möglichkeit einer gütlichen Einigung über den endgültigen Preis des Vorhabens auf der Grundlage der vom Staat vorgelegten, analysierten und vom Rat gebilligten Belege vor. Dadurch konnte der Rat den Preis aushandeln, der dann endgültig wurde und alle vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Verpflichtungen abdeckte.

⁴³ Die meisten dieser Änderungen waren auf eine neue Zusammensetzung des Europäischen Rates und die Schaffung des Amtes des Präsidenten mit besonderen Vorrechten in Bezug auf die Vertretung der Union gegenüber Drittländern zurückzuführen, die beide auf den Vertrag von Lissabon zurückgehen. Erhebliche Verzögerungen resultierten darüber hinaus aus der Anrufung des Gerichts erster Instanz durch einen der erfolglosen Wettbewerber im Vergabeverfahren, der Feststellung erheblicher Bodenverunreinigung und erhöhten Sicherheitsanforderungen.

- Eine Einigung über den endgültigen Preis war kompliziert, da die nationalen Behörden auch sechs Monate nach der Lieferung nicht in der Lage waren, die vollständige Liste der Rechnungen vorzulegen.

47 Der Rat hat die Auswirkungen teilweise gemildert, indem er sein Projektteam vergrößert und die Projektmanagementverfahren und internen Kontrollen verstärkt hat.

Das KAD II-Projekt des Parlaments: erhebliche Verzögerungen, die zu zusätzlichen Kosten führen

48 Das Gebäude KAD II sollte ursprünglich 2013 fertiggestellt werden. Die derzeitigen Schätzungen lauten wie folgt: Baustelle Ost - Ende 2019; Baustelle West - 2022. Die wesentlichen Gründe für diese Verzögerung sind die begrenzte Erfahrung des Parlaments als Bauträger zu Beginn des Projekts sowie eine erfolglose erste Ausschreibung für die Bauarbeiten. Die Gestaltung der Finanzstruktur und des Finanzierungsmodells verzögerten sich wegen der ersten erfolglosen Ausschreibung um drei Monate.

49 Das ursprünglich veranschlagte Budget von 317,5 Millionen Euro wurde im Jahr 2009 auf 363 Millionen Euro angehoben⁴⁴. Um den Erfolg der Ausschreibung zu gewährleisten, hat das Parlament unter Einhaltung der zugewiesenen Haushaltsmittel den Umfang des Projekts reduziert, die technischen Spezifikationen geändert und durch die Erhöhung der Anzahl der Lose mehr Wettbewerb im Vergabeverfahren ermöglicht. Da das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, ist der endgültige Preis noch unbekannt. Das Parlament beabsichtigt, die Kosten im Rahmen des derzeitigen Budgets von 432 Millionen Euro⁴⁵ zu halten. Unter Berücksichtigung eines 8 %igen Anstiegs des Preisindex für Bauleistungen zwischen 2012 und 2017 könnten die Baukosten weiter steigen.

50 Aufgrund der Verzögerung muss das Parlament andere Gebäude in Luxemburg länger als ursprünglich geplant anmieten. Die zusätzlichen Mietkosten belaufen sich auf 14,4 Millionen Euro pro Jahr bzw. 86 Millionen Euro im Sechsjahreszeitraum. Aus buchhalterischer Perspektive werden die zusätzlichen Mietkosten dadurch

⁴⁴ In Preisen des Jahres 2005; reine Baukosten.

⁴⁵ In Preisen des Jahres 2012; reine Baukosten ohne Honorare für Architekten, Kosten für die Projektentwicklung und eine mögliche Modernisierung des derzeitigen KAD-Gebäudes (2012).

aufgewogen, dass die Abschreibungen der Investitionen in das neue Gebäude (17,3 Millionen Euro pro Jahr) später beginnen. Dennoch trägt der europäische Steuerzahler die zusätzlichen Mietkosten und außerdem die Kosten für den Bau des neuen Gebäudes.

Das JMO II-Projekt der Kommission: Verzögerungen und Mehrkosten

51 Langwierige Verhandlungen mit dem luxemburgischen Staat verzögerten den Beginn des großen Bauprojekts des Gebäudes JMO II der Kommission in Luxemburg. Es dauerte 15 Jahre, bis 2009 eine erste Einigung erzielt werden konnte.

52 Die Kommission und die luxemburgischen Behörden planten, das Gebäude in zwei Phasen fertigzustellen: die erste Phase sollte Mitte 2016 und die zweite Ende 2019 abgeschlossen werden. Der Zeitplan für die Fertigstellung des Gebäudes wurde vor Beginn der Bauarbeiten mehrfach überarbeitet. Der letzte bekannte Zeitplan für das JMO II-Projekt legt die Termine der Fertigstellung für Phase 1 auf Februar 2023 und für Phase 2 auf Februar 2024 fest.

53 Der verzögerte Beginn des Bauprojekts war in erster Linie auf Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Architektenwettbewerb, verwaltungstechnische Fragen im Ausschreibungsverfahren für Erdbewegungsarbeiten und die zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen zurückzuführen, die in das Projekt einbezogen werden mussten. Es ist noch unklar, wie die durch diese Verzögerungen entstehenden Kosten mit den luxemburgischen Behörden geteilt werden. Darüber hinaus musste die Kommission ihr Hauptgebäude in Luxemburg, das JMO-Gebäude, im Jahr 2015 als Vorsichtsmaßnahme evakuieren, um die Mitarbeiter nicht den möglichen Gefahren auszusetzen, die durch das Vorhandensein von Asbest entstehen. Daher mietete die Kommission zusätzliche Büroflächen in mehreren Gebäuden, auf die sie ihre Bediensteten verteilte.

54 In Anbetracht der ursprünglichen Einigung und des letzten bekannten Zeitplans geht der Hof davon aus, dass der Kommission aufgrund des verzögerten Beginns des Bauprojekts sowie der durch die Evakuierung des JMO-Gebäudes notwendig gewordenen Anmietung zusätzlicher Büroflächen Mietkosten in Höhe von 248 Millionen Euro⁴⁶ entstehen werden. Diese Verzögerung führt jedoch zu einem

⁴⁶ Die Schätzung beruht auf dem jüngsten bekannten Zeitplan der Kommission zum vorgesehenen Auszug aus angemieteten Gebäuden und Umzug der Mitarbeiter ins JMO II-Gebäude.

späteren Beginn der Mietzahlungen für das JMO II-Gebäude. Schätzungen der Kommission zufolge belaufen sich die innerhalb dieses durch die Verzögerung bedingten Zeitraums nicht geleisteten Mietzahlungen auf 176,2 Millionen Euro⁴⁷.

Überwachung und Berichterstattung sind unzureichend

55 Der Hof hat untersucht, wie die EU-Organe verschiedene Aspekte ihres vorhandenen Gebäudebestands (z. B. Flächen- und Gebäudemanagement, Vertragsbedingungen, Einhaltung der technischen Spezifikationen) überwachen, einschließlich der Indikatoren für die wirtschaftliche Nutzung und die Kosten von Gebäuden. Dies würde ihnen einen Überblick über ihren Bestand verleihen und ermöglichen, Verbesserungspotenziale zu ermitteln. Der Hof untersuchte, ob die Organe die Standardisierung der Flächenmessung und -kategorisierung verbessert hatten und ob es möglich war, die Wirtschaftlichkeit anhand der intern verfügbaren und der Haushaltsbehörde gemeldeten Daten zu vergleichen.

Die Organe überwachen verschiedene Aspekte, jedoch keine Indikatoren für die wirtschaftliche Nutzung und die Kosten von Gebäuden

56 Die Organe nutzen eine Vielzahl von IT-Systemen und -Instrumenten zur Verwaltung und Überwachung ihres Gebäudebestands. Alle Aspekte des Gebäudebestands, wie Gebäudemanagement, Flächenzuteilung, Energieverbrauch, finanzielle, rechtliche und Rechnungsführungsaspekte, werden mithilfe von IT-Systemen oder manuell mittels Tabellenkalkulationen überwacht.

57 Die Kommission in Luxemburg verwendet Raumverteilungsberichte, um die im "Handbuch der Unterbringungsbedingungen" festgelegten Raumverteilungsansprüche einheitlich zu verwalten. In Brüssel entwickelt die Kommission seit 2015 ihre integrierte Software zur Immobilienverwaltung, die schließlich einen einzigen Zugang zu allen Informationen über den Gebäudebestand der Kommission bieten soll. Im Rahmen des derzeit verwendeten Systems werden jedoch keine Berichte erstellt, um zu überwachen, ob die den für die verschiedenen Politikbereiche zuständigen

⁴⁷ Auf der Grundlage der Hypothese der Kommission aus dem Jahr 2013, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Rahmenvereinbarung mit den luxemburgischen Behörden aufgestellt wurde.

Dienststellen (GD) zugewiesenen Flächen mit den im Handbuch für Unterbringungsbedingungen festgelegten Bedingungen übereinstimmen.

58 Mithilfe des Systems des Parlaments für die Verwaltung von Büroräumen und die Planung des Unterbringungsbedarfs können verschiedene Berichte erstellt werden⁴⁸. Der Hof hat allerdings keine Belege dafür vorgefunden, dass das Parlament diese Berichte regelmäßig zur Überwachung seiner Büroflächen nutzt. Das Parlament plant, bis 2026 ein System zur elektronischen Speicherung aller gebäudebezogenen Informationen zu entwickeln.

59 Die meisten Organe überwachen nicht regelmäßig Indikatoren, um ihren Gebäudebestand für Managementzwecke unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu bewerten.

60 Die Kommission in Brüssel verwendet nur einen einzigen Indikator, der sich auf die Wirtschaftlichkeit der Bürogebäude in ihrem Gebäudebestand bezieht: die pro Arbeitsplatz zugewiesene Nettobürofläche. Der Indikator gibt einen Durchschnitt von 14 m² mit einem Ziel von 12 m² an, das bis 2020 erreicht werden soll, vor allem durch die Einführung gemeinschaftlicher Arbeitsräume. Der Hof hat in den einschlägigen jährlichen Tätigkeitsberichten des Parlaments, des Rates oder des Gerichtshofs keine Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit von Büroräumen gefunden, und die Organe haben auch keine anderen Verwaltungsberichte zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung von Büroräumen erstellt.

61 Die Kommission hat jedoch Definitionen⁴⁹ für Wirtschaftlichkeitsindikatoren festgelegt, wie Nettogrundfläche/Bruttogrundfläche; oberirdische Nutzfläche/oberirdische Nettogrundfläche; Bürofläche/oberirdische Nettogrundfläche. Der Hof erlangte Nachweise dafür, dass die Wirtschaftlichkeit der Gebäudebereiche eines der Kriterien bei der Bewertung von Angeboten für Neubauten ist. Die Kommission überwacht diese Indikatoren jedoch nicht auf der Ebene des gesamten Gebäudebestands.

⁴⁸ Der Bericht GPI 480 liefert beispielsweise eine Momentaufnahme der Flächen aller Gebäude, aufgeschlüsselt nach Standorten und nach Büroflächen/spezifischen Flächen/Nebenflächen.

⁴⁹ Die Definitionen sind in dem Dokument "*Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels*" festgelegt.

62 Die EZB verfolgt einen gut entwickelten Ansatz für die Überwachung und Berichterstattung über ihren Gebäudebestand (siehe **Kasten 4** unten).

Kasten 4

Überwachung und Berichterstattung der EZB in Bezug auf ihren Gebäudebestand

Auf der Grundlage eines Gebäude- und Flächenmanagementsystems analysiert die für das Gebäudemanagement zuständige Abteilung Parameter wie zum Beispiel die Flächenzuteilung pro Direktion, die durchschnittliche Bürofläche pro Arbeitsplatz, die durchschnittliche Bürofläche pro Mitarbeiter usw. Analysiert werden darüber hinaus verschiedene gebäudebezogene Kostenarten (Miete, Instandhaltung, Energiekosten, Reinigungsdienste und sonstige operative Kosten). Die EZB berichtet über ihren Gebäudebestand in einem monatlichen Verwaltungsbericht, der beispielsweise die Entwicklung der verfügbaren und belegten Arbeitsplätze, die Entwicklung der Reserven und Informationen zu den Arbeitsplätzen pro Geschäftsbereich enthält.

Die verfügbaren Daten sind nicht standardisiert, sodass die einzelnen Organe nur schwer miteinander verglichen werden können

63 Im Jahr 2009 nahmen die EU-Organe⁵⁰ die interinstitutionellen Bestimmungen für Messverfahren an. In diesen Bestimmungen sind Messmethoden und Grundtypen von Gebäudeflächen auf der Grundlage von deutschen Normen festgelegt. Jedes Organ hat diese Bestimmungen zu detaillierteren Flächenkategorien weiterentwickelt, was den Vergleich von Daten verschiedener Organe erschwert⁵¹. Die Kommission verwendet sogar in Brüssel und Luxemburg jeweils unterschiedliche Flächenkategorien. Dies erschwert es der Kommission, Berichte auf der Grundlage identischer Parameter zu erstellen.

⁵⁰ Obwohl die EZB nicht Teil dieser Vereinbarung ist, wendet sie dieselben Normen an.

⁵¹ So gehören beispielsweise kleine Besprechungsräume in die niedrigste Teilkategorie der Büroflächen des Rates, während andere EU-Organe (Kommission, Parlament, Gerichtshof) diese anders einordnen.

64 Zwar nutzen drei der fünf untersuchten Organe⁵² die gleiche IT-Plattform für ihr Flächenmanagement, jede einzelne Plattform wurde jedoch individuell angepasst. Dies wirkt sich negativ auf die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten aus.

65 Die Organe legen der Haushaltsbehörde jährlich bis zum 1. Juni einen detaillierten Bericht über ihre Gebäudepolitik⁵³ vor. Diese Anforderung wurde im Jahr 2013 durch die Haushaltsordnung eingeführt. Der Bericht muss die Ausgaben und die Fläche pro Gebäude sowie die erwartete Entwicklung der Flächen- und Standortplanung für die nächsten Jahre enthalten. Dadurch sind die Immobiliensituation und -tätigkeiten der Organe für die Haushaltsbehörde und, bei einigen Organen, für die Öffentlichkeit transparenter geworden⁵⁴.

66 Die nachfolgende **Abbildung 8** zeigt, dass jedes Organ in seinen jährlichen Arbeitsunterlagen über die Gebäudepolitik unterschiedliche Flächenkategorien verwendet, sodass diese Kategorien nicht für einen Vergleich verwendet werden können. Gemäß Haushaltsordnung müssen keine Angaben über die Anzahl der Arbeitsplätze oder untergebrachten Mitarbeiter gemacht werden. Auch die Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitsindikatoren ist nicht erforderlich.

⁵² Rat, Gerichtshof, Kommission (OIL).

⁵³ Jährliche Arbeitsunterlage über die Gebäudepolitik gemäß Artikel 203 Absatz 3 der Haushaltsordnung (gilt nicht für die EZB).

⁵⁴ Die jährlichen Arbeitsunterlagen des Rates, der Kommission und des Gerichtshofs über die Gebäudepolitik sind öffentlich zugänglich.

Abbildung 8 - Jährliche Arbeitsunterlagen über die Gebäudepolitik - Kategorien der Büroflächen

Flächenkategorien in der jährlichen Arbeitsunterlage über die Gebäudepolitik	Organe, die diese Kategorien in ihrer jährlichen Arbeitsunterlage verwenden
Bürofläche (oberirdisch, unterirdisch, gesamt) Spezifische Flächen (oberirdisch, unterirdisch, gesamt) Technische Einrichtungen (oberirdisch, unterirdisch, gesamt)	Rat
Oberirdische Büroflächen Sonstige oberirdische Flächen	Kommission Gerichtshof
Bruttogrundfläche gesamt	Europäisches Parlament

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der jährlichen Arbeitsunterlagen der Organe über die Gebäudepolitik des Jahres 2017.

67 Außerdem liefert die Arbeitsunterlage der Kommission kein klares Bild über die verschiedenen Arten von Flächen in ihrem Gebäudebestand, da die Kriterien für die Trennung von Büro- und sonstigen Flächen nicht klar definiert sind. Darüber hinaus sind die von der Kommission in ihrer jährlichen Arbeitsunterlage über die Gebäudepolitik angegebenen Flächen nicht mit den in den Flächenverwaltungsinstrumenten erfassten Flächen vergleichbar.

68 Der jüngste Versuch, konsolidierte Informationen über die Gebäude der EU-Organe zu erstellen, geht auf das Jahr 2010 zurück. Die EU-Organe haben im Rahmen des Haushaltsentwurfs 2011 einen Bericht verfasst, um einer Aufforderung des Parlaments und des Rates nachzukommen, und zwar "umfassende Informationen zu Gebäudeangelegenheiten mit dem Vorentwurf des Haushaltsplans/des Haushaltsvoranschlags zu übermitteln"⁵⁵. Dieser Bericht⁵⁶ enthielt Daten zu den folgenden Kennzahlen für den Gebäudebestand der Organe:

⁵⁵ Pressemitteilung zur 2975. Tagung des Rates der Europäischen Union (Wirtschaft und Finanzen (Haushalt)) in Brüssel am 18. November 2009, S. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_de.htm).

⁵⁶ "Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011", 20. Mai 2010.

- Anteil der Büro- und sonstigen Flächen an der Gesamtfläche;
- Büroflächen/Bedienstete;
- durchschnittliche Ausgaben/m².

69 Die Werte der Indikatoren variierten stark zwischen den Organen. Der Hof hat keine Belege dafür erhalten, dass die übermittelten Daten analysiert worden waren oder dass die Organe verpflichtet wären, die Vergleichbarkeit der Indikatoren zu verbessern oder die Berichte regelmäßiger zu erstellen.

Flächenindikatoren sind zwischen den Organen vergleichbar, doch die Kosten variieren beträchtlich

70 Auf der Grundlage der verfügbaren Informationen und nach Vornahme der erforderlichen Korrekturen hat der Hof die Wirtschaftlichkeit der Gebäudepolitik der Organe verglichen. Dazu berechnete und analysierte der Hof Flächenindikatoren und kurz zuvor ausgehandelte Mieten im Verhältnis zum Marktniveau.

71 Die Jahresmieten pro Person und die Kosten pro Quadratmeter für neu errichtete oder erworbene Gebäude wurden ebenfalls berechnet.

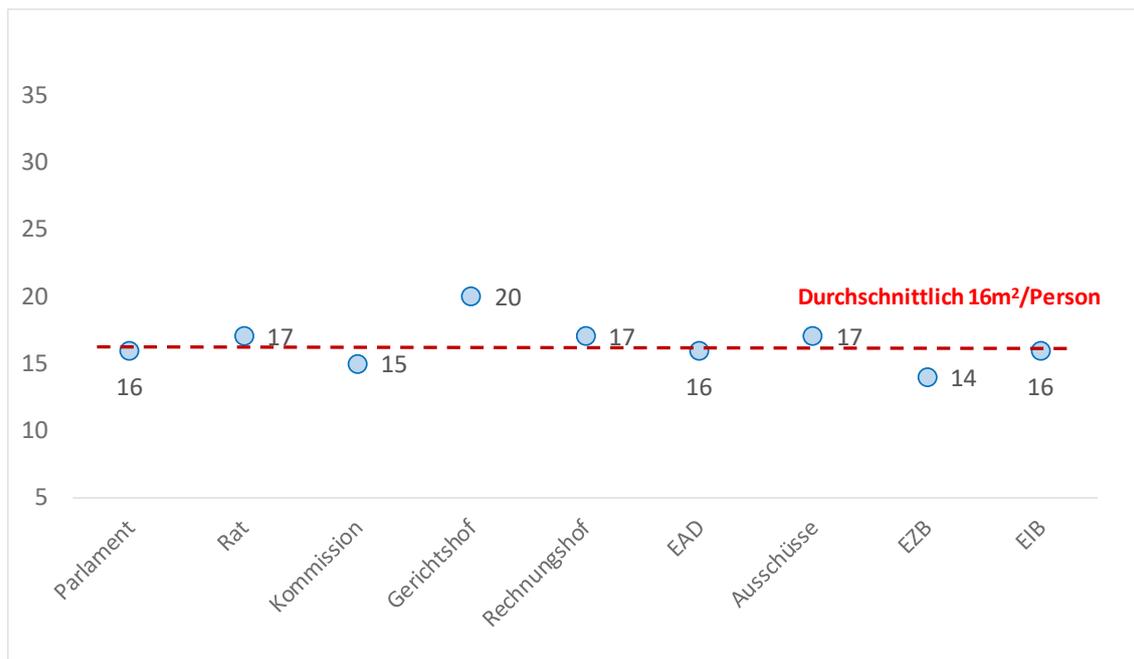
Die durchschnittlichen Büroflächen liegen in einem ähnlichen Rahmen

72 Um die Nutzung von Büroräumen zu vergleichen, hat der Hof Flächenindikatoren auf der Grundlage der von den EU-Organen erhobenen Daten berechnet (siehe **Anhang I** für die angewandte Methodik).

73 **Abbildung 9** unten zeigt, dass die durchschnittliche Bürofläche pro Person in den meisten Organen nahe am gewichteten Durchschnitt aller Organe von 16 m² pro Person⁵⁷ liegt, während **Abbildung 10** unten verdeutlicht, dass die Bürofläche pro Person in den meisten Gebäuden unter oder nahe dem Durchschnitt liegt, und die Abweichungen identifiziert.

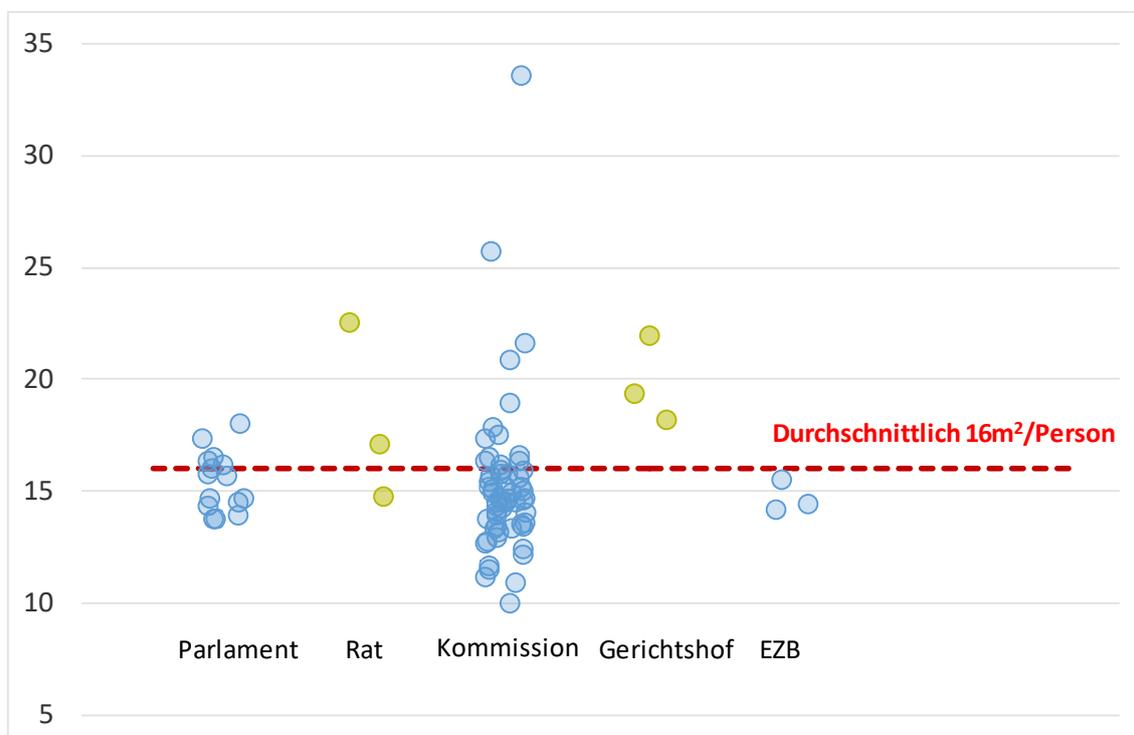
⁵⁷ Einschließlich der Daten des Hofes, des EAD, der Ausschüsse und der EIB.

Abbildung 9 - Durchschnittliche Bürofläche pro Person nach Organ



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe.

Abbildung 10 - Bürofläche pro Person nach Gebäude



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe.

74 Nach der Fertigstellung des Europa-Gebäudes standen rund 9 % der Nettobürofläche des Rates zur Verfügung. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde diese Fläche für vorübergehende Unterbringungsmaßnahmen genutzt (z. B. Evakuierung des

Europa-Gebäudes, Durchführung des Gipfels "Asien-Europa-Treffen", Renovierungen). Dies hat Auswirkungen auf die Nettobürofläche pro Person für den Rat und für das Europa-Gebäude selbst.

75 Die drei Punkte zum Gerichtshof in **Abbildung 10** stellen zwei Gebäudekomplexe⁵⁸ und das T-Gebäude dar. Der Gerichtshof verfügt derzeit über 2 962 m² freie Büroflächen im T-Gebäude, was etwa 19 % der Nettobürofläche des Gebäudes und 6 % der gesamten Nettobürofläche entspricht. Die überschüssige Fläche war bisher an andere Organe untervermietet und wird derzeit nicht genutzt. Obwohl das Gebäude seinen derzeitigen Bedarf übersteigt, hat der Gerichtshof aus mehreren Gründen beschlossen, es weiter anzumieten. Erstens mietet der Gerichtshof das Gebäude vom Staat zu einem Vorzugspreis (unter dem Marktniveau). Zweitens musste das gesamte Gebäude gemietet werden, und drittens hat der Gerichtshof erhebliche Sicherheits- und Vertraulichkeitsanforderungen, die die Möglichkeiten der Untervermietung des zusätzlichen Raums einschränken. Schließlich wird der Gerichtshof den Mietvertrag bei Fertigstellung des dritten Turms, die für den Sommer 2019 geplant ist, beenden. Zieht man diese Fläche von der Bürofläche ab, so beträgt die durchschnittliche Bürofläche pro Person 19 m² für den Gerichtshof und 18 m² für das T-Gebäude.

76 Die unterdurchschnittliche Bürofläche der EZB erklärt sich durch einen beträchtlichen Anteil von Gemeinschafts- und Teambüros sowie Teambereichen gemessen an der gesamten Bürofläche. Im Falle der Kommission lässt sich dies vor allem durch einen im Vergleich zu anderen Organen sehr geringen Pufferraum erklären.

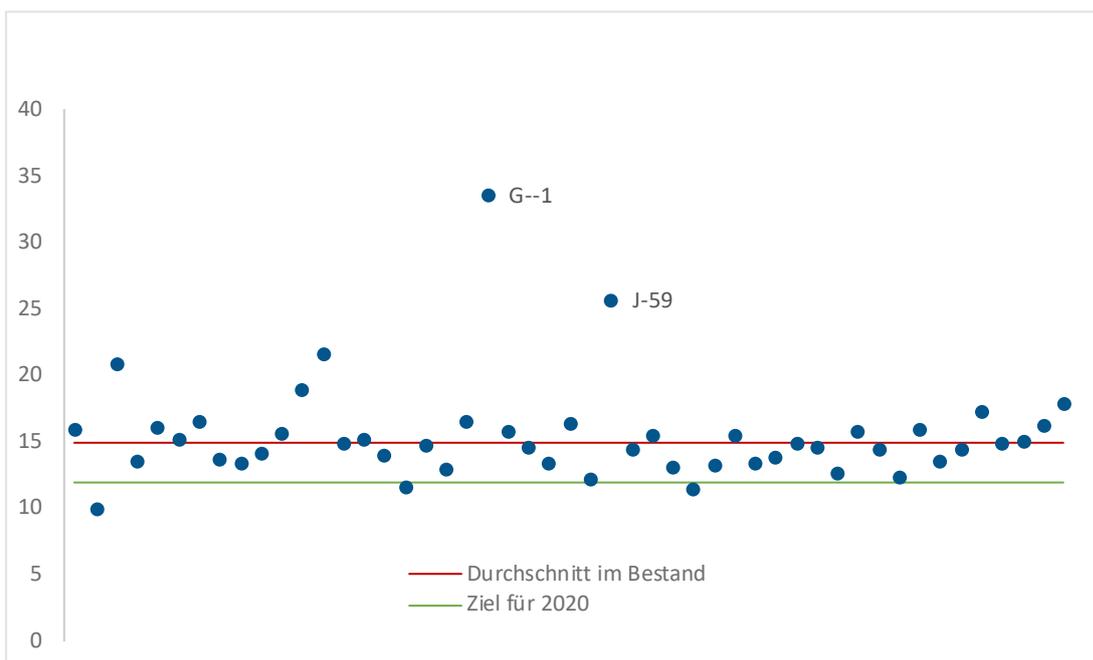
77 Die EZB und die EIB überwachen auch die Dichte anhand der eingerichteten Arbeitsplätze. In dieser Berechnung wird die tatsächliche Belegung nicht berücksichtigt; sie beträgt für beide Organe 12 m² pro Arbeitsplatz⁵⁹.

⁵⁸ Der Palais-Komplex (Ringgebäude, Turm A, Turm B, Galerie) und Nebengebäude (Erasmus, Thomas More, Nebengebäude C).

⁵⁹ Bei der EZB erklärt sich die Differenz zwischen dem Anteil auf der Grundlage der eingerichteten Arbeitsplätze (12 m² pro Person) und dem Anteil auf der Grundlage der belegten Arbeitsplätze (16 m² pro Person) durch die Pufferfläche von 18 % der eingerichteten Arbeitsplätze Ende 2016.

78 Das Ziel der Kommission für den Gebäudebestand in Brüssel liegt bei 12 m² pro Arbeitsplatz bis 2020⁶⁰ und erreicht nach eigenen Berechnungen derzeit 14,5 m² pro Person. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten nur fünf Gebäude in Brüssel eine Dichte von weniger als oder nahezu 12 m² pro Person⁶¹. Diese Gebäude machen 9 % der gesamten Bürofläche der in der Analyse des Hofes berücksichtigten Gebäude aus (siehe **Abbildung 11**).

Abbildung 11 - Bürofläche pro Person in den Gebäuden der Kommission in Brüssel



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

79 Die von der Kommission angestrebte Pufferfläche in Brüssel beträgt 15 000 m², was etwa 2 % ihres Gebäudebestands entspricht. Im Dezember 2017 verfügte die Kommission über eine Pufferfläche, die 895 freien Arbeitsplätzen entsprach, verteilt auf neun Gebäude. Dies erklärt, warum die durchschnittliche Bürofläche pro Person für bestimmte Gebäude (zum Beispiel das G-1-Gebäude) relativ hoch ist. Ein Gebäude (J-59) befand sich zum Zeitpunkt dieser Analyse in einer Übergangszeit (leer zwischen Umzügen) und wird derzeit von der Exekutivagentur EACEA genutzt.

⁶⁰ "2017 OIB Annual Management Plan". Das OIB gibt nicht an, ob das Ziel freie Büros und Pufferflächen umfasst.

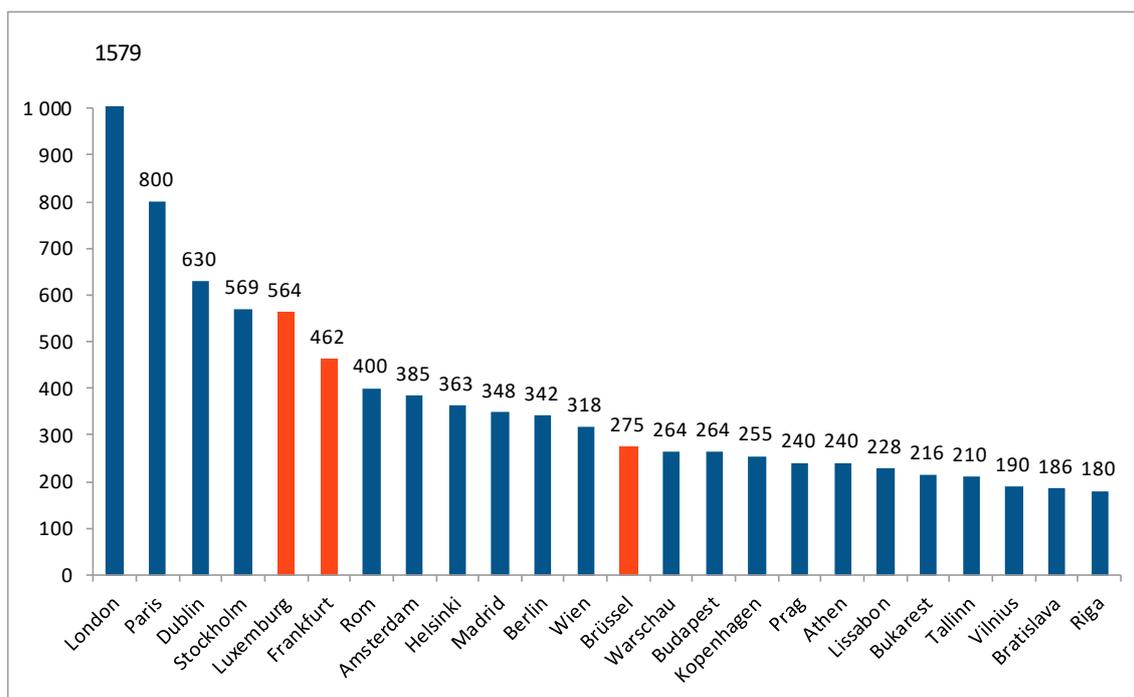
⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54, MO-59.

Die verhandelten Mieten liegen in der Regel unter dem Marktniveau, aber die Mieten pro Person variieren stark zwischen den Gebäuden

Miete im Vergleich zum Marktpreis

80 **Abbildung 12** zeigt die Spitzenmietpreise in 23 EU-Hauptstädten und Frankfurt. Die Brüsseler Spitzenmiete liegt in der Mitte. Luxemburg liegt auf Platz fünf der teuersten Städte, gefolgt von Frankfurt. Innerhalb der Städte variieren die Spitzenmieten je nach Standort. Beispielsweise gilt die luxemburgische Spitzenmiete von 564 Euro/m²/Jahr für das teuerste Gebiet - das Stadtzentrum. Die meisten Gebäude der Organe befinden sich jedoch in den Stadtvierteln Kirchberg und Cloche D'Or, wo die Spitzenmiete 408 Euro/m²/Jahr bzw. 354 Euro/m²/Jahr betrug⁶².

Abbildung 12 - Spitzenmieten in 23 EU-Hauptstädten und Frankfurt - viertes Quartal 2016



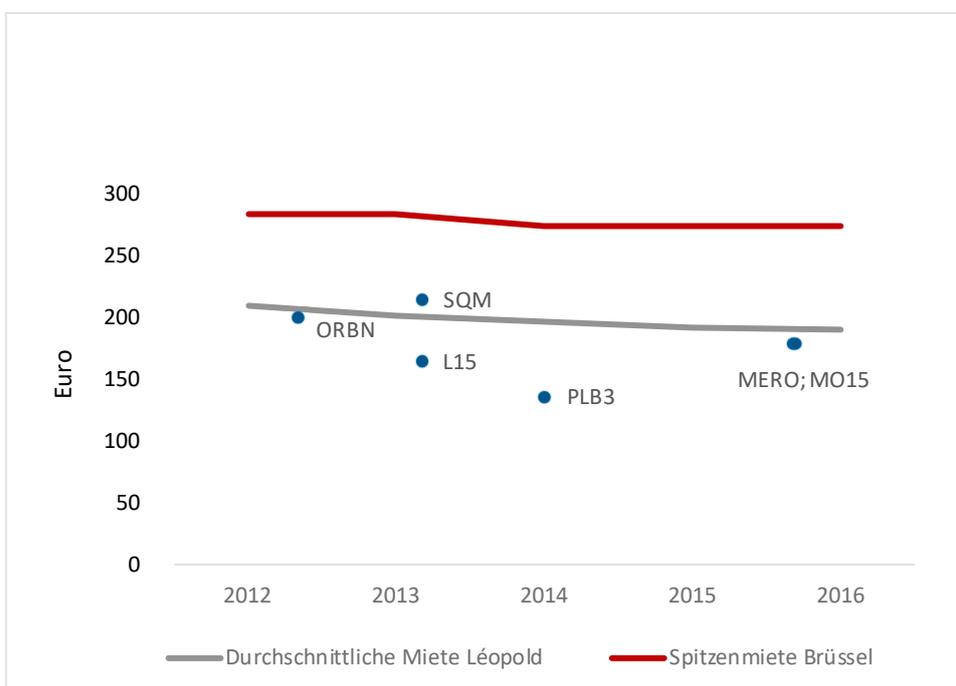
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des "European Office market report" von BNP Paribas Real Estate (Ausgabe 2017), der die Preise für das vierte Quartal 2016 widerspiegelt.

81 Für eine Stichprobe von neun kürzlich abgeschlossenen Mietverträgen hat der Hof die verhandelte Miete mit den Marktbedingungen verglichen (siehe **Anhang I** für weitere Einzelheiten zur Methodik und Datenquelle). Fünf der sechs Gebäude in

⁶² **Quelle:** "JLL Office Market Report" für das vierte Quartal 2016.

Brüssel wurden von der Kommission⁶³, das sechste vom Parlament angemietet⁶⁴. Der Großteil der Verträge wurde für 15 Jahre abgeschlossen. Der Hof hat festgestellt, dass die von den Organen ausgehandelte Miete stets unter der Brüsseler Spitzenmiete und unter oder nahe dem Marktdurchschnitt im Quartier Léopold, wo sich die Gebäude befinden, lag (siehe **Abbildung 13**). Die von der Kommission ausgehandelten Mietbeträge für die drei Gebäude in Luxemburg⁶⁵ lagen unter der Spitzenmiete und der Durchschnittsmiete.

Abbildung 13 - Miete im Vergleich zur Spitzen- und Durchschnittsmiete in Brüssel



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von öffentlich zugänglichen Marktberichten und Daten der Organe.

82 Einige Immobilieneigentümer haben den Organen der EU besondere Anreize geboten. In sechs von neun untersuchten Verträgen boten die Eigentümer den Organen mietfreie Zeiten an, während in vier Fällen die Sanierungskosten teilweise von den Eigentümern getragen wurden.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN.

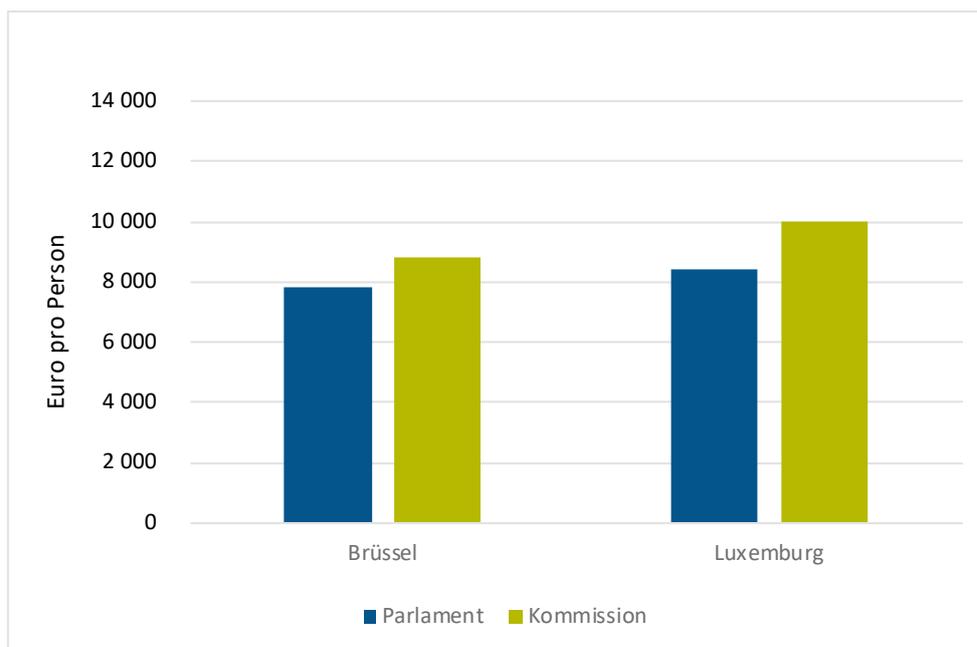
⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC, Drosbach D.

Miete pro Person

83 In der nachstehenden **Abbildung 14** werden die gewichteten durchschnittlichen Jahresmieten pro Person an den beiden Hauptstandorten Brüssel und Luxemburg verglichen (für Einzelheiten zur Methodik des Hofes siehe **Anhang I**)⁶⁶.

Abbildung 14 - Durchschnittliche Jahresmiete pro Person



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe.

84 Das Parlament mietet zwei Bürogebäude in Brüssel und vier in Luxemburg. Die Kommission mietet 26 Bürogebäude⁶⁷ in Brüssel und acht in Luxemburg. Der Gerichtshof mietet ein Gebäude in Luxemburg. Die meisten Gebäude in Brüssel werden im Rahmen von Nießbrauchverträgen angemietet, die im Vergleich zu normalen Mietverträgen zusätzliche steuerliche Vorteile bieten (siehe **Anhang I, Ziffern 12-13**). In Luxemburg sind die meisten Verträge der Organe normale Mietverträge.

85 Die durchschnittliche Jahresmiete pro Person ist in Luxemburg generell höher als in Brüssel. Dies liegt an den unterschiedlichen marktüblichen Mieten in diesen beiden Städten, wie in **Abbildung 12** dargestellt. Die niedrigere Durchschnittsmiete des Parlaments pro Person in Luxemburg erklärt sich dadurch, dass das Parlament drei seiner vier Gebäude von den nationalen Behörden mietet und bis zur Fertigstellung

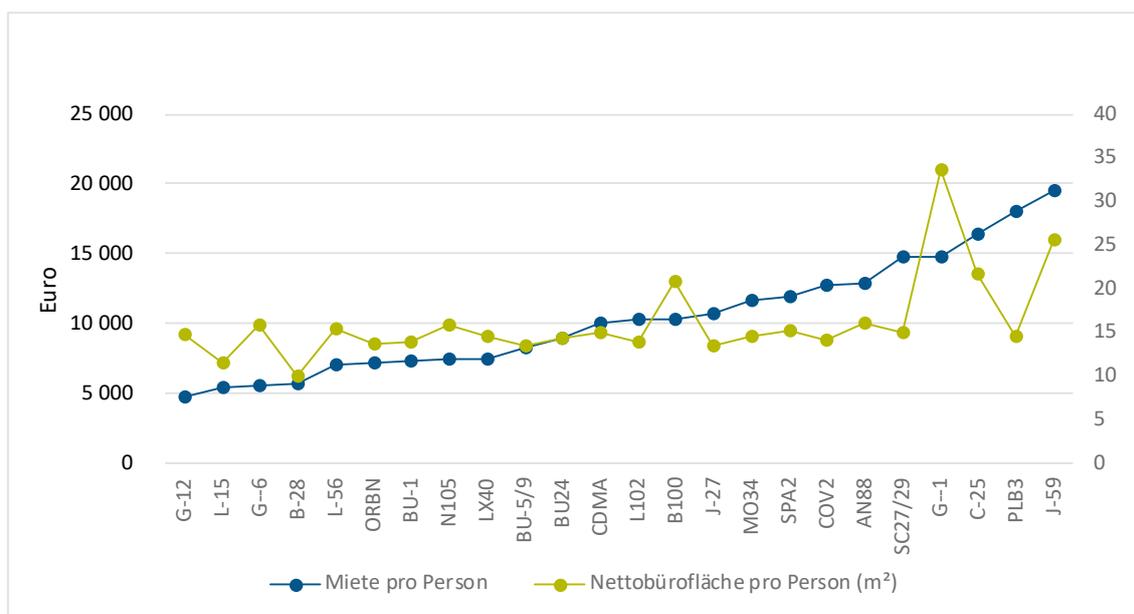
⁶⁶ Der Rat mietet keine Bürogebäude.

⁶⁷ Gebäude mit mehr als 20 % Bürofläche.

des neuen KAD II-Gebäudes Vorzugskonditionen genießt. Die durchschnittliche Jahresmiete pro Person für den Gerichtshof ist relativ hoch (12 500 Euro) und ist in **Abbildung 14** nicht enthalten, da sie sich auf ein einziges Gebäude (das T-Gebäude) mit einem derzeit erheblichen Leerstand bezieht. Der Gerichtshof wird den Mietvertrag für das Gebäude 2019 beenden (siehe **Ziffer 75**).

86 Der Hof hat festgestellt, dass die Jahresmiete pro Person je nach Gebäude sehr unterschiedlich ausfällt. Bei der Kommission in Brüssel beispielsweise schwankt sie zwischen 4 800 Euro und 19 500 Euro, in Luxemburg zwischen 9 400 Euro und 14 500 Euro. Wie in der nachstehenden **Abbildung 15** dargestellt, korreliert die jährliche Miete pro Person in den Gebäuden der Kommission in Brüssel in gewissem Maße mit der Bürofläche pro Person.

Abbildung 15 - Durchschnittliche Jahresmiete pro Person und Bürofläche pro Person



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Organe.

Die Bau- und Erwerbskosten hängen von der Art des Gebäudes ab

87 Der Hof hat den Quadratmeterpreis der Gesamtfläche von zwei großen, kürzlich fertiggestellten Bauprojekten, dem Europa-Gebäude des Rates in Brüssel und dem Hauptgebäude der EZB in Frankfurt, berechnet. Beide Bauprojekte umfassten die Sanierung der bestehenden denkmalgeschützten Gebäude und mussten hohen technischen Sicherheitsstandards genügen. Beide sind Vorzeigebauten, die ein neues Wahrzeichen der Stadt bilden, und beide werden gemischt genutzt. Während das Europa-Gebäude in erster Linie Platz für EU-Gipfel sowie für nationale Delegationen

und den Präsidenten des Europäischen Rates bietet, wird das Hauptgebäude der EZB gemischt genutzt, mit einem höheren Anteil an Büroflächen. Das Ratsgebäude wurde vom Staat gebaut, während die EZB das Projekt intern mit Unterstützung eines externen Projektleiters betreute.

88 Die Kosten für das Hauptgebäude der EZB belaufen sich auf 4 600 Euro pro Quadratmeter, beim Europa-Gebäude sind es 4 000 Euro pro Quadratmeter. Mit diesem Anteil werden die Kosten des Grundstücks nicht berücksichtigt. Der Rat erwarb das Grundstück für das Europa-Gebäude für einen symbolischen Betrag von 1 Euro, während die EZB den Marktpreis für das Grundstück bezahlte.

89 Im Jahr 2016 erwarb das Parlament ein Standard-Bürogebäude (das Martens-Gebäude in Brüssel) für 2 700 Euro⁶⁸ pro Quadratmeter. Nach einer Sanierung wird das Gebäude seit 2018 vom Parlament genutzt.

⁶⁸ Umfasst die Kosten für das Gebäude und die Sanierungsarbeiten, nicht aber den Grundstückspreis.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

90 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Organe ihre Ausgaben für Büroräume wirtschaftlich verwalten. Allerdings sind die Gebäudestrategien nicht immer formalisiert und die Planung ist nicht optimal. Die Finanzierungsmechanismen für die vom Hof analysierten großen Bauvorhaben waren außerdem oft komplex und beeinträchtigten dadurch in einigen Fällen die Haushaltstransparenz. Die meisten dieser Vorhaben verzögerten sich, was in einigen Fällen zu erheblichen Zusatzkosten führte. Die Überwachung und Berichterstattung im Hinblick auf den Gebäudebestand der meisten Organe ist nicht angemessen.

91 Die Organe legen ihre Gebäudestrategien in verschiedenen Dokumenten dar. Einige dieser Dokumente waren veraltet oder noch nicht offiziell angenommen. Der Hof hat bei der Kommission bewährte Verfahren ermittelt, die ihre Gebäudestrategie durch eine regelmäßige Aktualisierung der Entwicklung des Bedarfs gemessen an verfügbaren Büroflächen ergänzen. Die Organe berücksichtigen bei der Planung ihres Immobilienbedarfs keine unterschiedlichen Szenarien (siehe Ziffern 10-13).

92 Obwohl die Organe mit gleichem Standort formell keine gemeinsame Gebäudestrategie verfolgen, wenden sie ähnliche Entscheidungsgrundsätze an. Sie richten ihre Gebäudestrategien an ihrem Mandat und ihrem organisatorischen Bedarf aus. Aus praktischen und wirtschaftlichen Gründen zielen sie darauf ab, ihre Gebäude auf eines oder einige wenige Gebiete zu konzentrieren, und bevorzugen es, eine kleinere Anzahl großer Gebäude zu betreiben und Eigentümer der Gebäude zu sein, anstatt sie anzumieten (siehe Ziffern 14-19).

93 Die Organe mit gleichem Standort haben interinstitutionelle Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen sie strategische Eigentumsfragen diskutieren. Diese Zusammenarbeit ermöglichte es den Organen, Immobilien gemeinsam zu nutzen, zu übernehmen oder unterzuvermieten. Sie führte zur Ausarbeitung mehrerer interinstitutioneller Ausschreibungsverfahren für Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Gebäude (siehe Ziffern 20-22).

Empfehlung 1 - Die Organe⁶⁹ sollten ihre Gebäudestrategien aktualisieren und formalisieren und die Planungsunterlagen regelmäßig auf den neuesten Stand bringen

Die Organe sollten ihre wichtigsten Entscheidungsgrundsätze für die Gebäudestrategien festlegen, die von der Verwaltung gebilligt werden und den neuesten Entwicklungen des Mandats, der Politik und der Ziele der Organe entsprechen sollten.

Die Organe sollten ihre Gebäudestrategien durch mittelfristige Planungen ergänzen, die

- regelmäßig auf der Grundlage der Entwicklung des Bedarfs und des verfügbaren Büroraums aktualisiert werden und
- eine Analyse verschiedener Entwicklungsmöglichkeiten ("Szenarioplanung") enthalten.

Zeitraumen für die Umsetzung: bis Ende 2020.

94 Die Organe begannen mit der Einführung neuer Arbeitsweisen. Einige Aspekte, wie zum Beispiel Telearbeit und in einigen Fällen gemeinschaftliche Arbeitsräume, wurden bereits umgesetzt. Ergebnisse von Umfragen und Bewertungen zu durchgeführten Projekten lagen zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch nicht vor (siehe Ziffern 23-27).

Empfehlung 2 - Die Organe sollten die mit den neuen Arbeitsweisen verbundenen Projekte auswerten

Die Organe sollten i) die durchgeführten Projekte, die im Zusammenhang mit den neuen Arbeitsweisen stehen, auswerten und ii) die Ergebnisse in strategische Überlegungen zur Entwicklung ihrer Gebäudestrategien und Personalpolitik einfließen lassen.

Zeitraumen für die Umsetzung: i) bis Ende 2019 und ii) bis Ende 2020.

⁶⁹ Das Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und die EZB.

95 Die Gastländer boten den Organen Vorzugskonditionen für den Kauf oder die Anmietung von Büroräumen. Sie unterstützten die Organe auch bei ihren großen Bauprojekten (siehe Ziffern 31-35).

96 Insgesamt waren die Entscheidungen über die Beschaffung von Büroräumen gut begründet (siehe Ziffern 36-37).

97 Für die Finanzierung der großen Bauvorhaben, die der Hof überprüfte, nutzten die Organe komplexe Mechanismen. Daher haben sie keine direkte Kontrolle über die finanziellen Aspekte der Projekte. Die Inanspruchnahme nicht verwendeter Mittel aus anderen Haushaltslinien für Vorauszahlungen ist eine gängige Praxis bei der Finanzierung von Bauvorhaben, beeinträchtigt jedoch die Haushaltstransparenz (siehe Ziffern 38-42).

Empfehlung 3 - Die Organe sollten die Haushaltstransparenz in Bezug auf die Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben verbessern

Bei der Finanzierung von Bauvorhaben sollten die Organe mehr Haushaltstransparenz und weniger Komplexität anstreben. Dies könnte zum Beispiel durch eine angemessene Offenlegung der Vorschusszahlungen für Bauprojekte in den entsprechenden Haushaltslinien während des Haushaltsverfahrens erreicht werden.

Zeiträumen für die Umsetzung: für Projekte, die nach 2019 beginnen.

98 Die Organe verwalten ihre großen Bauprojekte auf verschiedene Art. Einige delegierten den Bau an den Staat, andere beschlossen, ihre Projekte (mit ein wenig externer Unterstützung) intern zu verwalten. Bei einem Großteil der jüngsten vom Hof analysierten Bauprojekte kam es zu Verzögerungen, die meist durch unvorhergesehene Umstände verursacht wurden und zu Projektänderungen führten. Auch andere Elemente trugen zu Verzögerungen bei. Im Falle des Bauprojekts des Europa-Gebäudes des Rates waren es beispielsweise Schwachstellen im operativen und administrativen Projektmanagement der nationalen Behörden. Zu Beginn des KAD II-Projekts fehlten dem Parlament die notwendigen internen Ressourcen und das Fachwissen, um derartige Projekte zu verwalten. Bei zwei Projekten führten die Verzögerungen zu zusätzlichen Kosten (siehe Ziffern 44-54).

Empfehlung 4 - Die Organe sollten angemessene Verwaltungsverfahren für große Bau- und Renovierungsvorhaben einführen

Die Organe sollten angemessene Verwaltungsverfahren für große Bau- und Renovierungsvorhaben auf der Grundlage von Risikobewertungen einführen, um eine ausreichende administrative und operative Begleitung des Projekts zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die mit Verzögerungen verbundenen finanziellen Kosten minimiert werden.

Zeitraumen für die Umsetzung: bis Ende 2019.

99 Die Organe überwachen jeden Aspekt des Gebäudebestands, wie zum Beispiel das Gebäudemanagement, die Flächenzuteilung, den Energieverbrauch, finanzielle, rechtliche und Rechnungsführungsaspekte, wobei sie eine Vielzahl von IT-Systemen und -Instrumenten verwenden, jedoch nicht regelmäßig Indikatoren zur Beurteilung ihres Gebäudebestands für Managementzwecke unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten einbeziehen. Der Hof hat bei der EZB ein bewährtes Verfahren für die Überwachung und Berichterstattung festgestellt (siehe Ziffern 56-62).

100 Obwohl die Organe mit Gebäuden in Brüssel und Luxemburg gemeinsame interinstitutionelle Bestimmungen für Messverfahren angenommen haben, ist die Erhebung von Daten für einen interinstitutionellen Vergleich aufgrund von Unterschieden in den detaillierten Flächenkategorien eines jeden Organs schwierig. Unterschiede in den IT-Systemen für das Flächenmanagement der Organe und der beiden Ämter der Kommission (OIB und OIL) wirken sich ebenfalls auf die Vergleichbarkeit der Daten aus. Die jährliche Berichterstattung an die Haushaltsbehörde über die Gebäudepolitik ist nicht vergleichbar, da die Organe unterschiedliche Flächenkategorien verwenden (siehe Ziffern 63-69).

101 Die vom Hof berechneten Flächenindikatoren zeigen, dass die Nutzung von Büroflächen zwischen den Organen vergleichbar ist (siehe Ziffern 72-79). Der Hof stellte fest, dass die von den Organen ausgehandelten Mieten im Allgemeinen unter dem Marktniveau lagen (siehe Ziffern 80-82). Ebenso wurde festgestellt, dass die Jahresmieten pro Person je nach Gebäude stark variieren (siehe Ziffern 83-86). Die Gesamtkosten pro Quadratmeter von zwei kürzlich errichteten Vorzeigebäuden sind höher als die Kosten eines Standard-Bürogebäudes (siehe Ziffern 87-89).

Empfehlung 5 - Die Organe sollten die Einheitlichkeit der Daten und die Überwachung des Gebäudebestands verbessern

Die Organe sollten

- a) Indikatoren entwickeln, um für ihre internen Managementzwecke ihren Gebäudebestand unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu überwachen, und dafür das Potenzial ihrer IT-Systeme nutzen;
- b) eine gemeinsame Methode für die Berechnung und Darstellung von Flächen- und Kostenindikatoren annehmen und diese Daten regelmäßig in interinstitutionellen Foren teilen;
- c) eine gemeinsame Methode und Darstellung der Daten in der jährlichen Berichterstattung an die Haushaltsbehörde vereinbaren, um die Vergleichbarkeit der Informationen zu gewährleisten.

Zeitraumen für die Umsetzung: bis Ende 2020.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Lazaros S. LAZAROU, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhänge

Anhang I — Methode zur Berechnung von Flächen- und Kostenindikatoren

01 In seiner Umfrage hat der Hof die Organe gebeten, Daten zur Fläche und zu den Kosten zur Verfügung zu stellen, die die Lage Ende 2016 veranschaulichen. Die Berechnungen wurden auf der Grundlage der vorgelegten Daten durchgeführt.

Flächenindikatoren

02 Die von den Organen zur Verfügung gestellten Flächendaten waren nicht unmittelbar vergleichbar, was vor allem auf Unterschiede in der Auslegung der Terminologie (Nettobürofläche, Bruttobürofläche) zurückzuführen ist. Aus diesem Grund hat der Hof eigene Definitionen festgelegt, die denen der meisten Organe ähneln. Bei Bedarf wurden zusätzliche Daten angefordert und die Originaldaten entsprechend angepasst. Da keines der Organe mit Ausnahme der EZB ausführliche historische Daten über die Fläche führt, konnte der Hof Veränderungen in den Gebäudebeständen im Zeitverlauf nicht analysieren. Aus dem gleichen Grund lagen die angeforderten zusätzlichen Daten Ende 2016 nicht vor, sondern beziehen sich auf den Zeitpunkt der Extraktion aus den Systemen im Jahr 2017. Da sich die verschiedenen Unterkategorien der Flächen im Laufe der Zeit größtenteils nicht wesentlich verändert haben, hält der Hof diese Daten für seine Analyse für ausreichend.

03 Für die Zwecke dieser Analyse wurde festgelegt, dass die **Bürofläche** Einzel- und Gemeinschaftsbüros sowie gemeinschaftliche Arbeitsräume umfasst. Büros, die für andere Zwecke wie Sitzungen oder zu Lagerzwecken genutzt werden, wurden nicht berücksichtigt. Freie Büros und Büros, die als Pufferflächen dienen, sind in der Bürofläche enthalten¹.

04 Die **Anzahl der Bediensteten** bezieht sich auf die Bediensteten, die die Büroräume nutzen, einschließlich externer Berater, die vor Ort arbeiten.

¹ Pufferflächen sind reservierte Flächen, die ein gewisses Maß an Flexibilität ermöglichen sollen. Sie werden für Umzüge, Renovierungen, unvorhergesehene geringfügige Personalaufstockungen usw. verwendet.

05 Der Hof hat nur Gebäude mit mindestens 20 % Bürofläche berücksichtigt. Von der Analyse ausgenommen sind Gebäude, die keine typischen Bürogebäude sind, wie Lagerhallen, Schulungszentren und Kinderbetreuungseinrichtungen. Bei der Analyse der Flächenanteile nach Wirtschaftlichkeitsaspekten wurden ungenutzte Gebäude ebenfalls ausgeschlossen. Im Falle der Kommission wurden Büroflächen von Exekutivagenturen und anderen Einrichtungen (zum Beispiel EAD, EACEA) ausgeschlossen.

06 Im Falle des Parlaments hat der Hof die Gebäude in Straßburg von dieser Analyse ausgenommen, da sie nicht ständig besetzt sind und die meisten der in diesen Gebäuden tätigen Bediensteten ein anderes Büro in einem der anderen Sitze des Parlaments haben².

07 Der Hof berechnete die Indikatoren, indem er die Bürofläche durch die Anzahl der im Gebäude tätigen Bediensteten dividierte. Die **gewichteten durchschnittlichen** Anteile wurden berechnet, indem die gesamte³ Bürofläche durch die Anzahl aller in den Gebäuden beschäftigten Bediensteten geteilt wurde.

Kostenindikatoren

Vergleich mit der Marktmiete

08 Die Analyse fußt auf öffentlich zugänglichen Marktberichten von Immobilienmaklern (zum Beispiel Jones Lang LaSalle (JLL) und BNP Paribas Real Estate). Die Marktberichte enthalten überwiegend Analysen zur Spitzenmiete. JLL definiert⁴ die **Spitzenmiete für Büros** wie folgt:

- die Spitzenmiete auf dem freien Markt, die für eine den höchsten Anforderungen genügende fiktive Büroeinheit von höchster Qualität in der besten Lage eines Marktes zum Erhebungszeitpunkt (in der Regel am Ende eines jeden Quartals) erwartet werden kann.

² Im Juli 2014 erstellte der Hof eine Analyse des Einsparpotenzials für den EU-Haushalt für den Fall, dass das Europäische Parlament seine Tätigkeit in Brüssel bündeln würde (www.eca.europa.eu).

³ Entweder die gesamte Fläche für alle Gebäude im Bestand eines Organs oder die gesamte Fläche für alle Organe zusammen.

⁴ Quelle: "JLL Office Market Report Luxembourg", viertes Quartal 2015.

09 Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die von den Organen gemieteten Gebäude nicht immer dem höchsten Standard entsprechen, wurde diese Analyse um den Vergleich der Miete mit der durchschnittlichen jährlichen Büromiete des Standortes erweitert. Im Falle Luxemburgs legte der Hof eine Schätzung zugrunde, da die Informationen für die für diese Analyse relevanten Jahre nicht verfügbar waren. Laut JLL⁵ stellt die **gewichtete Durchschnittsmiete**

- den Mittelwert aller bekannten Grundmieten⁶ dar, der während des Erhebungszeitraums innerhalb eines Marktes bei den abgeschlossenen Mietgeschäften erreicht und mit der Grundfläche gewichtet wurde. Alle nicht repräsentativen Geschäfte sind ausgeschlossen.

10 Die in den Marktberichten enthaltenen Mieten basieren auf der Grundmiete. In dieser Miete werden keine Anreize des Eigentümers, wie zum Beispiel eine mietfreie Zeit oder der Beitrag des Eigentümers zu zusätzlichen Kosten (z. B. Renovierungen oder zusätzliche technische Verbesserungen im Zusammenhang mit der Sicherheit), berücksichtigt. Für eine möglichst vergleichbare Grundlage wurde daher die für den Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung gemeldete Marktmiete mit der im Vertrag festgelegten Miete für Büroflächen verglichen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die meisten der von den Organen unterzeichneten Mietverträge eine Indexierung vorsehen, was marktüblich ist.

⁵ Quelle: "JLL Office Market Report Luxembourg", viertes Quartal 2015.

⁶ Die Miete für die im Vertrag festgelegte Bürofläche.

11 Für gemietete Gebäude wenden die Organe unterschiedliche rechtliche Regelungen an:

- Standard-Mietvertrag;
- Nießbrauch⁷;
- langfristige Pacht (Erbpacht⁸) ohne Kaufoption.

12 Die Partei, die ein Gebäude gemäß einem Nießbrauch- oder Erbpachtvertrag nutzt, ist verpflichtet, die Steuern wie Grunderwerbsteuer, MwSt., Grundsteuer und andere mit dem Eigentum verbundene regionale Steuern zu zahlen. Im Gegensatz dazu ist bei einem Mietvertrag der Vermieter (Eigentümer) verpflichtet, diese Steuern zu zahlen und die anfallenden Kosten an den Mieter weiterzugeben.

13 Die EU-Organe genießen Ausnahmen gemäß dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union. Wenn das Organ ein Gebäude im Rahmen eines Nießbrauch- oder Erbpachtvertrags nutzt, sind die Steuern überhaupt nicht anwendbar, d. h., sie werden von keiner der Parteien geschuldet. Nießbrauch und Erbpacht sind vertragliche Vereinbarungen, die in Belgien und Luxemburg, nicht aber in Deutschland Anwendung finden.

Jahresmiete pro Person

14 Für den Vergleich hat der Hof die Mietverträge nicht im Detail analysiert, um die Preisunterschiede nach Flächenkategorien zu berücksichtigen⁹. Die Berechnungen basieren auf den Angaben der Organe zu den Gesamtmietkosten pro Gebäude

⁷ Nießbrauch - Recht zur Nutzung eines Gebäudes. Der Nutzer (Nießbraucher) hat mehr Rechte als bei einem Mietvertrag, aber auch mehr Pflichten bei Reparaturarbeiten. Die meisten Steuern muss der Nutzer, nicht der Eigentümer, tragen. Die Forderungen aus dem Nießbrauch sind in der Regel niedriger als die Kosten für die Anmietung desselben Gebäudes.

⁸ Erbpacht - Recht, ein Grundstück oder ein Gebäude gegen Pacht für einen bestimmten Zeitraum zu nutzen (nach belgischem Recht mindestens 27 und höchstens 99 Jahre). Der Eigentümer ist praktisch nicht verpflichtet, das Gebäude zu reparieren oder instandzuhalten. Die Erbpacht kann durch eine Kaufoption ergänzt werden, wodurch bei Ausübung das volle Eigentum übertragen wird.

⁹ In der Praxis wird in Mietverträgen in der Regel ein höherer Preis pro Quadratmeter Bürofläche festgelegt als beispielsweise für Archive oder andere Nebenflächen. Der Preis für Parkplätze wird in der Regel pro Einheit festgelegt.

für 2016. Die Zahlen stellen daher keine genaue Berechnung der Miete für Büroflächen allein dar. Im Falle eines mietfreien Zeitraums wurde die Jahresmiete angepasst, indem die Gesamtmiete über die gesamte Vertragslaufzeit durch die Anzahl der Vertragsjahre geteilt wurde. Dies war nur bei jüngeren Verträgen möglich, falls die Informationen verfügbar waren. In einigen Fällen beinhaltet die Miete die Rückzahlung der ersten spezifischen Ausstattungsarbeiten, in anderen Fällen gehen diese Kosten zulasten des Eigentümers. Der Hof hat die Miete angepasst, indem er die jährlichen Kosten für Ausstattungsarbeiten addiert hat, falls die Daten verfügbar waren. Für die Auswahl der in die Analyse des Hofes einbezogenen Gebäude gelten die in **Ziffer 5** dieses Anhangs aufgeführten Kriterien entsprechend. Der Anteil an der Jahresmiete pro Person wurde berechnet, indem der Hof die jährlichen Mietkosten für 2016 durch die oben festgelegte Anzahl der Bediensteten teilte.

Kosten für den Bau und Erwerb

15 Bei der Analyse von neu erbauten und erworbenen Gebäuden hat der Hof die zur Verfügung stehenden Informationen über alle mit dem Erwerb des Gebäudes verbundenen Kosten, wie zum Beispiel Baukosten, Architektur- und Bauträgerkosten sowie Finanzierungskosten, berücksichtigt. Es sei darauf hingewiesen, dass für einige Gebäude das Land vom Gastland für den symbolischen Preis von 1 Euro oder unentgeltlich erworben wurde. Daher hat der Hof den Grundstückspreis aus seiner Analyse ausgeschlossen. Der Hof hat die Kosten durch die Bruttogrundfläche insgesamt (ober- und unterirdisch) dividiert.

Anhang II — Liste der im Bericht genannten Gebäude

Abkürzung	Bezeichnung	Organ	Stadt	Adresse
AN	Ringgebäude	Gerichtshof	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Kommission	Brüssel	Rue d'Arlon 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Kommission	Luxemburg	400, route d'Esch
B100		Kommission	Brüssel	Rue Belliard 100
B-28		Kommission	Brüssel	Rue Belliard 28
BU-1		Kommission	Brüssel	Avenue de Beaulieu 1
BU24		Kommission	Brüssel	Avenue de Beaulieu 24
BU-5/9		Kommission	Brüssel	Avenue de Beaulieu 5/9
BUILD_C	C-Gebäude (Nebengebäude C)	Gerichtshof	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	T-Gebäude	Gerichtshof	Luxemburg	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Kommission	Brüssel	Avenue de Cortenbergh 25
CDMA		Kommission	Brüssel	Rue du Champ de Mars 21
CJ_PALAIS	Palais	Gerichtshof	Luxemburg	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Turm A	Gerichtshof	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Turm B	Gerichtshof	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Turm C (3. Turm, 5. Erweiterungsbau)	Gerichtshof	Luxemburg	Im Bau
COV2		Kommission	Brüssel	Place Rogier 16
CSM1		Kommission	Brüssel	Cours Saint-Michel 23
DRB	Drosbach	Kommission	Luxemburg	12, rue G. Kroll
EB	Europa-Gebäude (Résidence Palace)	Rat	Brüssel	Rue de la Loi 155
ERA	Erasmus-Gebäude (Nebengebäude A)	Gerichtshof	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Kommission	Luxemburg	12, rue Robert Stümper
G-1		Kommission	Brüssel	Rue de Genève 1
G-12		Kommission	Brüssel	Rue de Genève 12
G-6		Kommission	Brüssel	Rue de Genève 6-8
GAL	Galerie	Gerichtshof	Luxemburg	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlament	Luxemburg	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Kommission	Brüssel	Rue Joseph II 27
J-54		Kommission	Brüssel	Rue Joseph II 54
J-59		Kommission	Brüssel	Rue Joseph II 59
JMO	Jean Monnet	Kommission	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Kommission	Luxemburg	Im Bau
KAD	Konrad Adenauer	Parlament	Luxemburg	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlament	Luxemburg	Im Bau
L102		Kommission	Brüssel	Rue de la Loi 102
L15		Kommission	Brüssel	Rue de la Loi 15
L-56		Kommission	Brüssel	Rue de la Loi 56
LACC	Laccolith	Kommission	Luxemburg	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Kommission	Brüssel	Rue du Luxembourg 40

Abkürzung	Bezeichnung	Organ	Stadt	Adresse
MB	Hauptgebäude	EZB	Frankfurt	Sonnemannstraße 20
MERO	Merode	Kommission	Brüssel	Avenue de Tervuren 41
MO15		Kommission	Brüssel	Rue Montoyer 15
MO34		Kommission	Brüssel	Rue Montoyer 34
MO-59		Kommission	Brüssel	Rue Montoyer 59
N105		Kommission	Brüssel	Avenue des Nerviens 105
ORBN		Kommission	Brüssel	Square Frère Orban 8
PLB3		Kommission	Brüssel	Philippe Le Bon 3
PRE	Président	EIB	Luxemburg	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Kommission	Brüssel	Rue de la Science 27/29
SPA2		Kommission	Brüssel	Rue de Spa 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlament	Brüssel	Square de Meeûs 8
THM	Thomas More (Nebengebäude B)	Gerichtshof	Luxemburg	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trebel)	Parlament	Brüssel	Rue Belliard 80

Akronyme und Abkürzungen

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

EACEA: *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency* (Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur)

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EIB: Europäische Investitionsbank

EPSO: *European Personnel Selection Office* (Europäisches Amt für Personalauswahl)

EuRH: Europäischer Rechnungshof

EZB: Europäische Zentralbank

GISCO: *Geographic Information System of the Commission* (Geografisches Informationssystem der Kommission)

MwSt.: Mehrwertsteuer

OIB: *Office for Infrastructure and Logistics in Brussels* (Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel (Kommission))

OIL: *Office for Infrastructure and Logistics in Luxembourg* (Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Luxemburg (Kommission))

OLAF: Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

SSM: *Single Supervisory Mechanism* (Einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

Glossar

Bruttofläche: Definiert als Bruttogrundfläche nach DIN 277, den 2009 von den EU-Organen angenommenen Bestimmungen für Messverfahren und den Bestimmungen für Messverfahren der Kommission (beide nach DIN 277). Sie stellt den auf Fußbodenhöhe gemessenen äußeren Rand der das Gebäude begrenzenden baulichen Elemente einschließlich Bekleidung dar.

DIN-277: Vom Deutschen Institut für Normung entwickelte Normen zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Vermessung der Gebäudeflächen und die Einteilung der Flächen.

Erbpacht: Recht, ein Grundstück oder Gebäude gegen Pacht für einen bestimmten Zeitraum zu nutzen (nach belgischem Recht mindestens 27 und höchstens 99 Jahre). Der Eigentümer hat nahezu keine Verpflichtungen, was Reparaturen oder Instandhaltungsarbeiten am Gebäude betrifft. Es kann durch eine Kaufoption ergänzt werden, bei deren Wahrnehmung das Eigentum vollständig übergeht.

Erwerb mit Zahlungsaufschub: Ermöglicht es der Kommission, ein Gebäude zu erwerben und den Kaufpreis über mehrere Jahre (in der Regel 27 Jahre) zu zahlen. Die Eigentumsrechte gehen am Tag des Erwerbs auf die Kommission über.

Grunderwerbsteuer: Steuer, die auf die Eintragung notariell beurkundeter Verträge in das Grundbuch erhoben wird. Sie wird vom Eigentümer des dinglichen Rechts (d. h. Eigentümer, Nießbraucher, Erbpächter) getragen.

Grundsteuer: Eine Steuer auf Immobilien, die vom Eigentümer des dinglichen Rechts (d. h. Eigentümer, Nießbraucher, Erbpächter) zu entrichten ist.

Indexierung der Miete: Periodische Anpassung des Mietzinses nach Änderung eines Preisindex (z. B. Inflationsrate oder Baupreisindex).

Jährliche Arbeitsunterlage über die Gebäudepolitik: (gemäß Artikel 203 Absatz 3 der Haushaltsordnung) ausführlicher Bericht über die Gebäudepolitik, den die Organe der Haushaltsbehörde jedes Jahr vorlegen.

Nettogrundfläche: Die Gesamtgrundfläche, die für den Nutzer des Gebäudes tatsächlich nutzbar ist und alle baulichen Elemente ausschließt.

Neue Arbeitsweisen: Ein neuer Ansatz mit dem Ziel, die Büroumgebung durch die Einführung gemeinschaftlicher Arbeitsräume in Kombination mit einer flexibleren Arbeitskultur zu verändern.

Nießbrauch: Recht auf Nutzung eines Gebäudes. Der Nutzer (Nießbraucher) hat mehr Rechte als ein Mieter, gleichzeitig aber auch mehr Verpflichtungen im Zusammenhang mit Reparaturen. Die meisten Steuern sind vom Nießbraucher, nicht vom Eigentümer zu tragen. Nießbrauchzahlungen sind in der Regel niedriger als die Mietzahlungen desselben Gebäudes.

Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaft:

Anlage zu den Verträgen, durch die der EU bestimmte Vorrechte gewährt werden, darunter Steuerbefreiungen.

Sanierung: Herrichtungsarbeiten an einem ansonsten fertigen Gebäude, um es an die Vorschriften und den Bedarf der Organe anzupassen.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Lazaros S. Lazarou, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Jan Gregor, Mitglied des Hofes. Herr Gregor wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Werner Vlasselaer und dem Attaché Bernard Moya, dem Leitenden Manager Bertrand Albugues, der Aufgabenleiterin Jana Janečková, dem früheren Aufgabenleiter Luis Rosa sowie den Prüferinnen und Prüfern Cristina Jianu, Wiktor Szymczak und Andreas Dürrwanger.



Von links nach rechts: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Dürrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Antworten des Europäischen Parlaments

ZUSAMMENFASSUNG

III. Das Parlament begrüßt die Analysen des Rechnungshofs, die zeigen, dass die Organe ihre Gebäude insgesamt effizient verwalten. Bezüglich des anderen Teils der Bemerkungen wird auf die Antworten des Europäischen Parlaments zu den Ziffern IV., V. und VI. der Zusammenfassung verwiesen.

IV. Das Präsidium des Parlaments nahm im März 2010 die erste mittel- und langfristige Gebäudestrategie des Parlaments an, mit der die künftige Gebäudepolitik und der Immobilienbedarf für die folgenden Jahre skizziert wurden. Die vom Präsidium in den vergangenen Jahren nach und nach gefassten Beschlüsse trugen dazu bei, dass der Immobilienbestand des Parlaments erfolgreich konsolidiert und die im Rahmen der Strategie insbesondere hinsichtlich des Büroraumbedarfs festgelegten Ziele erreicht werden konnten. Mit der Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019, die vom Präsidium im April 2018 gebilligt wurde, wird diese strategische Planung fortgesetzt; der Schwerpunkt liegt dabei auf Bedarf, der noch nicht ausreichend abgedeckt ist, etwa flexiblen Sitzungssälen für Trilog-Treffen, um das Parlament näher zu den Bürgern zu bringen („Erlebnis Europa“) und die Sicherheit zu erhöhen. Dieses Vorgehen ist Ergebnis einer eingehenden Bedarfsanalyse, bei der auch Haushaltsrestriktionen berücksichtigt werden.

Bezüglich des Konzepts „NWoW“ wurden Bewertungen mit Auswirkungen auf die Immobilienvorhaben und die Gebäudestrategie des Parlaments durchgeführt. Zwar wurde das Konzept in seiner ursprünglichen Form (im Anschluss an einen Beschluss des ehemaligen Präsidenten) aufgegeben, jedoch setzt das Parlament in zwei von seinen Gebäuden einige seiner Elemente auf der Grundlage eines Dialogs mit den betroffenen Dienststellen um.

V. Was das Parlament betrifft, muss betont werden, dass die für das KAD-II-Projekt gewählte Finanzierungsstruktur die Möglichkeit einer externen Finanzierung gewährleistete, was mit Blick auf Finanzmanagement und Flexibilität notwendig war. Bisher konnte das Parlament das Projekt fast vollständig ohne Inanspruchnahme der Darlehensfazilität finanzieren. Die diesbezüglichen Mittelübertragungen wurden in völliger Transparenz vorgenommen (siehe die Antworten des Parlaments zu den Ziffern 42, 97 und in Bezug auf Empfehlung 3). Bisher sind keine Kostenüberschreitungen zu verzeichnen, und es wird davon ausgegangen, dass der Etat eingehalten wird (siehe die Antwort des Parlaments zu Ziffer 49).

VI. Das Parlament nutzt Informationen aus maßgeschneiderten Datenmeldungen für seinen künftigen Plan zur Bürozuweisung. Weitere Verbesserungen, darunter die Einführung spezifischer IT-Instrumente, sind bereits geplant.

Das Parlament begrüßt die Initiative der Überwachung der Wirtschaftlichkeit des Gebäudebestands aller Organe auf einer harmonisierten Grundlage bei gleichzeitiger Beachtung der Besonderheiten jedes Organs.

VIII. Das Parlament verweist auf seine Antworten in Bezug auf die Empfehlungen.

BEMERKUNGEN

13. Die vom Präsidium des Parlaments im April 2018 gebilligte Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019 war das Ergebnis einer gründlichen Analyse des eindeutig ermittelten Bedarfs und intensiver Gespräche unter Berücksichtigung aller in absehbarer Zukunft relevanten Aspekte. Die Planung des Immobilienbedarfs beruht auf einer Bedarfsanalyse und berücksichtigt Haushaltszwänge.

26. Im Frühjahr 2018 zogen ca. 1 000 Kollegen aus fünf verschiedenen Generaldirektionen in das Martens-Gebäude, in dem Elemente des Konzepts „NWoW“ sehr vorteilhaft zur Geltung kommen. In Bezug auf Büroraum, gemeinsame Bereiche und Sitzungsräume sind die Rückmeldungen der Nutzer dieser Räumlichkeiten sehr positiv.

27. Laut den Studien des Parlaments von 2015 wären mit der umfassenden Nutzung des Konzepts „NWoW“ in den Gebäuden Martens und KAD Einsparungen im Umfang von ca. 110 Mio. EUR über einen Zeitraum von 20 Jahren verbunden gewesen. Obwohl das Projekt in seiner ursprünglichen Form 2015 aufgegeben wurde, setzt das Parlament in zwei von seinen Gebäuden einige seiner Elemente auf der Grundlage eines Dialogs mit den

betroffenen Dienststellen um. Das heißt, dass es künftig für 60 % der Bediensteten des Parlaments zur Anwendung gelangen wird.

38. Aufgrund der einschlägigen Vorschriften der Haushaltsordnung – insbesondere des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit – sind die Finanzierungsmechanismen für große mehrjährige Bauvorhaben der Organe häufig komplex. Das Parlament möchte betonen, dass die Existenz eines Finanzintermediärs seine Kontrolle über die finanziellen Aspekte des KAD-II-Projekts nicht beeinträchtigte, da es alle Finanzströme genehmigt. Als zusätzliche Vorsichtsmaßnahme wird die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen durch den Finanzintermediär einer regelmäßigen externen Prüfung unterzogen.

39. Das Parlament möchte betonen, dass die Finanzierungsstruktur im Anschluss an einen Beschluss des Präsidiums auf der Grundlage bewährter Verfahren einiger anderer Organe unter uneingeschränkter Einhaltung aller rechtlichen oder regulatorischen Anforderungen gestaltet wurde. Darüber hinaus trägt die Finanzierungsstruktur der Komplexität des regulatorischen Umfelds für ein umfangreiches mehrjähriges Gebäudeprojekt Rechnung, indem ein möglicher Finanzbedarf gedeckt wird, indem die Möglichkeit einer externen Finanzierung angeboten und gleichzeitig für maximale interne finanzielle Flexibilität gesorgt wird. Der Umfang des KAD-II-Projekts (211 000 m²) erforderte eine solche Flexibilität, um Vorsorge für Kostenspitzen während der Bauphase zu treffen.

40. Die durchschnittlichen Übertragungen nicht ausgeschöpfter Mittel zum Jahresende in diesen fünf Jahren beliefen sich auf 2 bis 3 % des jährlichen Haushaltsplans des Parlaments, was den normalen Abweichungen zwischen Verwaltungsausgaben und Schätzungen entspricht. Durch die Verwendung dieser Mittel konnte das Parlament gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung indirekte Bankdarlehen auf das vertragliche Minimum begrenzen. Da es unmöglich ist, spezifische jährliche Mittelzuweisungen zu garantieren, um mehrjährige umfangreiche Gebäudevorhaben zu finanzieren, erreichte das Parlament mithilfe des Finanzintermediärs zu sehr moderaten Kosten eine flexible Kreditlinie, die die finanziellen vertraglichen Verpflichtungen abdeckte, die das Parlament eingegangen war, um den KAD-II-Komplex zu errichten. Ein wichtiges Motiv für die Mittelübertragungen war die Senkung der Finanzierungskosten.

42. Die Übertragungen nicht ausgeschöpfter Mittel für das KAD-II-Projekt machten jeweils einen begrenzten Anteil des jährlichen Haushaltsplans aus. Diese Mittelübertragungen sind transparente Verfahren, die auch von einigen anderen Organen genutzt werden. Die Übertragungen werden ordnungsgemäß vorgeschlagen und im Einklang mit dem geltenden Rechts- und Regelungsrahmen vom Haushaltsausschuss des Parlaments bewilligt, der im Namen der Haushaltsbehörde agiert. Durch diesen Finanzierungsmechanismus werden Kosten für die Inanspruchnahme der Kreditlinie vermieden. Er ermöglicht ferner in Kombination mit dieser Kreditlinie maximale Flexibilität der politischen Beschlussfassung der Haushaltsbehörde während der Bauzeit. Siehe ferner die Antwort des Parlaments zu den Ziffern 40 und 97 sowie in Bezug auf Empfehlung 3.

49. Das Präsidium billigte 2009 eine Reihe zusätzlicher Optionen, z. B. im Bereich der ökologischen Leistung und der Sicherheit, die bei dem Projekt berücksichtigt werden sollten.

Projekte, die über mehrere Jahre laufen, werden üblicherweise in festen Preisen geplant. Die aktuellen Projektkosten von 432 Millionen EUR entsprechen nach Anwendung der Indexierung dem 2009 vom Präsidium und von der Haushaltsbehörde bewilligten Budget. Bisher gab es keine Kostenüberschreitungen, und nach den aktuellen Prognosen des Parlaments bewegen sich die Projektkosten nach wie vor im Rahmen der Mittelausstattung. Da die Verträge, die mit den Bauunternehmen unterzeichnet wurden, bereits rund 90 % des Projektbudgets abdecken, bezieht sich das verbleibende finanzielle Risiko hauptsächlich auf unvorhergesehene Ereignisse und Risiken.

50. Die Verzögerungen beim Datum des Projektabschlusses (Ende 2019 für den Ostteil und 2022 für den Westteil) sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die erste Ausschreibung für Bauarbeiten erfolglos war. Aufgrund der wirtschaftlichen Überlegungen des Parlaments wurde der Einhaltung des Projektbudgets höhere Priorität eingeräumt als der Vermeidung von Verzögerungen.

Bis zur Fertigstellung des neuen Gebäudes fallen für das Parlament Vorzugsmietkosten in Höhe von 14,4 Millionen EUR jährlich an, zuzüglich der Finanzierungskosten für das Bauprojekt. Buchhalterisch betrachtet werden diese

Kosten weitgehend dadurch aufgewogen, dass mit den Abschreibungen für die neuen Bauinvestitionen (17,3 Mio. EUR pro Jahr) später begonnen wurde. Nach dem Umzug in das neue ADENAUER-Gebäude wird die Abschreibung dieses neuen Gebäudes weitgehend durch die langfristige Nutzung eines hochmodernen Gebäudes ausgeglichen, das sich im Eigentum des Parlaments befindet, für das geringe Energiekosten anfallen, in dem gleiche Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeiter herrschen und das eine Effizienzsteigerung mit sich bringt (weil sich der gesamte Personalapparat anstelle von sechs Standorten in einem einzigen Gebäude befindet).

58. Das Parlament nutzt Informationen aus maßgeschneiderten Datenmeldungen für seinen Büroverwaltungsplan. Künftig soll die sogenannte digitale Darstellung der physischen und funktionellen Merkmale eines Gebäudes (BIM) zum Einsatz kommen. Dabei handelt es sich um ein in einigen Mitgliedstaaten bereits genutztes IT-Instrument, das in europäischen Bausektor in den nächsten Jahren standardmäßig eingesetzt werden soll.

60. Der Indikator für die durchschnittliche Bürofläche pro Mitarbeiter ist im jüngsten wesentlichen Dokument des Parlaments verzeichnet, der vom Präsidium des Parlaments am 16. April 2018 angenommenen Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019. Konkret besteht eine wichtige Neuerung in der Gebäudestrategie in der Art und Weise, in der das Parlament seine Büroflächen jetzt plant und nutzt, wobei hier eine partizipative und kundenorientierte Anhörung der Nutzer zu ihren konkreten Bedürfnissen zugrunde gelegt wurde: Das Ergebnis ist eine moderne, gemeinschaftliche und sozial verantwortungsbewusste Nutzung der Büroflächen. Für die Verwaltung wurde bei der aktualisierten Strategie nicht mehr von einer auf Personalkategorien beruhenden Berechnung der Büroflächen für jede Generaldirektion, sondern von einer durchschnittlichen Fläche pro Bedienstetem (ca. 10 m²) ausgegangen. Mit dieser neuen Herangehensweise kann jede Generaldirektion ihre spezifischen Arbeitsbedingungen selbst beeinflussen, indem sie beispielsweise mehr Sozialräume und Bereiche für den Austausch der Bediensteten untereinander vorsieht oder auch stärker gemeinschaftlich geprägte Arbeitsweisen wählt. Messungen und Berichterstattung in Bezug auf diesen wesentlichen Indikator werden regelmäßig erfolgen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

90. 2010 formalisierte das Parlament erstmals eine mehrjährige Gebäudestrategie, die 2018 umfassend aktualisiert wurde.

Bitte berücksichtigen Sie hierzu die Antworten zu den Ziffern 40 und 42 (Haushaltstransparenz des Finanzierungsmechanismus), Ziffer 50 (Verzögerungen und Kosten), und den Ziffern 58 und 60 (Überwachung und Berichterstattung).

Ferner wird auf die Antworten des Europäischen Parlaments zu den Ziffern IV., V. und VI. der Zusammenfassung verwiesen.

91. Das Präsidium des Parlaments billigte im April 2018 die neue Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019. Das Präsidium wird regelmäßig über die Fortschritte bei den einzelnen Teilen der Strategie unterrichtet (siehe auch die Antwort zu Ziffer 13 und in Bezug auf Empfehlung 2).

Empfehlung 1

Die Empfehlung wird akzeptiert.

Im Jahr 2010 nahm das Präsidium eine ehrgeizige Strategie für die Gebäudepolitik des Parlaments an. Auf der Grundlage dieser Strategie trugen die vom Präsidium nach und nach gefassten Beschlüsse dazu bei, dass der Immobilienbestand und die Einrichtungen des Parlaments erfolgreich konsolidiert und die im Rahmen der Strategie ursprünglich festgelegten Ziele erreicht werden konnten. Im April 2018 billigte das Präsidium des Parlaments die neue Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019. Das Präsidium wird regelmäßig über die Fortschritte bei den einzelnen Teilen der Strategie unterrichtet, wie es der Fall war, seit erstmals eine Gebäudestrategie angenommen wurde.

Darüber hinaus versorgt gemäß Artikel 203 Absatz 3 der Haushaltsordnung die jährliche Arbeitsunterlage des Parlaments über seine Gebäudepolitik die Haushaltsbehörde mit Informationen über die erwartete Entwicklung der gesamten Flächen- und Standortplanung für die nächsten Jahre mit einer Beschreibung der Immobilienprojekte, die sich in der Planungsphase befinden und bereits festgestellt wurden.

94. Es wird auf die Antwort zu Ziffer 27 verwiesen.

Empfehlung 2

Die Empfehlung wird akzeptiert.

Bezüglich des Konzepts „NWöW“ wurden bereits einige Bewertungen durchgeführt. Diese Bewertungen wirkten sich positiv auf die Gebäudeprojekte Martens und KAD II aus und wurden außerdem in der neuen Gebäudestrategie für die Zeit nach 2019 berücksichtigt (z. B. Anhörungen in Bezug auf die Zuweisung von Büroflächen, verstärkte Nutzung von Räumen für gemeinsames Arbeiten, Festlegung der m²-Zahl/Mitarbeiter).

97. Was das KAD-II-Projekt angeht, möchte das Parlament hervorheben, dass es die vollständige Kontrolle über die finanziellen Aspekte des Projekts besitzt (siehe die Antwort zu Ziffer 38). Die Komplexität des Finanzierungsmechanismus entspricht der Komplexität und dem mehrjährigen Charakter des Projekts und den sich daraus ergebenden finanziellen Erfordernissen. Ebenso ist in diesem Zusammenhang das komplexe regulatorische Umfeld des Parlaments zu berücksichtigen (siehe die Antwort zu Ziffer 39). Verwiesen wird ferner auf die Antworten zu den Ziffern 40 und 42 (bezüglich der Haushaltstransparenz) und in Bezug auf Empfehlung 3.

Empfehlung 3

Die Empfehlung wird akzeptiert.

Das Parlament unterstützt voll und ganz das allgemeine Ziel der Haushaltstransparenz von Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben (siehe auch die Antworten zu den Ziffern 40, 42 und 97).

Um mehr Transparenz zu schaffen, wird das Parlament eine detaillierte Übersicht über die Finanzierung des KAD-II-Gebäudeprojekts in seinen jährlichen Bericht über das Finanzmanagement aufnehmen, der dem Haushaltsausschuss, dem Haushaltskontrollausschuss und dem Präsidium vorgelegt sowie im Amtsblatt veröffentlicht wird.

Empfehlung 4

Die Empfehlung wird akzeptiert.

Das Parlament hat verschiedene Lehren aus früheren Projekten gezogen und ist immer bestrebt, die geeignetsten Verwaltungsverfahren für große Bau- und Renovierungsvorhaben einzurichten. Die Projekte Martens, Havel und Haus der europäischen Geschichte wurden erfolgreich abgeschlossen. Die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem KAD-II-Projekt beinhalten die Verankerung einer schlanken Verwaltung und eine verstärkte Partnerschaft mit den luxemburgischen Behörden. Durch diese Partnerschaft, zusätzliche interne Ressourcen und eine effiziente Finanzstruktur wurde vermieden, dass Projektverzögerungen zusätzliche Kosten nach sich zogen (siehe die Antwort zu Ziffer 50).

99. Siehe die Antworten zu den Ziffern 58 und 60.

1.

Empfehlung 5

Die Empfehlung wird akzeptiert.

Weitere Verbesserungen, darunter die Einführung spezifischer IT-Instrumente, sind geplant. Ein Gesamtplan 2019 für die Büroverwaltung wurde entwickelt.

Das Parlament entwickelt derzeit ein System von Schlüsselindikatoren.

Das Parlament begrüßt die Empfehlung der Überwachung der Wirtschaftlichkeit des Gebäudebestands aller Organe auf einer harmonisierten Grundlage bei gleichzeitiger Beachtung der Besonderheiten jedes Organs sowie der Beschränkungen der Verträge.

Antworten des Rates der Europäischen Union

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit ist weitreichend

21. Der Rat ist sich der möglichen Auswirkungen von interinstitutionellen Ausschreibungsverfahren auf die Teilnahme von KMU bewusst. Wird entschieden, eine interinstitutionelle Ausschreibung vorzuschlagen oder an einer solchen teilzunehmen, so geschieht dies unter Berücksichtigung dieser Auswirkungen; gleichzeitig unterstützt der Rat wann immer möglich die Teilnahme von KMU an Ausschreibungen.

Finanzierungsmechanismen großer Bauvorhaben sind oft komplex, was sich auf die Transparenz des Haushaltsverfahrens auswirkt

38. Das letzte vom Rat durchgeführte Bauprojekt war der Bau des Europa-Gebäudes, für das eine einfache Finanzierungsmethode geplant war. Der belgische Staat sollte das Projekt leiten und bezahlen, und der Rat würde dem Staat den Betrag in Raten zurückzahlen.

42. Der Rat stimmt den Bemerkungen des EuRH teilweise zu; jedoch hat diese Vorgehensweise im Fall des Bauprojekts "Europa" zu beträchtlichen Einsparungen bei den Zinszahlungen geführt; diese Einsparungen werden auf 23 Millionen Euro geschätzt (der Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen dem im Falle einer Ratenzahlung zu zahlendem Betrag und dem tatsächlich zu zahlenden Betrag).

Die Vorgehensweise steht im Einklang mit der Haushaltsordnung.

Das Europa-Projekt des Rates: im Rahmen des Budgets, aber mit Verzögerungen

46. Der Rat hat auf diese Mängel reagiert, indem er ein Team von Fachleuten und Projektmanagern zusammengestellt hat, dem es gelungen ist, Risiken, Fristen und Budget unter Kontrolle zu halten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1 Der Rat nimmt die Empfehlung an. Die Gebäudestrategie wird formalisiert und die Planungsunterlagen werden regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht.

Empfehlung 2 Der Rat nimmt die Empfehlung an. Sie wird im Rahmen des geplanten NWOW-Projekts umgesetzt werden. Für 2019 ist eine Pilotphase geplant, und es wurde ein Lenkungsausschuss eingesetzt und beauftragt, die Kosten, Risiken und Vorteile der Umsetzung des Programms im Rat zu bewerten und dem Generalsekretär Empfehlungen für die weitere Umsetzung zu geben.

Empfehlung 3 Der Rat nimmt die Empfehlung an. Die Finanzierungsmechanismen für zukünftige Bauprojekte werden von Fall zu Fall geprüft werden. Das Bauprojekt "Europa" wurde jedoch im Vergleich zu Bauprojekten anderer Institutionen mithilfe eines einfachen Mechanismus finanziert.

Empfehlung 4

Der Rat nimmt die Empfehlung an und hat bereits erste Maßnahmen getroffen, um ein Projektmanagementverfahren zu formalisieren.

Empfehlung 5

Der Rat nimmt die Empfehlung an.

In Bezug auf den Buchstaben (a) wird eine Bewertung durchgeführt werden, um mögliche Indikatoren und Strategien zu deren Anwendung zu ermitteln.

In Bezug auf die Buchstaben (b) und (c) wird sich der Rat an jeder Initiative zur Umsetzung der neuen gemeinsamen Methode beteiligen. Der Rat stimmt zu, dieses Thema im Rahmen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe für Infrastruktur, Logistik und interne Dienste (ILIS) zu erörtern.

Antworten der Europäischen Kommission

BEMERKUNGEN

13. Die Kommission nimmt jedes Jahr im Wege des politischen Mehrjahresrahmens (MAPF) Anpassungen an sich ändernde Bedingungen vor, beispielsweise an Haushaltszwänge, Personalpolitik oder andere politische Entscheidungen.

Dieses Instrument trägt allen wahrscheinlichen Entscheidungen und Zwängen Rechnung, die sich auf die Planung des Immobilienbedarfs für einen Zeithorizont von 10 Jahren auswirken.

In diesem Zusammenhang ist es nicht erforderlich, unterschiedliche Szenarien zu entwickeln.

27. Die Kommission betont, dass sie neue Arbeitsweisen vor allem mit dem Ziel in Betracht zieht und gegebenenfalls einsetzt, ein optimales Arbeitsumfeld zu schaffen.

Obwohl das externe Benchmarking gezeigt hat, dass neue Arbeitsweisen bis zu einem gewissen Grad zu Kosteneinsparungen führen können, wird das als Begleiterscheinung betrachtet und beabsichtigt, die eingesparten Mittel zu einem großen Teil in das Wohlbefinden des Personals zu investieren, indem die Qualität der Büroräume und der IT-Ausstattung verbessert wird.

Hierzu werden zurzeit Sondierungen und Pilotprojekte durchgeführt.

37.

b) In Bezug auf die Finanzierungsmöglichkeiten: Die Kommission wird Finanzmittel auf dem Markt aufnehmen müssen, um das JMOII-Gebäude zu erwerben. Zu diesem Zweck wurden 2012 verschiedene Szenarien anhand der Höhe des Darlehens, der Zinssätze und der Laufzeit des Darlehens ausgearbeitet.

42. Die Kommission ist der Auffassung, dass ihr Haushaltsverfahren transparent ist, und weist auf Folgendes hin:

1. Nach dem Grundsatz der Spezialität dürfen die Mittel nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie bereitgestellt worden sind. Diese Anforderung wird im Wesentlichen durch die Gliederung des Haushaltsplans in Kapitel erreicht, wobei die verwendeten Haushaltsmittel auch für Verwaltungsausgaben bestimmt waren.

2. Diese Mittelübertragungen sind gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 317) unter den in der Haushaltsordnung festgelegten Bedingungen ausdrücklich zulässig. So kann dafür gesorgt werden, dass sich der ermittelte Bedarf und die erwarteten Überschüsse am Ende entsprechen, um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Haushaltsbehörde durch die Genehmigung dieser Mittelübertragungen den finanziellen Vorteil der Vorauszahlungen anerkennt.

53. Die Kommission wird mit den luxemburgischen Behörden über die Aufteilung der zusätzlichen Kosten verhandeln. Dies ist auf die Änderung des Zeitplans für das Projekt gegenüber der zwischen Kommissarin Georgieva und Minister Asselborn im Dezember 2015 erzielten Einigung zurückzuführen, wobei berücksichtigt wird, welche Rolle beide Parteien bei den Verzögerungen spielten.

54. Die Kommission schließt sich dieser Einschätzung nicht an.

Sie ist der Auffassung, dass die Mietkosten für den Umzug aus dem Gebäude JMO in die Ersatzgebäude (T2, Ariane und Laccolith) von den Änderungen im Baukalender für das Gebäude JMO II unabhängig sind, da dieser Umzug wegen des Asbests im JMO-Gebäude erfolgte.

Hätte die Kommission im JMO-Gebäude bleiben können, hätte sie es weiterhin für einen sehr geringen Betrag (1 EUR) von den luxemburgischen Behörden mieten können, sodass die Mietkosten um 90 Mio. EUR niedriger gewesen wären.

69. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass sich in Bezug auf Immobilien aus den Unterschieden hinsichtlich der Größe, des Bedarfs und des Sitzes der Organe spezifische Merkmale ergeben, die sich erheblich auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse auswirken können.

86. Die Kommission stellt klar, dass die angegebene Varianz der Miete pro Person auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist, wie die Bewertungsmethode für die erworbenen Gebäude, die potenziellen Kosten für Herrichtungsarbeiten und die Berücksichtigung von Puffern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1 - Die Organe¹ sollten ihre Gebäudestrategien aktualisieren und formalisieren und die Planungsunterlagen regelmäßig auf den neuesten Stand bringen

Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu.

Was die Gebäudestrategie betrifft, so sind die wichtigsten Grundsätze der Immobilienpolitik der Kommission, wie sie in der Mitteilung KOM(2007) 501 dargelegt sind, größtenteils immer noch aktuell. Diese Politik könnte unter Berücksichtigung der Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung des Ansatzes der neuen Arbeitsweisen (NWöW) und der Ergebnisse der Verhandlungen über den MFR 2021-2027 überprüft werden.

In Bezug auf die Planungsunterlagen ist die Kommission der Auffassung, dass diese Unterlagen (MAPF und das Arbeitsdokument zu Gebäuden, das dem Haushaltsentwurf beigefügt ist) bereits jährlich aktualisiert werden. Die Kommission ist daher von diesem Teil der Empfehlung nicht betroffen. Siehe auch Antwort zu Ziffer 13.

Empfehlung 2 - Die Organe sollten die Projekte zu neuen Arbeitsweisen auswerten

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

97. Die Kommission räumt zwar ein, dass die Haushaltsordnung komplex ist, möchte jedoch der Aussage, dass die Mechanismen nicht transparent seien (siehe Antworten zu Ziffer 42), widersprechen.

Empfehlung 3 - Die Organe sollten die Rechenschaftspflicht und Transparenz der Finanzierungsmechanismen für Bauvorhaben erhöhen

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Was die Haushaltstransparenz betrifft, verweist die Kommission auf ihre Antworten zu Ziffer 42.

Dennoch wird geprüft, ob Verbesserungspotenziale bestehen.

Darüber hinaus könnte die Kommission Informationen über die Vorauszahlungen für die einzelnen Projekte in das dem Haushaltsentwurf beigefügte Arbeitsdokument zu Gebäuden aufnehmen und somit jährlich vorlegen.

So würden beispielsweise die im Jahr 2018 geleisteten Vorauszahlungen in das Arbeitsdokument für 2020 aufgenommen.

¹ Das Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und die EZB.

Empfehlung 4 - Die Organe sollten angemessene Verwaltungsverfahren für große Bau- und Renovierungsvorhaben einführen

Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das erforderliche Verwaltungsverfahren für Gebäude vorhanden ist.

Dies könnte mittelfristig neu bewertet werden, insbesondere im Hinblick auf Bau- und Renovierungsprojekte wie „Loi 130“.

Empfehlung 5 - Die Organe sollten die Einheitlichkeit der Daten und die Überwachung des Gebäudebestands verbessern

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass sich in Bezug auf Immobilien aus den Unterschieden hinsichtlich der Größe, des Bedarfs und des Sitzes der Organe spezifische Merkmale ergeben, die sich erheblich auf die Vergleichsergebnisse auswirken können.

Antworten des Gerichtshofs der Europäischen Union

EINLEITUNG

Der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) begrüßt generell die sehr positiven Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden: Rechnungshof) zur Wirtschaftlichkeit seiner Gebäudepolitik, zu seiner erfolgreichen Zusammenarbeit mit den anderen Organen und den luxemburgischen Behörden sowie zu den hervorragenden Ergebnissen, die er bei den drei geprüften großen Bauvorhaben erzielt hat.

Die Gebäudepolitik des Gerichtshofs verfolgt zwei Hauptziele:

– Erstens strebt der Gerichtshof, nachdem er zunächst eine Mietstrategie verfolgte, seit der endgültigen Festlegung seines Sitzes in Luxemburg (beschlossen 1992 beim Europäischen Rat von Edinburgh) an, wie die anderen Organe und entsprechend den Empfehlungen im Sonderbericht des Rechnungshofs (Nr. 2/2007), in dem auf die mit einer solchen Strategie verbundenen Einsparungen von Haushaltsmitteln hingewiesen wird, Eigentümer der von ihm belegten Gebäude zu werden.

– Zweitens strebt der Gerichtshof an, über Räumlichkeiten zu verfügen, die seinem besonderen Bedarf als Gericht angepasst sind, und alle seine Dienststellen an einem Standort zusammenzuführen, um seine Arbeitsweise optimieren zu können.

Die Beständigkeit dieser Politik hat in Verbindung mit der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Behörden über die Jahre zu sehr guten Ergebnissen geführt.

Dank der Einrichtung eines strengen und wirksamen internen Kontrollsystems hat der Gerichtshof die drei geprüften Projekte mit begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen unter strikter Einhaltung der Lastenhefte sowie der festgelegten Fristen und Kosten durchgeführt.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die Konfiguration seines Gebäudekomplexes an die Aufgabe und die gerichtlichen Tätigkeiten des Organs sowie die Bedürfnisse seiner Mitarbeiter, mehrheitlich Juristen, angepasst werden musste.

Mit seiner Gebäudestrategie verfolgt er das Ziel der Transparenz und Verantwortung und legt hierzu dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union jährliche Berichte vor, die auf seiner Website auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Die Gebäudepolitik des Gerichtshofs hat sich auch im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltstandards weiterentwickelt, so dass er die EMAS-Registrierung erlangen konnte.

BEMERKUNGEN

Antwort auf die Ziffern 38 bis 41 des Berichts:

Die Finanzierung der drei geprüften Bauvorhaben des Gerichtshofs war in der Tat komplex, wurde aber bestens überwacht und vollkommen transparent abgewickelt.

Die Unterlagen zur Festlegung des finanziellen Rahmens wurden von den zuständigen Behörden des Gastlandes gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften erarbeitet und veröffentlicht oder den Rechnungsprüfungsorganen und den Entlastungsbehörden zur Verfügung gestellt.

Wie sich aus Ziffer 44 des Berichts ergibt, konnte bei den letzten beiden vom Gerichtshof abgeschlossenen Bauvorhaben keine Überschreitung der Kosten- und Zeitpläne festgestellt werden. Dies gilt in diesem Stadium auch für das jüngste Projekt, das derzeit verwirklicht wird.

Diese Leistung war möglich, weil der Gerichtshof in Partnerschaft mit den luxemburgischen Behörden ein strenges und wirksames internes System zur Kontrolle des Ablaufs der einzelnen Projekte, ihrer technischen und finanziellen Aspekte, der Fertigstellungstermine und der Bewirtschaftung des Gesamtbudgets eingerichtet hat.

60. Auf die in der „Gemeinsamen Erklärung zur Gebäudepolitik der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union“ vom 17.12.2009 enthaltene Aufforderung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union hin haben die Organe der Europäischen Union eine gemeinsame Methodologie angenommen, die auf festgelegten Standards (DIN 277) und konkreten, objektiven und überprüfbaren Daten beruht.

Diese Methodologie ermöglicht es den Nutzern, die wichtigsten Indikatoren für eine effiziente Flächennutzung darzustellen.

Der auf seiner Website verfügbare Jahresbericht des Gerichtshofs enthält zahlreiche Informationen, die die Effizienz seiner Gebäudepolitik belegen können.

64. Die Verwaltung des Gerichtshofs nutzt die DIN 277 ohne Abweichung oder Änderung. Die Anpassung des Instruments zum Flächenmanagement an die Bedürfnisse des Gerichtshofs und vor allem an die architektonische und räumliche Konfiguration seines Gebäudekomplexes ist angemessen und berührt nicht die Vergleichbarkeit seiner Daten.

85. Das vom Gerichtshof gemietete Gebäude (T/Tbis) kostet jährlich 270 Euro/m², was einen vom Gastland gewährten Vorzugspreis darstellt, der erheblich unter dem Marktpreis der Stadt Luxemburg liegt (564 Euro/m² – siehe Abbildung 12).

Es ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof beschlossen hat, das Gebäude T/Tbis, obwohl es seinen Flächenbedarf übersteigt, weiterhin als Ganzes zu mieten statt ein kleineres, aber sehr viel teureres Gebäude anzumieten. Im Übrigen wird das Gebäude T/Tbis auch nur als Ganzes vermietet.

Der Gerichtshof war daher nicht in der Lage, nur einen Teil der Fläche befristet zu mieten.

Die Anmietung des gesamten Gebäudes hat es dem Gerichtshof ermöglicht, die Flexibilität, die die zusätzliche Fläche bietet, voll zu nutzen. Dies hatte Vorteile für andere Organe, die nach Maßgabe ihres punktuellen Bedarfs die Zustimmung des Gerichtshofs erhalten haben, ihre Büros in einem Teil des Gebäudes einzurichten, um diesen Bedarf zu decken. Dies gilt für den Rechnungshof, das Übersetzungszentrum, das EPSO und die Europäische Investitionsbank.

Darüber hinaus konnte der Gerichtshof die nicht genutzten Flächen aufgrund von Vertraulichkeits- und Sicherheitserfordernissen nicht an private Unternehmen untervermieten.

Nicht unerheblich ist auch, dass der Gerichtshof wegen des für Ende August 2019 geplanten Auszugs in den letzten beiden Jahren nicht in der Lage war, den nicht genutzten Teil des Gebäudes weiter unterzuvermieten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1

Der Gerichtshof pflichtet dieser Empfehlung inhaltlich bei und weist darauf hin, dass er seit langem eine klare und beständige Gebäudestrategie verfolgt, die sich über die Jahre als erfolgreich erwiesen hat.

Der Gerichtshof plant seine Gebäudeentwicklung in Abstimmung mit den luxemburgischen Behörden sorgfältig, und zwar nach Maßgabe seines mittel- und langfristigen Bedarfs und unter Einbeziehung einer Analyse der verschiedenen möglichen Optionen. Die Ergebnisse dieser Planung werden sowohl in den jährlichen Tätigkeitsberichten als auch in anderen Strategiepapieren des Organs formalisiert.

Empfehlung 2

Der Gerichtshof pflichtet dieser Empfehlung bei, zumal er die Arbeitsbedingungen und die Flächenzuteilung regelmäßig evaluiert und die entsprechenden Entwicklungen und Änderungen sowohl auf dem privaten Markt als auch bei anderen nationalen oder internationalen öffentlich-rechtlichen Institutionen und Einrichtungen kontinuierlich verfolgt.

Empfehlung 3

Der Gerichtshof pflichtet dieser Empfehlung bei, soweit sie sich darauf bezieht, die Finanzierung seiner Bauvorhaben weniger komplex zu gestalten. In diesem Sinne hat der Gerichtshof unter Rückgriff auf die einschlägigen Bestimmungen der Haushaltsordnung beschlossen, die in Kürze durchzuführenden Arbeiten zur Sicherung seiner Gebäude mittels eines Darlehens zu finanzieren, das er unmittelbar bei einem Finanzinstitut aufnehmen wird.

Empfehlung 4

Der Gerichtshof pflichtet dieser Empfehlung bei. Die bei ihm eingeführten Verfahren zur Verwaltung komplexer Bauvorhaben haben sich bei jeder Gelegenheit bestens bewährt (insbesondere bei den Bauvorhaben CJ4, CJ8 und derzeit CJ9).

Diese Verfahren sind das Ergebnis einer ausgezeichneten Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Behörden und der wirksamen Beteiligung des Gastlandes an der Durchführung dieser Projekte. Dass das Organ vom Sachverstand,

vom Personal und von der moralischen Autorität der öffentlichen Verwaltung des Gastlandes profitieren konnte, ermöglichte nicht nur eine termin- und kostengerechte Fertigstellung der Vorhaben, sondern auch eine erhebliche Einsparung von Haushaltsmitteln.

Die vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Gastland und dem Gerichtshof wurden über die Jahre fortwährend verbessert. Sie sind derzeit ausgewogen und stellen eine wirksame Beteiligung des Gerichtshofs sicher, so dass er, wie vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 2/2007 empfohlen (Rn. 45), über „vollständige administrative, technische und finanzielle Gestaltungsbefugnisse“ für seine Immobilienvorhaben verfügt.

Der Gerichtshof wurde und wird dabei von einem externen Berater unterstützt, dessen Aufgabe es ist, die ordnungsgemäße Durchführung der vertraglichen Vereinbarungen und deren Anwendung auf den festgelegten Rahmen zu überwachen.

Empfehlung 5

Der Gerichtshof pflichtet dieser Empfehlung bei und unterstreicht das Erfordernis einer engen interinstitutionellen Zusammenarbeit. Er steht uneingeschränkt zur Verfügung, um sich daran zu beteiligen und seine Erfahrungen zu teilen.

In Luxemburg ist die Groupe Interinstitutionnel de Coordination Immobilière (GICIL) das Forum für den Austausch einschlägiger Informationen. Diese Gruppe hat es außerdem bereits unternommen, die 2009 vom schwedischen Ratsvorsitz entwickelte Methodologie der Messung, Kategorisierung und Darstellung der Immobiliendaten zu aktualisieren und zu verfeinern, so dass die Jahresberichte der Organe, insbesondere der den Immobiliengeschäften gewidmete Anhang, relevante gemeinsame Indikatoren bereitstellen können, die einen Vergleich zwischen den Organen erleichtern.

Antworten der Europäischen Zentralbank

ZUSAMMENFASSUNG

III. Die EZB merkt an, dass (i) sie über eine formalisierte Gebäudestrategie verfügt, die regelmäßig überprüft wird (siehe auch Anmerkung der EZB zu Empfehlung 1) und eine büroraumbezogene Planung beinhaltet, (ii) sie nicht zu den Institutionen gehörte, die in Bezug auf große Bauprojekte untersucht wurden (siehe Ziffer 43), und (iii) die Überwachung und Berichterstattung durch die EZB über ihren Gebäudebestand vom Europäischen Rechnungshof als „gut entwickelt“ bewertet wurde (siehe Ziffer 62).

IV. Bei der Planung ihres Immobilienbedarfs berücksichtigt die EZB unterschiedliche Szenarien, wie etwa Telearbeitsregelungen und Bereiche für gemeinschaftliches Arbeiten. Des Weiteren führt sie zurzeit ein NWoW-Pilotprojekt durch, das neue Konzepte für die Büroflächenplanung und tätigkeitsbasiertes Arbeiten beinhaltet. Das Pilotprojekt startete im Januar 2018 mit einer Testetage im Hauptgebäude, weitere Testetagen in den übrigen Gebäuden sollen folgen. Die Resonanz aus den am Projekt beteiligten Geschäftsbereichen wird mittels Kundenrückmeldeverfahren laufend überwacht und ausgewertet. Das ermittelte Verbesserungspotenzial wird zwecks Folgemaßnahmen erfasst oder, sofern möglich, unverzüglich umgesetzt. Eine abschließende Auswertung kann erst gegen Ende des Projekts erfolgen (für 2020 vorgesehen), wenn die meisten Geschäftsbereiche Erfahrung mit den Testetagen gesammelt haben.

V. Siehe Punkt (ii) der Anmerkung der EZB zu Abschnitt III der Zusammenfassung.

VIII. Auf Grundlage der Bemerkungen und Schlussfolgerungen in diesem Prüfungsbericht geht die EZB davon aus, dass ausschließlich die empfohlenen Punkte (a) und (b) an sie gerichtet sind. Es wird zudem auf die Anmerkungen zu den einzelnen Empfehlungen weiter unten verwiesen.

In Bezug auf die empfohlenen Punkte (c) und (d) wird darauf hingewiesen, dass die EZB nicht zu den Institutionen gehörte, deren Finanzierungsmechanismen und Verwaltungsverfahren für große Bauvorhaben untersucht wurden (siehe Ziffer 43). In Bezug auf den empfohlenen Punkt (e) stellt der Hof fest, dass die Überwachung und Berichterstattung über den Gebäudebestand der EZB „gut entwickelt“ war (siehe Ziffer 62).

BEMERKUNGEN

14. Die EZB ist die einzige überprüfte EU-Institution, deren Büroräume sich in Frankfurt befinden. Die Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit mit den im Bericht angeführten anderen EU-Institutionen sind daher beschränkt.

27. Siehe Anmerkung der EZB zu Abschnitt IV der Zusammenfassung.

Im Rahmen der laufenden Überwachung des NWoW-Pilotprojekts der EZB (ab Januar 2018) ergab die Evaluierung ferner, dass so ein besseres Ergebnis erzielt wird als mit dem bisherigen Bürokonzept und rund 20 % mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Dies deutet in vorläufiger Betrachtung auf eine Senkung der Gesamtkosten je Arbeitsplatz hin. Da das Projekt noch läuft (es soll 2020 abgeschlossen sein), ist noch keine genaue Bewertung der potenziellen wirtschaftlichen und sonstigen Vorteile von NWoW möglich.

31. Das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Zentralbank über den Sitz der Europäischen Zentralbank bietet keine Vorrechte in Form von Steuerbefreiungen, die über das hinausgehen, was das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vorsieht.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Empfehlung 1

Die EZB begrüßt diese Empfehlung. Sie verfügt über eine im Juli 2017 vom Management genehmigte Gebäude-/Immobilienstrategie. Diese Strategie wurde im zweiten Quartal 2018 einer Überprüfung unterzogen (einschließlich einer Aktualisierung der diversen Entwicklungsoptionen) und im August 2018 vom Management genehmigt.

Empfehlung 2

Die EZB begrüßt diese Empfehlung. Sie wird das NWoW-Pilotprojekt (das im Januar 2018 startete und 2020 abgeschlossen sein soll) im Hinblick auf wirtschaftliche Kosten und Nutzen auswerten und prüfen, ob sie die Ergebnisse in die strategischen Überlegungen zur Weiterentwicklung der entsprechenden Richtlinien einfließen lässt.

Empfehlung 3

Die EZB geht davon aus, dass Empfehlung 3 nicht an sie gerichtet ist. Siehe Anmerkung zu Abschnitt VIII der Zusammenfassung.

Empfehlung 4

Die EZB geht davon aus, dass Empfehlung 4 nicht an sie gerichtet ist. Siehe Anmerkung zu Abschnitt VIII der Zusammenfassung.

Empfehlung 5

Die EZB geht davon aus, dass Empfehlung 5 nicht an sie gerichtet ist. Siehe Anmerkung zu Abschnitt VIII der Zusammenfassung.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	6.6.2017
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die geprüften Stellen	19.7.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	5.12.2018
Eingang der offiziellen Antworten in allen Sprachfassungen	Europäisches Parlament: 23.11.2018 Rat der Europäischen Union: 15.11.2018 Europäische Kommission: 30.11.2018 Gerichtshof der Europäischen Union: 18.12.2018 Europäische Zentralbank: 27.11.2018

DE PDF ISBN 978-92-847-1621-0 1977-5644 doi:10.2865/214 QJ-AB-18-033-DE-N
DE HTML ISBN 978-92-847-1605-0 1977-5644 doi:10.2865/66722 QJ-AB-18-033-DE-Q

Die Organe der EU wenden rund 11 % ihrer für Verwaltungsausgaben vorgesehenen Haushaltsmittel für Gebäude auf. Die Zusammensetzung des Gebäudebestands ist unterschiedlich und hängt vom Mandat und von der Organisationsstruktur der einzelnen Organe ab, wobei es sich jedoch bei einem erheblichen Teil der genutzten Flächen um Büroräume handelt. Die Kommission verfügt über den größten Gebäudebestand, von dem mehr als 80 % als Büroflächen genutzt werden.

Der Hof untersuchte, wie die fünf Organe mit den meisten Büroräumen (Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und EZB) ihre diesbezüglichen Ausgaben verwalten. Die Prüfung erstreckte sich auf ihre Gebäude in Brüssel, Luxemburg und Frankfurt und umfasste einen Vergleich ihrer Daten und Verwaltungsverfahren mit denen anderer Organe und Einrichtungen der EU.

Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Organe ihre Ausgaben für Büroräume wirtschaftlich verwalten und dass die Büroräume betreffenden Entscheidungen gut begründet waren. Sie arbeiten zusammen und wenden ähnliche Entscheidungsgrundsätze an. Allerdings sind ihre Gebäudestrategien nicht immer formalisiert und waren mitunter veraltet. Die Finanzierungsmechanismen für die vom Hof analysierten großen Bauvorhaben waren oft komplex und beeinträchtigten in einigen Fällen die Haushaltstransparenz. Die meisten dieser Vorhaben verzögerten sich, was in einigen Fällen zu zusätzlichen Kosten führte. Die meisten Organe überwachen ihren Gebäudebestand nicht in angemessener Weise. Die Organe sollten gemeinsame Indikatoren entwickeln und die Einheitlichkeit der Daten verbessern, die der Haushaltsbehörde vorgelegt werden.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.