



Abschließende Mitteilung

an die Deutsche Bundesbank

über die Prüfung

Baumaßnahmen für die Erweiterung der Zentrale der Deutschen Bundesbank in Frankfurt/Main zu einem Campus

Teil 1: Bedarfsplanung und Kosten

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 5 - 0001350/I

12. April 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1.	Vorbemerkungen	8
1.1	Prüfungsgegenstand	8
1.2	Rechtsgrundlage	8
1.3	Nachhaltigkeits- und Klimaschutzpolitik	9
1.4	Planungsstände	11
1.4.1	Ausgangslage	11
1.4.2	Entscheidung Campus (2016)	12
1.4.3	Planung Campus mit Neubauten (2020 bis 2023)	12
1.4.4	Neuplanung Campus mit Bestandsbauten (April 2023)	13
2	Bedarfsplanung Campus mit Neubauten (2016 bis 2023)	14
2.1	Flächenbemessung für Büroräume aus dem Jahr 2019	15
2.2	Bedarfsplanung unter Berücksichtigung moderner Bürokonzepte und Organisationsformen (2016 bis 2023)	18
2.3	Planungsänderungen (2020 bis 2023)	23
3	Bedarfsplanung Campus mit Bestandsbauten (April 2023)	26
3.1	Büro-Arbeitsplatzbedarf	27
3.2	Baukosten	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BBankG *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesbank *Deutsche Bundesbank*

Büro-NUF *Büro-Nutzungsfläche*

K

Kita *Kindertagesstätte*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

0 Zusammenfassung

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) plant, ihre Beschäftigten der Zentrale an einem Standort in Frankfurt Ginnheim (Campus) zusammenzuführen. Sie ließ hierfür die Wirtschaftlichkeit untersuchen, führte einen städtebaulichen und einen Realisierungswettbewerb durch und beauftragte die Erstplatzierten mit der Erarbeitung der Vorentwurfsplanung. Nach den Plänen der Bundesbank sollten nach dem Abbruch mehrerer Bestandsgebäude auf dem Campus für rund 3,59 Mrd. Euro¹ vier Bürogebäude, eine neue Kindertagesstätte (Kita), ein neues Sportzentrum, ein Gastronomiepavillon sowie ein Logistikzentrum entstehen. Im April 2023 beschloss der Vorstand der Bundesbank, die Neubaupläne nicht umzusetzen. Er will nur noch einen Teil der Büroarbeitsplätze schaffen und diese vordringlich in noch zu sanierenden Bestandsgebäuden unterbringen. Auf drei der Büroneubauten will der Vorstand ganz verzichten. Darüber hinaus beabsichtigt er, die Kita zu sanieren und das Sportzentrum sowie das Logistikzentrum kleiner als ursprünglich geplant umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Bundesbank bei der Planung des Campus geprüft. Er hat sich in diesem ersten Teil der Mitteilung mit den Bedarfsplanungen für das Wettbewerbsverfahren und für die Neuausrichtung des Campus befasst. In einem zweiten Teil hat er sich zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Campus geäußert. Die Bundesbank hat zu den Prüfungsergebnissen am 22. Januar 2024 Stellung genommen. Die Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Mitteilung berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Obwohl seit mehreren Jahren Geschäftsprozesse verstärkt digitalisiert ablaufen, hat die Bundesbank für die Bedarfsplanungen aus dem Jahr 2020 Raumgrößen vorgegeben, die sie bereits im Haupthaus aus den 1970er Jahren umgesetzt hat und die über den bis dahin geltenden Höchstflächenvorgaben für Bundesministerien liegen. Hätte die Bundesbank die Höchstflächenvorgaben beachtet, hätte sie mindestens 5 400 m² Büro-Nutzungsfläche (Büro-NUF) einsparen können. Das entspricht fast 1,7 Mrd. Euro Investitions- und Lebenszykluskosten. Es ist nicht erkennbar, dass die Bundesbank bei der Bedarfsplanung aus dem Jahr 2020 einer wirtschaftlichen Flächennutzung den Vorrang eingeräumt hat.

Die Bundesbank sollte ihren Raum- und Flächenbedarf auf das erforderliche Maß beschränken. Bei ihren Bedarfsermittlungen sollte sie eine hohe Flächeneffizienz erreichen.

Die Bundesbank hat erwidert, die Höchstflächenvorgaben für Bundesministerien gelten für sie nicht. Ihre eigenen Dienstbestimmungen orientierten sich jedoch an den Vorgaben. Für das hybride Arbeiten habe sie ihre Dienstbestimmungen im Jahr 2023 entsprechend überarbeitet. Die Bundesbank habe mit der Projektanpassung ihren

¹ Kostenrahmen der Bundesbank Stand 1. Quartal/2021.

Raum- und Flächenbedarf auf das erforderliche Maß beschränkt und deutlich reduziert. Die vom Bundesrechnungshof angeführten Investitions- und Lebenszykluskosten von 1,7 Mrd. Euro blieben wegen der Projektanpassung ein Rechenexempel.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung und Empfehlung. Die Bundesbank ist bei der Bedarfsplanung aus dem Jahr 2020 von unwirtschaftlichen Raumgrößen ausgegangen. Sie hat zwar im Jahr 2023 hybrides Arbeiten in ihren Dienstbestimmungen berücksichtigt. Ob die Flächenvorgaben der überarbeiteten Dienstanweisung und deren Umsetzung in das Projekt auch flächeneffizient sind, hat sie in der Stellungnahme nicht nachgewiesen. Die Bundesbank sollte sich an den für den Bundesbau geltenden Vorschriften orientieren. (Tz. 2.1)

- 0.2 Die Bundesbank ließ bereits in dem Jahr 2016 mehrere Untersuchungen zu modernen Bürokonzepten und mobilem Arbeiten erstellen. Die Ergebnisse flossen nicht in die Bedarfsplanung ein. Die Bundesbank überarbeitete ihren Bedarfsplan auch nicht, obwohl sich mobiles Arbeiten auch bei ihr durchgesetzt hat und somit viele Büros leer stehen würden. Sie hielt an Zellenbüros und festen Arbeitsplätzen fest und beauftragte die entsprechenden Planungen für den Campus.

Die Bundesbank hat bei ihren Planungen Erkenntnisse aus vorangestellten Gutachten ausreichend zu berücksichtigen. Sie hat nicht nur Aspekte der Effizienz und Konsistenz, sondern insbesondere auch die Suffizienz zu berücksichtigen.

Die Bundesbank teilte mit, sie habe erst nach Auswertung einer Beschäftigtenumfrage aus dem Jahr 2021 erkennen können, dass mobiles Arbeiten den geregelten Betrieb der Bundesbank sicherstellen könne. Der Vorstand habe dann in enger Taktung von Dezember 2022 bis Februar 2023 die entsprechenden Entscheidungen gefällt. Die Bundesbank habe die Projektanpassung noch initiiert, bevor die Entwurfsplanung für die Neubauten begann. Sie bestätige und verfolge die vom Bundesrechnungshof genannten Planungsgrundsätze bei ihrer Projektanpassung.

Eine schnelle Entscheidungsfindung lag nicht vor. So hat die Bundesbank mehr als sieben Jahre verstreichen lassen, bis sie Erkenntnisse aus den Untersuchungen zu modernen Bürokonzepten und mobilem Arbeiten im Bedarf für den Campus umgesetzt hat. Auch die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie hat sie nur zögerlich ausgewertet. Die Bundesbank hätte bereits im Jahr 2021 sowohl den Bedarf neu ermitteln als auch den Planungswettbewerb unter Beachtung des Vergaberechts anpassen können. Unnötige Planungen hätte sie somit vermieden. (Tz. 2.2)

- 0.3 Die Bundesbank hat während des Realisierungswettbewerbs erkannt, dass bei dem Siegerentwurf 17 000 m² Nutzungsfläche fehlten. Dennoch beauftragte sie die Planung. Obwohl die fehlende Nutzungsfläche nur mit kleineren Büros, mit einem größeren Bauvolumen oder mit Desksharing hätte kompensiert werden können, hielt die Bundesbank an ihren Flächenvorgaben und an ihrem Bauvolumen fest. Erst zwei Jahre nach dem Realisierungswettbewerb berücksichtigte sie Homeoffice und Desksharing und passte ihren Flächenbedarf an. Die Bundesbank will jetzt vorrangig

die Bestandsgebäude sanieren lassen. Die Planungen zu den Neubauten stoppte sie jedoch nicht. Die Bundesbank will gegebenenfalls darauf zurückgreifen, obwohl diese Planungen auf den Abbruch von mehreren Bestandsgebäuden aufbauen, die sie jetzt sanieren lassen will.

Die Bundesbank sollte bei sich ändernden Rahmenbedingungen zeitnah die Planungen anpassen. Die Planungen für die Neubauten sollte sie beenden und keine unnötigen Planungsleistungen mehr beauftragen oder abrufen.

Die Bundesbank hat diesen Feststellungen nicht widersprochen. Sie folge mit der initiierten Projektanpassung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof sieht mit der Projektanpassung seine Empfehlungen teilweise umgesetzt. Inwieweit die Bundesbank die Verträge mit den freiberuflich Tätigen angepasst hat, ließ sie jedoch offen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank diese Verträge wirtschaftlich abwickelt. (Tz. 2.3)

- 0.4 Der Vorstand der Bundesbank legte im April 2023 fest, dass die Desksharingquote 65 % betragen soll und 2 700 Büro-Arbeitsplätze für 4 500 Beschäftigte auf dem Campus zu schaffen seien. Die Bundesbank plant, diese Arbeitsplätze in den Bestandsgebäuden und in einem Neubau unterzubringen. Im Mai 2023 beschloss der Vorstand der Bundesbank, dass ihre Beschäftigten mindestens 40 % ihrer Arbeitszeit im Büro anwesend sein müssen. Die Bundesbank sollte ihren Bedarf nach diesem Beschluss des Vorstands ausrichten. Sie kann so gegebenenfalls auf den Neubau verzichten.

Die Bundesbank hat erwidert, bei einer Desksharingquote von 65 % benötige sie 2 925 Büro-Arbeitsplätze. Nach der Dienstvereinbarung hätten die Beschäftigten keinen Rechtsanspruch auf mobiles Arbeiten und auch keine Verpflichtung hierzu. Ein höherer Präsenzanteil als 40 % sei somit zulässig und könne auch eingefordert werden. Die Beschäftigten nähmen zudem ihre Präsenztage vornehmlich dienstags bis donnerstags wahr.

Sowohl die Berechnungen der Bundesbank als auch die Berechnungen des Bundesrechnungshofes beruhen auf Annahmen. Solange die Bundesbank die Präsenzzeiten ihrer Beschäftigten nicht ermittelt und ausgewertet, kann sie den tatsächlichen Bedarf an Büro-Arbeitsplätzen nicht bestimmen. Mehr Arbeitsplätze zu schaffen, damit die Beschäftigten alle von dienstags bis donnerstags arbeiten können, überzeugt nicht und ist unwirtschaftlich. Die Bundesbank sollte den tatsächlichen Präsenzanteil ihrer Beschäftigten ermitteln und daraus ihren Arbeitsplatzbedarf ermitteln. Dabei sollte sie die Präsenztage so organisieren, dass sie sich auf die fünf Werktage verteilen. (Tz. 3.1)

- 0.5 Obwohl die Bundesbank die Büroarbeitsplätze um fast 40 % reduziert hat und sie die Büroarbeitsplätze nicht mehr in Neubauten, sondern größtenteils in dem zu sanierenden Bestand unterbringen will, haben sich diese Reduzierungen nicht ausreichend auf den Kostenrahmen für die Neuausrichtung des Campus ausgewirkt. Ging die Bundes-

bank für die Neubauten einschließlich Haupthaus noch von 4,59 Mrd. Euro aus, so schätzte sie die Kosten für die Neuausrichtung des Campus auf 3,27 Mrd. Euro; das entspricht einer Reduzierung von nur 30 %. Der Bundesrechnungshof führt die hohen Kostenansätze sowohl für die Neubauten als auch für die Neuausrichtung des Campus auf den ungewöhnlich hohen Ausbaustandard sowie auf das geplante unterirdische Erschließungssystem zurück. Der Bundesrechnungshof hält weder diesen Ausbaustandard noch das unterirdische Erschließungssystem für notwendig.

Die Bundesbank hat die Neuausrichtung des Campus wirtschaftlich zu planen. Sie sollte sich hierbei an Kostenkennwerten von Gebäude mit vergleichbaren Nutzungen orientieren. Die Notwendigkeit des unterirdischen Erschließungssystems hat sie zu prüfen.

Die Bundesbank hat erklärt, die Neuausrichtung des Campus basiere nur auf Annahmen. Es sollten zunächst möglichst viele Arbeitsplätze nachgewiesen werden. Die Annahmen würden im Zuge der Projektanpassung verifiziert. Ein Kostenrahmen, der mit dem ursprünglichen Kostenrahmen verglichen werden könne, liege nicht vor. Die hohen Kostenansätze begründeten sich sowohl aus den lebenszyklus-orientierten Investitionen als auch aus Investitionen in die Sicherheit. Die Dimension des unterirdischen Erschließungssystems werde optimiert.

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Die Annahmen der Bundesbank basieren auf Kostenkennwerten aus der Planung für die Neubauten, Erfahrungswerten und einem auf die Neuausrichtung angepassten Mengengerüst. Dass es hierbei noch zu Veränderungen kommt, hat der Bundesrechnungshof nicht in Frage gestellt. Allerdings ist zweifelhaft, ob sich Kosten signifikant reduzieren lassen, ohne dass die Bundesbank ihre Anforderungen an die Ausstattung und die Konstruktion grundsätzlich anpasst. Die Bundesbank hat nicht nachgewiesen, dass die lebenszyklus-orientierten Investitionen wirtschaftlich und die unterirdische Erschließung notwendig ist. Der Bundesrechnungshof erwartet daher: Die Bundesbank muss der Umgestaltung des Campus eine wirtschaftliche Planung zu Grunde legen. (Tz. 3.2)

1. Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Bundesrechnungshof hat die Baumaßnahmen für die Erweiterung der Zentrale der Bundesbank in Frankfurt/Main zu einem Campus geprüft. Er hat die örtlichen Erhebungen bei der Bundesbank in Frankfurt im August 2022 begonnen und im Mai 2023 abgeschlossen.

In diesem ersten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit den Bedarfsplanungen für das Wettbewerbsverfahren und mit der Bedarfsplanung für die Neuausrichtung des Campus befasst. In einem zweiten Teil äußerte er sich zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise und Empfehlungen gegeben, die die Bundesbank bei ihren Planungen berücksichtigen sollte. Die Bundesbank nahm zu den Prüfungsergebnissen am 22. Januar 2024 Stellung. Die Stellungnahme ist in der vorliegenden abschließenden Mitteilung berücksichtigt.

1.2 Rechtsgrundlage

Die Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts.² Der Vorstand mit der Zentrale der Bundesbank hat die Stellung einer obersten Bundesbehörde. Die Hauptverwaltungen und Filialen haben die Stellung von Bundesbehörden.³ Die Bundesbank in ihrer Gesamtheit ist damit eine unmittelbare Bundesverwaltung.

Die Bundesbank wirkt an der Erfüllung der Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken mit, die Preisstabilität zu gewährleisten und verwaltet die Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland.⁴ Die Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG)⁵ zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig.⁶ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten entsprechend.⁷ Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat Richtlinien und Leitfäden zum wirtschaftlichen Handeln des Bundes erlassen. Dazu gehören für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere die Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für den Bundesbau die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau).⁸

² § 2 BBankG, zuletzt geändert durch Artikel 14 Absatz 3 BBankG vom 28. Juni 2021.

³ § 29 Absatz 1 BBankG.

⁴ § 3 BBankG.

⁵ Zuletzt geändert durch Artikel 14 Absatz 3 BBankG vom 28. Juni 2021.

⁶ § 12 a. a. O.

⁷ §§ 90, 111, 112 BHO.

⁸ BMF-Rundschreiben vom 24. September 2012 II A 3 - H 1005/07/0002, Allgemeine VV zur Änderung der Allgemeinen VV zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO).

Die Bundesbank hat rund 10 300 Beschäftigte. Davon sind 5 400 in der Zentrale und 4 900 in den Hauptverwaltungen und den Filialen tätig. Die Zentrale hat ihren Sitz in Frankfurt am Main im Stadtteil Ginnheim (Campus).

Die Bundesbank verwaltet ihren Immobilienbestand selbst und verfügt über eine interne Bauabteilung. Sie bedient sich weder der Bundesbauverwaltung noch der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Ihre Bautätigkeit bildet sich nicht im Bundeshaushalt ab, sondern in ihrer Plankostenrechnung.

1.3 Nachhaltigkeits- und Klimaschutzpolitik

Nachhaltigkeitsstrategie

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich im Jahr 1992 zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt und in den darauffolgenden Jahren entsprechende Ziele verabschiedet. Im Ergebnis dieser Vereinbarungen beschloss die Bundesregierung erstmals im Jahr 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland.⁹ Sie legte im Jahr 2010 ein „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ fest und benannte erste Schritte, um die Nachhaltigkeitsziele im Verantwortungsbereich der Bundesregierung zu erreichen. Die Bundesregierung entwickelt die Nachhaltigkeitsstrategie und das Maßnahmenprogramm fortlaufend weiter. Die letzte Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und ein neues Maßnahmenprogramm hat sie im Jahr 2021 unter anderem mit folgendem Inhalt beschlossen:

„Das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung muss sich auch im Verwaltungshandeln erweisen. Hierfür spricht nicht nur die notwendige Vorbildfunktion der öffentlichen Hand; ihre Aktivitäten haben auch selbst relevante Auswirkungen auf die Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Dabei gilt es, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte gleichermaßen zu beachten.“

Dies soll u. a. mit folgenden Maßnahmen erreicht werden:

- Bei Bau, Sanierung und Betrieb der Bundesliegenschaften werden, soweit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Betrachtung alternativer Lösungen vorzunehmen sind, (...) alle Varianten unter denselben energetischen Anforderungen betrachtet. Dabei sind Kosten für erhöhten Ausstoß von Treibhausgasen (CO₂-Preis) und die nicht monetären Nachteile

⁹ Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland, Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 14/8953.

aus erhöhtem Energieverbrauch zu berücksichtigen.¹⁰ Bei der monetären Bewertung ist mindestens der Preis nach § 10 Brennstoffemissionshandelsgesetz zugrunde zu legen.¹¹

- Bei der Bedarfsplanung werden zur Optimierung des Flächenbedarfs Suffizienzaspekte berücksichtigt, die u. a. die Wirkungen des Mobilen Arbeitens beachten.¹²

Die Bundesbank als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts soll sich an den Festlegungen des Maßnahmenprogramms orientieren.¹³

Klimaschutzprogramm

Die Bundesregierung hat im Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm verabschiedet. Ziel ist, dass Deutschland 55 % weniger klimaschädliche Treibhausgase bis zum Jahr 2030 ausstößt. Im Klimaschutzprogramm sind Maßnahmen zur Einsparung von CO₂ für alle Sektoren¹⁴ enthalten.¹⁵

Im Dezember 2019 hat der Deutsche Bundestag das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) verabschiedet und im Jahr 2021 novelliert.¹⁶ Darin heißt es unter anderem, Deutschland soll bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasneutralität erreichen. Daraus folgt die Anforderung, den gesamten Gebäudebestand des Bundes so zu sanieren, dass er klimaneutral betrieben werden kann. Einzelheiten hat das Kabinett in den Energieeffizienzfestlegungen für Bundesgebäude geregelt. Sie geben unter anderem vor, dass grundsätzlich Bestandsgebäude saniert werden müssen und Ersatzneubauten die „Ultima Ratio“ darstellen. Ungeachtet des Ziels, Klimaneutralität für Deutschland im Jahr 2045 zu erreichen, soll laut KSG die Bundesverwaltung bereits ab dem Jahr 2030 klimaneutral organisiert sein.¹⁷

Der Bundesbank als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts wird empfohlen, die Energieeffizienzfestlegungen umzusetzen.¹⁸

¹⁰ Abschnitt II, Nummer 1 d Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Beschluss der Bundesregierung vom 25. August 2021, sowie § 13 Absatz 1 KSG vom 12. Dezember 2019, geändert durch Gesetz am 18. August 2021.

¹¹ § 2 Absatz 3 Allgemeine VV zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima), sowie § 13 Absatz 1 KSG vom 12. Dezember 2019, geändert durch Gesetz am 18. August 2021.

¹² Abschnitt II, Nummer 3 a Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Beschluss der Bundesregierung vom 25. August 2021.

¹³ Anwendungsbereich Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Beschluss der Bundesregierung vom 25. August 2021.

¹⁴ Die Sektoren sind: Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Landnutzung und Abfallwirtschaft.

¹⁵ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, BMUV, Stand 8. Oktober 2019.

¹⁶ KSG vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert wurde.

¹⁷ Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu- und Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes, Beschluss des Bundeskabinetts vom 21. August 2021.

¹⁸ Ebenda.

1.4 Planungsstände

1.4.1 Ausgangslage

Die Zentrale der Bundesbank liegt ca. 2 km in nordwestlicher Richtung von der Frankfurter Innenstadt entfernt im Stadtteil Ginnheim. Auf dieser Liegenschaft befinden sich 15 Bestandsbauten, die mehrheitlich in den späten 1960er Jahren errichtet und in den folgenden Jahrzehnten um weitere Gebäude ergänzt wurden.

Das zentrale Element bildet das Haupthaus. Es hat 13 Stockwerke, ist ca. 60 Meter hoch und ca. 220 Meter lang. Dort sind neben umfangreichen Büroflächen unter anderem ein Foyer und eine Kantine untergebracht. Im 12. Stockwerk hat der Vorstand der Bundesbank seine Büroräume. Im 13. Stockwerk befinden sich repräsentative Besprechungsräume. Weitere Büros befinden sich im fünfgeschossigen, etwa 120 m langen Nordbau und in den Südbauten 1 bis 5.

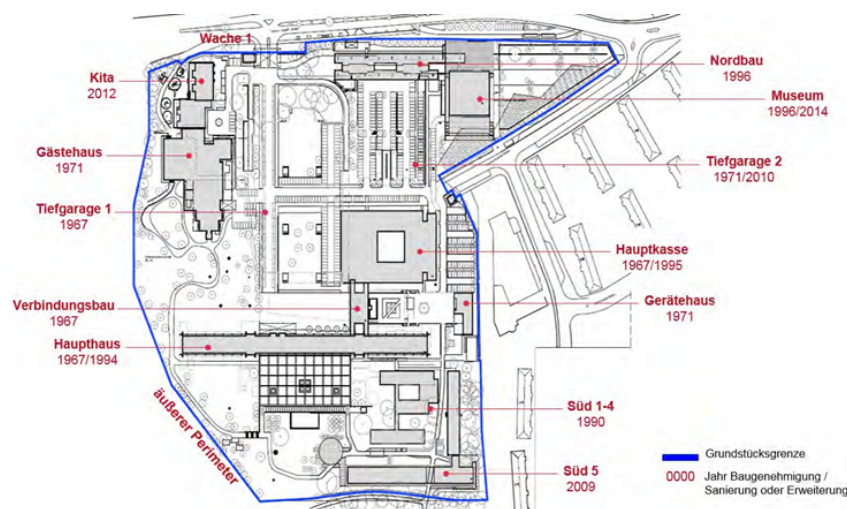
Die Hauptkasse liegt nördlich des Haupthauses und ist mit ihm durch ein eingeschößiges Gebäude verbunden. Sie ist ein viergeschossiger Bau mit einem zentral liegenden Atrium.

Das im Jahr 1999 errichtete und im Jahr 2014 sanierte Geldmuseum ist ein fünfgeschossiger kompakter Block am Ende des Grundstücks. Im Gebäude sind neben dem Museum auch die Bibliothek der Bundesbank und Büros untergebracht. Die Bundesbank verfügt zudem über eine eigene Kita, die im Jahr 2014 in Betrieb genommen wurde. Zusätzlich befinden sich auf dem Gelände eine Sportstätte mit Trainingshalle, ein Gästehaus sowie Wachen für die Bundespolizei. Die Bundesbank hat zwei Tiefgaragen.

Abbildung 1

Bestandsplan Bundesbankgelände (Stand 2019)

Planungsgrundlage der Bundesbank für die Umgestaltung des Standorts zu einem Campus.



1.4.2 Entscheidung Campus (2016)

Die Bundesbank beschloss im Jahr 2016, ihre Beschäftigten der Zentrale an einem Standort in Frankfurt zusammenzuführen. Das Haupthaus sollte generalsaniert werden. Sie ließ im Jahr 2016 die Wirtschaftlichkeit mehrerer Unterbringungsvarianten untersuchen. Im Ergebnis entschied sie, die vorhandene Liegenschaft in Ginnheim zu einem Campus zu erweitern.

1.4.3 Planung Campus mit Neubauten (2020 bis 2023)

Die Bundesbank führte im Jahr 2020 auf der Grundlage eines vorgeschalteten städtebaulichen Wettbewerbs einen Realisierungswettbewerb durch.¹⁹ Auf dem Campus sollten insgesamt 5 200 Arbeitsplätze entstehen, davon 4 900 Büroarbeitsplätze und 300 Sonderarbeitsplätze z. B. für Hausmeister und Postboten. Der Siegerentwurf sieht wie folgt aus:

Die Südbauten 1 bis 5, der Nordbau, das Gästehaus, die Sportstätte sowie die Kita sollen abgerissen werden. Auf diesen Flächen sollen vier neue Bürogebäude entstehen. Drei dieser Bürogebäude (Bürohaus West 1, Ost 1 und Ost 2) sind identisch entworfen, mit 13 Obergeschossen und eingeschossigen Sockelbauten. In den Sockelbauten sind Seminarräume, Foyers und Konferenzräume vorgesehen. Das vierte Bürogebäude (Bürohaus West 2) ist gegenüber der Hauptkasse geplant. Zudem ist eine neue Kita mit zwei Vollgeschossen, einer großen Dachterrasse und einem Atrium vorgesehen. Zusätzlich soll ein zweigeschossiges Sportzentrum mit einer Sporthalle, einem Fitness- und Physiotherapiebereich, Sportlerklausen sowie Gästeappartements entstehen. Ferner ist auf dem Gelände ein Gastronomiepavillon mit einem großzügigen Innen- und Außenbereich geplant. Ein neues Logistikzentrum soll sämtliche Infrastrukturen aufnehmen. Es soll über ein unterirdisches Erschließungssystem mit den Gebäuden verbunden werden. Von den zwei vorhandenen Tiefgaragen soll eine saniert und die andere ersetzt werden.

Im Jahr 2022 beauftragte die Bundesbank den Wettbewerbssieger mit den Vorplanungen für die Neubauten auf dem Campus. Das Ergebnis sollte bis Ende Juni 2023 vorliegen.

¹⁹ Die Bundesbank führte im Jahr 2018 ein Vergabeverfahren für das städtebauliche Gestaltungskonzept durch. Im Jahr 2020 erfolgte darauf basierend ein Architektenwettbewerb.

Abbildung 2

Pläne der Bundesbank für den Campus mit Neubauten (2020 bis 2023)

Die Bundesbank plante, ihren Büroarbeitsplatz-Bedarf überwiegend über die Neubauten abzudecken.



Quelle: Modell Bundesbank, Aufnahme und Beschriftung Bundesrechnungshof.

Die Sanierung des Haupthauses war nicht Bestandteil des Wettbewerbs. Die Planungsleistungen hat die Bundesbank in einem gesonderten Verfahren vergeben. Mit den Sanierungsarbeiten zum Haupthaus hat die Bundesbank im Jahr 2021 begonnen. Die Beschäftigten sind für die Zeit der Baumaßnahmen in Übergangsquartiere umgezogen. Die Hauptkasse und das Geldmuseum waren ebenfalls nicht Wettbewerbsbestandteil. Sie sollten nach Abschluss der Maßnahmen unter anderem energetisch und brandschutztechnisch ertüchtigt werden. Die Nord- und Südbauten sind freigezogen.

1.4.4 Neuplanung Campus mit Bestandsbauten (April 2023)

Die Bundesbank hat im April 2023 entschieden, das Projekt Campus mit Neubauten nicht umzusetzen. Sie will den Beschäftigten grundsätzlich mobiles Arbeiten an drei von fünf Tagen pro Woche gestatten. Dadurch sind weniger Büroarbeitsplätze notwendig. Die Bundesbank hat den Büro-Arbeitsplatzbedarf aus dem Jahr 2020 von 4 900 auf 2 700 reduziert. Sie ist dabei, die Verträge mit ihren rund 120 Vertragspartnern, wie Planungs- und Gutachterbüros sowie Rechtsanwaltskanzleien, die sie für die Umsetzung der Planung auf dem Campus abgeschlossen hat, an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Die ersten Überlegungen der Bundesbank zur Neuplanung des Campus sehen wie folgt aus:

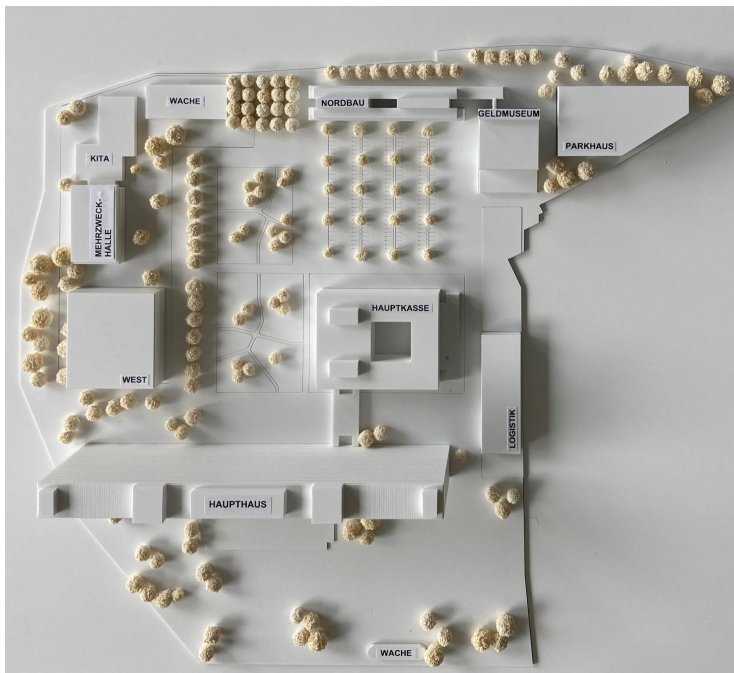
Die Südbauten 1 bis 5, das Gästehaus und die Sportstätte sollen nach wie vor abgerissen werden. Die Bundesbank will die Kita sanieren. Die vier bisher geplanten Büroneubauten

sollen entfallen. Stattdessen beabsichtigt die Bundesbank, nur noch einen mehrgeschossigen Büroneubau zu errichten. Für die darüber hinaus benötigten Büroflächen plant sie, den Nordbau zu sanieren und die Hauptkasse und das Geldmuseum so umzubauen, dass auch dort Büroflächen entstehen. Anstelle des Sportzentrums plant sie eine kleinere Sporthalle als Mehrzweckhalle, die für Sport und Veranstaltungen genutzt werden kann. Der Fitnessbereich, die Sportlerklausen und die Gästeappartements entfallen. Den Neubau des Logistikzentrums will die Bundesbank reduziert, d. h. flächenmäßig an die neuen Planungen angepasst, umsetzen. Die beiden Tiefgaragen möchte sie sanieren und für die noch fehlenden Stellplätze ein Parkhaus errichten lassen. Die Pläne zum Gastronomiepavillon will die Bundesbank nicht mehr umsetzen. Die unterirdische Erschließung will sie auf das technisch Erforderliche reduzieren.

Abbildung 3

Pläne der Bundesbank zum Campus mit Bestandsbauten (April 2023)

Die Bundesbank geht jetzt davon aus, dass sie ihren Büroarbeitsplatz -Bedarf überwiegend über den Gebäudebestand decken kann.



Quelle: Modell und Beschriftung Bundesbank, Aufnahme Bundesrechnungshof.

2 Bedarfsplanung Campus mit Neubauten (2016 bis 2023)

Für die Flächenbemessung von Büroräumen nutzte die Bundesverwaltung bis zum Juli 2023 die in den RBBau in Muster 13 Anlage 1 vorgegebenen „Höchstflächen für Geschäftszimmer

der Bundesbehörden“. Die Vorgaben stammen aus den 1950er Jahren. Sie enthalten nur Flächenansätze für Büroräume. Für andere notwendige Nutzungsflächenarten wie Kommunikations- und Begegnungsflächen, Besprechungsräume, Teeküchen, Sanitärräume, Räume für Akten, Kopierer, Drucker, Sportübungsräume und Erste-Hilfe-Räume gab es keine Flächenvorgaben.

Die Bundesbank verweist in ihrer Dienstbestimmung DB 2-21 auf die Vorgaben der RBBau und auf die Dienstbestimmung DB 1-11.

Nutzungskosten haben einen erheblichen Einfluss auf die Lebenszykluskosten von Gebäuden. Sie machen ungefähr 80 % der Gesamtkosten aus. Auf die Investitionskosten entfallen demnach nur 20 %.

2.1 Flächenbemessung für Büroräume aus dem Jahr 2019

Nach den im Jahr 2019 gültigen RBBau konnten unter anderem für Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen in einem Einzelbüro eine Büro-NUF bis zu 12 m² und für Referenten und Referentinnen in Bundesministerien eine Büro-NUF von bis zu 18 m² angesetzt werden. Bei einer gemeinsamen Unterbringung von zwei Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in einem Raum waren 18 m² und für jede weitere Person jeweils 6 m² anzusetzen.

Sachverhalt

Die Bundesbank hat in ihrer Dienstbestimmung 1-11 festgelegt, dass Beschäftigte ab einer Besoldungsstufe von A 15 einzelbüro-berechtigt sind. Zudem legte sie bei Mehrfachbelegung den Richtwert auf 10 m² Bürofläche pro Beschäftigten fest.

Im Februar 2019 befasste sich der Vorstand der Bundesbank mit dem Büroraumkonzept für den künftigen Campus. Er beschloss, an den bisherigen internen Vorgaben der Bundesbank zu Büros festzuhalten. Der Vorstand legte fest, die vorhandenen Raumgrößen des Haupthauses auch in den Neubauten umzusetzen. Die Büro-NUF für die Einzel- und Doppelbüros sollten demzufolge für alle Gebäude gleichermaßen 20 m² betragen. Das Haupthaus hatte die Bundesbank Anfang der 1970er Jahre in Betrieb genommen.

Im Jahr 2020 ließ die Bundesbank den Bedarf für den Campus auf der Grundlage des Vorstandsbeschlusses ermitteln. Die Bundesbank wollte im Haupthaus und in den Neubauten 4 511 Arbeitsplätze unterbringen. Für Einzelbüros seien eine Büro-NUF von 25 880 m², für Doppelbüros eine Büro-NUF von 30 170 m² und für Externe zusätzlich eine Büro-NUF von 1 300 m² erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat in der nachfolgenden Tabelle die Flächenvorgaben der Bundesbank mit den im Jahr 2020 für die Bundesverwaltung geltenden Höchstflächen der RBBau verglichen. Demzufolge überschreitet die Bundesbank mit ihren Flächenansätzen die Höchstflächenvorgaben um 5 405 m².

Tabelle 1

Vergleich Flächenvorgaben Bundesbank mit den Höchstflächen der RBBau

Bürotyp		Vorgaben Bundesbank		Vorgaben RBBau		Differenz
	Arbeitsplätze	Büro- NUF/Arbeits- platz (m ²)	Büro- NUF _{gesamt} (m ²)	Büro- NUF/Arbeits- platz (m ²)	Büro- NUF _{gesamt} (m ²)	
Einzelbüro	1 294	20,0	25 880	18,0	23 292	2 588
Doppelbüro	3 017	10,0	30 170	9,0	27 153	3 017
Externe	200	6,5	1 300	7,5	1 500	-200
Gesamt	4 511		57 350		51 645	5 405

Quelle: Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Die Bundesbank hatte im Jahr 2021 für den Campus - Haupthaus und Neubauten - einen noch nicht verbindlich festgelegten Kostenrahmen von 3,59 Mrd. Euro ermittelt. Demnach würde der m² Büro-NUF ca. 62 600 Euro und jeder Büro-Arbeitsplatz 796 000 Euro kosten.

Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank hat die Flächenvorgaben der RBBau weit überschritten. Sie hat den Flächenbedarf für die 4 511 Arbeitsplätze nicht auf das erforderliche Maß beschränkt. Mit dem Beschluss, die Raumgröße von 20 m² gelte auch für die Neubauten, legte sie die Grundlage für eine unwirtschaftliche Planung. Im Einzelnen:

Die Vorgaben der Bundesbank zu Raumgrößen - sowohl in ihrer Dienstbestimmung als auch konkret für diese Baumaßnahmen - sind nicht flächenwirtschaftlich. Sie gehen weit über die bis zum damaligen Zeitpunkt geltenden, aber bereits stark veralteten Höchstwerte der RBBau hinaus.²⁰ Ohne dass hierfür erkennbare Gründe vorliegen, hat die Bundesbank im Vergleich zu den Höchstwerten der RBBau 5 400 m² mehr an Büro-NUF beansprucht und damit Mehrausgaben von fast 1,7 Mrd. Euro über den gesamten Lebenszyklus der Gebäude in Kauf genommen. Der Bundesrechnungshof sieht es besonders kritisch, wenn die Flächen des Haupthauses und der Neubauten die gleichen Raumgrößen von 20 m² aufweisen sollen wie bereits in den 1970er Jahren. Damals führte und archivierte die Bundesbank ihre Akten noch in Papierform. Bereits im Jahr 2019 gehörten Papierakten wegen der fortschreitenden Digitalisierung der Arbeitsprozesse der Vergangenheit an. Computerarbeitsplätze sind wesentlich flächeneffizienter. Diese Entwicklung hätte der Vorstand der Bundesbank bei seinen Vorgaben nicht berücksichtigt. Einen Flächenbedarf in Anlehnung an den Standard der 1970er Jahre festzulegen, war weder sachgerecht noch wirtschaftlich.

²⁰ Siehe dazu auch Bemerkung „Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren“, Bundestagsdrucksache 20/6530 Nummer 22.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank ihren Raum- und Flächenbedarf auf das erforderliche Maß beschränkt. Ihre Dienstbestimmung hat sie daran anzupassen. Hierbei sollte sie sich an den Vorgaben für den sonstigen Bundeshochbau orientieren.

Stellungnahme

Die Bundesbank hat erwidert, die RBBau finde keine unmittelbare Anwendung auf ihre Bauvorhaben. Sie habe deshalb eigene Dienstbestimmungen erlassen, die sich an der RBBau orientierten. Mit ihren Flächenvorgaben für Einzelbüros unterschreite die Bundesbank die Vorgaben der RBBau. Für das zeitgemäße Arbeiten in offenen Bürostrukturen bietet die RBBau zudem keine Orientierung. Deshalb habe sich die Bundesbank dafür an den Erkenntnissen zum hybriden Arbeiten des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation orientiert. Sie habe ihre Dienstbestimmungen zu den Raumbellegungsgrundsätzen überarbeitet.

Die Bundesbank habe mit der Projektanpassung ihren Raum- und Flächenbedarf auf das erforderliche Maß beschränkt und die Bandbreite der Einzelzimmeransprüche deutlich reduziert.

Die vom Bundesrechnungshof angeführten Investitions- und Lebenszykluskosten von 1,7 Mrd. Euro blieben ein Rechenexempel. Sie seien durch die zwischenzeitlich initiierte Projektanpassung obsolet. Mit den genannten Entscheidungen und der damit einhergehenden Überarbeitung des Raum- und Flächenbedarfs komme die Bundesbank den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Obgleich die Bundesbank die RBBau im engeren Sinne nicht anwenden muss, hätte sie sich wegen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung daran orientieren müssen. Die Bundesbank hat keine Gründe genannt, die einen höheren Flächenansatz rechtfertigen würden. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Die Flächenvorgaben der Bundesbank für die Bedarfsplanung waren weder sachgerecht noch wirtschaftlich. Darüber hinaus trifft die Aussage der Bundesbank nicht zu, sie unterschreite mit ihren Flächenvorgaben für Einzelbüros die Vorgaben der RBBau. Die RBBau sah für Einzelbüros 18 m² vor. Die Bundesbank setzte für den Campus 20 m² an.

Die Bundesbank hat erklärt, ihre Dienstbestimmungen zu den Raumbellegungsgrundsätzen überarbeitet und dabei hybrides Arbeiten in offenen Bürostrukturen berücksichtigt zu haben. Nachgewiesen hat sie das nicht. Somit bleibt offen, ob die überarbeiteten Vorgaben der Bundesbank flächenwirtschaftlich sind.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung. Die Bundesbank muss ihren Raum- und Flächenbedarf auf das erforderliche Maß beschränken. Sie sollte sich an den für den Bundesbau geltenden Vorschriften orientieren.

2.2 Bedarfsplanung unter Berücksichtigung moderner Bürokonzepte und Organisationsformen (2016 bis 2023)

Spätestens seit der Coronapandemie hat sich Homeoffice auch bei Bundesbehörden flächendeckend durchgesetzt. Dieses Arbeitsmodell lässt sich insbesondere wegen der Digitalisierung der Arbeitsprozesse und einer hinreichenden Ausstattung mit geeigneter Hard- und Software unproblematisch umsetzen. Nicht mehr jeder Beschäftigte braucht einen festen Büro-Arbeitsplatz, wenn er regelmäßig nur an zwei bis drei Arbeitstagen im Büro arbeitet. Viele Arbeitgeber, unter anderem auch die Bundesverwaltung, haben dies erkannt und ihre Bürokonzepte, die Büroorganisation sowie den Flächenbedarf angepasst.

Sachverhalt

Gutachten Bürokonzepte (2016)

Im Jahr 2016 ließ die Bundesbank für das Haupthaus und für mögliche Neubauten verschiedene Bürokonzepte gutachterlich untersuchen. In dem Abschlussbericht stellten die Gutachter unter anderem die Vor- und Nachteile des Zellenbüros und des Multispace²¹ gegenüber:

- Das Zellenbüro sei als Einzelbüro für konzentriertes Arbeiten sehr geeignet. Bei mehr als einer Person in einem Zellenbüro sei die Akustik allerdings nicht optimal. Das Zellenbüro erschwere die Kommunikation und Koordination der Beschäftigten untereinander. Es sei wenig flexibel. Zudem habe es einen hohen Flächenverbrauch und räumliche Zusammenhänge von Organisationseinheiten seien schlecht möglich.
- Multispace sei übersichtlich und großzügig. Es habe eine hohe Flexibilität. Die Größe einzelner Bereiche sei nicht an das Fassadenraster gebunden. Zwischen den Beschäftigten seien eine intensive Kommunikation, enge Vernetzung und Teilnahme am Geschehen möglich. Allerdings hätte das Multispace einen höheren Geräuschpegel und Personenverkehr.

Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass das zukünftige Bürokonzept der Bundesbank unter anderem Konzentration, Kollaboration, Kommunikation und Gemeinschaft berücksichtigen müsse. Dies sei nicht ausschließlich mit Zellenbüros oder mit Multispace zu erreichen. Sie empfahlen eine Mischung aus beidem.

Die Gutachter betrachteten zudem die Auswirkungen auf den Arbeitsplatzbedarf, sollten sich mehrere Beschäftigte einen Schreibtisch teilen (sog. Desksharing). Sie verglichen die Belegung des Haupthauses mit verschiedenen Desksharingquoten. Grundlage dieser Untersu-

²¹ Unter Multispace wird eine Mischstruktur verstanden, bei der mehrere Büroformen kombiniert werden und den Nutzern parallel zur Verfügung stehen. Neben offenen Büroflächen gehören dazu unterschiedliche geschlossene Räume.

chungen bildete unter anderem die von den Gutachtern empfohlene Mischung aus Zellenbüros und Multispace. Nach den Berechnungen der Gutachter könnten im Haupthaus 2 125 Beschäftigte untergebracht werden, sofern sich zehn Beschäftigte acht Arbeitsplätze teilen (Desksharingquote 80 %). Zum Zeitpunkt der Untersuchungen hatten ca. 1 600 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz im Haupthaus. Die Beschäftigten der Bundesbank räumten dem Desksharing nur eine geringe Priorität bei der Umsetzung eines Büroraumkonzepts ein.

Bedarfsplanung (2020)

Die Bundesbank ließ im Jahr 2020 den Bedarf für den Campus ermitteln. Sie ging zum damaligen Zeitpunkt davon aus, dass auf dem Campus insgesamt 5 200 Arbeitsplätze unterzubringen seien. Davon sollten in den Neubauten 2 967 und im Haupthaus 1 544, zusammen 4 511 Arbeitsplätze eingerichtet werden. 689 Arbeitsplätze befanden sich im Bestand oder wurden als Sonderarbeitsplätze ausgewiesen, die in den Planungen nicht weiter zu berücksichtigen seien. Der Vorstand der Bundesbank gab vor, dass 30 % der Arbeitsplätze in Einzelbüros und 70 % der Arbeitsplätze in Doppelbüros entstehen sollten. Die Büros sollten eine Fläche von 20 m² aufweisen. Mit dieser Zielsetzung führte die Bundesbank im Jahr 2020 einen Planungswettbewerb durch. Sie hat das Vergabeverfahren im Jahr 2022 abgeschlossen und die entsprechenden Planungen beauftragt (siehe Tz. 1.4.3).²²

Analyse Bürokonzept (2021)

Die Bundesbank beauftragt im Januar 2021 ein Institut, hybrides Arbeiten für die Gesamtbank und für den Campus zu untersuchen. Das Institut führte Workshops durch und befragte die Beschäftigten. Es stellte unter anderem grundsätzlich fest: Mobiles Arbeiten bleibe auch in Deutschland dauerhaft hoch, flexible Arbeitsplatznutzungen mit dauerhaft hybriden Arbeitsmodellen haben sich durchgesetzt und immer mehr Beschäftigte seien bereit, den persönlichen Arbeitsplatz zu Gunsten eines höheren Anteils an mobilem Arbeiten aufzugeben. Dadurch beschleunige sich die Einführung flexibler Bürolösungen in der Breite. Neben zellulärer Arbeitsplatzangebote für einzelne Beschäftigte entstehe ein hoher Anteil an offenen Flächen für offene Arbeitsplatzzonen. Diese Arbeitsplatzzonen dienten auch dem Erhalt einer Flächeneffizienz und federten Nutzungsspitzen an einzelnen Wochentagen ab. Der Flächenbedarf steige künftig pro anwesendem Beschäftigten, da sich der Anteil am Komfort erhöhe, wie geschlossene Raumeinheiten, Besprechungsbereiche oder Projektflächen. Jedoch sinke der Flächenbedarf für alle Beschäftigten.

In Bezug auf den Campus Bundesbank erklärte das Institut, ca. 83 % der Beschäftigten der Bundesbank wollten einen Teil ihrer Arbeit im Homeoffice erledigen. Die Bundesbank hatte bereits viele Jahre zuvor Telearbeit eingeführt.

²² Auftragsbekanntmachung: Tenders Electronic Daily (TED) Az.: 2021/S 157-416518 vom 16. August 2021, 2022/S 057-150145 vom 22. März 2022; 2022/S 057-150146 vom 22. März 2022.

Das Institut untersuchte auch Varianten mit Anwesenheitsquoten zwischen 50 und 100 %, um den künftigen qualitativen und auch quantitativen Büroflächenbedarf für den Campus einschätzen zu können. Nach den Berechnungen des Instituts benötigte die Bundesbank bei einer vollen Anwesenheit 5 000 Büro-Arbeitsplätze und 65 000 m² Büro-NUF, bei 70-prozentiger Anwesenheit 3 545 Büro-Arbeitsplätze und 43 154 m² Büro-NUF und bei einer 50-prozentigen Anwesenheit der Beschäftigten 2 575 Büro-Arbeitsplätze und 31 756 m² Büro-NUF.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Empfehlungen mit den Arbeitsplätzen und dem Flächenbedarf dargestellt.

Tabelle 2

Arbeitsplatzanzahl und Büro-Nutzungsflächenbedarf unter Berücksichtigung verschiedener Anwesenheitsquoten

	Analyse des Instituts		
	Vorgabe Bundesbank	Variante	
Anwesenheitsquote in %	100	70	50
Arbeitsplatzanzahl	5 000 ¹	3 545	2 575
Büroflächen in m ²	65 000	43 575	31 756

Erläuterung:

¹ Die Analyse ging nur von Beschäftigten der Bundesbank aus. Die Bundesbank sah allerdings auch noch 200 Arbeitsplätze für Externe vor.

Quelle: Analyse „Hybrides Arbeiten auf dem Campus der Bundesbank“ vom 29. Juni 2022, aufgestellt vom Bundesrechnungshof.

Die Bundesbank hat das Planungsbüro im November 2022 erneut auf den Planungsauftrag des Vorstands hingewiesen. Es sollten nach wie vor ausschließlich Zellenbüros umgesetzt, Desksharing nicht angewendet, 30 % der Büros als Einzelbüros mit 20 m² ausgebildet, 70 % der Büros mit bis zu vier Personen und 10 m² je Person belegt und in den Neubauten weiterhin 2 967 Arbeitsplätze geschaffen werden. Zudem sollten für das Haupthaus die Arbeitsplätze von 1 554 auf 1 044 reduziert werden.

Grund für die Reduzierung der Arbeitsplätze im Haupthaus seien unter anderem baurechtliche Anforderungen, durch die weniger Arbeitsplätze als bisher geplant untergebracht werden könnten. Auch seien die Planungsbüros fehlerhaft von 1 550 Arbeitsplätzen ausgegangen. In der Realität seien nur 1 224 Arbeitsplätze im Haupthaus verortet gewesen. Weitere Begründungen lagen den Unterlagen nicht bei. Den Gesamtbedarf reduzierte die Bundesbank auf 4 500 Arbeitsplätze. Inwiefern in diesem Bedarf die bisher eingeplanten 200 Externen enthalten sind, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank hat zwar frühzeitig und umfangreich Bürokonzepte und moderne Arbeitsformen untersuchen lassen. Sie hat die Ergebnisse jedoch nicht bei ihren Überlegungen berücksichtigt. So hielt sie an einem nicht mehr zeitgemäßen Bürokonzept mit großzügigen Büroflächen fest und beharrte auf fest zugeordnete Arbeitsplätze für jeden Beschäftigten. Die Bundesbank ließ die Hinweise sowohl der Gutachter als auch des Instituts und die sich daraus bietenden Chancen für einen zukunftsfähigen Campus ungenutzt. Im Einzelnen:

Obwohl bereits im Jahr 2016 die Gutachter in ihrem Abschlussbericht empfahlen, dass die Mischung aus Zellenbüros und Multispace den Anforderungen an ein modernes und zukunftsfähiges Bürokonzept am besten entspreche, hat sich die Bundesbank gegen dieses Konzept entschieden. Ungeachtet der Hinweise zu den Nachteilen des Zellenbüros fiel die Wahl der Bundesbank auf die wenig zukunftsfähige Variante der Zellenbüros. Die Bundesbank nahm somit sowohl Mehrkosten für den höheren Flächenverbrauch als auch weniger gute Arbeitsbedingungen für ihre Beschäftigten in Kauf. Dies trifft zumindest für die Zellenbüros zu, in denen mehrere Beschäftigte unterzubringen sind.

Darüber hinaus hat die Bundesbank versäumt, ernsthaft die Hinweise der Gutachter zu Flächeneinsparungen mit Hilfe von Desksharing sowohl bei der Bedarfsplanung als auch bei der Auslobung des Wettbewerbs in Betracht zu ziehen. Die Bundesbank hat dadurch nicht nur hingenommen, dass das Haupthaus nicht ausgelastet sein könnte, sie hat auch einen höheren Bedarf für die Neubauten erzeugt. Auch wenn die öffentliche Verwaltung im Jahr 2016 Desksharing noch nicht umfassend nutzte, so bestimmte spätestens mit Beginn der Pandemie im Jahr 2020 mobiles Arbeiten die Arbeitswelt. Die Bundesbank hätte umgehend ihren Bedarf an Büroarbeitsplätzen neu bewerten müssen. Auch als sich im Jahr 2021 sehr deutlich abzeichnete, dass sich mobiles Arbeiten durchsetzt und die Mehrheit der Beschäftigten diese Arbeitsmodelle künftig einfordern würden, hat die Bundesbank dies und die sich daraus ergebende Chance, Desksharing einzuführen, nicht berücksichtigt. Zwar hat sie noch das Institut beauftragt, hybrides Arbeiten zu untersuchen und Workshops durchzuführen. Sie hat aber die Planungen zum Campus beauftragt, ohne das Ergebnis der Untersuchungen abzuwarten. Die Bundesbank hat die Planungen auch dann nicht gestoppt, als das Institut eindeutig zu dem Ergebnis kam, dass es ein Zurück zu Zeiten vor der Pandemie nicht geben würde, mobiles Arbeiten sich durchsetzt und dadurch viele Büros künftig leer stehen würden. Die Bundesbank hat diese Erkenntnisse ignoriert und die Planungen unverändert weiter vorangetrieben. Allein mit der konservativsten Empfehlung des Instituts aus dem Jahr 2021 hätte die Bundesbank die Investitionskosten um ca. 1,341 Mrd. Euro reduzieren können. Auch die Nutzungskosten hätten sich durch die Reduzierung der Flächen wesentlich verringert. Dies hätte nochmal das Vierfache der eingesparten Investitionskosten ausgemacht (siehe auch Tz. 2).

Die Bundesbank hat den Bedarf an Arbeitsplätzen im Haupthaus von ursprünglich 1 554 auf 1 044 Arbeitsplätze verringert, ohne die fehlenden Arbeitsplätze über die Neubauten zu kompensieren. Dies erweckt den Anschein, als ob die Bundesbank bei ihren ursprünglichen Bedarfsplanungen Reserve-Arbeitsplätze eingeplant hat, die sie jetzt aufgibt. Es bleibt unklar, ob der Bedarf von insgesamt 5 200 Büro-Arbeitsplätzen (inklusive Externe) für das

Haupthaus und die Neubauten tatsächlich bestand. Im Übrigen ist die späte Erkenntnis der Bundesbank, sie habe im Hauptgebäude bisher ohnehin nur rund 1 224 statt 1 554 Büro-Arbeitsplätze untergebracht, ein Indiz für eine nicht sorgfältig durchgeführte Bestandsanalyse.

Schließlich ließ die Bundesbank auch die Vorgaben aus dem Maßnahmenprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 unberücksichtigt. Mit Inkrafttreten des Maßnahmenprogramms im Jahr 2021 war das im Jahr 2020 begonnene Wettbewerbsverfahren noch nicht beendet, die Grundlagen für die Planung des Campus waren noch nicht erarbeitet. Eine Anpassung des Bedarfs war hier ohne weiteres möglich und auch geboten gewesen. Die Bundesbank ist ebenso wie alle anderen bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts aufgefordert, die Grundsätze der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Es reicht daher nicht aus, gegebenenfalls nur effiziente und konsistent gebaute und betriebene Gebäude zu errichten. Zur Nachhaltigkeit gehört auch das Maßhalten. Die Bundesbank sollte daher mit möglichst wenig Gebäudefläche pro Arbeitsplatz auskommen. Dafür bieten sich die bekannten und eigentlich selbstverständlichen Planungsgrundsätze an: weniger Fläche, Mehrfach- und Gemeinschaftsnutzung und größtmögliche Flexibilität.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank ihren Bestand sorgfältig erfasst und bei ihren weiteren Planungen Erkenntnisse aus vorangestellten Gutachten und Analysen ausreichend berücksichtigt. Sie hat bei ihren Planungen nicht nur Aspekte der Effizienz und Konsistenz zu beachten, sondern insbesondere auch die Suffizienz zu berücksichtigen.

Stellungnahme

Die Bundesbank hat erklärt, sie habe sich frühzeitig mit modernen Bürokonzepten beschäftigt. Im ersten Quartal 2021 habe sie eine Beschäftigtenumfrage dazu gestartet. Erst mit deren Auswertung habe sie sich darin bestätigt gesehen, dass auch durch mobiles Arbeiten der geregelte Betrieb der Bundesbank sichergestellt werden kann. Der Vorstand der Bundesbank habe im Februar 2023 die Anpassung der Büroraumzuordnung (Belegungsgrundsätze) und die flexible Nutzung der Arbeitsplätze (Desksharing) beschlossen.

Parallel dazu sei bereits im Dezember 2022 eine Studie zur Projektanpassung (Studie Campus 23) initiiert worden. Unmittelbar nach dem Beschluss zu den neuen Belegungsgrundsätzen habe die Bundesbank beschlossen, das Projekt anzupassen.

Die enge Taktung der getroffenen Festlegungen zeige, dass die Bundesbank die Erkenntnisse aus der Pandemie unmittelbar in Entscheidungen überführt habe. Damit habe die Anpassung des Projekts initiiert werden können, noch bevor die Entwurfsplanung für die Neubauten begann.

Darüber hinaus erklärte die Bundesbank, der Bedarf an 5 000 Arbeitsplätzen für Beschäftigte und 200 Arbeitsplätze für Externe sei gegeben. Die Reduktion um 500 Büroarbeitsplätze beweise, dass die Bundesbank die sich abzeichnende Verstetigung einer künftigen Arbeitswelt mit Homeoffice-Anteilen und Desksharing vorausgesehen und wo möglich bereits in Entscheidungen bezüglich der Projektanpassung antizipiert habe. Der Bedarf an Arbeitsplätzen

für Externe sei nach wie vor gegeben. Dessen Umfang würde im Zuge der Anpassung der Bedarfsplanung überprüft.

Die Bundesbank bestätige somit die vom Bundesrechnungshof genannten Planungsgrundsätze (weniger Fläche, Mehrfach- und Gemeinschaftsnutzung und die größtmögliche Flexibilität der Grundrisse) und verfolge diese bei ihrer Projektanpassung.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Ein zügiger Entscheidungsprozess lag nicht vor. Immerhin sind seit den ersten Untersuchungen zu modernen Büroraumkonzepten im Jahr 2016 bis zur Entscheidung im Jahr 2023 diese auch umzusetzen sieben Jahre vergangen. In dieser Zeit haben fast alle Beschäftigten der Bundesbank über lange Zeit im Homeoffice gearbeitet. Dass sich dieses Arbeitsmodell in der Praxis bewährt hat, haben die Beschäftigten der Bundesbank in dieser Zeit bewiesen. Ansonsten hätte die Bundesbank die Regelungen zu Homeoffice aus der Corona-Pandemie nicht verlängert. Sie hätte deshalb nicht erst die Ergebnisse aus den Beschäftigtenbefragungen abwarten müssen. Ihren Bedarf hätte sie viel früher überarbeiten können. Den Planungswettbewerb hätte sie unter Berücksichtigung des Vergaberechts aufheben oder anpassen können. Im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns hätte sie keinesfalls die Planungen mit Zellenbüros und festen Arbeitsplätzen beauftragen und ausführen lassen dürfen. Die Bundesbank hätte sich nicht nur eine wertlose Vorentwurfsplanung, sondern auch viel Zeit und Kosten erspart.

Die Erklärung der Bundesbank, sie habe die Verstetigung von Homeoffice und Desksharing „vorausgesehen“ und dies daher „wo möglich bereits in Entscheidungen bezüglich der Projektanpassung antizipiert“, ist nicht plausibel. Die Bundesbank bestand noch bis Ende November 2022 darauf, dass ausschließlich Zellenbüros umgesetzt und Desksharing explizit nicht angewendet werden sollte. Zu dieser Zeit hat sie auch die Zahl der Büro-Arbeitsplätze von 5 000 auf 4 500 angepasst.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen. Er erwartet, dass die Bundesbank ihre Zusage einhält und die allgemein gültigen Planungsgrundsätze bei ihrer Projektanpassung beachtet.

2.3 Planungsänderungen (2020 bis 2023)

Sachverhalt

Die Bundesbank ließ auf Grundlage des Vorstandsbeschlusses aus dem Jahr 2019 - jeder Beschäftigte soll über einen persönlichen Büro-Arbeitsplatz verfügen und die Büroräumflächen sollten 20 m² betragen - einen Bedarfsplan aufstellen. Die Bundesbank ging dabei davon aus, dass für 4 511 Beschäftigte eine Büro-NUF von 67 300 m² erforderlich sei.

Anfang des Jahres 2020 ließ die Bundesbank von einem Projektsteuerer einen Planungswettbewerb für die Neubauten auf dem Campus durchführen.

Die Bundesbank folgte den Empfehlungen des Preisgerichts und verhandelte mit dem Erstplatzierten über den Planungsauftrag. Hierfür beauftragte sie den Projektsteuerer, die Bedarfsdeckung des Siegerentwurfs zu analysieren. Die Prüfung sei erforderlich, weil die Kubatur des Siegerentwurfs von den Vorgaben der Bundesbank wesentlich abweiche. Der Projektsteuerer stellte fest, um alle Beschäftigten auf dem Campus unterzubringen, fehlten rund 17 000 m² Büro-NUF. Er zeigte Optionen auf, wie der Flächenbedarf gedeckt werden könne, unter anderem durch kleinere Büros oder durch das Erweitern der Gebäude um einen Meter zuzüglich zusätzlicher Geschosse.

Im März 2022 beauftragte die Bundesbank das erstplatzierte Planungsbüro mit der Grundlagenermittlung und der Vorplanung der Bürogebäude.²³ In den darauffolgenden Monaten versuchte das Planungsbüro, auf der Grundlage verschiedener Büroraumkonzepte die in seinem Siegerentwurf fehlende Büro-NUF zu kompensieren. Im August 2022 verwies es in seinem Abschlussbericht zur Grundlagenermittlung auf den Wandel in der Arbeitswelt, wonach auch der eigene Wohnraum als Arbeitsplatz die Bürolandschaften verändere. Das habe das Gutachten des Instituts über hybrides Arbeiten beeindruckend dargestellt. Das Planungsbüro empfahl, diese Entwicklung nicht zu vernachlässigen und zukunftsorientiert zu denken. Im November 2022 forderte die Bundesbank vom Planungsbüro die Umsetzung seiner Vorstandsbeschlüsse aus dem Jahr 2019.

Im Februar 2023 legte die Bundesbank eine Potentialanalyse, auch Studie Campus 2023 genannt, vor. Sie stellt darin dar, wie viele Arbeitsplätze auf dem Campus untergebracht werden können, wenn sie Desksharing einführt, im Haupthaus offene Bürostrukturen vorsieht und nur 200 Einzelbüros einrichtet. Die Bundesbank kommt zu dem Ergebnis, dass in den Bestandsgebäuden Haupthaus, Nordbau, Hauptkasse und Geldmuseum zusammen 2 547 Büroarbeitsplätze geschaffen werden könnten. In einem Neubau müsste sie zusätzlich noch 244 Büroarbeitsplätze unterbringen. Insgesamt könnten 2 791 Büroarbeitsplätze auf dem Campus entstehen.

Im März 2023 beschloss der Vorstand der Bundesbank, seine Pläne zum Campus neu auszurichten und die Neubauten nicht errichten zu lassen. Er will größtenteils auf Bestandsgebäude zurückgreifen. Die Bundesbank geht derzeit davon aus, dass sie im Jahr 2032 den Campus vollständig nutzen kann.

Gegenüber dem Bundesrechnungshof hat die Bundesbank erklärt, das Planungsbüro solle die Vorentwurfsplanungen noch unter den Wettbewerbsvorgaben abschließen. Sie könne auf diese Ergebnisse zurückgreifen und die Planungen umsetzen, sollte sich ihr Bedarf ändern. Die Bundesbank habe in den vergangenen Monaten für das Projekt Campus rund 120 Verträge mit freiberuflich Tätigen abgeschlossen. Diese müsse sie nun abwickeln oder

²³ Auftragsbekanntmachung: Tenders Electronic Daily (TED) 2022/S 057-150145 vom 22. März 2022; 2022/S 057-150146 vom 22. März 2022.

anpassen. Für die Leistungen der freiberuflich Tätigen hat die Bundesbank rund 226 Mio. Euro veranschlagt, davon bisher 96 Mio. Euro beauftragt und 45 Mio. Euro bezahlt.

Neben den freiberuflich Tätigen hat die Bundesbank für das Projekt Campus auch 160 eigene Stellen vorgesehen mit geplanten jährlichen Personalkosten von 16,5 Mio. Euro.

Würdigung und Empfehlung

Das Vorgehen der Bundesbank war unwirtschaftlich. Sie verursachte erhebliche und unnötige Ausgaben. Im Einzelnen:

Die Bundesbank hat bereits im Planungswettbewerb erkannt, dass die Planungsgrundlagen mit dem Entwurf des Wettbewerbssiegers nicht zu erreichen sind und 17 000 m² Büro-NUF auf dem Campus fehlen. Dennoch hat sie den Erstplatzierten beauftragt. Sie hat hingenommen, dass der Erstplatzierte mit seinem Wettbewerbsbeitrag ihre Bedarfsanforderungen nicht erfüllt.

Auch nachdem klar war, dass der Bedarf nur durch kleinere Büros oder durch Erweiterung der Bürogebäude zu decken ist, hat sie ihr Bürokonzept nicht überarbeitet. Auch die deutlichen Hinweise des Planungsbüros auf ein zukunftsfähiges Büroraumkonzept in Verbindung mit Homeoffice führten nicht zum Umdenken. Die Bundesbank bestand mindestens noch bis Ende November 2022 darauf, dass das Planungsbüro ihre Vorgaben einhält. Erst mit der Studie Campus 2023 wendete sich die Bundesbank von der Strategie ab, allen Beschäftigten feste Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen und untersuchte den Flächenbedarf in Verbindung mit mobilem Arbeiten. Die Bundesbank hat so nicht nur viel Zeit verloren. Sie hat auch Ressourcen und Mittel von 152 Mio. Euro gebunden, die zumindest teilweise vermeidbar gewesen wären. Intern war sie damit beschäftigt, freiberuflich Tätige für das Vorhaben zu gewinnen und zu koordinieren. Jetzt muss sie diese Verträge auflösen oder modifizieren. Das wird nicht ohne zusätzliche Kosten und Zugeständnisse der Bundesbank zu realisieren sein. Darüber hinaus hat die Bundesbank zusätzliche Stellen geschaffen, die künftig nicht mehr alle erforderlich sind, denn das Bauvolumen hat sich verkleinert.

Es ist auch unverständlich, dass die Bundesbank das Planungsbüro weiter an der Planung Campus mit Neubauten arbeiten lässt, obwohl feststeht, dass sie sie nicht mehr umsetzen wird. Die Bundesbank bindet damit nicht nur unnötig ihre Beschäftigten. Sie erzeugt vor allem auch Kosten, denen keine verwertbare Leistung gegenübersteht. Sollte sich der Bedarf der Bundesbank in den kommenden Jahren tatsächlich so erhöhen, dass zusätzliche Büroflächen notwendig werden, ist es nahezu ausgeschlossen, dass sie dann auf die aus dem Jahr 2023 stammenden Vorplanungsergebnisse zurückgreifen kann. Die Wettbewerbspläne basieren auf einem großflächigen Abbruch vorhandener Gebäude. Auf den Flächen sollten die vier Neubauten errichtet werden. Die Pläne der Bundesbank sehen jetzt jedoch vor, einen Teil dieser Gebäude zu sanieren, um sie dann spätestens im Jahr 2032 in Betrieb nehmen zu können. Die Bundesbank würde eindeutig unwirtschaftlich handeln, wenn sie erst Gebäude sanieren lässt, um sie dann bei Bedarfsänderungen wieder abzureißen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass sich Bauvorschriften kontinuierlich ändern. Dies würde umfangreiche

Planungsänderungen an den Vorplanungsergebnissen notwendig machen. Die Bundesbank hätte den Planungsprozess zum Campus stoppen müssen, spätestens als sie erste Überlegungen zur Studie Campus 2023 angestellt hat.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank sorgfältig prüft, ob sie mit ihren Baumaßnahmen das vorgesehene Ziel erreichen kann. Sie hat dabei kontinuierlich zu prüfen, ob die Rahmenbedingungen noch gültig sind. Sollten sich hierbei entscheidende Änderungen ergeben, muss die Bundesbank prüfen, wie unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit darauf zu reagieren ist. Sie muss bereits geschlossene Verträge an die neuen Gegebenheiten anpassen und darf unnötige Planungsleistungen nicht mehr abrufen. Die Bundesbank hat auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu achten.

Stellungnahme

Die Bundesbank hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Sie hat ergänzend erklärt, für den Neubaubereich seien ca. 41 Mio. Euro verausgabt. Der Einsatz dieser Mittel habe zu wesentlichen Erkenntnissen geführt, die auch für das angepasste Projekt genutzt werden könnten. Für das Projektteam seien aktuell 77 Stellen eingerichtet, von denen 61,6 Stellen besetzt seien.

Die Bundesbank folge mit der initiierten Projektanpassung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs.

Abschließende Würdigung

Die Bundesbank hat mit ihrer Stellungnahme die Feststellungen des Bundesrechnungshofes weitestgehend bestätigt. Sie ließ jedoch offen, inwieweit sie die Verträge mit den freiberuflich Tätigen bereits angepasst hat. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank die Verträge wirtschaftlich abwickelt.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine grundsätzlichen Empfehlungen. Den projektspezifischen Empfehlungen ist die Bundesbank mit der Projektanpassung gefolgt.

3 Bedarfsplanung Campus mit Bestandsbauten (April 2023)

Die Bundesbank gab im Mai 2023 offiziell bekannt, sie werde ihre Pläne zum Campus neu ausrichten. Nach den Pandemie-Erfahrungen sei es für viele Beschäftigte attraktiv, weiterhin räumlich flexibel zu arbeiten. Die Bundesbank biete deshalb den Beschäftigten an, bis zu 60 % der Arbeitszeit - bei Telearbeitende bis zu 80 % - im Homeoffice zu leisten. Dadurch

verringere sich der Bedarf an Bürofläche in der Bundesbank um rund 40 %. Zudem habe der Anstieg der Baukosten zur Anpassung des Bauprojekts geführt.

3.1 Büro-Arbeitsplatzbedarf

Sachverhalt

Die Bundesbank hat aufbauend auf der Studie Campus 2023 im April 2023 eine Desksharingquote von 65 % und einen Bedarf von 2 700 Arbeitsplätzen für ihre 4 500 Beschäftigte festgelegt.

Im Mai 2023 hat sie beschlossen, dass ihre Beschäftigten ab dem 1. Juni 2023 grundsätzlich 60 % und Telearbeitende 80 % ihrer Arbeitszeit mobil arbeiten können.

Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank hat zwar eine Homeoffice-Regelung mit einer Anwesenheitsquote von 20 bis 40 % eingeführt. Der Bundesrechnungshof hat aber Zweifel, ob sie diese Anwesenheitsquote angemessen bei ihrem Büro-Arbeitsplatzbedarf berücksichtigt hat. Im Einzelnen:

Die zum Zeitpunkt des Vorstandsbeschlusses aus April 2023 geltenden Grundlagen haben sich seit dem 1. Juni 2023 verändert. Die Beschäftigten müssen nun nur 20 bis 40 % ihrer Arbeitszeit auf dem Campus verbringen. Allein bei einer durchgängigen Anwesenheit auf dem Campus von 40 % der Beschäftigten entspräche dies einem Bedarf von 1 800 Arbeitsplätzen. Auch wenn ein kleiner Teil der Beschäftigten möglicherweise nicht im Homeoffice arbeiten kann oder will, wird dies vermutlich von Urlaubs- Krankheits- und Dienstreiseabwesenheiten sowie durch die Telearbeitenden, die nur 20 % ihrer Arbeitszeit auf dem Campus verbringen müssen, ausgeglichen. Es ist daher davon auszugehen, dass mit der im April 2023 beschlossenen Desksharingquote von 65 % erhebliche Flächen leer stehen. Dies gilt selbst dann, wenn sich die Anwesenheiten nicht gleichmäßig auf die Wochentage verteilen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass jede Reduzierung der Desksharingquote um 10 Prozentpunkte zu 450 eingesparten Büroarbeitsplätzen führt. Bei einer Desksharingquote von dementsprechend 55 % könnte die Bundesbank alle Büroarbeitsplätze im Bestand unterbringen, ohne dass ein Neubau erforderlich wäre. Die Bundesbank sollte deshalb genau prüfen, wie weit sie den Büro-Arbeitsplatzbedarf senken kann, ohne dass die Qualität ihrer Organisation und ihrer Arbeitsabläufe leidet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den im April 2023 vom Bundesbankvorstand festgelegten Büro-Arbeitsplatzbedarf nochmals zu überprüfen und an die ab Juni 2023 geltenden verringerten Anwesenheitsquoten anzupassen.

Stellungnahme

Die Bundesbank hat entgegnet, ausgehend von 4 500 Beschäftigten der Zentrale und unter Anwendung der Desksharingquote von 65 % ergebe sich ein Bedarf von ca. 2 925 Arbeitsplätzen für die Zentrale. Der Bedarf für Auszubildende und Studierende der eigenen Hochschule sei dabei nicht berücksichtigt. Hinzu komme noch der Bedarf für Externe, der zurzeit überprüft werde.

Die Dienstvereinbarung gestatte den Beschäftigten, bis zu 60 % der individuellen Sollarbeitszeit mobil zu arbeiten. Es bestehe jedoch kein Rechtsanspruch auf mobile Arbeit oder Telearbeit und auch keine Verpflichtung der Beschäftigten hierzu. Ein höherer Präsenzanteil als 40 % sei somit zulässig und könne auch von Vorgesetzten eingefordert werden. Zugleich sei den Beschäftigten überlassen, wie sie ihre mobile Arbeitszeit verteilen. Dies führe dienstags bis donnerstags zu einer höheren Anwesenheit im Büro. Auch an diesen Tagen stehe die Bundesbank in der Pflicht, ausreichende Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, um die Qualität ihrer Organisation und Arbeitsabläufe sicherstellen zu können.

Die Bundesbank hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Würdigung hinsichtlich der unterstellten durchgängigen Anwesenheit von 40 % der Beschäftigten und der damit verbundenen Kalkulation von 1 800 Arbeitsplätzen zu überprüfen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Stellungnahme der Bundesbank zur Kenntnis. Die Berechnungen der Bundesbank beruhen ebenso wie die Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf Annahmen. Solange die Bundesbank die Präsenzzeiten ihrer Beschäftigten nicht ermittelt und auswertet, kann sie den tatsächlichen Büro-Arbeitsplatzbedarf nicht nachvollziehbar bestimmen. Erfahrungsgemäß nutzen Beschäftigte Homeoffice-Regelungen gerne.

Mehr Arbeitsplätze zu schaffen, damit die Beschäftigten alle von dienstags bis donnerstags arbeiten können, überzeugt nicht. Die Bundesbank sollte die Nutzung der Büro-Arbeitsplätze aus Gründen der Wirtschaftlichkeit so organisieren, dass die Präsenztage der Beschäftigten über die Arbeitswoche so weit möglich gleichmäßig verteilt sind. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Würdigung fest und bekräftigt seine Empfehlung. Die Bundesbank soll den Büro-Arbeitsplatzbedarf belastbar prüfen und dann entsprechend anpassen.

3.2 Baukosten

Der Standard eines Gebäudes hängt von den projektspezifischen Anforderungen an Konstruktion und Ausstattung ab. Je aufwändiger Konstruktion und Ausstattung sind, desto höher ist in der Regel der Standard eines Gebäudes.

Seit dem Jahr 2013 haben Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Die Länder und Gemeinden haben seitdem versucht, ein ausreichendes Angebot bereitzustellen. Die Baukosten liegen zwischen 50 000 und 100 000 Euro pro Platz.

Sachverhalt

Kostenrahmen aus dem Wettbewerbsentwurf

Die Bundesbank hat für den Campus auf der Grundlage des Wettbewerbsentwurfs im Jahr 2021 einen Kostenrahmen von 3,59 Mrd. Euro ermittelt. Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen der Jahre 2021 und 2022 lag dieser zum Ende des Jahres 2022 bei 4,6 Mrd. Euro. Das entspricht für einen Büroarbeitsplatz 1,02 Mio. Euro. Für einzelne Teilobjekte hat die Bundesbank auch Einzelkosten ausgewiesen. So ermittelte sie unter anderem für das Sportzentrum 132,89 Mio. Euro. In dem zweigeschossigen Gebäude sollten eine Sporthalle, Gastronomie und Gästeappartements sowie ein Fitness- und Physiotherapiebereich entstehen. Für ein Logistikzentrum mit Warenannahme und -kontrolle sowie Lagerflächen rechnete die Bundesbank mit 151,12 Mio. Für eine neue Kita schätzte sie die Kosten auf 96,12 Mio. Euro. Sie wollte dafür die alte Kita aus dem Jahr 2014 abreißen und durch den Neubau ersetzen. Die Bundesbank hatte die Kita auf 230 Plätze ausgelegt. Ein Kita-Platz hätte demnach 418 000 Euro gekostet. Darüber hinaus hat die Bundesbank die Kosten für die Außen- und Infrastruktur auf insgesamt 449,46 Mio. Euro geschätzt. Darin enthalten war auch ein unterirdisches Erschließungssystem, das die Gebäude miteinander verbinden sollte. Das System sollte so ausgeführt werden, dass neben der technischen Erschließung der Gebäude über einen Tunnel auch Waren transportiert und Personen verkehren können. Die Kosten für den Tunnel hat die Bundesbank nicht gesondert ausgewiesen. Unterlagen, die die Notwendigkeit eines Tunnels belegen, lagen nicht vor. Die Bundesbank gab für den Campus eine hohe Ausbaugqualität vor.

Kostenrahmen aus der Studie Campus 2023

In der Studie Campus 2023 hat die Bundesbank aufgezeigt, wie sich der Umfang an Neubauten reduzieren lässt und welche Kosten entstehen, wenn sie die Zahl der Büro-Arbeitsplätze auf 2 791 reduziert. Die Bundesbank hat hier einen Kostenrahmen von ca. 3,27 Mrd. Euro ermittelt. Das entspricht 1,17 Mio. Euro pro Büro-Arbeitsplatz oder 0,727 Mio. Euro pro Beschäftigten.

Die Bundesbank beabsichtigt, das Sportzentrum nicht mehr wie ursprünglich geplant umzusetzen. Sie geht jetzt von einer kleineren eingeschossigen Mehrzweckhalle für Sport und Veranstaltungen wie Personalversammlungen aus. Auf zusätzliche Einrichtungen wie den Fitnessbereich und die Gastronomie will sie verzichten. Die Bundesbank schätzt die Kosten der Mehrzweckhalle auf 131,4 Mio. Euro. Für das Logistikzentrum unter anderem mit Warenannahme und -abgabe, Lager- und Pufferflächen sowie der Poststelle schätzt sie die Kosten auf 168,5 Mio. Euro. Darüber hinaus plant die Bundesbank jetzt, die Kita zu sanieren. Die

Bundesbank rechnet dafür mit 20,5 Mio. Euro. Die Kita verfügt über 77 Betreuungsplätze. Das entspricht 266 000 Euro pro Platz. Die Pläne der Bundesbank sehen weiterhin ein unterirdisches Erschließungssystem vor. Die Kosten des Tunnels beziffert sie auf 67,6 Mio. Euro. Insgesamt schätzt sie die Kosten der Außen- und Infrastruktur auf 455,1 Mio. Euro.

In der nachfolgenden Tabelle sind die o. g. Kosten dargestellt.

Tabelle 3

Gegenüberstellung ausgewählter Kosten aus dem Kostenrahmen der Wettbewerbsplanung und der Studie 2023

Teilprojekte	Kostenrahmen		Differenz
	Studie Campus 2023	Wettbewerb	
	in Mio. Euro		
Sportzentrum	131,40	132,89	-1,49
Logistikzentrum mit Wachen	168,50	151,12	17,38
Kita	20,50	96,12	-75,62
Außen- und Infrastruktur	455,10	449,46	5,64

Quelle: Bundesbank, Kostenrahmen der Neubauten Stand 17. März 2021, Studie Campus 2023, Stand 28. Februar 2023, Berechnungen Bundesrechnungshof.

Für beide Ermittlungen gibt die Bundesbank eine Genauigkeit von $\pm 40\%$ an.

Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank hat zu hohe Kostenansätze für die Neuausrichtung des Campus ermittelt. Im Einzelnen:

Obwohl die Bundesbank fast 40 % der Büroarbeitsplätze einsparen will und ihre Beschäftigten nur zwischen 20 und 40 % ihrer Arbeitszeit auf dem Campus erbringen müssen, wirken sich diese Maßnahmen nicht in angemessener Weise auf die Kosten aus. Darüber hinaus hat sie den Bauumfang stark reduziert. Auch dies spiegelt sich in der Kostenschätzung nicht wider.

Die Bundesbank hat bei ihrer Studie Campus 2023 unter anderem vernachlässigt, dass sie kein mehrgeschossiges Sportzentrum mit Sporthalle, Fitnessbereich und Gastronomie mehr ausführt, sondern eine eingeschossige wesentlich kleinere Mehrzweckhalle ohne zusätzliche Einrichtungen plant. Sie darf daher nicht mit einem fast gleich hohen Kostenansatz rechnen wie beim ursprünglich vorgesehenen Sportzentrum. Der anzusetzende Betrag muss wesentlich geringer sein als die von der Bundesbank ermittelten 131,4 Mio. Euro.

Die Bundesbank schätzt für das Logistikzentrum die Kosten sogar um 17,4 Mio. Euro höher als noch in der ursprünglichen Planung. Sie lässt hierbei jedoch unberücksichtigt, dass sich die Bedarfsanforderungen verringern wegen der geringeren Anwesenheit der Beschäftigten und einer wesentlich geringeren Zahl an Kita-Plätze. Zum Beispiel werden in der Kantine weniger Beschäftigte und Kinder verpflegt; dadurch entstehen weniger Abfälle. Auch ist ihr Bedarf an Lagerflächen unter anderem für Büromaterialien und -ausstattung erheblich geringer, da wegen der hohen Homeofficequote Geschäftsprozesse einschließlich des Postverkehrs fast nur noch digitalisiert ablaufen. Diese und gegebenenfalls weitere Einflussfaktoren müssen sich reduzierend auf die Kostenansätze auswirken.

Auch der Kostenansatz für die Außen- und Infrastruktur ist stark überhöht. Die Bundesbank verzichtet mit ihrer Neuausrichtung bis auf ein Gebäude auf alle Neubauten. Damit entfällt ein Großteil des technischen Erschließungssystems. Lediglich den geplanten Neubau und das Logistikzentrum muss die Bundesbank technisch vollständig anbinden. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Kosten für die Neuausrichtung in gleichem Umfang anfallen wie nach den Ursprungsplänen. Er sieht es des Weiteren kritisch, wenn die Bundesbank neben der Erschließung auch einen Tunnel für den Waren- und gegebenenfalls auch für den Personenverkehr errichten lässt. Tunnel sind grundsätzlich sehr aufwändige technische Anlagen. Dies gilt umso mehr, wenn sie von Personen genutzt werden sollen. Hier sind besondere Anforderungen beispielsweise an den Brandschutz und an Ab- und Zuluft zu erfüllen. Bei jedem Bauwerk können zusätzliche Komplikationen auftreten, wie Grundwassereintrag oder schwierige Bodenverhältnisse. Die Kosten eines Tunnels steigen dann aber überproportional. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob eine solch aufwändige Außen- und Infrastruktur überhaupt notwendig ist. Die Notwendigkeit hat die Bundesbank bisher nicht belegt.

Auch den Kostenansatz für die Sanierung der Kita hält der Bundesrechnungshof für zu hoch. Die Bundesbank plante schon den Neubau mit einem hohen Ausbaustandard, so dass die Kosten mehr als das Fünffache eines üblichen Kita-Platzes ausmachten. Obwohl das bestehende Gebäude allein wegen der geringen Nutzungsdauer nicht sanierungsbedürftig sein kann, sind die Sanierungskosten pro Platz immer noch dreimal so hoch wie für einen üblichen Kita-Platz. Es ist nicht zu akzeptieren, wenn die Bundesbank eine Sanierung für ein nur wenige Jahre genutztes Gebäude mit so hohen Kosten plant. Der Bundesrechnungshof kann daraus nur schließen, dass der Standard für die Kita den des Neubaus noch übertreffen soll.

Zusammenfassung

Die Bundesbank hat einen Kostenrahmen ermittelt, der weit über das Übliche hinaus geht. Sie gibt zwar an, dass die Ermittlungsgenauigkeit bei $\pm 40\%$ liegt. Die Erfahrungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass sich die Kosten in den weiteren Planungen eher erhöhen als reduzieren. Zwar hat die Bundesbank noch keine detaillierten Pläne für die Neuausrichtung des Campus erarbeiten lassen. Allerdings ist am Kostenrahmen zu erkennen, dass sie weiterhin sehr aufwändige Konstruktionen und Ausstattungen plant. Die Bundesbank muss zwar auf Grund ihrer Stellung besondere sicherheitstechnische Anforderung erfüllen. Der Bundesrechnungshof bezweifelt aber, dass die hohen Kosten und der damit verbundene hohe Standard in allen Teilen gerechtfertigt sind.

Der Bundesrechnungshof hat von der Bundesbank eine wirtschaftliche Planung erwartet. Hierbei sollte sie sich an Kostenkennwerten von Gebäuden mit vergleichbaren Nutzungen orientieren und diese, wenn möglich, unterschreiten. Die Bundesbank sollte auf eine übermäßig aufwändige Konstruktion und Ausstattung verzichten, um die Kosten zu senken.

Darüber hinaus sollte die Bundesbank die Notwendigkeit des unterirdischen Erschließungssystems mit Tunnellösung prüfen. Sie sollte die Anforderungen an die Sanierung der Kita neu formulieren und die Kosten auf ein Standardmaß senken.

Stellungnahme

Die Bundesbank hat erwidert, die Studie Campus 2023 basiere auf Annahmen und hätte als Ziel, möglichst viele Arbeitsplätze unter Einbeziehung der Bestandsgebäude nachzuweisen. Hierbei sollte der Umfang der Neubauten minimiert werden. Die Annahmen der Studie 2023 würden im Zuge der Projektanpassung verifiziert. Ein Kostenrahmen, der mit dem ursprünglichen Kostenrahmen verglichen werden könne, liege somit nicht vor. Erst auf Grundlage der angepassten Bedarfsplanung würde ein Kostenrahmen erarbeitet, der die angestrebten Kosteneinsparungen aufzeigt.

Die vom Bundesrechnungshof erwähnten hohen Kostenansätze würden sowohl lebenszyklus-orientierte Investitionen für einen nachhaltigen und energieeffizienten Campus berücksichtigen als auch Investitionen in die Sicherheit, die von hoher Relevanz für die Bundesbank sind. Die Dimension des unterirdischen Erschließungssystems würden unter Einbindung der Bestandsgebäude optimiert.

Bezüglich des Kostenansatzes für die Mehrzweckhalle erklärte die Bundesbank, dass die Anforderung unverändert einer Einfeld-Sporthalle nach DIN entspräche. Mit der Projektanpassung würde auf das ergänzende Angebot an Fitnessräumen und Sportlerklausur verzichtet.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank ist unzureichend. Die Feststellungen und die Würdigung des Bundesrechnungshofes konnte die Bundesbank nicht entkräften. Es mag sein, dass die Annahmen aus der Studie Campus 2023 noch sehr ungenau sind und erst im Zuge der Projektanpassung verifiziert werden. Die Bundesbank hat hier aber schon einen Hinweis auf die zu erwartenden Kosten gegeben. Nach den Unterlagen basieren diese Annahmen aus Kostenkennwerten der vorhandenen Planungen, aus Erfahrungswerten sowie einem angepassten Mengengerüst für die Neuausrichtung des Campus. Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass sich die Kosten noch verändern werden. Er befürchtet jedoch, dass sie sich nicht signifikant senken lassen, wenn die Bundesbank ihre sehr hohen Anforderungen an die Ausstattung und Konstruktion nicht grundsätzlich anpasst und auf das absolut notwendige Maß reduziert.

Aus dem Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit und aus den Energieeffizienzfestlegungen (siehe Tz. 1.3) ergibt sich bereits, dass die Bundesbank für den Campus auf Nachhaltigkeit und Energieeffizienz achten sollte. Es kommt jedoch vorrangig darauf an, wie sie diese Vorgaben umsetzt, ob mit einem sehr hohen oder einem wirtschaftlichen Aufwand. Die Bundesbank ist bislang den Nachweis darüber schuldig geblieben, dass die hohen Investitionen zu erheblich geringeren Lebenszykluskosten führen werden (siehe auch Teil 2 der Abschlüssenden Mitteilung).

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besondere Stellung und die besonderen sicherheitstechnischen Anforderungen, die die Bundesbank erfüllen muss. Allerdings können die sehr hohen Kosten nicht nur mit den Besonderheiten Bundesbank erklärt werden. Dies gilt beispielsweise für den Neubau einer Kita oder die Sanierung der vorhandenen Kita, die das Fünffache eines üblichen Kita-Platzes kosten soll. Die Bundesbank will weiter an einem aufwändigen unterirdischen Erschließungssystem festhalten, obwohl wegen der Bestandsbauten dieses nicht mehr in der vorgesehenen Form notwendig und Sicherheitsanforderungen auf dem Gelände bereits durch andere Maßnahmen gewährleistet sind.

Die Erklärungen der Bundesbank zu den hohen Kosten der Mehrzweckhalle überzeugen auch nicht. Die ursprüngliche Größe und Ausstattung der Sportstätte weichen wesentlich von der jetzt in Planung befindlichen Mehrzweckhalle mit integrierter Einfeldsporthalle ab. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass diese Bedarfsreduzierung sich noch nicht angemessen auf die Kostenreduzierung ausgewirkt hat.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung: Die Bundesbank muss der Umgestaltung des Campus eine wirtschaftliche Planung zu Grunde legen.

Schneider

Volckart

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Al`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.