



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum Erweiterungsbau für das Bundeskanzleramt
Berlin

(Kapitel 0412 Titel 712 01)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 5 - 2019 - 0501/VII 1 - 2019 - 0822

Bonn, den 29. Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Einleitung	7
2	Veranschlagte Baukosten	8
3	Vorschläge zur Optimierung der Planung	15
3.1	Wintergärten	15
3.2	Hubschrauberlandeplatz	18
3.3	Brückenverbindung über die Spree	19
3.4	Kindertagesstätte	22
3.5	Verglaster Gang zur Nordbrücke	27
3.6	Kanzlerwohnung	28
3.7	Trainingsräume für die Bundespolizei	29
4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	29

0 Zusammenfassung

Das Bundeskanzleramt möchte seinen Dienstsitz in Berlin erweitern und plant einen Erweiterungsbau im Kanzlerpark für 395 Beschäftigte. Die geplanten Gesamtkosten hierfür betragen 485 Mio. Euro. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat unter Berücksichtigung von steigenden Baukosten und Abwicklungsrisiken bis zum voraussichtlichen Fertigstellungstermin des Erweiterungsbaus im Jahr 2028 Gesamtkosten von 601 Mio. Euro prognostiziert.

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen für den Erweiterungsbau geprüft. Er hat in zwei Prüfungen zum einen den vom Bundeskanzleramt formulierten Bedarf und zum anderen die vom BMI verantwortete Bauplanung untersucht. Die gemeinsame Stellungnahme von Bundeskanzleramt und BMI ist in diesem Bericht berücksichtigt.

Für die weitere Durchführung der Baumaßnahme gibt der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen:

- 0.1 Das Bundeskanzleramt stellte das Projekt im Januar 2019 der Öffentlichkeit als *„nüchternen, auf Funktionalität ausgerichteten Zweckbau“* vor. Die Kosten des Erweiterungsbaus je m² Nutzfläche belaufen sich auf 18 529 Euro. Sie reichen damit an den Orientierungswert höchstinstallierter Forschungsgebäude im universitären Bereich heran. Aufgrund einer bisher unvollständigen Planung bestehen zudem hohe Kostenrisiken.

Bundeskanzleramt und BMI haben erwidert, dass die vom Bundesrechnungshof angeführten Bauten mit dem Erweiterungsbau nicht vergleichbar seien. Wegen der Solitärstellung des Bundeskanzleramtes innerhalb der Bundesregierung solle der Erweiterungsbau das gleiche architektonische Niveau aufweisen wie das bestehende Kanzleramtsgebäude selbst.

Bundeskanzleramt und BMI wollen die in der genehmigten Bauunterlage ausgewiesenen Einsparpotenziale prüfen, sofern keine Einschränkungen des Bedarfs damit verbunden sind. Bauverwaltung und Bundeskanzleramt müssen im weiteren Planungsverlauf Einsparpotenziale umfassend berücksichtigen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit, das auch

für dieses Vorhaben uneingeschränkt gilt, verpflichtet dazu, gerade besonders kostenträchtige Ansprüche auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, alternative Lösungsmöglichkeiten in Erwägung zu ziehen und Abstriche am Bedarf dort vorzusehen, wo sie die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem weiterhin Zweifel, dass alle zu erwartenden Kosten bekannt sind. Dadurch besteht ein erhebliches Risiko. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, sich regelmäßig über den Stand der Baumaßnahme, über den prognostizierten und den aktuellen Kostenstand sowie über den zu erwartenden Fertigstellungstermin berichten zu lassen (Nummer 2).

- 0.2 Im Erweiterungsbau sind neun fünfgeschossige Wintergärten geplant. Sie erhöhen unnötig die Kubatur und bieten keinen Mehrwert, der den hohen Aufwand auch im Betrieb rechtfertigen würde. Sie sollten weggelassen werden. Hierdurch lassen sich mindestens 14 Mio. Euro und zu erwartende Folgekosten im späteren Betrieb für Reinigung der Glasflächen, Klimatisierung und Wartung einsparen.

Bundeskanzleramt und BMI wollen auf die Wintergärten nicht verzichten. Sie haben eingewendet, dass der Wegfall der Wintergärten zusätzliche Baukosten für Sicherheitsmaßnahmen nach sich zöge.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt erneut, die Planung zu überarbeiten und dabei auf die Wintergärten zu verzichten. Mögliche zusätzliche Baukosten für Sicherheitsmaßnahmen lassen sich durch anderweitige bauliche und planerische Maßnahmen vermeiden (Nummer 3.1).

- 0.3 Ein Hubschrauberlandeplatz ist konstruktiv äußerst aufwendig geplant. Die Bauverwaltung sollte die geplante Form und Lage des Hubschrauberlandeplatzes überarbeiten und eine wirtschaftlichere Variante umsetzen.

Bundeskanzleramt und BMI wollen in Abhängigkeit von der Entscheidung zum Hubschraubertyp die Ausführung der Plattform statisch-konstruktiv vereinfachen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit unbedingt eine mittig gestützte Plattform zu realisieren (Nummer 3.2).

- 0.4 Das Bundeskanzleramt plant eine zweite Brückenverbindung über die Spree, um das Bestandsgebäude mit dem Erweiterungsbau fußläufig zu verbinden. Die konstruktiv höchst aufwendige Brücke soll 18 Mio. Euro kosten. Das Bundeskanzleramt hat bisher keine belastbaren Aussagen zur Nutzungsintensität der Brücke getroffen und den funktionalen Mehrwert nicht nachgewiesen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die zweite Brücke zu verzichten.

Das Bundeskanzleramt hält die zweite Brücke aus funktionalen und Sicherheitsaspekten für unverzichtbar. Bundeskanzleramt und BMI haben in ihrer Stellungnahme auf aktuelle Überlegungen verwiesen, sie zum Teil für die Öffentlichkeit freizugeben. Der Stadt Berlin würden so neue städtebauliche Wegebeziehungen ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass Bundeskanzleramt und BMI alle Möglichkeiten für den Verzicht auf eine weitere Brückenkonstruktion nachvollziehbar und belastbar prüfen müssen. Er hält eine zweite Brücke mit Zugang für die Öffentlichkeit nur unter der Bedingung für vertretbar, dass es mit dem Land Berlin zu einer angemessenen Finanzierungsaufteilung kommt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Mehrwert der Brückenverbindung für die künftige Liegenschaft des Bundeskanzleramtes sehr begrenzt ist (Nummer 3.3).

- 0.5 Das Bundeskanzleramt möchte für 2,8 Mio. Euro eine Kindertagesstätte auf der eigenen Liegenschaft für 12 bis 15 Kinder errichten. Es sieht den Bedarf, weil die Betreuungsmöglichkeit in der nahe gelegenen Kindertagesstätte der Bundestagsverwaltung entfallen ist. Nach seiner Auffassung ist für ein Gelingen des Wiedereinstiegs seiner Beschäftigten nach der Elternzeit die Kinderbetreuung auf der eigenen Liegenschaft entscheidend. Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass für die Kindertagesstätte mit bis zu dreifach höheren Baukosten als üblich zu rechnen ist, wenn sie das Bundeskanzleramt mit dem Erweiterungsbau selbst errichtet. Das Bundeskanzleramt sollte die Möglichkeiten für die Inanspruchnahme kommunaler Angebote und für die Kooperation mit benachbarten Bundeseinrichtungen klären. Nach Auffassung von Bundeskanzleramt und BMI besteht diese Möglichkeit

nicht. Dies bezweifelt der Bundesrechnungshof; er erwartet, dass alle infragekommenden Alternativen zur Eigenlösung ergebnisoffen und transparent untersucht werden (Nummer 3.4).

- 0.6 Für eine zunächst vorgesehene Verglasung eines 160 m langen Verbindungswegs im Freien waren Ausgaben von 2,5 Mio. Euro veranschlagt. Die Verglasung ist nicht notwendig und klimatechnisch – wegen zu erwartender Aufheizungen im Sommer – sehr problematisch. Das Bundeskanzleramt und die Bauverwaltung wollen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und auf die Verglasung verzichten (Nummer 3.5).
- 0.7 Für die im Erweiterungsbau vorgesehene Kanzlerwohnung mit einer Nutzfläche von 250 m² ergeben sich rechnerische Ausstattungskosten von 225 000 Euro, denen im Fall eines Leerstandes kein Nutzen gegenübersteht. Das Bundeskanzleramt will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen, erst dann Ausgaben für eine für Wohnzwecke erforderliche Ausstattung vorzusehen, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar ist. Bis dahin soll eine Büronutzung ermöglicht werden (Nummer 3.6).
- 0.8 Im Erweiterungsbau sollen für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizeiinspektion Bundeskanzleramt Trainingsräume entstehen. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes erwägt das Bundeskanzleramt, diese Räume auch für andere Einheiten der Bundespolizei zu öffnen (Nummer 3.7).

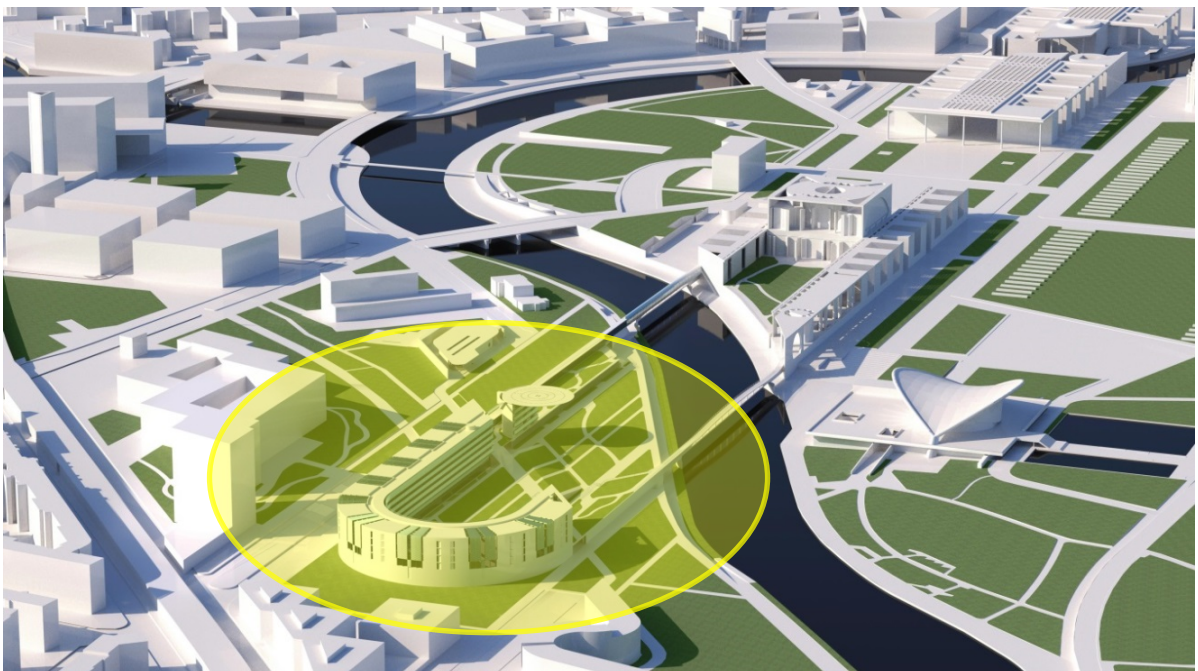
1 Einleitung

Das Bundeskanzleramt möchte seinen Dienstsitz in Berlin erweitern. Es plant einen Erweiterungsbau im Kanzlerpark für 395 Beschäftigte. Der Erweiterungsbau soll u. a. ein abhörsicheres Lage-, Informations- und Koordinierungszentrum (Lagezentrum), einen Veranstaltungsbereich als Besucher- und Konferenzzentrum, eine Kanzlerwohnung und eine Kindertagesstätte für bis zu 15 Kinder enthalten. Erdgeschossig ist eine Garage mit 100 Stellplätzen vorgesehen. Der Erweiterungsbau soll bis zum Jahr 2028 fertiggestellt sein.

Das Bundeskanzleramt ist Nutzer und Maßnahmenträger. Es entwickelt die Baumaßnahme seit dem Jahr 2015 zunächst mit dem ehemaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und anschließend mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) als Oberster Technischer Instanz sowie dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Das BBR ist zuständige Bauverwaltung auf Fachaufsicht führender und baudurchführender Ebene.

Abbildung 1

Visualisierung des geplanten Erweiterungsbaus



Quelle: BBR, Verfasser Schultes Frank Architekten (Kennzeichnung durch Bundesrechnungshof).

Der Bundesrechnungshof hat in zwei Prüfungen zum einen den vom Bundeskanzleramt formulierten Bedarf¹ und zum anderen die Bauplanung auf Basis der Machbarkeitsstudie des BBR² untersucht. Die Feststellungen aus beiden Prüfungen sind in diesem Bericht zusammengefasst. Die gemeinsame Stellungnahme von Bundeskanzleramt und BMI vom 27. Mai 2020 ist berücksichtigt.

Am 29. August 2019 genehmigte das BMI die Entscheidungsunterlage-Bau (ES-Bau) für den Erweiterungsbau baufachlich. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erkannte sie am 27. September 2019 mit einer Gesamtkostenobergrenze von 485 Mio. Euro haushaltsmäßig an. Die ES-Bau dient der Veranschlagung einer Baumaßnahme im Bundeshaushalt. Sie ist mit der anschließend aufzustellenden Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) die nach § 24 Bundeshaushaltsordnung (BHO) erforderliche Bauunterlage.

Im Bundeshaushalt 2020 ist der „*Erweiterungsbau Bundeskanzleramt*“ erstmals als Baumaßnahme ausgewiesen. In dem Entwurf für den Bundeshaushalt 2020 hatte die Bundesregierung hierfür in Kapitel 0412 Titel 712 01 13 Mio. Euro Planungskosten veranschlagt, ohne allerdings – wie haushaltsrechtlich vorgegeben – das Vorhaben und seine geplanten Gesamtkosten in den Erläuterungen darzustellen. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das BMF dafür gesorgt, dass im Druckstück zum verabschiedeten Bundeshaushalt nunmehr die notwendigen Erläuterungen zur Gesamtmaßnahme enthalten sind. Hieraus sind die geplanten Gesamtausgaben von 485 Mio. Euro ersichtlich.

2 Veranschlagte Baukosten

Bei Bundeshochbaumaßnahmen müssen die Beteiligten die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) beachten. Das Verfahren für Baumaßnahmen mit Kosten über 6 Mio. Euro ohne Baunebenkosten (Große Baumaßnahmen) ist in den RBBau Abschnitt E beschrieben.³ Mit der sogenannten Qualifizierung zur ES-Bau ist nachzuweisen, dass die geplante

¹ VII 1 - 2019 - 0822 Prüfung der Bedarfsplanung für den Erweiterungsbau des Bundeskanzleramtes, Prüfungsmitteilung vom 18. Juni 2019.

² II 5 - 2019 - 0501 Prüfung eines Neubaus für das Bundeskanzleramt Berlin, Prüfungsmitteilung vom 15. April 2019.

³ Ab 13. März 2020 geltende Regelung. Die Kostengrenze wurde von 2 auf 6 Mio. Euro angehoben. Quelle: Rundschreiben BMF vom 12. März 2020 zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 23,24,44 und 54 BHO.

Eigenbaumaßnahme eine wirtschaftliche Lösung zur Deckung eines nachgewiesenen Bedarfs ist. Die baufachliche Prüfung der ES-Bau durch die Bauverwaltung

– hier durch das BBR – erstreckt sich u. a. auf die Übereinstimmung der Unterlagen mit der gebilligten Bedarfsplanung, auf die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des Lösungsvorschlags unter Berücksichtigung der Folgekosten (späterer Gebäudebetrieb), auf das betriebstechnische Konzept und auf die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Kostenermittlung. Die baufachliche Prüfung ist Grundlage für die baufachliche Genehmigung durch das BMI und die haushaltsmäßige Anerkennung durch das BMF.

Das Bundeskanzleramt entschied sich am 9. September 2016 für die vom BBR empfohlene Erweiterungsbauvariante. Im Oktober 2016 begann das BBR damit, diese Variante als Machbarkeitsstudie auszuarbeiten. Mit der Planung beauftragte es ohne Wettbewerb im Dezember 2016 ein Architekturbüro. Zur Begründung führte das BBR Urheberrechte an, denn das Architekturbüro hatte das bestehende Kanzleramtsgebäude und das sogenannte „*Band des Bundes*“ geplant.

Im Planungsverlauf für den Erweiterungsbau erhöhte das Bundeskanzleramt seinen Bedarf zunächst auf 300 und später auf 395 neue Büros. Dies machte ab Mai 2018 eine Umplanung der weitgehend fertiggestellten Machbarkeitsstudie nötig.

Das Bundeskanzleramt stellte das Projekt im Januar 2019 der Öffentlichkeit als „*nüchternen, auf Funktionalität ausgerichteten Zweckbau*“ vor.

Der Anteil der Gesamtfläche eines Gebäudes, der entsprechend der Zweckbestimmung des Gebäudes genutzt wird, ist die Nutzfläche⁴. Mit Kenngrößen zu den Flächen, zur Kubatur und zu den Kosten eines geplanten Bauwerks lässt sich in einem frühen Planungsstadium annähernd bewerten, ob die Planung wirtschaftlich ist. Die Nutzfläche ist eine wichtige Kenngröße.

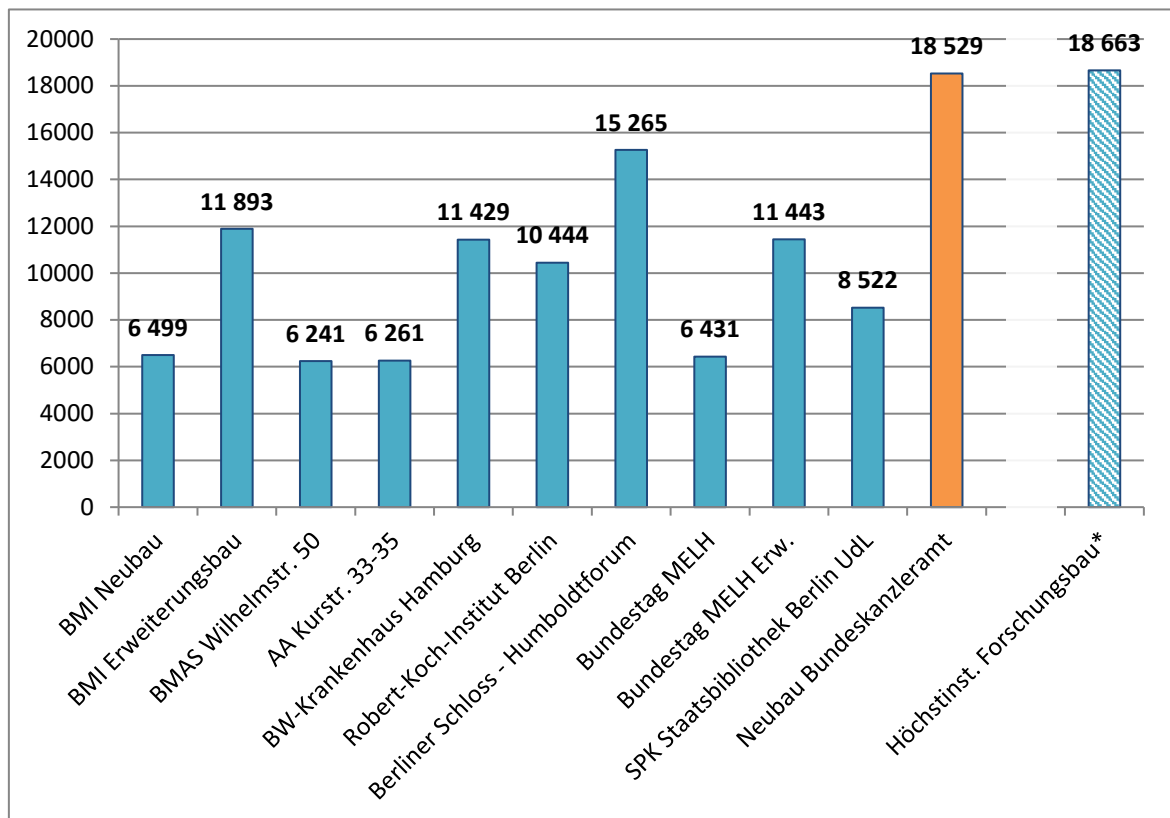
Die Nutzfläche des Erweiterungsbaus ohne die vorgeschlagenen Wintergärten betrug in der Machbarkeitsstudie 24 653 m². Als Gesamtkosten ermittelte das BBR 456,8 Mio. Euro.

⁴ Alle Flächenberechnungen nach der auch vom BBR verwendeten Fassung der DIN 277 Ausgabe 2005.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhältnis der Gesamtkosten zur Nutzfläche für unterschiedliche Gebäude verglichen. Er hat dabei den Erweiterungsbau Gebäuden von Bundesministerien in Berlin, Gebäuden im Forschungs- und medizinischen Bereich und Gebäuden mit repräsentativem Charakter gegenübergestellt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Vergleich Gesamtkosten/Nutzfläche in Euro/m²



Quelle: (blaue Säulen links): Berichterstattung gemäß RBBau, Muster 15, bzw. UFIS. Der Bundesrechnungshof hat dazu die haushaltsmäßig genehmigten Kosten der Gebäude betrachtet, indiziert auf den Zeitpunkt der Vorlage der Machbarkeitsstudie für den Erweiterungsbau.

*Zum Vergleich (schraffiert): Wert für höchstinstallierte Baumaßnahmen im Forschungs- und medizinischen Bereich. Quelle: Orientierungswerte für Hochschulgebäude 2018, herausgegebenen von der Bauministerkonferenz.

Auf Grundlage der Machbarkeitsstudie legte das BBR im Juni 2019 die ES-Bau vor. Die Fachaufsicht führende Ebene des BBR stellte in ihrem Prüfvermerk vom 12. Juni 2019 fest:

- Die Bedarfsanforderungen des Nutzers seien nicht vollständig. Sie seien parallel zur Machbarkeitsstudie und zur ES-Bau entwickelt worden.

- Es sei darauf verzichtet worden, aus einer neutralen Bedarfsplanung heraus systematisch planerische Varianten zu entwickeln, vergleichend zu bewerten und so die Planung insgesamt zu optimieren.
- Die Kostenermittlung sei rechnerisch nur eingeschränkt prüfbar.
- Die Kostenansätze der Bauwerkskosten je m² Brutto-Grundfläche (BGF) seien im Vergleich zu anderen herausragenden Baumaßnahmen des Bundes sehr hoch.

Das BMI wies in seiner baufachlichen Genehmigung vom 29. August 2019 ebenfalls auf die unvollständige Bedarfsplanung hin.

- Die ES-Bau weise Defizite in den Unterlagen auf.
- Der Terminplan sei wegen unvollständiger Planungen „überaus kritisch“.
- Wegen der parallelen Planungen bestünden große Kosten- und Terminrisiken.

Das BMI prognostizierte unter Berücksichtigung von Baukostensteigerungen und Abwicklungsrisiken bis zum Fertigstellungstermin des Erweiterungsbaus Gesamtkosten von 601 Mio. Euro. Es forderte, ihm die fehlenden Bestandteile der ES-Bau bis Ende November 2019 vorzulegen.

Das BMF stellte bei seiner haushaltsmäßigen Anerkennung vom 27. September 2019 die Kosten des Erweiterungsbaus mit 485 Mio. Euro fest. Dies ist ein Anstieg gegenüber der Machbarkeitsstudie um 28 Mio. Euro. Es merkte an, dass der ES-Bau im Vergleich zu gesetzlichen Standards deutlich erhöhte Anforderungen zugrunde liegen. Es verlangte hierzu Wirtschaftlichkeitsnachweise.

In Anbetracht oben genannter Anmerkungen von BBR, BMI und BMF äußerte der Bundesrechnungshof im Prüfungsverfahren Zweifel, ob die ES-Bau zum Zeitpunkt ihrer Genehmigung baufachlich genehmigungsreif und haushaltsmäßig anerkennungsfähig war und ob die Wirtschaftlichkeit der Planung mit der genehmigten ES-Bau nachgewiesen ist.

Das Bundeskanzleramt teilte dem Bundesrechnungshof hierzu am 6. November 2019 mit, dass es die geforderten Unterlagen zur ES-Bau mittlerweile nachgereicht habe.

Das BMI bestätigte dies in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt und dem BMF am 14. November 2019⁵. Mit der nun vorliegenden Ergänzung sei die baufachliche Genehmigung und haushaltsrechtliche Anerkennung auf hinreichender Grundlage erfolgt. Das BMI werde darauf achten, dass die baudurchführende Ebene bei der Aufstellung der EW-Bau die von ihm und von der Fachaufsicht aufgezeigten Einsparpotenziale prüfe.

Das BMI teilte darüber hinaus am 14. November 2019 mit, dass das Bundeskanzleramt am 10. Oktober 2019 – also nach der haushaltsmäßigen Anerkennung der Bauunterlage – im Vorgriff auf den noch ausstehenden Gebäudeenergieeffizienzenerlass eine Anpassung der Planung gefordert habe, um den aktuellen Klimaschutzzielen der Bundesregierung Rechnung zu tragen. Tags zuvor, am 9. Oktober 2019, habe das Klimakabinett getagt.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof verkennt die besondere Bedeutung dieser Bauaufgabe nicht. Jedoch übertreffen nach seiner Auswertung (Tabelle 1) die Gesamtkosten je m² Nutzfläche des Erweiterungsbaus die Werte der verglichenen Bundesministerien und des Humboldtforums deutlich. Die Kosten des Erweiterungsbaus entsprechen dem Orientierungswert höchstinstallierter Forschungsgebäude im universitären Bereich. Derartige Gebäude weisen aber eine wesentlich komplexere Haustechnik, Hochsicherheitslabore, Reinräume und aufwendige luftdichte Fassaden auf. Die geschätzten Kosten/m² Nutzfläche spiegeln nicht wider, dass hier ein „nüchterner Zweckbau“ realisiert werden soll.

Grundsätzlich erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMI und das BMF sicherstellen, dass die ES-Bau alle notwendigen Unterlagen für eine ordnungsgemäße Veranschlagung enthält. Bei der hier geprüften Erweiterungsbaumaßnahme für das Bundeskanzleramt hat er allerdings Zweifel, ob die genehmigte ES-Bau mit ihren Festsetzungen eine ausreichend verlässliche Grundlage für eine wirtschaftliche Planung ist. Auch die von den Bundesministerien angeordneten Ergänzungen weisen darauf hin, dass nicht alle Kostenfaktoren umfassend abgebildet sind. Hierfür sprechen auch die vom Bundeskanzleramt nachgemeldeten Zusatzanforderungen zur Energieeffizienz. Insgesamt ist damit zusätzlich zu der ohnehin bestehenden Unsicherheit der

⁵ Schreiben des BMI vom 14. November 2019, zugeleitet am Tag der Bereinigungssitzung.

Kostenermittlung von einem besonders hohen Risiko für Mehrkosten auszugehen. Auch die – nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zwingende – Festlegung auf das Gestaltungskonzept eines Architekten erhöht das Risiko von aufwendigen, nicht funktional begründeten Sonderlösungen.

Im weiteren Planungsverlauf müssen daher BMI und BBR in ihrer Federführung für die Durchführung der Baumaßnahme mögliche weitere kostentreibende Zusatzanforderungen kritisch hinterfragen. Qualitative Änderungswünsche auf Nutzer- oder Planerseite sind im Einzelnen zu begründen. Die Forderungen sind auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen. Dabei hat die Bauverwaltung die Auswirkungen auf Kosten und Termine im Einzelnen darzustellen. Die Entscheidung, ob und wie Änderungen umgesetzt werden sollen, ist zu dokumentieren.

Um dem besonders hohen Kostensteigerungsrisiko entgegenzuwirken, hält der Bundesrechnungshof ein engmaschiges Controlling und eine regelmäßige Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für wichtig.

Stellungnahmen

Bundeskanzleramt und BMI haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 27. Mai 2020 erwidert, die vom Bundesrechnungshof angeführten Bauten seien mit dem Erweiterungsbau nicht vergleichbar. So seien Sonderbauteile wie die Süd- und die Nordbrücke und der Hubschrauberlandeplatz in den Vergleichsobjekten nicht oder nicht in dieser Größe enthalten. Bundeskanzleramt und BMI haben auf die der städtebaulichen Situation geschuldeten hohen Sicherheitsanforderungen verwiesen. Diese habe eine Grundrisskonzeption erfordert, die den Erweiterungsbau nur „*eingeschränkt*“ mit anderen Gebäuden vergleichbar mache. Ferner sei Ziel, dem „*Erweiterungsbau eine erkennbar analoge architektonische Anmutung zu verschaffen, ohne mit dem bestehenden Hauptgebäude in Konkurrenz zu treten*“. Zudem habe das Bundeskanzleramt innerhalb der Bundesregierung eine Solitärstellung. Deshalb solle der Neubau „*nicht unter das architektonisch-bautechnische Niveau*“ des bestehenden Kanzleramtsgebäudes „*absinken*“.

Das BMI hat angegeben, es prognostiziere aufgrund der jährlichen Baupreissteigerung die Gesamtabrechnungskosten mit mindestens 600 Mio. Euro.

Richtig sei, dass das Bundeskanzleramt nach haushaltsmäßiger Anerkennung eine Anpassung des Energieeffizienzstandards gefordert habe. Damit habe man

Planungskosten und -zeiten gespart. Mit Blick auf den Anfang Oktober 2019 gefassten Beschluss des Kabinetts über den Energieeffizienzstandard künftiger Bundesbauten sei es Absicht des Bundeskanzleramtes gewesen, mit seiner Bau- maßnahme *„klimapolitisch eine Vorreiterrolle ein[zu]nehmen, auch wenn der Gebäudeenergieeffizienzenerlass formal noch nicht erlassen wurde“*.

Es sei sichergestellt, dass die vertiefende Planung erst nach Festschreibung aller erforderlichen Vorgaben beginne.

Einsparpotenziale seien im nächsten Planungsschritt *„ohne Einschränkungen der Bedarfsanforderungen (...) ggf. umzusetzen“*.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof betont, dass auch die vom ihm herangezogenen Bauwerke in durchaus vergleichbarem Umfang aufwendige Sonderbauteile oder teure Sicherheitsmerkmale aufweisen. Dies lässt nur den Schluss zu, dass mit diesem Bauvorhaben außergewöhnlich hohe Ansprüche umgesetzt werden sollen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit, das auch für dieses Vorhaben uneingeschränkt gilt, verpflichtet dazu, gerade diese besonders hohen Ansprüche auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, alternative Lösungsmöglichkeiten in Erwägung zu ziehen und Abstriche am Bedarf dort vorzusehen, wo sie die Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof hat hierzu Vorschläge unterbreitet.

Wegen der Solitärstellung des Bundeskanzleramtes innerhalb der Bundesregierung soll der Erweiterungsbau nunmehr das gleiche architektonische Niveau aufweisen wie das bestehende Kanzleramtsgebäude selbst. Dies steht in Kon- trast zum noch im Januar 2019 der Öffentlichkeit angekündigten *„nüchternen, auf Funktionalität ausgerichteten Zweckbau“*. Das bestehende Kanzleramtsge- bäude hat einen hohen repräsentativen Flächenanteil. Im Erweiterungsbau sol- len hauptsächlich Büros untergebracht werden. Auch das Besucherzentrum rechtfertigt nicht diese besonderen gestalterischen Anforderungen an das Bau- werk.

Der Bundesrechnungshof hat zudem weiterhin Zweifel, dass alle zu erwarten- den Kosten bekannt und in der Bauunterlage erfasst sind. Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko. Bundeskanzleramt und BMI haben bestätigt, dass sie Vorgaben zur Energieeffizienz erst nach der haushaltsmäßigen Anerkennung eingebracht haben. Diese neue Vorgabe macht eine nochmalige Prüfung und

ggf. auch grundlegende Änderung der Planung – insbesondere zu den technischen Anlagen – erforderlich. Nicht nur deshalb bestehen hohe Kostenrisiken, die eine angemessene Steuerung erforderlich machen. Im weiteren Planungs- verlauf sind Einsparpotenziale stets und umfassend zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, sich regelmäßig über den Stand der Baumaßnahme, über den prognostizierten und den aktuellen Kostenstand sowie über den zu erwartenden Fertigstellungstermin berichten zu lassen. Das gibt ihm die Möglichkeit, auch bei sichtbar werdenden Mehranforderungen auf eine Einhaltung der prognostizierten Baukosten, ggf. durch Einsparungen an anderer Stelle, zu achten.

3 Vorschläge zur Optimierung der Planung

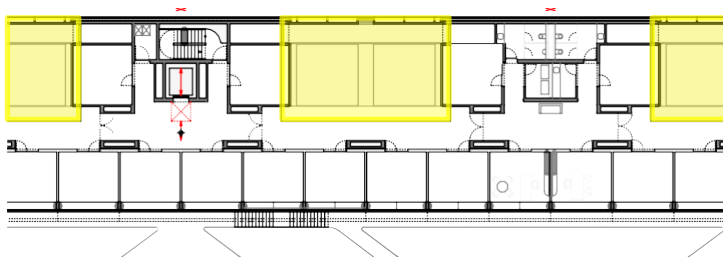
3.1 Wintergärten

Das bestehende Kanzleramtsgebäude weist 13 mehrgeschossige Wintergärten auf. Im Erweiterungsgebäude sind neun weitere, fünfgeschossige Wintergärten geplant. An den beiden Schmalseiten der Wintergärten sind jeweils Büros angeordnet. Die Büros erhalten über die Wintergärten indirekt Tageslicht. An einer Längsseite der Wintergärten führen die Erschließungsflure entlang. Die Wintergärten sollen mit Glasfassaden zur Außenseite und mit Glasdächern ausgestattet werden. Fassaden und Dächer der Wintergärten sollen explosionshemmend ausgebildet werden.

Abbildung 2

Grundriss Wintergarten im Erweiterungsbau

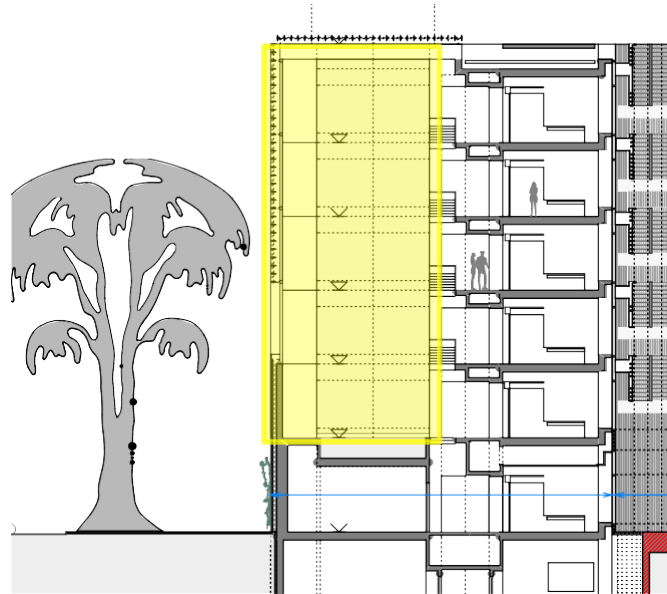
Außenseite des Erweiterungsbaus



Innenhof des Erweiterungsbaus

Quelle: BBR, Verfasser Schultes Frank Architekten (Kennzeichnung durch Bundesrechnungshof).

Abbildung 3

Schnitt Wintergarten im Erweiterungsbau

Quelle: BBR, Verfasser Schultes Frank Architekten (Kennzeichnung durch Bundesrechnungshof).

Im bestehenden Kanzleramtsgebäude klagen die Beschäftigten nach Angabe des BBR über die starke Aufheizung der Wintergärten im Sommer. Das BBR will dies im Erweiterungsbau durch Sonnenschutzanlagen an Fassade und Dach der Wintergärten verhindern. Für die Verglasungen, den Sonnenschutz der Wintergärten und Befahranlagen zur Glasreinigung veranschlagt das BBR 14 Mio. Euro. Das BBR erläuterte uns, die Wintergärten seien ein Wunsch des Nutzers. Dieser wolle gleiche Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten schaffen.

Würdigung

Die Wintergärten im bestehenden Kanzleramtsgebäude sind klimatisch problembehaftet. Sich an ihnen baulich zu orientieren, um gleiche Umgebungsbedingungen für alle Bediensteten zu schaffen, ist nicht sinnvoll. Die Wintergärten erhöhen unnötig die Kubatur und bieten keinen Mehrwert, der den hohen Aufwand auch im Betrieb rechtfertigen würde. Für den Betrieb sind weitere Ausgaben beispielsweise für die Glasreinigung, die Klimatisierung, die Pflege der Bodenflächen, mögliche Bepflanzung und für die Wartung von Glasfassade und Glasdach (Fugendichtungen u. Ä.) zu erwarten.

Die Wintergärten sollten daher wegfallen. Allein hierdurch lassen sich mehr als 14 Mio. Euro einsparen.

Es gibt zudem keinen funktionalen Grund, die Erschließungsflure entlang der Längsseite der Wintergärten zu führen. Vor den Erschließungsfluren könnten Büros angeordnet werden. Dies würde einen deutlich kompakteren und nachhaltig wirtschaftlicheren Bauentwurf ergeben. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dies in der EW-Bau umzusetzen.

Stellungnahmen

Bundeskanzleramt und BMI haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme vom 27. Mai 2020 mitgeteilt, das *„Problem der Aufheizung sei allen Projektbeteiligten, auch den Architekten bewusst“*. Es seien noch bauphysikalische Untersuchungen zu den Wintergärten erforderlich. Sicher sei bereits, dass es einen zusätzlichen außenliegenden Sonnenschutz geben werde. Zudem seien verbesserte Gläser nach neuestem energetischen Standard erforderlich.

Ein Wegfall der Wintergärten sei nach Auffassung von Bundeskanzleramt und BMI *„keine denkbare Option“*. Sie haben eingewandt, dass der Wegfall der Wintergärten zusätzliche Baukosten für Sicherheitsmaßnahmen nach sich zöge. Aufgrund der unmittelbaren Grenzbebauung sei aus Geheimschutzgründen ein Abstrahlschutz zu gewährleisten. Die Wintergartenverglasung verbessere den Abstrahlschutz der Büroverglasung. Beim Wegfall der Wintergärten müssten stattdessen die Büroglasflächen entsprechend gehärtet werden. Insofern ließen sich die vom Bundesrechnungshof vermuteten Einsparungen in Höhe von 14 Mio. Euro ohnehin nicht erreichen.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme von Bundeskanzleramt und BMI überzeugt nicht. Sie haben das Problem der Aufheizung der Wintergärten bestätigt. Damit umzugehen verursacht erheblichen zusätzlichen baulichen Aufwand und wird sich auch dauerhaft auf die späteren Betriebsausgaben für Reinigung der Glasflächen, Klimatisierung und Wartung auswirken.

Durch einen geänderten Grundriss und den Wegfall der Wintergärten ließen sich Bau- und Betriebskosten deutlich reduzieren. Die vom Bundesrechnungshof errechneten Ausgaben von 14 Mio. Euro ließen sich allein schon dadurch vermeiden, dass die Baukosten für sämtliche Glasflächen der Wintergärten entfallen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die bisher gefundene Grundrisskonzeption zu überarbeiten. Ziel sollte dabei sein, auf die neun geplanten Wintergärten zu verzichten und die Büros entlang der Flure anzuordnen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass in diesem Fall Büroglasflächen zur Außenseite in höherer Qualität ausgeführt werden müssten. Die Fenster in den Büros können nach den bauordnungsrechtlichen Vorgaben allerdings kleiner als bisher geplant ausfallen. Wenn zudem besonders sicherheitsrelevante Büros möglichst ausschließlich zum Innenhof hin ausgerichtet werden, ließen sich mögliche zusätzliche Baukosten für Sicherheitsmaßnahmen weitgehend vermeiden.

3.2 Hubschrauberlandeplatz

Der Hubschrauberlandeplatz (Kosten 10 Mio. Euro) ist auf einem 23 m hohen, separat stehenden Turmbauwerk geplant. Die 34 m durchmessende kreisrunde Plattform krägt 24 m einseitig aus. Die Konstruktion benötigt aus statischen Gründen eine Bohrpfahlgründung.

Die Planungsbeteiligten verwarfen eine mittige Platzierung des Hubschrauberlandeplatzes auf dem Dach des Gebäudes, um Beeinträchtigungen der darunterliegenden Büros zu vermeiden. Aus der Machbarkeitsstudie erschließt sich nicht, ob die einseitige Auskragung fliegerisch zwingend notwendig ist. Die für die Machbarkeitsstudie gefertigten Gutachten haben andere Lagen auf dem Gebäude nicht betrachtet.

Würdigung

Die auskragende Plattform für den Hubschrauberlandeplatz ist sachlich nicht gerechtfertigt und konstruktiv äußerst aufwendig. Hubschrauberlandeplätze werden beispielsweise auf Krankenhausdächern wirtschaftlich und ohne Beeinträchtigung darunter liegender Nutzflächen mittig auf der obersten Dachebene angeordnet. Das BBR sollte die geplante Form und Lage des Hubschrauberlandeplatzes überarbeiten und eine wirtschaftlichere Variante umsetzen.

Stellungnahmen

Bundeskanzleramt und BMI haben darauf verwiesen, dass der Hubschrauberlandeplatz „nicht ansatzweise“ mit Landeplätzen für Rettungshubschrauber auf Krankenhausdächern vergleichbar sei. Alle denkbaren Varianten der Verortung seien geprüft und bewertet worden. Die geplante Landeplattform sei als einzi-

ge durch ein Gutachten als genehmigungsfähig bewertet worden. In den nächsten Planungsschritten werde angestrebt, in Abhängigkeit von der Entscheidung zum Hubschraubertyp die *„bisherigen Entwurf-Details weiter zu optimieren (Lage der Außermittigkeit der Plattform), um die statisch-konstruktiven Belange zu vereinfachen“*.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof betont, dass mit keinem der vorgelegten Gutachten nachgewiesen ist, die Landeplattform müsse zwingend außermittigt und damit baukonstruktiv äußerst aufwendig abgestützt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, alsbald über den Hubschraubertyp zu entscheiden und so Anforderungen an die bauliche Anlage abschließend zu klären. Das BMI sollte dann in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt eine mittig gestützte Landeplattform aus Gründen der Wirtschaftlichkeit realisieren lassen.

3.3 Brückenverbindung über die Spree

Seit dem Jahr 2001 verbindet eine Brücke das Bestandsgebäude des Bundeskanzleramtes mit dem Kanzlerpark auf der westlichen Spreeseite (Nordbrücke). Die Nordbrücke ist als kombinierte Weg- und Fußgängerbrücke in zwei Ebenen konzipiert. Die obere Ebene (Gehweg) bildet die fußläufige Anbindung, die untere Ebene dient als Fahrspur.

Die Machbarkeitsstudie⁶ für den Erweiterungsbau sah eine weitere Brücke (Südbrücke) als bauliche Option vor, um den Südflügel des Bestandsgebäudes an den Südflügel des Erweiterungsbaus anzubinden. Diese 176 m lange Brücke soll die Spree stützenlos auf einer Länge von 123 m überspannen. Analog zur Nordbrücke ist die Südbrücke mit zwei Ebenen geplant. Anders als diese dient sie jedoch ausschließlich als fußläufige Verbindung. Laut vorliegender Kostenschätzung⁷ wäre der Verzicht auf die Südbrücke mit einer Kostensenkung von rund 18,1 Mio. Euro⁸ verbunden.⁹

⁶ Machbarkeitsstudie Phase 3, Stand 31. Mai 2017.

⁷ Kostenschätzung vom 21. November 2018 auf Grundlage der Kostenschätzungen aller Bauteile des Erweiterungsbaus vom 15. November 2018.

⁸ Inkl. 19 % Mehrwertsteuer.

⁹ Kostengruppe 200 Herrichten und Erschließen, 300 Bauwerk – Baukonstruktion, 400 Bauwerk – Technische Anlagen, 500 Außenanlagen, 600 Ausstattung und Kunstwerke, 700 Baunebenkosten.

Das Bundeskanzleramt hat die Notwendigkeit einer zusätzlichen Brücke gegenüber dem Bundesrechnungshof wie folgt begründet:

- Die innerbehördlichen Entfernungen zwischen den beiden Gebäudeteilen seien zum Teil erheblich.
- Eine zweite Brücke diene der Entzerrung der Verkehrsströme (z. B. bei Post- und Warenanlieferung mittels Elektrofahrzeugen und bei Führungen von Besuchergruppen).
- Im Havariefall oder bei Wartungsarbeiten stünde eine Ausweichbrücke zur Verfügung.
- Der Erweiterungsbau solle medientechnisch an das Bestandsgebäude – teilweise über die Südbrücke – angebunden werden.

Einschätzungen zu der Frage, mit welchen täglichen Bewegungen von Personen und Fahrzeugen nach der Fertigstellung des Erweiterungsbaus zu rechnen ist, konnte das Bundeskanzleramt nicht vorlegen. Den Bedarf hatte das Bundeskanzleramt nicht nachgewiesen.

Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes rechtfertigt der vom Bundeskanzleramt nur unkonkret beschriebene Bedarf nicht die hohen Kosten für eine zusätzliche Brückenlösung auf zwei Ebenen analog zur Nordbrücke. Zwar ist richtig, dass bei zwei Brücken der zu erwartende Fußgänger- und Fahrzeugverkehr entzerrt werden kann. Es ist aber nicht erkennbar, warum dies nicht auch bei der bisher genutzten Brückenverbindung z. B. mithilfe einer ampelgestützten Verkehrslenkung möglich sein sollte. Eine dauerhaft hohe Nutzungsintensität, die eine solche Lenkung ausschließen würde, ist nach den Konzepten des Bundeskanzleramtes nicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel daran geäußert, dass die aufwendige zweite Brücke einen angemessenen Mehrwert erbringt und dem Bundeskanzleramt empfohlen, auf den Bau der Südbrücke zu verzichten. Möglichkeiten zur Ertüchtigung der Nordbrücke sollte es prüfen, wenn dies aufgrund belastbarer Schätzungen über Art und Umfang der zu erwartenden Verkehre zwischen den beiden Teilen der Liegenschaft gerechtfertigt erscheint.

Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf verwiesen, dass eine 176 m lange Südbrücke die Blickachse der am Südufer der Spree gelegenen Kongresshalle verstellen würde, die in der Denkmalliste als Baudenkmal geführt wird.

Stellungnahmen

Die Option, das geplante Nutzungskonzept nur mit der bestehenden Nordbrücke zu realisieren, hat das Bundeskanzleramt nicht vertieft geprüft. Im Prüfungsverfahren vertrat es uns gegenüber die Auffassung, dass ihre *„aufwendige Ertüchtigung [...] nach grober Kostenschätzung in einer Größenordnung ähnlich des Erweiterungsbaus der Südbrücke liegen und damit grundsätzlich kein Einsparpotenzial generieren“* würde.

Das Bundeskanzleramt hat weiter ausgeführt, dass *„belastbare Aussagen zum Umfang der erwarteten Nutzung der Südbrücke ... nicht möglich“* seien. Gleichwohl hält es eine zusätzliche Brücke für sachnotwendig. Neben den bereits formulierten Argumenten für eine zweite Brücke sieht das Bundeskanzleramt aufgrund der hohen Frequentierung durch Elektrofahrzeuge sowie einer verstärkten Zunahme des Fußgängerverkehrs ein erhöhtes Unfallrisiko. Im weiteren Verlauf des Prüfungsverfahrens hat das Bundeskanzleramt ergänzend vorgebracht, dass *„allein der Fahrzeugverkehr [der Nordbrücke] ... aufgrund der bestehenden Anforderungen über zwei Ebenen geführt werden [müsse].“* In der nicht zu vermeidenden Vermischung von Fußgänger- und Fahrzeugverkehren sieht das Bundeskanzleramt – *„auch ohne exakte Kenntnis der zu erwartenden Verkehrsbewegungen“* – Unfallgefahren, die sich auch nicht durch Maßnahmen der Verkehrslenkung vermeiden ließen. Es hat zudem darauf hingewiesen, dass wichtige Versorgungsverbindungen über die neue Brücke geführt werden sollten und das Landesdenkmalamt Berlin bisher keine *„durchgreifenden denkmalschutzrechtlichen Bedenken“* zu erkennen gegeben habe. Insgesamt sehe es keine Alternative zu einer zusätzlichen Brückenverbindung. Sie sei wesentlich, um jederzeit eine interne Erreichbarkeit des Bestands- wie des Erweiterungsbaus sicherzustellen, z. B. bei Unfällen, Havarien oder im Wartungsfall.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme haben Bundeskanzleramt und BMI nunmehr ergänzend mitgeteilt, dass das Bundeskanzleramt einer Öffnung der unteren Fußgängerebene der Südbrücke für den allgemeinen Publikumsverkehr zugestimmt habe. Der Öffentlichkeit werde so die Möglichkeit gegeben, den Spreebogen sowie das Haus der Kulturen der Welt vom Wasser aus neu zu

erleben. Die Paul-Löbe-Allee erhalte eine Fortsetzung über die Spree hinweg zum Moabiter Werder. Eine Kostenbeteiligung durch den Senat Berlin werde derzeit geprüft.

Abschließende Würdigung

Aus gestalterischen Gründen erscheint eine zusätzliche Südanbindung nachvollziehbar, da sie den zweiflügligen Bestandsbau des beauftragten Architekten städtebaulich fortführt. Für den Dienstbetrieb ist ein funktionaler Mehrwert durch die außerordentlich aufwendige Südbrücke jedoch nicht nachgewiesen. Bundeskanzleramt und BMI haben nicht schlüssig dargelegt, warum die realistisch zu erwartenden Anforderungen an die Verbindung zwischen den Gebäudeteilen und die dabei zu gewährleistende Sicherheit nicht auch mit der bestehenden Brückenverbindung erfüllt werden können.

Insgesamt hält es der Bundesrechnungshof weiterhin für geboten, dass Bundeskanzleramt und BMI alle Möglichkeiten für den Verzicht auf eine weitere Brückenkonstruktion nachvollziehbar und belastbar prüfen.

Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass eine für die Öffentlichkeit geöffnete weitere Brücke einen Zusatznutzen für die Attraktivität des Spreebogens in Berlin stiften würde. Es kann jedoch nicht Aufgabe des Bundeskanzleramtes sein, durch den Einsatz von hierfür nicht vorgesehenen Bundesmitteln diesen Nutzen zu ermöglichen. Nur wenn es gelingen sollte, mit dem Land Berlin zu einer Finanzierungsaufteilung zu kommen, die dem eng begrenzten Mehrwert der Südbrücke für die Liegenschaft des Bundeskanzleramtes Rechnung trägt, erscheint die zusätzliche Brückenverbindung aus Sicht des Bundesrechnungshofes vertretbar.

3.4 Kindertagesstätte

Jedes Kind hat von der Vollendung des ersten Lebensjahres an Anspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege (§ 24 Aches Buch Sozialgesetzbuch). Das Nähere über Inhalt und Umfang der Kindertagesbetreuung regeln die Länder. In Berlin sieht das *Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege* (Kindertagesförderungsgesetz – KitaFöG)¹⁰ vor, dass das Land im Rahmen seiner Gewähr-

¹⁰ Gesetz vom 23. Juni 2005 (GVBl. S. 322).

leistungsverpflichtung¹¹ bei Bedarf für den Bau oder Ausbau vorhandener Kinderbetreuungseinrichtungen Sorge trägt. Es gewährt den Trägern der freien Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Zuwendungen für Bau und Erstausrüstung.¹² Der Bund hat im Rahmen seiner Investitionsprogramme 2008 bis 2020 dem Land Berlin für den quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung allein für die Jahre 2013 bis 2020 109,8 Mio. Euro zusätzlich bereitgestellt.¹³

Bisher standen für die Kinder der Beschäftigten des Bundeskanzleramtes zehn Belegplätze¹⁴ in der Kindertagesstätte (Kita) der Bundestagsverwaltung zur Verfügung. Nachdem diese Betreuungsmöglichkeit entfallen ist, hält das Bundeskanzleramt einen Raumbedarf von 266,5 m² Nutzfläche für eine dienststellennahe Kinderbetreuung auf der eigenen Liegenschaft für erforderlich.¹⁵ 12 bis 15 Kinder im Alter von bis zu drei Jahren sollen dort betreut werden.

Das Bundeskanzleramt begründete seinen Bedarf auch damit, dass eine Kinderbetreuung auf der eigenen Liegenschaft den zeitnahen Wiedereinstieg seiner Beschäftigten nach der Elternzeit erleichtern würde. Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Betreuungsplätzen in bestehenden kommunalen Kitas sah das Bundeskanzleramt nicht.

Gemäß vorliegender Kostenschätzung¹⁶ (Kostenstand Juli 2018) ist für den Bau der Kita in den Räumlichkeiten des Bundeskanzleramtes mit Kosten¹⁷ von 2,8 Mio. Euro¹⁸ zu rechnen. Bei Verzicht auf ein inhouse-Angebot sind diese Kosten als Einsparpotenzial ausgewiesen.

¹¹ § 2 KitaFöG.

¹² Zuwendungsfähige Baukosten für Tageseinrichtungen sind die angemessenen Aufwendungen für den Neubau, Umbau, Ausbau und Erweiterungsbau (KitaFöG § 21 Absatz 2).

¹³ Bundesförderung Maßnahmepaket I: 2,15 Mrd. Euro ohne Angabe zum Anteil Land Berlin, Maßnahmepakete II bis IV: 2,26 Mrd. Euro davon 109,8 Mio. Euro Land Berlin.

¹⁴ Die Träger von Kindertageseinrichtungen kooperieren mit dem jeweiligen Arbeitgeber und halten in öffentlichen oder privaten Einrichtungen Betreuungsplätze vor.

¹⁵ Erläuterungsbericht zu RBBau Muster 13.

¹⁶ Kostenschätzung vom 21. November 2018 auf Grundlage der Kostenschätzungen aller Bauteile des Erweiterungsbaus vom 15. November 2018.

¹⁷ Kostengruppen 300 bis 700; Kostengruppen bilden die Grundlage für die Berechnung der einzelnen Ebenen der Kostenermittlung nach DIN 276.

¹⁸ Inkl. 19 % Mehrwertsteuer.

Die Kostenschätzung geht von einer BGF¹⁹ von 440 m² bei Kosten von 6 364 Euro/m² BGF aus.²⁰ Der Bundesrechnungshof hat diesen Kostenwert mit aktuellen Daten für neu errichtete Kindertagesstätten, Kinderkrippen und Kindergärten verglichen. Die ermittelten Kosten für Kinderbetreuungseinrichtungen mittleren Standards liegen bei 2 134 Euro/m² BGF, bei hohem Standard erreichen sie 2 435 Euro/m² BGF. Demnach ist für die Errichtung der Kita mit bis zu dreifach höheren Kosten als üblich zu rechnen, wenn sie das Bundeskanzleramt in ihren eigenen Räumlichkeiten baut. Nach unseren Feststellungen sind hierfür insbesondere maßgeblich:

- deutlich höhere Baugruben- und Gründungskosten,
- die aufwendige sprengstoffsichere Ausführung der Außenwand,
- deutlich höhere Honorarkosten für Architekten- und Ingenieurleistungen, die auf die Schwierigkeit des Gesamtprojekts ausgerichtet sind,
- eine gegenüber Vergleichsobjekten fast doppelt so große Grundfläche.

Würdigung

Auch der Bundesrechnungshof ist von dem unstreitigen Anspruch des Bundeskanzleramtes ausgegangen, familienfreundliche und attraktive Arbeitsbedingungen zu bieten. Er ist dabei aber zu dem Ergebnis gekommen, dass die Errichtung einer Kita mit dem geplanten Erweiterungsbau die teuerste Lösung zur Umsetzung dieses Anspruchs sein dürfte. Sie sieht vor, dass für bis zu 15 Betreuungsplätze Bundesmittel in Höhe von 2,8 Mio. Euro eingesetzt werden, während bei einer üblichen Bauausführung mit rund 1/3 der Kosten zu rechnen wäre. Eine solch teure Einzellösung in einem kostenintensiven baulichen Umfeld ist mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht vereinbar, solange nicht alle anderen Alternativen nachvollziehbar ausgeschlossen sind.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass grundsätzlich das Land für die Bereitstellung der benötigten Kita-Plätze verantwortlich ist und hierfür zumindest derzeit erhebliche Bundesmittel in Anspruch nehmen kann. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeskanzleramt vor diesem Hintergrund empfohlen, auf den Bau einer Kita auf seiner Liegenschaft zu verzichten und mögliche,

¹⁹ Brutto-Grundfläche nach DIN 277. Sie bezieht die Nutzfläche zuzüglich technischer Funktionsfläche, Verkehrsfläche und Konstruktionsfläche ein.

²⁰ 440 m² BGF x 6 364 Euro/m² BGF = 2,8 Mio. Euro.

insbesondere kommunal bereitgestellte Alternativen für eine Bedarfsdeckung weiterzuverfolgen. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass nur so nach dem Wegfall der Unterbringungsmöglichkeiten im Bundestagskindergarten zeitnahe Lösungen für die Kinderbetreuung in den nächsten Jahren bis zur Fertigstellung des Erweiterungsbaus gefunden werden können. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat nicht erkennen lassen, dass das Bundeskanzleramt die notwendige Prüfung ergebnisorientiert und mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt hat. Es sollte daher

- umgehend alle Möglichkeiten prüfen, den Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen anderweitig zu decken, z. B. über Belegplätze in bestehenden Kitas im Umfeld des Bundeskanzleramtes und die Kooperation mit kommunalen Einrichtungen,
- mit benachbarten Bundeseinrichtungen wie dem BMI prüfen, inwieweit durch eine gemeinsame Bedarfsdeckung wirtschaftliche Lösungen erreichbar sind.

Stellungnahmen

Die Alternativvorschläge des Bundesrechnungshofes hat das Bundeskanzleramt im Prüfungsverfahren als „*nicht realisierbar*“ verworfen. Ein räumlich von seiner Liegenschaft abgetrenntes Betreuungsangebot würde deutlich geringere Akzeptanz finden als eine Eigenlösung und die gewünschten Effekte bei der Personalgewinnung nicht erzielen können. Das Bundeskanzleramt hat nicht bestritten, dass die bedarfsgerechte Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen dem Grunde nach eine kommunale Aufgabe ist. Dem hat es jedoch die Notwendigkeit gegenübergestellt, angesichts der demografischen Entwicklung und in Zeiten des Fachkräftemangels vor allem auch die „*weichen*“ Faktoren einer Tätigkeit im Bundeskanzleramt zu stärken. Ergänzend hat das Bundeskanzleramt im weiteren Prüfungsverfahren erläutert, dass für ein Gelingen des Wiedereinstiegs seiner Beschäftigten nach der Elternzeit gerade die Kinderbetreuung auf der eigenen Liegenschaft entscheidend sei. Nur mit einem inhouse-Angebot könnten zeitintensive innerstädtische Umwege für Bring- und Abholsituationen entfallen, die selbst ein bundeseigenes Betreuungsangebot im Umfeld des Bundeskanzleramtes mit sich bringen würde.

Dem Hinweis des Bundesrechnungshofes auf die überproportional hohen Kosten einer Kita im geplanten Erweiterungsbau haben Bundeskanzleramt und

BMI entgegengehalten, dass die Berechnung der „*unmittelbaren Baukosten*“ für die Kita erst mit der Erstellung der EW-Bau möglich sei. Zudem liege dem Kostenvergleich des Bundesrechnungshofes eine zu hohe Umlegung von Standards zugrunde, die sich aus der Besonderheit der Bauaufgabe des Kanzleramtes ergeben.

Ergänzend haben BMI und Bundeskanzleramt in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass auch die Bundesministerien die Vorteile eines frühkindlichen Betreuungsangebotes auf der eigenen Liegenschaft längst erkannt und zum Teil bereits umgesetzt hätten – andere befänden sich in der Umsetzung. Der Hinweis auf kommunale Alternativen ziele ins Leere, da Berlin für Kleinkinder unter einem Jahr keine Betreuungsplätze und ab einem Jahr Betreuungsplätze nicht bedarfsgerecht anbiete.

Abschließende Würdigung

Wir verkennen keineswegs die Bedeutung der vom Kanzleramt vorgetragenen Argumente für möglichst familienfreundliche und attraktive Arbeitsbedingungen. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die meisten anderen Bundesbehörden vor denselben Herausforderungen stehen. Eine generelle Vorgehensweise, die für jede Bundeseinrichtung eine eigene Kita auf eigenen Liegenschaften vorsieht, halten wir aus verschiedenen Gründen für problematisch. Zum einen würde sie an der gesetzlich geregelten und durch erhebliche Bundesmittel gestärkten Verantwortung der Kommunen für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen vorbeigehen. Zum anderen birgt sie in besonderem Maße das Risiko unwirtschaftlicher Einzellösungen. Deswegen muss für die Fälle, in denen eine kommunale Bedarfsdeckung tatsächlich nicht möglich sein sollte, erwartet werden, dass Mittel des Bundes ausschließlich für die wirtschaftlichste Form der Bedarfsdeckung eingesetzt werden. Entgegen der Einschätzung von Bundeskanzleramt und BMI sind nach unserer Kenntnis durchaus auch in Berlin-Mitte alternative Formen der Bedarfsdeckung – auch für die Betreuung von Kindern unter einem Jahr – möglich und werden von dort ansässigen Bundesbehörden dienststellennah genutzt. So hat eine Bundesbehörde gegen Zahlung von Entgelten Belegrechte vereinbart, die flexibel in Anspruch genommen werden können.

Die Bedarfsplanung des Bundeskanzleramtes bietet hingegen für eine Bedarfsdeckung denkbar schlechte Voraussetzungen. Hieran wird auch die mit der

EW-Bau mögliche präzisere Berechnung der Baukosten nichts ändern. Eine solch teure Einzellösung in einem kostenintensiven baulichen Umfeld ist mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht vereinbar, solange nicht alle anderen Alternativen nachvollziehbar ausgeschlossen sind.

Aus den dargelegten Gründen bleiben wir bei der Auffassung, dass auch für das Bundeskanzleramt grundsätzlich die Nutzung kommunal bereitgestellter Kinderbetreuungsmöglichkeiten Vorrang haben muss und gelingen kann. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass nur so – nach dem Wegfall der Unterbringung im Bundestagskindergarten – zeitnahe Lösungen für die Kinderbetreuung in den nächsten Jahren bis zur Fertigstellung des Erweiterungsbaus gefunden werden können. Auch die Stellungnahme von Bundeskanzleramt und BMI zum Entwurf dieses Berichts hat nicht erkennen lassen, dass die notwendige Prüfung solcher Lösungen ergebnisorientiert und mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt wurde.

Soweit kommunale Angebote tatsächlich nachweislich ausscheiden, muss das Bundeskanzleramt sich um wirtschaftliche Alternativen zu der von ihm angestrebten inhouse-Lösung bemühen. Dazu gehört insbesondere die Kooperation mit anderen (Bundes-)Einrichtungen. Nach unserer Kenntnis gibt es auch im benachbarten BMI eine hohe Nachfrage an Kinderbetreuungsplätzen, denen kein hausinternes Angebot, sondern lediglich ein Serviceangebot mit Kita-Besetzungsplätzen, gegenübersteht. Es wäre naheliegend, Kooperationsmöglichkeiten zum Beispiel durch die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung in räumlicher Nähe zu beiden Häusern, ggf. wiederum in Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen, zu prüfen.

3.5 Verglaster Gang zur Nordbrücke

Vom ersten Geschoss des Erweiterungsbaus sollte für die Fußgänger ein 160 m langer, eingeschossiger und verglaster Gang zur Nordbrücke führen. Das BBR hatte ursprünglich geplant, die Nordbrücke und den Gang horizontal und vertikal auf ganzer Länge zu verglasen, später aber aus statischen Gründen auf die Verglasung der Nordbrücke verzichtet. An der Verglasung des Gangs für 2,5 Mio. Euro sollte aber festgehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat es für zumutbar gehalten, auch die Distanz von 160 m zwischen Erweiterungsbau und Nordbrücke ohne verglasten Wetterschutz zu überwinden. Er hat die Verglasung zudem klimatechnisch für sehr

problematisch gehalten, da im Sommer mit starken Aufheizungen zu rechnen ist und eine Glaseinhausung dauerhaft hohe Unterhaltskosten für Reinigung und Lüftung nach sich ziehen wird. Der verglaste Gang für die Fußgänger vom Erweiterungsbau bis hin zur Nordbrücke ist nicht notwendig.

Das Bundeskanzleramt hat mitgeteilt, der Argumentation des Bundesrechnungshofes zu folgen und auf den verglasten Gang zur Nordbrücke zu verzichten. Der funktionale Zusammenschluss mit der ursprünglich geplanten Verglasung der Nordbrücke sei nicht mehr gegeben.

3.6 Kanzlerwohnung

Aus dem Bundesministergesetz²¹ (BMinG) leitet sich ein Rechtsanspruch für die Bundeskanzlerin bzw. den Bundeskanzler auf eine Amtswohnung mit Ausstattung ab. Die im Bestandsgebäude geplante Amtswohnung steht inzwischen nicht mehr für Wohnzwecke zur Verfügung. Das Bundeskanzleramt hat sie für Empfänge mit Staats- und Regierungschefs umgebaut. Im Erweiterungsbau soll eine Amtswohnung *„ausschließlich für private Zwecke“*²² entstehen.²³ Bei einem Raumbedarf von 250 m² Nutzfläche für die Kanzlerwohnung ergeben sich rechnerische Ausstattungskosten von rund 225 000 Euro, denen im Fall eines Leerstandes kein Nutzen gegenübersteht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Ausgaben für eine für Wohnzwecke notwendige Ausstattung erst dann vorzusehen, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar ist. Bis dahin sollte eine Büronutzung ermöglicht werden.

Im Prüfungsverfahren hat das Bundeskanzleramt zugesagt, der Empfehlung zu folgen. Es beabsichtigt die Kanzlerwohnung *„lediglich aus[zu]planen und die Räumlichkeiten technisch vorrüsten [zu] lassen“*. Schlaf- und Kinderzimmer sollen als Büros, das Wohnzimmer als Besprechungsraum genutzt werden. Im weiteren Verlauf der Prüfung haben Bundeskanzleramt und BMI hervorgehoben, dass sie Vorkehrungen für eine funktionale Nutzung erarbeiten werden.

²¹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung, § 12

²² Erläuterungsbericht zu Muster 13.

²³ Die Raumgrößen orientieren sich an Amtswohnungen hochrangiger Diplomaten im Ausland.

3.7 Trainingsräume für die Bundespolizei

Damit die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizeiinspektion Bundeskanzleramt ihr Polizeitraining²⁴ in den eigenen Räumlichkeiten ausüben können, weist der Raumbedarfsplan eine Gesamtfläche von 170 m² Nutzfläche aus. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeskanzleramt empfohlen, gemeinsam mit der Bundespolizei der Frage nachzugehen, welche Alternativen zum geplanten Vorgehen bestehen und welche Wirtschaftlichkeitsvorteile sich z. B. durch Synergieeffekte bei gemeinsamer Nutzung mit anderen Bundeseinrichtungen ergeben können.

Das Bundeskanzleramt hat im Prüfungsverfahren hervorgehoben, dass durch die dienstbegleitende Durchführung des Polizeitrainings auf der Liegenschaft des Bundeskanzleramtes jederzeit die Präsenz der Einsatzkräfte vor Ort bei Eintreten gefährlicher Ereignisse gewährleistet werden könne. Das Bundeskanzleramt wolle die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen, indem es die neuen Polizeitrainingsmöglichkeiten für bei anderen obersten Bundesbehörden eingesetzte Einheiten der Bundespolizei öffnen werde. Bundeskanzleramt und BMI haben im weiteren Verlauf der Prüfung ausgeführt, dass sie Vorkehrungen für eine funktionale Nutzung erarbeiten werden.

4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Dem Bundesrechnungshof ist die besondere Bedeutung des Bauvorhabens des Bundeskanzleramtes bewusst. Die Planungen von Bundeskanzleramt und Bauverwaltung werden einen überdurchschnittlich hohen Aufwand verursachen. Die Tatsache aber, dass dabei mit Kosten zu rechnen ist, die nahezu alle bisherigen Erfahrungswerte im öffentlichen Bau übersteigen, verdeutlicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Notwendigkeit, generell die Kostenansätze zu hinterfragen und Einsparpotenziale konsequent zu nutzen. Die grundlegenden Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Transparenz sind auch bei diesem Vorhaben nicht außer Kraft gesetzt.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungen zum Erweiterungsbau für das Bundeskanzleramt Einsparpotenziale identifiziert, die

²⁴ Für das Polizeitraining ist ein Zeitanatz von 84 Stunden jährlich pro Polizeivollzugsbeamtin bzw. Polizeivollzugsbeamten mit hauptamtlichen polizeilichen Eingriffsmaßnahmen vorgesehen. Dazu gehören Dienstsport, Einsatztraining und Schießfortbildung.

die Funktionsfähigkeit des Erweiterungsbaus nicht beeinträchtigen und diese mit dem Bundeskanzleramt erörtert. Er begrüßt, dass das Bundeskanzleramt in einigen Punkten seine Anregungen in der weiteren Umsetzung des Projekts aufgreifen will. Seinen darüberhinausgehenden Vorschlägen im Hinblick auf die Wintergärten und eine wirtschaftlichere Anordnung der Büros, den Hubschrauberlandeplatz, die Brückenverbindung über die Spree und die Errichtung einer Kita, will das Bundeskanzleramt nicht folgen. Würden sie umgesetzt, wären weitere Kostenreduzierungen in einer Größenordnung von mindestens 35 Mio. Euro möglich. Hinzutreten könnten Einsparungen von mehreren Mio. Euro, wenn das Bundeskanzleramt beim Hubschrauberlandeplatz eine wirtschaftlichere Variante umsetzt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundeskanzleramt und dem BMI sowie der für die Durchführung zuständigen Bauverwaltung, bei der weiteren Planung diese Einsparpotenziale umfassend zu nutzen. Dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages empfiehlt er, sich regelmäßig über den Fortgang und die Einsparbemühungen berichten zu lassen.

Reinert



Essers

Götsch

Romers