



# 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 2: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

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](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: II 5 - 0001350/II

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                                                                           | 10 |
| 1.4.1. | Ausgangslage                                                                             | 10 |
| 1.4.2. | Entscheidung Campus (2016)                                                               | 11 |
| 1.4.3. | Planung Campus mit Neubauten (2020 bis 2022):                                            | 11 |
| 1.4.4. | Neuplanung Campus mit Bestandsbauten (April 2023):                                       | 12 |
| 2.     | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung                                                          | 14 |
| 2.1.   | Entscheidung Campus: Handlungsalternativen                                               | 14 |
| 2.2.   | Planung Campus: Bedarfsplanung und Fortschreibung der<br>Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | 17 |
| 2.3.   | Entscheidung Abriss oder Erhalt einzelner Gebäude                                        | 21 |
| 3.     | Auskunftspflicht und Dokumentation                                                       | 27 |
| 3.1.   | Auskunftspflicht                                                                         | 27 |
| 3.2.   | Aktenführung                                                                             | 29 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **A**

Arbeitsanleitung *Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*

AVV Klima *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen*

### **B**

BBankG *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*

BMF *Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Finanzen*

Bundesbank *Deutsche Bundesbank*

### **H**

HBO *Hessischen Bauordnung*

### **K**

Kita *Kindertagesstätte*

### **L**

Leitfaden *Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes*

### **N**

NUF *Nutzungsfläche*

### **V**

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift*

# 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. Euro<sup>1</sup> 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 sanierende Bestandsgebäude 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 zweiten Teil mit den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Campus befasst. In einem ersten Teil der Prüfungsmitteilung hat er sich zu den Bedarfsplanungen für das Wettbewerbsverfahren und für die Neuausrichtung des 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 Die Bundesbank ist den Anforderungen an ein wirtschaftliches Handeln nicht gerecht geworden. Sie hat über finanzwirksame Maßnahmen entschieden, ohne hierfür sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt zu haben. Im Einzelnen:
- Die Bundesbank hat die Sanierung des Haupthauses beschlossen, obwohl sie die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen nicht untersucht hat und ein Gesamtkonzept für den Campus fehlte. Sie prüfte auch später nur noch den Mehrbedarf an Büroarbeitsplätzen mit den Varianten Hochhaus-Neubau und Anmietung. Ob auch andere Handlungsalternativen für den Gesamtstandort oder nur für den Mehrbedarf wirtschaftlich sind, blieb dadurch offen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bundesbank zum Campus aus dem Jahr 2016 war nicht geeignet, eine Entscheidung über die Auswahl der wirtschaftlichen Handlungsalternative für das Zusammenfassen mehrerer Standorte zu finden. (Tz. 2.1)
  - Die Bundesbank hat es versäumt, die Wirtschaftlichkeit ihrer Entscheidung für den Campus mit Neubauten zu überprüfen, als sich der Bedarf an Büronutzungsfläche

---

<sup>1</sup> Kostenrahmen der Bundesbank Stand 1. Quartal/2021.

um 10 000 m<sup>2</sup> erhöht hat und sich die geschätzten Kosten<sup>2</sup> von 638 Mio. Euro auf 2,42 Mrd. Euro fast vervierfacht haben. Die Bundesbank hätte auf der Grundlage einer fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Fehlentwicklung wesentlich früher als Anfang des Jahres 2023 entgegenwirken müssen. Sie hätte Kosten für unnötige Planungen von mehreren Millionen Euro vermeiden können.

(Tz. 2.2)

- Die Bundesbank hat über den Abriss von mehreren Gebäuden entschieden, ohne hierfür die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen zu belegen. Dies betraf unter anderem die Kita, die die Bundesbank erst im Jahr 2014 in Betrieb genommen hatte. Zwar will die Bundesbank nach den neusten Plänen neben der Kita noch ein weiteres Gebäude erhalten. Die Wirtschaftlichkeit dieser Entscheidung hat sie ebenfalls nicht untersucht. (Tz. 2.3)

Die Bundesbank muss bei der Planung von Maßnahmen den Bedarf vollständig erfassen, anschließend alle möglichen Handlungsalternativen ermitteln und die realisierbaren Alternativen ergebnisoffen in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinander vergleichen. Sie muss hierbei Nachhaltigkeits- und Klimaschutzgesichtspunkte berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Neuausrichtung des Campus.

Die Bundesbank hat erklärt, weder die Aufgabe des Standorts noch ein Abriss des Haupthauses sei infrage gekommen. Das Haupthaus genieße als nationales Symbol der Stabilitätskultur große Bedeutung. Die Bundesbank habe sich zum Standort in Ginnheim bekannt und eine Ein-Standort-Strategie verfolgt. Mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 habe sie die Entscheidung validiert. Infolge des geringeren Arbeitsplatzbedarfs passe die Bundesbank derzeit die Bedarfsplanung an. Sie werde anschließend die infrage kommenden Varianten ergebnisoffen untersuchen und sich für die wirtschaftliche Alternative entscheiden. Die Bestandsgebäude auf dem Campus und der Hauptverwaltung in Hessen will sie mitbetrachten.

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Es mag sein, dass das Haupthaus symbolträchtig ist. Allerdings darf ein solches Kriterium nicht das allein bestimmende bei der Entscheidung über ein Vorhaben von mehreren Milliarden Euro sein. Vielmehr hätte die Bundesbank nichtmonetäre Kriterien in einer Nutzwertanalyse bewerten und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinfließen lassen können. Darüber hinaus hat die Bundesbank die Varianten Neubau auf dem Campus und Anmietung verglichen, obwohl sie sich zuvor schon für die Ein-Standort-Strategie entschieden hatte. Eine Anmietung widerspricht jedoch der Ein-Standort-Strategie. Es erweckt den Anschein, als habe die Bundesbank eine Anmietung nie wirklich in Betracht gezogen. Mit ihrer Zusage, nach der Bedarfsanpassung die infrage kommenden Varianten ergebnisoffen zu untersuchen und dabei auch den Bestand zu berücksichtigen,

---

<sup>2</sup> Im allgemeinen Sprachgebrauch wird überwiegend der Begriff „Kosten“ verwendet. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei nicht um eine betriebswirtschaftlich korrekte Abgrenzung von „Kosten“ zu „Ausgaben“ handelt. Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht gleichwohl durchgängig der Begriff „Kosten“ verwendet.

kommt die Bundesbank den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach. (Tz. 2.1. bis 2.3)

- 0.2 Die Bundesbank hat ihre Auskunftspflicht gegenüber dem Bundesrechnungshof nur langsam und nicht ausreichend erfüllt. Sie entschied eigenmächtig, welche Unterlagen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prüfung stehen und welche Unterlagen nicht relevant sind. Weil sie dem Bundesrechnungshof zunächst nur Zugang zum Projektordner Neubauten und erst viele Monate später einen Zugang zum Projektordner Haupthaus einräumte, hat sie die Prüfung der Baumaßnahmen auf dem Campus wesentlich erschwert.

Die Bundesbank muss ihrer Auskunftspflicht künftig aktiv nachkommen.

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie habe erheblichen Aufwand betrieben, um dem Bundesrechnungshof die Unterlagen digital zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrechnungshof habe einen Zugang zu bauherrenrelevanten Dokumenten erhalten. Die Bundesbank werde weiterhin den Bundesrechnungshof bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.

Die Stellungnahme überzeugt nicht. Da die Bundesbank es entgegen ihrer Dienstanweisung versäumt hatte, alle aktenrelevanten Daten ordnungsgemäß abzulegen (vgl. Tz. 3.2), war auch mit dem Zugang zu diesen Daten keine vollständige Akteneinsicht für den Bundesrechnungshof gewährleistet. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass die Bundesbank ihrer gesetzlichen Auskunftspflicht nicht vollständig nachgekommen ist. Er erwartet, dass die Bundesbank die Arbeit des Bundesrechnungshofes aktiv unterstützt. (Tz. 3.1)

- 0.3 Obwohl die Bundesbank in einer Dienstbestimmung festgelegt hat, dass Unterlagen grundsätzlich in ihrem Dokumentenmanagementsystem FAVIS abzulegen sind, hat sie für das Vorhaben Campus die Umsetzung dieser Vorgaben nicht sichergestellt. Für das Projekt werden auch andere Systeme genutzt, ohne dass die Daten in FAVIS eingepflegt werden. Zudem ist die Projektordnerstruktur allein für die Neubauten mit 24 Haupt- und 24 800 Unterordnern nicht nutzerfreundlich.

Die Bundesbank muss die vollständige Aktenablage in FAVIS sicherstellen. Sie sollte die Dokumentenstruktur der Projektordner für die Baumaßnahmen so überarbeiten, dass das Verwaltungshandeln umfassend, transparent und nachvollziehbar abgebildet wird.

Die Bundesbank hat erklärt, FAVIS sei ein internes Dokumentenmanagementsystem. Es eigne sich nicht für den Datenaustausch. Sie habe deshalb eine Kommunikationsplattform für die Verwaltung aller Daten und den Schriftverkehr mit externen Projektbeteiligten sowie für den Austausch der Externen untereinander eingerichtet. Die Daten könnten hier revisionssicher verbleiben. Die FAVIS-Ablagestruktur sei fortlaufend angepasst worden. Dadurch sei eine in Teilen unsystematische Struktur entstanden. Die Bundesbank hat zugesagt, die FAVIS-Struktur mit der Projektanpassung zu überarbeiten.

Die Stellungnahme überzeugt nicht vollständig. Unabhängig davon, ob die Bundesbank weitere Ablagesysteme nutzt, ist sie verpflichtet, FAVIS vollständig zu befüllen und andere Ablagesysteme allenfalls subsidiär zu nutzen. Mit der Zusage der Bundesbank, die FAVIS-Struktur zu überarbeiten, kommt sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen nach. (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.

Im ersten Teil der Prüfungsmitteilung hat sich der Bundesrechnungshof zu den Bedarfsplanungen für das Wettbewerbsverfahren und zu der Bedarfsplanung für die Neuausrichtung des Campus geäußert. In diesem zweiten Teil hat er sich mit den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen befasst. 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.<sup>3</sup> Der Vorstand mit der Zentrale der Bundesbank hat die Stellung einer obersten Bundesbehörde. Die Hauptverwaltungen und Filialen haben die Stellung von Bundesbehörden.<sup>4</sup> Die Bundesbank in ihrer Gesamtheit ist damit eine unmittelbare Bundesverwaltung.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> Die Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG)<sup>7</sup> zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig.<sup>8</sup> Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten entsprechend.<sup>9</sup> Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat Richtlinien und Leitfäden zum wirtschaftlichen Handeln des Bundes erlassen. Dazu gehören für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere die Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für den Bundesbau die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau).

---

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

<sup>4</sup> § 29 Absatz 1 BBankG.

<sup>5</sup> Siehe auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 30. August 2012, WD4-3000-198/12.

<sup>6</sup> § 3 BBankG.

<sup>7</sup> Zuletzt geändert durch Artikel 14 Absatz 3 BBankG vom 28. Juni 2021.

<sup>8</sup> § 12 a. a. O.

<sup>9</sup> §§ 90, 111, 112 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

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.<sup>10</sup> 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 (CO<sub>2</sub>-Preis) und die nicht monetären Nachteile aus erhöhtem Energieverbrauch zu berücksichtigen.<sup>11</sup> Bei der monetären Bewertung ist mindestens der Preis nach § 10 Brennstoffemissionshandelsgesetz zugrunde zu legen.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland, Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 14/8953.

<sup>11</sup> 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.

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

- Bei der Bedarfsplanung werden zur Optimierung des Flächenbedarfs Suffizienzaspekte berücksichtigt, die u. a. die Wirkungen des Mobilen Arbeitens beachten.<sup>13</sup>

Die Bundesbank soll sich als bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts an den Festlegungen des Maßnahmenprogramms orientieren.<sup>14</sup>

## 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 eingeschossiges 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.

---

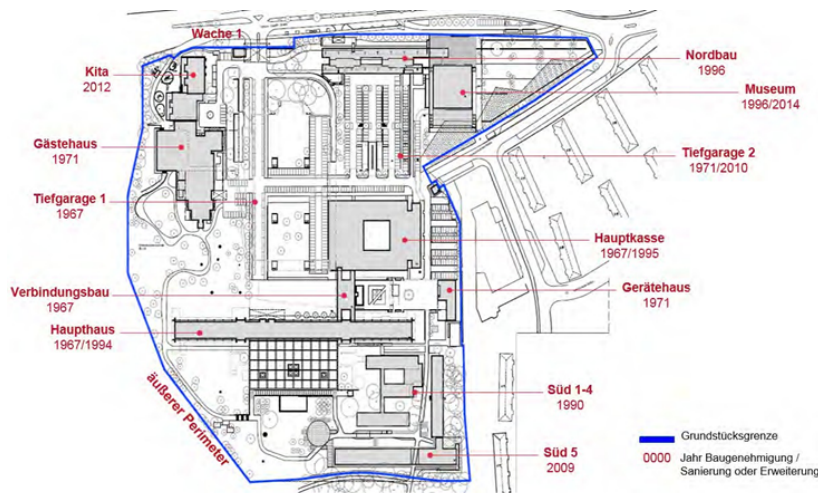
<sup>13</sup> Abschnitt II, Nummer 3 a Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Beschluss der Bundesregierung vom 25. August 2021.

<sup>14</sup> Anwendungsbereich Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Beschluss der Bundesregierung vom 25. August 2021.

Abbildung 1

## Bestandsplan Bundesbankgelände (Stand 2019)

Planungsgrundlage der Bundesbank für die Umgestaltung des Standorts zu einem Campus



Quelle: Auslobungsunterlagen zum Realisierungswettbewerb „Der neue Campus für die Zentrale der Deutschen Bundesbank“, Frankfurt am Main; Stand 29. Januar 2020.

### 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 2022):

Die Bundesbank führte im Jahr 2020 auf der Grundlage eines vorgeschalteten städtebaulichen Wettbewerbs einen Realisierungswettbewerb durch. 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 sollen ein zweigeschossiges Sportzentrum mit einer Sporthalle, einem Fitness- und Physiotherapiebereich, Sportlerklausur 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.

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 u. a. 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

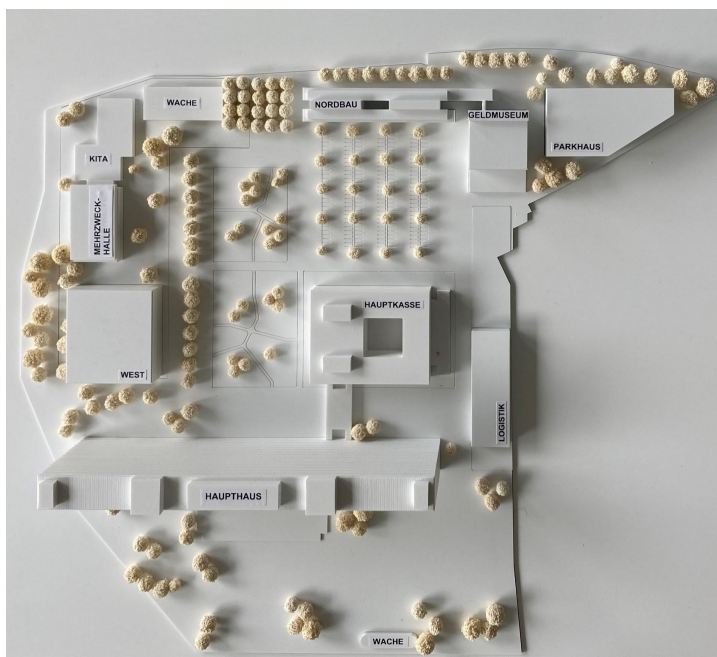
Bundesbank hat den Büro-Arbeitsplatzbedarf aus dem Jahr 2020 von 4 900 auf 2 700 reduziert. Sie ist dabei, die Verträge mit ihren rund 120 Vertragspartnern, wie Planungs- und Gutachterbüros sowie Rechtsanwaltskanzleien, die sie für die Umsetzung der Planung auf dem Campus mit abgeschlossen hat, an die 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 Sportlerklausur 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. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den eingesetzten Mitteln. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind eine zentrale Voraussetzung, um finanzielle Mittel wirtschaftlich einsetzen zu können. Das BMF hat für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veröffentlicht. Es empfiehlt, diese Anleitung für alle Arten finanzwirksamer Maßnahmen anzuwenden.<sup>15</sup> Mit Verweis auf § 7 Absatz 1 BHO hat die Bundesbank sich in einer Dienstbestimmung verpflichtet, die Gebote von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit in Verbindung mit der Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit sowie die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung bei den Anforderungen zu berücksichtigen.

### 2.1. Entscheidung Campus: Handlungsalternativen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) durchzuführen.<sup>16</sup> Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, sind zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen zu ermitteln. Dabei sind alle denkbaren Möglichkeiten in Betracht zu ziehen; die gesamte Art und Weise der derzeitigen Bedarfsdeckung ist kritisch zu hinterfragen. Anschließend sind diejenigen Handlungsalternativen auszusondern, die offensichtlich das Erreichen sämtlicher Ziele nicht gewährleisten, rechtlich unzulässig oder nicht realisierbar sind. Der Ausschluss von Handlungsalternativen ist zu begründen und zu dokumentieren. Die verbleibenden Handlungsalternativen sind ausführlich darzustellen. Dabei sind alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte aufzuführen.<sup>17</sup>

#### Sachverhalt

Die Bundesbank wollte im Jahr 2016 im Rahmen eines ganzheitlichen, zukunftsfähigen Liegenschaftskonzepts klären lassen, wie ihre auf mehrere Liegenschaften verteilten Arbeitseinheiten zukünftig strukturiert und gebündelt werden könnten. Gleichzeitig entschied sie, das Haupthaus auf dem Campus zu sanieren. (siehe Tz. 1.4.2)

Sie ließ für die Unterbringung des Mehrbedarfs an Arbeitsplätzen von einem Beratungsunternehmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen. Die Bundesbank wollte eine Entscheidungsgrundlage für das Zusammenführen der nicht am Campus tätigen Beschäftigten erhalten. Sie gab dem Beratungsunternehmen vor, die Beschaffungsvarianten „Neubau auf

---

<sup>15</sup> VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO i. V. m. Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501.

<sup>16</sup> VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

<sup>17</sup> Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501.

dem Campus“ und „Anmietung außerhalb des Campus“ zu betrachten. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ließ die Bundesbank untersuchen, wie die 2 500 Beschäftigten und die für sie benötigten Versorgungs- und Besprechungsräume sowie Parkplätze, die bisher in Frankfurt verteilt untergebracht sind, auf dem Campus konzentriert werden können. Die Unterbringung der 2 500 Beschäftigten, die bereits auf dem Campus arbeiten, bezog sie nicht ein. Für die Entscheidung, das Haupthaus auf dem Campus zu sanieren, führte sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

Das Beratungsunternehmen kam zu dem Ergebnis, dass ein Hochhaus-Neubau auf dem Campus die wirtschaftliche Lösung sei. Die Bundesbank schloss sich dieser Feststellung an und verfolgte diese Lösung weiter. Sie leitete auf Grundlage des städtebaulichen Wettbewerbs im Jahr 2020 den Realisierungswettbewerb ein.

## Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank ist ihrem Gebot von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit nicht gerecht geworden. Sie hat über finanzwirksame Maßnahmen entschieden, ohne dass ihr dazu sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Im Einzelnen:

Die Bundesbank hat versäumt, die Deckung ihres kompletten Bedarfs in ihrer Zentrale in Frankfurt wirtschaftlich und ergebnisoffen zu untersuchen. Sie hat nur die Hälfte ihrer Beschäftigten einbezogen und die Wirtschaftlichkeit der Sanierung des Haupthauses nicht untersucht.

Die Bundesbank hätte

- zunächst alle denkbaren Varianten für die Unterbringung ihrer Beschäftigten entwickeln müssen,
- dabei die gesamte Art und Weise der derzeitigen Bedarfsdeckung kritisch hinterfragen müssen,
- prüfen müssen, ob ein oder mehrere Standorte im Rhein-Main-Gebiet wirtschaftlich sind, wobei die Zukunftsfähigkeit zu berücksichtigen ist,
- bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit der Zusammenführung an einem Standort die Wirtschaftlichkeit von Alternativen untersuchen müssen (wie beispielsweise Sanierung und Erweiterung der vorhandenen Gebäude auf dem Campus mit einer zusätzlichen Anmietung von Büroräumen, Neubau für alle Beschäftigten auf einem noch zu erwerbenden Grundstück oder die Anmietung von Büroräumen für alle Beschäftigten),
- in ihre Überlegungen das Haupthaus miteinbeziehen müssen.

Indem die Bundesbank diese Untersuchungen unterlassen hat, hat sie nicht nachgewiesen, dass die Entscheidungen für den Standort Ginnheim als Campus wirtschaftlich sind.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bundesbank aus dem Jahr 2016 war nicht geeignet, eine Entscheidung über die Auswahl der wirtschaftlichen Unterbringungsvariante zu finden.

Die Bundesbank hat also Mittel für die Planungen zum Campus mit Neubauten verausgabt, ohne dass die Wirtschaftlichkeit dieser Variante nachgewiesen war. (siehe Tz. 1.4.3)

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über ihre Unterbringung ihren Bedarf vollständig einbezieht, alle Unterbringungsalternativen ermittelt, die realisierbaren Alternativen ergebnisoffen und vollständig untersucht und sich auf dieser Grundlage für die wirtschaftliche Alternative entscheidet.

## Stellungnahme der Bundesbank

Die Bundesbank hat erklärt, weder die Aufgabe des Standorts noch ein Abriss des Haupthauses sei infrage gekommen. Das Haupthaus genieße als nationales Symbol der Stabilitätskultur große Bedeutung und würde stark von der Öffentlichkeit mit der Bundesbank verbunden. Mit dem Bekenntnis zum Standort und zum Haupthaus habe die Bundesbank in Ginnheim ein Gesamtkonzept als Ein-Standort-Strategie für die Beschäftigten der Zentrale mit Dienstort Frankfurt festgelegt. Die Bundesbank habe die Ein-Standort-Strategie durch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus dem Jahr 2016 validiert. Darin habe sie die Varianten „Neubau auf dem Campus Ginnheim“ und „Anmietung“ untersucht. Die Variante „Neubau auf dem Campus“ sei im Ergebnis deutlich besser als die Variante „Anmietung“. Weitere Handlungsalternativen, wie z. B. „Kauf“ oder „Mietkauf“, hätten dem Gesamtkonzept Ein-Standort-Strategie widersprochen und seien u. a. deshalb nicht in Betracht gekommen. Die Bundesbank passe infolge des geringeren Bedarfs an Arbeitsplätzen auf dem Campus zurzeit die Bedarfsplanung an. Sie werde dazu, wie vom Bundesrechnungshof erwartet, die infrage kommenden Varianten ergebnisoffen untersuchen und sich für die wirtschaftliche Alternative entscheiden. Zudem wolle sie, auch vor dem Hintergrund der günstigeren Nachhaltigkeitsbilanz von Sanierungen, die Bestandsgebäude auf dem Campus und die der Hauptverwaltung in Hessen betrachten.

## Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Zudem ist sie nicht schlüssig. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 war unzureichend. Sie war nicht geeignet, die Ein-Standort-Strategie zu validieren. Es mag sein, dass das Haupthaus symbolträchtig ist. Allerdings darf ein solches Kriterium nicht das allein bestimmende bei der Entscheidung über ein Vorhaben von mehreren Milliarden Euro sein. Vielmehr hätte die Bundesbank die Wirtschaftlichkeit der Alternativen monetär und die nichtmonetären Kriterien anschließend mit einer Nutzwertanalyse bewerten müssen. Hierbei hätte sie auch die Symbolwirkung des Haupthauses berücksichtigen können.

Darüber hinaus hat die Bundesbank eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, in der sie die Varianten Neubau auf dem Campus und Anmietung verglich, obwohl sie sich offensichtlich zuvor schon für die Ein-Standort-Strategie entschieden hatte. Mit einer Anmietung außerhalb des Standorts hätte die Bundesbank jedoch wie auch bei den Varianten Kauf

oder Mietkauf ihre Ein-Standort-Strategie aufgeben müssen. Es ist unwahrscheinlich, dass die Bundesbank ein Objekt in unmittelbarer Nähe zum Campus gefunden hätte. Der Bundesrechnungshof geht nach dieser Stellungnahme davon aus, dass die Bundesbank keine andere Variante als den Neubau auf dem Campus wirklich in Betracht gezogen hatte.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Würdigung fest. Die Bundesbank hat die Wirtschaftlichkeit der Ein-Standort-Strategie nicht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank ihre Zusage einhält und alle Varianten einschließlich einer Variante mit Berücksichtigung der Hauptverwaltung in Hessen ergebnisoffen untersucht.

## 2.2. Planung Campus: Bedarfsplanung und Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Bedarfsplanung dient nach DIN 18205 der methodischen Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern, deren zielgerichteter Aufbereitung als Bedarf und Umsetzung in bauliche Anlagen. Sie ist zu Projektbeginn durchzuführen. Im Bedarfsplan sind die Anforderungen lösungs- und standortneutral zu formulieren. Er ist eine Voraussetzung, um in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mögliche und tatsächlich realisierbare Handlungsalternativen ermitteln und über die Art der Bedarfsdeckung entscheiden zu können.<sup>18</sup> Sollten sich während der Planung Änderungen ergeben, ist das wirtschaftliche Handeln mit einer fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung neu zu überprüfen.

Die Hessische Bauordnung (HBO) stuft Gebäude mit mehr als 22 m Höhe als Hochhäuser ein.<sup>19</sup>

### Sachverhalt

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 ging das Beratungsunternehmen davon aus, dass die Bundesbank für die 2 500 neu auf dem Campus zu schaffenden Arbeitsplätze eine Nutzungsfläche (NUF) für Büros und unter anderem für Besprechungen, Lager und Kantine von 48 000 m<sup>2</sup> benötige. Zudem seien 1 400 Kfz-Stellplätze erforderlich.

Das Beratungsunternehmen nahm an, dass das Unterbringen dieser Arbeitsplätze in einem Hochhaus-Neubau die wirtschaftlichere Lösung sei (siehe auch Tz. 2.1). Ein Hochhaus-Neubau habe im Vergleich mit zwei niedrigeren Neubauten mit bis zu 22 m maximaler Höhe erhebliche Vorteile. Unter anderem seien die horizontalen Wege deutlich kürzer, es müssten weniger Verbindungen zwischen dem Bestand und dem Neubau geschaffen werden und die

---

<sup>18</sup> Nummer 1 DIN 18205, Stand 2016-11.

<sup>19</sup> § 2 Nummer 9 und § 53 HBO.

Flächenreserven auf dem Grundstück würden nicht aufgebracht. Allerdings bestünde das Risiko, auf dem Campus einen Hochhaus-Neubau aus genehmigungsrechtlichen Gründen nicht errichten zu dürfen.

Die Herstellungskosten für den Hochhaus-Neubau sollten 638 Mio. Euro betragen. Die Kosten für eventuelle Anpassungen und Erweiterungen an den Wachen, der Logistik, den Medingängen und der Verkehrssituation sollten darin enthalten sein. Die Kosten für beispielsweise Altlasten- und Schadstoffentsorgung sowie den Rückbau von Bestandsgebäuden sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht berücksichtigt. Die Genauigkeit der geschätzten Investitionskosten gab das Beratungsunternehmen mit bis zu +/- 40 % an.

Einen Bedarfsplan, in dem die Bauaufgabe umfassend definiert ist, hat die Bundesbank zu diesem Zeitpunkt nicht erarbeitet. Sie ließ ihn vier Jahre später im Jahr 2020 erstellen. Sie ging nun davon aus, dass die Büros in mehreren Büroneubauten untergebracht werden, da ein Hochhaus-Neubau nicht genehmigungsfähig ist. Zusätzlich brauche die Bundesbank unter anderem ein Logistikzentrum, ein größeres Sportzentrum, eine Kita mit mehr Betreuungsplätzen sowie einen Gastronomiebereich. Sie errechnete hierfür eine NUF von 58 802 m<sup>2</sup>. Im Jahr 2021 ermittelte die Bundesbank einen Kostenrahmen für die Büroneubauten von rund 2,42 Mrd. Euro, einschließlich Sonderbauten wie Wachen, Logistikzentrum und Gastronomiebereich. Die Kosten für die Zwischenunterbringung der Beschäftigten in angemieteten Liegenschaften während der Bauphase enthielt der Kostenrahmen nicht.

Im April 2023 beschloss der Vorstand der Bundesbank, den Campus Neubau nicht wie geplant umzusetzen. Er wolle nur noch einen Teil der Büro-Arbeitsplätze schaffen und diese vordringlich im Haupthaus und in einem Neubau unterbringen. Einige Bestandsgebäude sollten erhalten bleiben. Die Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens will die Bundesbank untersuchen.

Die Bundesbank hat für die Leistungen der freiberuflich Tätigen für die Planung Campus mit Neubauten rund 226 Mio. Euro veranschlagt. Davon sind bisher 124 Mio. Euro beauftragt und 45 Mio. bezahlt. Neben den freiberuflich Tätigen hat die Bundesbank für das Projekt Campus auch 160 eigene Stellen mit geplanten jährlichen Personalkosten von 16,5 Mio. Euro vorgesehen.

Die Baupreise sind in den Jahren 2016 bis 2022 um 34 % gestiegen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Bundesbank nicht fortgeschrieben.

## Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank hat es versäumt, vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen fundierten Bedarfsplan aufzustellen. Die Annahmen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ließ sie nur grob schätzen. Der Bundesbank fehlte damit die Grundlage für einen aussagekräftigen Variantenvergleich. Im Einzelnen:

Die Bundesbank hätte für einen fundierten Bedarfsplan nicht nur die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze angeben dürfen. Vielmehr hätte sie auch weitere Vorgaben gemäß DIN 18205 unter anderem zum Grundstück und dessen Umgebung, zum Gebäude als Ganzes, zu den Anforderungen an die Gebäudestruktur, an Raumgruppen und an den Flächenbedarf machen müssen. Nur anhand dieser Vorgaben ist eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überhaupt möglich.

Darüber hinaus kannte die Bundesbank das Risiko, dass ein Hochhaus-Neubau gegebenenfalls nicht genehmigungsfähig ist. Sie verzichtete ohne erkennbare Gründe darauf, die Genehmigungsfähigkeit prüfen zu lassen, bevor sie die möglichen Handlungsalternativen untersuchen ließ. Spätestens als die Bundesbank erkannte, dass ein Hochhaus-Neubau nicht genehmigungsfähig ist, hätte sie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit allen dann noch realisierbaren Alternativen fortschreiben müssen. Darüber hinaus ließ sie weitere wesentliche Kosten unberücksichtigt, die die Wirtschaftlichkeit einer Handlungsalternative stark beeinflussen können, wie beispielsweise den Abriss der Bestandsgebäude und die zeitweise Unterbringung in Ausweichobjekten.

Die Bundesbank hat auch bis zum Ende der örtlichen Erhebungen<sup>20</sup> die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 nicht fortgeschrieben, obwohl sie ihre Nutzungsanforderungen mehrfach geändert und den Bedarfsplan angepasst hat. Entgegen den ursprünglichen Annahmen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wollte die Bundesbank ein Logistikzentrum, einen Gastronomiebereich und die Wachen neu errichten lassen. Auch die NUF erhöhten sich im Vergleich zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 um mehr als 10 000 m<sup>2</sup>; das entspricht ca. 20 % und ist damit erheblich. Darüber hinaus haben sich die geschätzten Gesamtherstellungskosten mehr als verdreifacht, von ursprünglich 638 Mio. Euro auf 2,42 Mrd. Euro. Auch wenn die geschätzten Kosten in einer frühen Planungsphase noch sehr ungenau sind, ist die Preissteigerung zwischen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 und der Ermittlung des Kostenrahmens aus dem Jahr 2021 so beträchtlich, dass die Bundesbank die Wirtschaftlichkeit ihrer gewählten Variante hätte hinterfragen und neu bewerten müssen.

Zwar will die Bundesbank jetzt unter Berücksichtigung neuer Arbeitsplatzkonzepte die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen prüfen. Die Untersuchung kommt jedoch sehr spät. Die Bundesbank hätte auf der Grundlage einer fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Fehlentwicklung wesentlich früher entgegenwirken können und müssen. Sie hätte dann auch viel früher entscheiden können, ob und wie sie die Maßnahme weiterführen will. Die Bundesbank hat sieben Jahre verstreichen lassen und von den bisher veranschlagten 226 Mio. Euro bereits 180 Mio. Euro gebunden, die zumindest teilweise vermeidbar waren.

Darüber hinaus haben sich die Kosten aufgrund von erheblichen Baupreissteigerungen erhöht. Weitere Verzögerungen lassen die Kosten für die Baumaßnahmen weiter steigen.

---

<sup>20</sup> Letzte örtliche Erhebung vom 23. Mai bis 25. Mai 2023.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass die Bundesbank die Wirtschaftlichkeit der Neuausrichtung des Campus untersucht. Sie muss dabei auch die Büro-Arbeitsplätze, den Flächenbedarf und die Kosten für die Sanierung des Haupthauses berücksichtigen. Darüber hinaus muss sie prüfen, wie sie die Verträge mit den bereits beauftragten Planern wirtschaftlich anpassen kann. Mehrkosten für nicht mehr benötigte Planungen sollte die Bundesbank vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem erwartet, dass die Bundesbank bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die seit dem Jahr 2021 zu beachtenden Nachhaltigkeits- und Klimaschutzvorgaben angemessen berücksichtigt. (vgl. Tz. 1.3)

Sie hat dabei

- alle Varianten unter denselben energetischen Anforderungen zu betrachten und
- die Kosten für erhöhten Ausstoß von Treibhausgasen (CO<sub>2</sub>-Preis) und die nicht monetären Nachteile aus erhöhtem Energieverbrauch zu berücksichtigen.

## Stellungnahme der Bundesbank

Die Bundesbank hat erklärt, sie orientiere sich bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Hochbaumaßnahmen an dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“ (Leitfaden). Zudem habe sie Ende des Jahres 2022 ein Vergabeverfahren angestoßen, um die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2016 zu aktualisieren. Dieses habe sie wegen der Projektanpassung im Juni 2023 gestoppt. Die vom Bundesrechnungshof angeführte vierfache Kostensteigerung sei obsolet, denn die Bundesbank habe mit der Projektanpassung die Grundlagen für das Projekt wesentlich verändert. Die Bundesbank hat zugesagt, die infrage kommenden Varianten ergebnisoffen zu untersuchen und sich für die wirtschaftliche Alternative zu entscheiden. Dabei wolle sie auch vor dem Hintergrund der günstigeren Nachhaltigkeitsbilanz von Sanierungen auch die Bestandsgebäude und die Gebäude der Hauptverwaltungen in Hessen betrachten.

## Abschließende Würdigung

Die Bundesbank hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Hinsichtlich der Anwendung des Leitfadens weist der Bundesrechnungshof darauf hin, der Leitfaden ordnet sich der Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter und ist als grundsätzlich konforme, jedoch speziell den Hochbaubedarf betreffende Ergänzung zur Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzusehen. Vor diesem Hintergrund wurde in den RBBau im Zusammenhang mit der Aufstellung der Entscheidungsunterlage-Bau empfohlen, diesen Leitfaden bei der Variantenuntersuchung zur

Bedarfsdeckung zu beachten.<sup>21</sup> Grundlage des Variantenvergleichs ist ein von der obersten Instanz des Nutzers gebilligter Bedarfsplan.<sup>22,23</sup> Ein Bedarfsplan in der geforderten Qualität lag erst im Jahr 2020 und nicht zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2016 vor. Damit fehlte der Bundesbank eine der wesentlichen Grundlagen für einen aussagekräftigen Variantenvergleich. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Würdigung und Empfehlung. Er erwartet, dass die Bundesbank ihre Zusage einhält und die Wirtschaftlichkeit der Neuausrichtung des Campus auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten untersucht und sich für die wirtschaftliche Variante entscheidet.

## 2.3. Entscheidung Abriss oder Erhalt einzelner Gebäude

Finanzwirksam und damit mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterlegen ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben unmittelbar oder mittelbar beeinflusst. Sie ist ein auf der Grundlage eines verantwortlichen Entscheidungsprozesses beruhendes Handeln der Verwaltung, mit dem innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll. Dazu gehört auch das Beibehalten des Status quo.<sup>24</sup>

Die Nutzungsdauer ist ein Begriff aus dem Steuerrecht und der Betriebswirtschaftslehre. Sie wird verstanden als die Zeitspanne, in der ein abnutzbares Wirtschaftsgut im Betrieb voraussichtlich genutzt werden kann. Sie endet mit Erreichen des Zeitpunkts, zu dem die Nutzung wegen Verschleiß, wirtschaftlicher Unzweckmäßigkeit oder rechtlicher Unzulässigkeit nicht mehr möglich ist.

### Sachverhalt

Die Pläne zum Campus mit Neubauten aus dem städtebaulichen Wettbewerb des Jahres 2018 sahen auch den Abbruch vorhandener Gebäude vor. An diesem Vorhaben hielt die Bundesbank mehrere Jahre fest. Im April 2023 entschied sie, einen Teil der Gebäude zu erhalten. Sie begründete dies unter anderem mit den Pandemie-Erfahrungen zum räumlich flexiblen Arbeiten und mit gestiegenen Kosten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ihren Entscheidungen hat die Bundesbank nicht vorgelegt. Im Einzelnen:

---

<sup>21</sup> Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“, 3. Auflage, Stand August 2024.

<sup>22</sup> Der Bedarfsplan besteht insbesondere aus den Erläuterungen der bedarfsauslösenden Gründe, dem Stellenplan, dem Raumbedarfsplan, den qualitativen Bedarfsanforderungen, den Bedarfsanforderungen aus Betriebsabläufen, den Anforderungen an die Barrierefreiheit und gegebenenfalls Aussagen zur Nutzungsdauer.

<sup>23</sup> Abschnitt E Nummer 2.2.2.1 RBBau 19. Austauschlieferung, Stand 24. April 2020.

<sup>24</sup> Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 - II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501.

## **Bürogebäude Nordbau und Südbauten 1 bis 5**

Im Jahr 2016 hatte die Bundesbank erklärt, der Nordbau könne erhalten bleiben. Die Südbauten 1 bis 4 hätten allerdings in wenigen Jahren das Ende der Nutzungsdauer erreicht. Damit sei klar, dass sie spätestens nach Abschluss der Baumaßnahmen am Campus nicht mehr zur Verfügung stünden. Anders sehe es mit dem Südbau 5 aus. Er sei im Jahr 2010 bezogen worden und könne noch lange genutzt werden.

In den Jahren 2020 bis 2023 plante die Bundesbank den Abriss des Nordbaus und der Südbauten 1 bis 5, um freie Flächen für die Neubauten zu erhalten. (vgl. Tz. 1.4.3) Insgesamt sollten die 631 Arbeitsplätze aus dem Nord- und den Südbauten in den Neubauten entstehen.

Nach den im April 2023 kommunizierten Plänen will die Bundesbank den Nordbau erhalten und sanieren. Die Südbauten 1 bis 5 will sie weiterhin abreißen.

## **Kindertagesstätte**

Die Planung zum Campus mit Neubauten der Jahre 2020 bis 2023 sahen vor, die im Jahr 2014 für mehrere Millionen Euro errichtete Kita abzureißen und durch einen Neubau zu ersetzen. Im Jahr 2016 hatte die Bundesbank ihren Beschäftigten noch mitgeteilt, die Kita sei neu. Es bestünde kein Handlungsbedarf.

Die Bundesbank verfügte im Jahr 2019 über 137 Kinderbetreuungsplätze, davon 77 Plätze in ihrer eigenen Kita und 60 Plätze mit Belegungsrechten in anderen Einrichtungen. Für den Neubau stellte der Zentralbereich Personal im Jahr 2019 einen Bedarf von 230 Kinderbetreuungsplätzen fest. Er begründete dies mit dem begrenzten Markt an Kita-Plätzen und der höheren Attraktivität der Bundesbank. Zahlenmäßig wies der Zentralbereich Personal den höheren Bedarf nicht nach. Der Zentralbereich Controlling befürwortete 150 Kinderbetreuungsplätze. Er empfahl, einen darüberhinausgehenden Bedarf über Kooperationsplätze flexibel abzudecken, um das Leerstandsrisiko zu minimieren. Die Bundesbank ging abweichend davon bei ihren weiteren Planungen von 230 Betreuungsplätzen aus. Im Jahr 2022 erklärte sie, dass mit der Auslobung des Realisierungswettbewerbs für die Kita ein Bedarf von 230 Plätzen vom Vorstand beschlossen sei. Die Planungen basierten auf den bestehenden Beschlüssen und nicht auf neuen Strömungen, Wünschen oder Bedarfen. Dazu wäre ein erneuter Vorstandsbeschluss notwendig.

Nach den im April 2023 kommunizierten Plänen will die Bundesbank die Kita erhalten und sanieren.

## **Sportzentrum**

Die Bundesbank betreibt auf ihrem Gelände eine Sportstätte. Bei der Umsetzung des Campus mit Neubauten sollte sie durch einen größeren Neubau ersetzt werden. Die Bundesbank

plante für den Ersatzneubau ein Sportzentrum mit Fitness- und Physiotherapiebereich. Sie ging dabei davon aus, dass 7 % der Beschäftigten „Fitnessfazilitäten“ nutzen würden. Ein Großteil davon solle über das Sportzentrum abgedeckt werden. Die im Sportzentrum geplante Sporthalle sollte für mehrere Sportarten wie Basketball und Badminton geeignet sein. Zudem beabsichtigte die Bundesbank, auch Wettkämpfe sowie Personalversammlungen mit 1 000 Beschäftigten in der Sporthalle durchzuführen. Für die Wettkämpfe sah sie eine flexible Tribünenanlage für 350 Personen vor. Die Bundesbank plante außerdem, in dem Sportzentrum eine Sportlerklausur einzurichten.

Nach den im April 2023 kommunizierten Plänen will die Bundesbank eine Mehrzweckhalle für Sport und Personalversammlungen errichten. Nach eigenen Auskünften verzichtete sie nun auf den Fitness- und Physiotherapiebereich sowie auf die Gastronomie.

### **Gästehaus**

Auf dem Gelände der Bundesbank befindet sich ein Gästehaus. Es sollte nach den in den Jahren 2020 bis 2023 geltenden Plänen abgerissen werden. Die Bundesbank sah als Ersatz fünf Gästeappartements in der Sportstätte vor. Bundesbank-intern wurde dazu angemerkt: Während der Projektlaufzeit sei ohnehin nur eine externe Unterbringung möglich. Dies hätte sich bis zum Rückzug auf das Gelände als Standard etabliert. Eigene oder weiterhin vorhandene Unterbringungsmöglichkeiten könnten ergänzend genutzt werden.

Nach den neuen Plänen beabsichtigt die Bundesbank, Gäste nicht mehr auf dem Gelände der Bundesbank unterzubringen.

### **Würdigung und Empfehlung**

Die Bundesbank will seit April 2023 ihre Pläne grundlegend ändern und auf Neubauten größtenteils verzichten. Allerdings ist diese Entscheidung hauptsächlich auf die geänderten Rahmenbedingungen zum mobilen Arbeiten sowie auf die gestiegenen Kosten der bisherigen Campusplanung zurückzuführen. Diese Entscheidung gründet ebenso wie die Entscheidung für die Neubauten nicht auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Sie sieht weiterhin ohne zwingenden Grund den Abriss von Gebäuden vor.

Die Bundesbank hat es versäumt, die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen sowohl für die Planung mit Neubauten als auch für die Neuplanung mit Bestandsbauten zu untersuchen. Sie entschied über Abriss und Neubau, ohne mögliche Handlungsalternativen genauer zu prüfen. Im Einzelnen:

#### **Bürogebäude Nordbau und Südbauten 1 bis 5**

Die Bundesbank plante den Rückbau von sechs Gebäuden mit insgesamt fast 700 Arbeitsplätzen, ohne zu untersuchen, ob andere Handlungsalternativen wie beispielsweise das

Aufstocken oder die Erweiterung des Nordbaus und der Südbauten wirtschaftlich wären. Sie hat nicht geprüft, ob und wie sie mit den auf dem Campus bestehenden Gebäuden ihre Ziele erreichen kann. Die Erklärung, ein Teil der Gebäude habe das Ende der Nutzungsdauer erreicht, kann den Abriss nicht begründen. Auch wenn das Ende der Nutzungsdauer steuerrechtlich erreicht ist, bedeutet das nicht, dass die Gebäude verschlissen oder unwirtschaftlich sind oder eine Nutzung nicht mehr erlaubt ist. Ein Gebäude verliert nicht am Ende seiner steuerrechtlichen Nutzungsdauer seine Nutzungsfähigkeit. Es ist in vielen Fällen zweckmäßig, die Gebäude zu sanieren, zu erweitern und an künftige Erfordernisse anzupassen statt sie abzureißen.

Zwar beabsichtigt die Bundesbank nach den neusten Plänen, das Nordgebäude zu erhalten und zu sanieren. Die Südbauten 1 bis 5 will sie jedoch weiterhin komplett abreißen, auch wenn der Südbau 5 erst wenige Jahre in Betrieb ist. Wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bleibt offen, ob die neuen Pläne insbesondere unter Beachtung von Nachhaltigkeits- und Klimaschutzgesichtspunkten (vgl. Tz. 1.3 und 2.2) wirtschaftlich sind.

### **Kindertagesstätte**

Obwohl die Bundesbank die Kita erst im Jahr 2014 errichten ließ und im Jahr 2016 keinen Handlungsbedarf gesehen hat, wollte sie die Einrichtung abreißen und ersetzen. Sie hat es auch hier versäumt zu untersuchen, ob dieses Vorgehen wirtschaftlich ist. Das ist besonders kritisch, weil die Bundesbank die Kita erst wenige Jahre genutzt hat. Sie hat mehrere Millionen Euro für Investitionen verausgabt, die bei der von ihr zunächst vorgesehenen Lösung verloren gewesen wären. Die Bundesbank hätte frühzeitig nach möglichen Handlungsalternativen suchen müssen, um den Abriss der Kita zu vermeiden. Sie hätte beispielsweise die Erweiterung prüfen können. Sie hätte auch prüfen können, ob sie den Bedarf teilweise oder komplett über Kooperationsplätze decken kann.

Die Bundesbank hat es auch versäumt, den Bedarf ausreichend zu prüfen. Den Mehrbedarf von fast 200 % hat sie nicht belegt. Zudem sind keine Gründe erkennbar, warum Vorstandsbeschlüsse bei sich ändernden Voraussetzungen nicht neu formuliert werden können. Mit dem mobilen Arbeiten hat sich der Bedarf an arbeitsortabhängigen Kita-Plätzen geändert. Beschäftigte gehen nicht mehr täglich ins Büro. Sie suchen deshalb in der Regel Betreuungsplätze am Wohn- und nicht mehr am Arbeitsort. Die Veränderungen dürften auch die Bundesbank betreffen. Nach den neuen Plänen will die Bundesbank die Kita zwar erhalten und sanieren. Bisher ist allerdings immer noch offen, ob der Erhalt und die Sanierung der Kita, Kooperationsplätze oder eine andere Handlungsalternative die wirtschaftliche ist.

### **Sportzentrum**

Die Bundesbank hat die Wirtschaftlichkeit des Sportzentrums nicht nachgewiesen. Selbst unter der Prämisse, dass es für oberste Bundesbehörden geboten sein kann, ihren Beschäftigten Sportstätten zur Verfügung zu stellen, ist Folgendes festzustellen: Die Bundesbank hat ihre Annahme, dass 7 % ihrer Beschäftigten „Fitnessfazilitäten“ nutzen würden und deshalb

ein Sportzentrum notwendig sei, nicht belegt. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei mobilem Arbeiten die Beschäftigten seltener vor Ort auf dem Campus sind. Die Zahl der Beschäftigten, die das Sportzentrum nutzen können, reduziert sich damit.

Die Bundesbank hat auch nicht nachgewiesen, dass ein Sportzentrum, in dem mehrere Sportarten und Wettkämpfe durchgeführt werden können, erforderlich ist. Sie hat auch nicht untersucht, ob und wie sie einen eventuell bestehenden Bedarf decken kann. In Betracht kommen beispielsweise Kooperationen mit Vereinen oder Fitnessseinrichtungen.

Eine Tribünenanlage ist für eine Bundesbehörde unter keinem denkbaren Gesichtspunkt notwendig und angemessen. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Bundesbank, Wettkämpfe zu veranstalten. Personalversammlungen können in anlassbezogen angemieteten Räumlichkeiten durchgeführt werden.

Auch wenn die Bundesbank nach den neusten Plänen auf einen Teil der Einrichtungen im Sportzentrum verzichten will, bleibt wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach wie vor offen, ob eine Mehrzweckhalle für Sport und für Personalversammlungen oder andere Handlungsalternativen wirtschaftlich ist.

## **Gästehaus**

Die Bundesbank hatte es auch hier versäumt, mögliche Handlungsalternativen für die Unterbringung ihrer Gäste zu untersuchen. Obwohl sie intern über externe Unterbringungsmöglichkeiten nachgedacht hatte, hatte sie diese Bedarfsdeckungsvariante nicht mit den geplanten Gästeappartements in der Sportstätte verglichen. Der Bundesbank fehlte es an einem Nachweis, dass diese Lösung wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass die Bundesbank bei der jetzt in Durchführung befindlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Tz. 2.2) auch die Entscheidungen für die einzelnen Gebäude untersucht, hierfür alle möglichen Handlungsalternativen ermittelt und die realisierbaren Handlungsalternativen ergebnisoffen ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat weiter erwartet, dass die Bundesbank bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die seit dem Jahr 2021 zu beachtenden Nachhaltigkeits- und Klimaschutzvorgaben angemessen berücksichtigt. (vgl. Tz. 1.3 und 2.2)

## **Stellungnahme der Bundesbank**

Die Bundesbank hat sich zu einzelnen Bestandsgebäuden wie folgt geäußert:

Die Südbauten 1 bis 4 seien im Jahr 1990 als Provisorium in Containerbauweise errichtet worden. Die Genehmigungsbehörde habe die provisorischen Bauten für drei bis vier Jahre befristet genehmigt. Die Behörde habe die Genehmigung mehrfach verlängert, sodass die Provisorien bis 2022 in Betrieb blieben. Die Südbauten 1 bis 4 seien nicht sanierungswürdig.

Daher habe die Bundesbank die Bauten Ende 2023 zurückbauen lassen. Die Bundesbank werde den weiteren Umgang mit dem Südbau 5 im Sinne einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Vorgehensweise betrachten.

Das Sportzentrum werde auf eine Einfeld-Sporthalle reduziert. Die Bundesbank erklärte, dass die 7 % Nutzungsintensität der ursprünglichen Fitnessräume nicht ihre Annahme gewesen sei. Die Nutzungsintensität der Sporthalle schätze sie wesentlich höher ein. Der aktive Sport- und Kulturclub der Bundesbank, die eigenen Sicherheitskräfte und die Bundespolizei sichern eine Auslastung der Halle von insgesamt ca. 60 %. Darüber hinaus verzichte die Bundesbank bereits auf das Schwimmbad und die Kegelbahn.

Die Sanierung des Gästehauses habe die Bundesbank vor Projektbeginn untersucht, mit dem Ergebnis, dass dafür ein erheblicher Sanierungsaufwand erforderlich sei. Eine mögliche veränderte Nutzung des Gästehauses sei noch zu prüfen. Die Bundesbank hat zugesagt, die infrage kommenden Varianten ergebnisoffen zu untersuchen und sich für die wirtschaftliche Alternative zu entscheiden. Dabei wolle sie vor dem Hintergrund der günstigeren Nachhaltigkeitsbilanz von Sanierungen auch die Bestandsgebäude und die Gebäude der Hauptverwaltungen in Hessen betrachten.

## Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht. Die Bundesbank hat zu keinem Bestandsgebäude den Abriss oder den Ersatzneubau mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft.

Die Erläuterungen der Bundesbank zu den Südbauten 1 bis 4 nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Mit ihrer Zusage, die Weiternutzung des Südbaus 5 und des Gästehauses zu prüfen, kommt die Bundesbank den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach.

Hinsichtlich der Aussage der Bundesbank, die 7 % Nutzungsintensität für das Sportzentrum sei nicht ihre Annahme gewesen, verweist der Bundesrechnungshof auf die Unterlagen der Bundesbank, in denen es heißt: *„Bei der Größe des Fitnessbereichs hat man sich an den Erfahrungen der [Europäischen Zentralbank] orientiert, wonach rd. 7 % der dort Beschäftigten täglich die Fitnessfazilitäten nutzen. Nach den hieraus abgeleiteten Berechnungen ergibt sich für die Bank ein Flächenbedarf von rd. 1.100 m<sup>2</sup>, davon sollen ca. 620 m<sup>2</sup> im Campus Projekt berücksichtigt und die restliche Fläche kann aus dem Mietvertrag der Bank mit ... [dem Verein] ... abgedeckt werden.“* Der Bundesrechnungshof sieht hiermit seine Feststellung bestätigt. Die Aussage der Bundesbank, die Nutzungsintensität der Sporthalle schätze sie wesentlich höher als 7 % ein, hat sie durch nichts belegt. Die Bundesbank ist gefordert, den Bedarf z. B. mit Hilfe einer empirischen Methode zu ermitteln. Sie muss dann die Wirtschaftlichkeit aller in Betracht kommender Varianten für diesen ermittelten Bedarf ergebnisoffen untersuchen. Dazu zählen auch Kooperationen mit Vereinen oder Finesseinrichtungen. Auf eine Tribünenanlage muss sie in jedem Fall verzichten. Im Übrigen kann der Verzicht auf ein Schwimmbad und auf eine Kegelbahn den Bedarf an einem Sportzentrum oder einer Sporthalle nicht rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt und ihre Zusagen einhält.

## 3. Auskunftspflicht und Dokumentation

### 3.1. Auskunftspflicht

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.<sup>25</sup> Unterlagen, die der Bundesrechnungshof zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen innerhalb einer von ihm gesetzten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen. Die Vorlage- und Auskunftspflicht umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten.<sup>26</sup> Die geprüfte Stelle ist zudem verpflichtet, aktiv an Prüfungsverfahren mitzuwirken, also von sich aus alle Unterlagen anzubieten und Auskünfte zu erteilen, die zur Beantwortung der Fragen des Bundesrechnungshofes und damit zur Aufklärung der unter die Prüfung fallenden Sachverhalte beitragen.<sup>27</sup>

#### Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Prüfungsankündigung vom 27. Juni 2022 die Bundesbank gebeten, die erforderlichen Unterlagen für die Baumaßnahmen auf dem Campus bereitzuhalten. Bei den ersten örtlichen Erhebungen vom 29. August bis zum 3. September 2022 hat die Bundesbank nur wenige Unterlagen vorgelegt. In Folge versuchte sie, die Unterlagen dem Bundesrechnungshof digital bereitzustellen. Dieses Vorgehen schlug nach mehreren Versuchen fehl. Die Bundesbank überließ dem Bundesrechnungshof deshalb im Oktober 2022 einen Laptop. Hiermit sollte er auf das Dokumentenmanagementsystem mit der internen Bezeichnung FAVIS zugreifen können. Die Bundesbank übermittelte dem Bundesrechnungshof einen entsprechenden Link zum Projektordner Campus. Sie erklärte, damit habe der Bundesrechnungshof vollen Zugriff auf alle Unterlagen zu den Baumaßnahmen auf dem Campus. Der Bundesrechnungshof stellte bei der Auswertung des Projektordners fest, dass wesentliche Unterlagen zum Projekt fehlten. Auf Nachfrage teilte die Bundesbank im Mai 2023 mit, es gebe auch noch den Projektordner Haupthaus, der nicht unter dem bereitgestellten Link zu finden sei. Allerdings seien viele Unterlagen, das Haupthaus betreffend, auch im Projektordner Campus abgelegt. Darüber hinaus seien weitere Unterlagen, wie Protokolle zu den Baubesprechungen, auf gesonderten Datenplattformen gespeichert. Die Bundesbank richtete dem Bundesrechnungshof einen Zugriff auf das Teilprojekt Haupthaus in FAVIS ein.

---

<sup>25</sup> § 111 BHO.

<sup>26</sup> § 95 BHO.

<sup>27</sup> Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 95 Rn. 7.

Unterlagen von den gesonderten Datenplattformen sollte der Bundesrechnungshof bei Bedarf anfordern. Die Bundesbank würde diese bereitstellen.

## Würdigung und Empfehlung

Die Bundesbank ist ihrer Auskunftspflicht nach § 95 BHO nicht vollständig nachgekommen. Es ist ihr trotz einer Vorbereitungszeit von neun Wochen nicht gelungen, die Unterlagen für die örtlichen Erhebungen bereitzustellen. Auch elf Monate nach der Prüfungsankündigung lagen dem Bundesrechnungshof noch nicht alle Unterlagen vor.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat sich erheblich verzögert, weil die Bundesbank die angeforderten Unterlagen nur schleppend bereitgestellt hat. Sie entschied eigenmächtig, dem Bundesrechnungshof die Unterlagen zum Haupthaus nicht zur Verfügung zu stellen, obwohl auch diese Maßnahme eindeutig von der Prüfung erfasst war.

Der Bundesrechnungshof entscheidet, welche Unterlagen und Auskünfte er für die jeweilige Prüfung benötigt. Er weist in seinen Ankündigungsschreiben allgemein auf die Bereitstellung der erforderlichen Unterlagen hin, da er zu diesem (ex ante) Zeitpunkt regelmäßig noch keine umfassende Kenntnis von der Maßnahme hat. Er muss davon ausgehen können, dass die geprüften Stellen ihm alle erforderlichen Unterlagen vorlegen. Die Auskunftspflicht nach § 95 BHO soll verhindern, dass der Bundesrechnungshof auf das Wohlwollen der geprüften Stelle oder auf Zufälle angewiesen ist, um Informationen zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof kann nur dann feststellen, ob und wie sich die Bundesbank mit den Baumaßnahmen auseinandergesetzt hat, wenn sie ihm alle erforderlichen Unterlagen vorlegt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank ihrer Auskunftspflicht künftig vollständig und aktiv nachkommt.

## Stellungnahme der Bundesbank

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie habe einen erheblichen Aufwand betrieben, um dem Bundesrechnungshof Unterlagen digital zur Verfügung zu stellen. Im September 2022 habe sie umfangreiche Daten geliefert. Zwei Monate später habe sie einen Zugang zum Bundesbank Dokumentenmanagementsystem (FAVIS) mit den bauherrenrelevanten Dokumenten hergestellt. Eine Ansprechpartnerin aus dem Projekt sei für mögliche Fragestellungen benannt gewesen. Im April 2023 sei eine zweite Datenlieferung erfolgt. Die Bundesbank werde weiterhin den Bundesrechnungshof bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen.

## Abschließende Würdigung

Die Bundesbank konnte mit ihrer Stellungnahme die Feststellung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Vielmehr bestätigt sie, dass sie die ersten Daten im September 2022 und somit erst drei Monate nach Prüfungsankündigung lieferte. Erst weitere zwei Monate später war sie in der Lage, dem Bundesrechnungshof Zugang zu ihrem Ablagesystem FAVIS zu gewähren. Da die Bundesbank es entgegen ihrer Dienstanweisung versäumte, alle aktenrelevanten Daten in FAVIS abzulegen (siehe unten, Tz. 3.2), war damit weiterhin keine vollständige Akteneinsicht für den Bundesrechnungshof gewährleistet. Das wird auch nicht dadurch geheilt, dass die Bundesbank weitere fünf Monate später erneut Daten lieferte.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass die Bundesbank ihrer Auskunftspflicht nach § 95 BHO nicht vollständig nachgekommen ist und damit die Prüfung des Bundesrechnungshofes erschwert hat.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank ihre Zusage einhält und die Arbeit des Bundesrechnungshofes aktiv unterstützt.

## 3.2. Aktenführung

Die Bundesbank regelt in der Dienstbestimmung D 1-11 den Umgang mit Dokumenten. Grundsätzlich sind alle aktenrelevanten Unterlagen aufzubewahren. Aktenrelevant sind erstellte oder empfangene Dokumente, die für den Nachweis des Verwaltungshandelns erforderlich sind. Das sind die Dokumente, die einen bestimmten Sachverhalt - unter Berücksichtigung etwaiger Vorgaben des Fachbereichs - umfassend, transparent und auch für Dritte (z. B. neue Mitarbeiter, Revision, externe Stellen) nachvollziehbar abbilden. Aktenrelevantes Schriftgut ist grundsätzlich elektronisch aufzubewahren. Das revisionssichere Dokumentenmanagementsystem FAVIS ist vorrangig zu nutzen. Die Ablage in anderen revisionssicheren Expertensystemen versteht sich als subsidiär.

### Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof sichtete die Unterlagen in FAVIS. Er stellte Folgendes fest:

- Der Projektordner Campus hat 25 Hauptordner und ca. 24 800 Unterordner. Dokumente befanden sich größtenteils in der vierten teilweise auch erst in der fünften und sechsten Unterordnerebene.
- Einige Unterordner waren leer.
- Dokumente waren nicht vollständig in den Ordnern abgelegt. So befand sich beispielsweise der aktuelle Kostenrahmen aus März 2021 nicht in dem Ordner „Kostenrahmen“. Der letzte Eintrag in diesem Ordner datierte vom 22. Mai 2019.
- Dokumente wurden mit großen zeitlichen Verzögerungen an FAVIS übergeben, beispielsweise Vorstandsprotokolle oder Protokolle zu den Planungsbesprechungen.

- Es existierten mehrere Ordner zum selben Sachverhalt. Vorstandsprotokolle waren sowohl unter dem Arbeitsordner des Abteilungsleiters als auch unter dem Ordner Projektorganisation Campus abgelegt.
- Die Protokolle zu den Planungsbesprechungen und Planungsergebnisse waren auf gesonderten Datenplattformen gespeichert. In FAVIS waren sie nicht oder nicht vollständig angelegt.

Auf Nachfrage erklärte die Bundesbank, sie prüfe nicht regelmäßig, ob alle relevanten Unterlagen in FAVIS abgelegt seien.

## Würdigung und Empfehlung

Die Unterlagen zum Projekt Campus sind in den Projektordnern nicht vollständig abgelegt. Sie spiegeln nicht das Verwaltungsgeschehen wider. Die Bundesbank nutzt zwar ein Datenmanagementsystem und hat ihre Beschäftigten mit einer Dienstbestimmung verpflichtet, alle relevanten Unterlagen dort abzulegen. Sie stellte jedoch nicht sicher, ob die Beschäftigten die Dienstbestimmung befolgen. Die Ordnerstruktur für das Projekt Campus ist nicht homogen und dadurch nicht nutzerfreundlich. Dies zeigt sich auch darin, dass für das Projekt allein mehrere Tausend Unterordner mit mehreren Ebenen eingerichtet wurden, die teilweise leer waren.

Es mag aus Sicherheitsgründen sinnvoll sein, parallel alternative Datenplattformen für bestimmte Unterlagen zu nutzen. Diese müssen jedoch immer nachrangig sein. Die Bundesbank hat in ihrer Dienstbestimmung festgelegt, dass FAVIS das System ist, das für die Ablage aktenrelevanten Schriftguts zu nutzen ist. Die Bundesbank hat es hier versäumt sicherzustellen, dass relevante Informationen, die auf gesonderten Datenplattformen gespeichert sind, in das revisionssichere FAVIS zu übertragen.

Insgesamt ist die Dokumentation des Projekts Campus Neubau lückenhaft. Der Bundesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass die Bundesbank ihm die Unterlagen für die Baumaßnahmen zum Projekt Campus nicht vollständig vorgelegt hat (siehe auch Tz. 3.1).

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesbank sicherstellt, dass das Gesamtprojekt Campus vollständig und nachvollziehbar in FAVIS dokumentiert wird. Sie sollte ihre Dokumentenstruktur überarbeiten. Die Bundesbank muss dafür Sorge tragen, dass für interne und externe Stellen das Verwaltungshandeln umfassend, transparent und nachvollziehbar in ihrem Aktensystem abgebildet wird.

## Stellungnahme der Bundesbank

Die Bundesbank hat mitgeteilt, FAVIS sei für den internen Gebrauch konzipiert und eigne sich nicht als Austauschplattform für Externe.

Ein Bauprojekt dieses Umfangs erfordert eine Kommunikationsplattform für die Verwaltung aller Daten und den Schriftverkehr mit externen Projektbeteiligten sowie für den Austausch der Externen untereinander. In der dafür eingerichteten Datenbank könnten die bauspezifischen Daten und Dokumente während der gesamten Planungs- und Bauphase sowie während der darüberhinausgehenden vorgeschriebenen Aufbewahrungsdauer (bis zu 10 Jahre nach Projektabschluss) revisionssicher verbleiben.

Parallel dazu würden bauherrenrelevante Dokumente in FAVIS abgelegt. Die FAVIS-Ablagestruktur des Projekts würde fortlaufend an die Entwicklungen im Projekt angepasst. Daraus sei eine in Teilen unsystematische Struktur entstanden. Die Bundesbank hat zugesagt, die FAVIS-Struktur mit der Projektanpassung zu überarbeiten.

## Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesbank überzeugt nicht vollständig. Unabhängig davon, ob die Bundesbank weitere Ablagesysteme nutzt, ist sie nach ihrer Dienstanweisung verpflichtet, FAVIS für die Ablage aktenrelevanten Schriftguts vorrangig und andere Ablagesysteme nur subsidiär zu nutzen. Indem die Bundesbank in FAVIS nur unvollständig und unstrukturiert Daten abgelegt hat, hat sie ihre Dienstanweisung nicht ausreichend beachtet. Um der Dienstanweisung zu entsprechen und zugleich den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, sollte die Bundesbank prüfen, ob sie die Kommunikationsplattform über Schnittstellen mit FAVIS verbinden kann.

Die Bundesbank muss sicherstellen, dass das Gesamtprojekt Campus vollständig und nachvollziehbar in FAVIS dokumentiert wird. Mit der Zusage der Bundesbank, die FAVIS-Struktur zu überarbeiten, kommt sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen nach.

Schneider

Volckart

Beglaubigt: Schmidt-Koch, Al`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.