



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

der Umsetzung des „Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung

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

Gz.: I 3 - 2020 - 0720, III 2 - 2020 - 0175

Bonn, den 12. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einführung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Bundesministerium für Bildung und Forschung	8
1.3	Gegenstand der Prüfung	9
2	Implementierung des Maßnahmenprogramms	9
2.1	Sachverhalt	9
2.1.1	Vorbemerkungen	9
2.1.2	Grundsätzliches zur Aufgabenwahrnehmung	10
2.2	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	12
2.3	Stellungnahme des BMBF	13
2.4	Abschließende Bewertung	13
3	Nachhaltige Beschaffung (Maßnahme Nr. 6)	14
3.1	Sachverhalt	14
3.1.1	Beschaffungsverfahren	14
3.1.2	Nachhaltigkeit bei der Vergabe von Projektträgerverträgen	16
3.1.3	Nachhaltigkeit bei Beschaffungen des Inneren Dienstes	16
3.1.4	Schulung des Personals	17
3.2	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	17
3.3	Stellungnahme des BMBF	18
3.4	Abschließende Bewertung	19
4	Veranstaltungsorganisation (Maßnahme Nr. 9)	19
4.1	Sachverhalt	19
4.2	Bewertung und Empfehlungen	21
4.3	Stellungnahme des BMBF	22
4.4	Abschließende Bewertung	22

5	Erfolgskontrolle des Maßnahmenprogramms	23
5.1	Sachverhalt	23
5.1.1	Grundsätzliches	23
5.1.2	Erfolgskontrolle im Bereich Nachhaltige Beschaffung	25
5.1.3	Erfolgskontrolle im Bereich Veranstaltungsorganisation	26
5.2	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	27
5.3	Stellungnahme des BMBF	28
5.4	Abschließende Bewertung	29
6	Einbeziehung von beliebigen Projektträgern	30
6.1	Sachverhalt	30
6.2	Bewertung und Empfehlungen	32
6.3	Stellungnahme des BMBF	33
6.4	Abschließende Bewertung	34
7	Fazit	35

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2010 das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ (Maßnahmenprogramm) beschlossen. Es richtet sich an alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung und gibt für elf Bereiche konkrete Maßnahmen vor. Das Maßnahmenprogramm ist Teil der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und soll u. a. dazu beitragen, den Ressourcenverbrauch und die CO₂-Emissionen in der Bundesverwaltung zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vorgegangen ist, um das Maßnahmenprogramm in seinem Hause umzusetzen und auch bei (beliehenen) Projektträgern zu berücksichtigen. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat er dem BMBF am 27. Mai 2020 mitgeteilt. Das BMBF hat hierzu am 7. September 2020 Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Das BMBF hat versäumt, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms angemessen zu koordinieren. Es hat keinen vollständigen Überblick darüber, was es insgesamt zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms unternehmen sollte, und was es in seinem Verantwortungsbereich tatsächlich unternommen hat. Seine Aktivitäten mit Nachhaltigkeitsbezug im eigenen Verwaltungshandeln hat es nicht nach ihrer Relevanz und Wirkung im Hinblick auf die Zielerreichung ausgewählt und priorisiert. (Tz. 2)
- 0.2 Das BMBF hat nicht alle betroffenen Fachreferate bei der Auswahl und Umsetzung von Einzelmaßnahmen zur Nachhaltigkeit einbezogen. Es fehlen zudem zentral zuständige Stellen, die die Umsetzung der Einzelmaßnahmen koordinieren und vorantreiben. (Tz. 2)
- 0.3 Das BMBF hat versäumt, bei Beschaffungsvorgängen systematisch Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. So hat es z. B. bei der Ausschreibung von Projektträgerverträgen generell darauf verzichtet. Zudem hat es seine Beschäftigten nicht ausreichend in der nachhaltigen Beschaffung geschult. (Tz. 3)
- 0.4 Das BMBF hat zudem keinen Überblick darüber, ob und inwieweit die Handlungsempfehlungen des Leitfadens zur nachhaltigen Organisation

und Durchführung von Veranstaltungen in seinem Zuständigkeitsbereich tatsächlich beachtet wurden. Es kann daher allenfalls bezogen auf Einzelfälle konkrete Angaben hierzu machen. (Tz. 4)

- 0.5 Das BMBF hat versäumt, sich eigene ressortspezifische Ziele zum Maßnahmenprogramm zu setzen. Zudem hat es keine eigene Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durchgeführt. Seine Meldungen für den Monitoringbericht hat es nicht ausreichend kontrolliert. In der Umsetzung der Maßnahmen Nr. 6 und 9 hat es seinen Erfolg zu positiv dargestellt. (Tz. 5)
- 0.6 Das BMBF hat seine (beliehenen) Projektträger nicht in die Umsetzung des Maßnahmenprogramms eingebunden. Die Projektträger zählen zwar nicht zur unmittelbaren Bundesverwaltung. Gleichwohl hätte das BMBF hier seinen Einfluss geltend machen müssen, damit auch die über die Projektträger verausgabten Bundesmittel zum Erfolg des Maßnahmenprogramms beitragen. (Tz. 6)
- 0.7 Das BMBF sollte im Hinblick auf das Maßnahmenprogramm
- eigene, ressortspezifische Ziele formulieren und regelmäßig eigene Erfolgskontrollen durchführen,
 - sich einen vollständigen Überblick über die wesentlichen Aktivitäten in seinem Zuständigkeitsbereich verschaffen,
 - die Einzelmaßnahmen nach ihrer Relevanz und Wirkung im Hinblick auf die Zielerreichung auswählen und priorisieren,
 - eine zentrale Stelle damit beauftragen, die Umsetzung im BMBF zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen sowie
 - Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Beschaffungsvorgängen – auch bei Projektträgern – systematisch berücksichtigen.
- 0.8 Das BMBF hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass die Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit nicht in allen Bereichen einen zufriedenstellenden Fortschritt aufweise. Es beabsichtige, künftig im nachhaltigen Verwaltungshandeln ambitioniert voranzugehen. Dafür werde es die entsprechenden Veränderungen umsetzen.

- 0.9 Der Bundesrechnungshof sieht die vom BMBF angekündigten Maßnahmen als einen Schritt in die richtige Richtung. Sie reichen jedoch nicht aus. Er verweist insoweit auf den Handlungsbedarf, der in den einzelnen Punkten über die bereits zugesagten Maßnahmen hinaus noch verbleibt.

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

Eine Entwicklung gilt im Allgemeinen als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.¹ An diesem Leitprinzip muss sich nach der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung² auch das Verwaltungshandeln orientieren. Damit kommt die öffentliche Hand nicht nur ihrer Vorbildfunktion nach. Die Aktivitäten der Bundesverwaltung können auch nennenswerte Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland entfalten.

Bereits im Jahr 2010 hat die Bundesregierung das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit (Maßnahmenprogramm) beschlossen und damit konkrete Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Verwaltungshandeln festgelegt. Am 30. März 2015 hat die Bundesregierung das Maßnahmenprogramm in überarbeiteter Form neu aufgelegt.³ Heute ist es Teil der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, mit der die Bundesregierung zum Erreichen der Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen beiträgt.

Das Maßnahmenprogramm richtet sich an alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung und soll u. a. dazu beitragen, den Ressourcenverbrauch und die CO₂-Emissionen in der Bundesverwaltung zu reduzieren. Dazu gibt es für elf Bereiche konkrete Maßnahmen vor (vgl. Abbildung 1).

Die Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms obliegt den Ressorts. Sowohl sie selbst, als auch ihre nachgeordneten Bereiche sind aufgefordert, Nachhaltigkeit als Leitprinzip in der Verwaltung zu etablieren. Die Bundesregierung überwacht den Stand der Umsetzung und erstellt hierzu einmal jährlich einen Monitoringbericht. Der aktuelle Monitoringbericht erschien am 20. Mai 2019. Er gibt den Stand des Jahres 2018 wieder.

¹ Vgl. z. B. „Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“, veröffentlicht im Jahr 1987.

² „Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“; aktualisiert in 2016 („Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ (Nachhaltigkeitsstrategie 2016), beschlossen am 11. Januar 2017) und in 2018 („Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“ (Nachhaltigkeitsstrategie 2018), Bundestagsdrucksache 19/5700 vom 8. November 2018).

³ Die letzte Änderungsfassung wurde am 24. April 2017 veröffentlicht. Gekürzte Darstellung.

Abbildung 1

Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit

- | | |
|-----|---|
| 1. | Weitere Ausrichtung von Bundesliegenschaften an den Anforderungen des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen |
| 2. | Maßnahmen zum Klimaschutz |
| 3. | Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien |
| 4. | Erstellung eines energetischen Sanierungsfahrplans |
| 5. | Ausrichtung von Nutzung und Betrieb der Liegenschaften des Bundes anhand von Energie-/Umweltmanagementsystemen |
| 6. | Weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung |
| 7. | Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien für Kantinenbetrieb |
| 8. | Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO ₂ -Emissionen |
| 9. | Stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Organisation von Veranstaltungen der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden |
| 10. | Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit für Beschäftigte mit Familien und Pflegeaufgaben sowie zur gleichberechtigten Teilhabe an Führungspositionen |
| 11. | Interkulturelle Öffnung der Verwaltung - Piloterhebung Migrationshintergrund |

Quelle: Bundesregierung.

1.2 Bundesministerium für Bildung und Forschung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gehört als oberste Bundesbehörde zur unmittelbaren Bundesverwaltung. Es setzt die Politik der Bundesregierung auf den Gebieten der Bildung und Forschung um. Dafür steht dem BMBF im Einzelplan 30 im Haushaltsjahr 2020 ein Etat von 18,3 Mrd. Euro zur Verfügung. Hinsichtlich des Ausgabevolumens ist dies der viertgrößte Einzelplan des Bundeshaushalts.

Das BMBF verfügt nicht über einen klassischen nachgeordneten Bereich. Stattdessen bedient es sich externer Dienstleister, sogenannter Projektträger, um seine Aufgaben wahrzunehmen. Projektträger übernehmen für das BMBF die wissenschaftlich-technische und administrative Abwicklung von Förder-

maßnahmen bei der direkten Projektförderung. Darüber hinaus können sie weitere Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbringen.

Das BMBF kann seine Projektträger auch „beleihen“. Mit der sogenannten Beleihung wird juristischen Personen des privaten Rechts die Befugnis erteilt, *„...Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen in eigenem Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen,...“*.⁴ Die Projektträger können dann beispielsweise selbstständig Zuwendungsbescheide erlassen, die Zuwendungsempfänger betreuen und die Verwendung der Mittel prüfen.

1.3 Gegenstand der Prüfung

Wir haben die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BMBF geprüft. Schwerpunkt unserer Prüfung war die Steuerung und Durchführung der Aufgabenwahrnehmung und die Erfolgskontrolle. Hierfür haben wir das konzeptionelle Vorgehen des BMBF sowie sein konkretes Handeln bei der Umsetzung der Maßnahmen Nr. 6 (Nachhaltige Beschaffung) und Nr. 9 (Veranstaltungsorganisation) untersucht. Zudem haben wir uns bei einem beliehenen Projektträger darüber informiert, inwieweit ihm das Maßnahmenprogramm bekannt war, und was er aus eigener Initiative unternommen hat, um seine Geschäftstätigkeit nachhaltig zu gestalten. Ziel war es festzustellen, wie das BMBF das Maßnahmenprogramm in seinem Einflussbereich umsetzt.

2 Implementierung des Maßnahmenprogramms

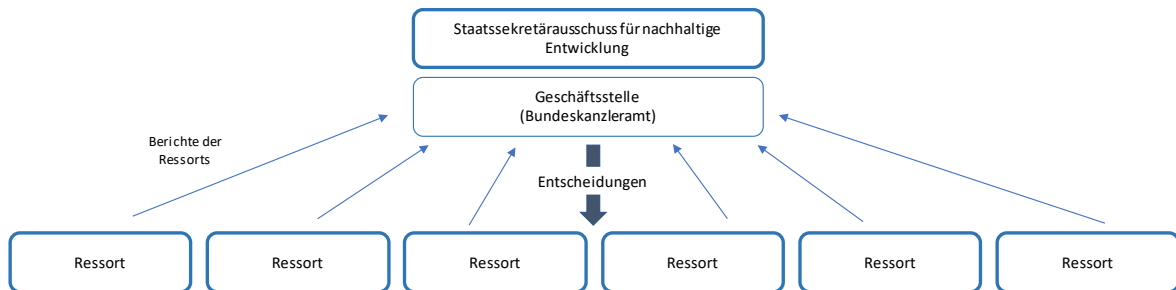
2.1 Sachverhalt

2.1.1 Vorbemerkungen

Die institutionelle Architektur der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, dass die Ressorts die Strategie und alle damit verbundenen Beschlüsse – so auch das Maßnahmenprogramm – in eigener Zuständigkeit in ihren jeweiligen Einflussbereichen umsetzen (Ressortprinzip). Die übergeordnete Steuerung übernimmt der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss) als zentrales Steuerungsorgan (vgl. Abbildung 2).

⁴ § 44 Absatz 3 Satz 1 BHO.

Abbildung 2

Institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie (Ausschnitt)

Quelle: Bundesregierung.

Alle Ressorts sind im Staatssekretärausschuss durch eine Staatssekretärin oder einen Staatssekretär vertreten. Daneben wurden in allen Ministerien Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung eingerichtet. Auch das BMBF hat einen Ressortkoordinator benannt. Hausintern fungiert er in erster Linie als zentrale Ansprechperson in Nachhaltigkeitsfragen. Darüber hinaus soll er sich für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in allen Bereichen des Ministeriums einsetzen und übergreifende Aktivitäten koordinieren.⁵ Er soll darauf hinwirken, dass die Ressorts ihre Aktivitäten einschließlich ihrer Verwaltungspraxis an der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten.⁶

Unter Verweis auf das Ressortprinzip hat die Bundesregierung bislang keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie auf Ebene der Ressorts vorgegeben. Die Ressorts bestimmen selbst, welche indikatorgestützten Ziele sie vorrangig verfolgen und welche Aktivitäten sie ergreifen. Das gilt auch für Aktivitäten, die zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms ergriffen werden.

2.1.2 Grundsätzliches zur Aufgabenwahrnehmung

Verschiedene Referate sind im BMBF für die operative Umsetzung des Maßnahmenprogramms verantwortlich. Das im Jahr 2015 für Nachhaltigkeit zuständige Fachreferat 721 informierte einzelne Referate der Zentralabteilung im

⁵ BMBF, Ressortbericht zur nachhaltigen Entwicklung, S. 11, Kapitel 1.4.

⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 59.

März 2015 darüber, dass das Maßnahmenprogramm in aktualisierter Form beschlossen wurde.

Eine darüberhinausgehende Zuweisung von konkreten Aufgaben an weitere Referate konnte uns das BMBF nicht vorlegen. Es gab an, es habe die einzelnen Maßnahmen den weiteren Referaten auf Basis seines Geschäftsverteilungsplans zugeordnet und das Verfahren habe sich seither von selbst etabliert. Die jeweils verantwortlichen Referate wüssten um ihre Zuständigkeit und würden bilateral die Informationen für den Monitoringbericht an die abfragenden Stellen melden. Das BMBF habe die Projektträger bislang nicht aktiv in die Umsetzung des Maßnahmenprogramms eingebunden.

Welche Aktivitäten die Referate konkret entfalten, obliegt damit ihrer eigenen Verantwortung. Das BMBF hat hierzu keine zentralen Vorgaben erlassen und auch keine übergeordnete Steuerung oder Priorisierung vorgenommen. Auch die Umsetzung der Aktivitäten hängt von dem jeweils zuständigen Referat ab, ohne dass die Relevanz und Wirkung der Aktivitäten im Hinblick auf die Zielerreichung übergeordnet bewertet werden.

Wir stellten fest, dass das Referat Z17 (Innerer Dienst) bereits viele Aktivitäten zur Umsetzung von Maßnahme Nr. 7 „Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien im Kantinenbetrieb“ veranlasst hat. So hat es z. B. eine Restebox eingeführt und plant, künftig auch ein klimaneutrales Mittagessen anzubieten. Andere zentrale Maßnahmen, die einen größeren Einfluss auf die Nachhaltigkeitsziele hätten, hat das BMBF bislang jedoch nicht umgesetzt (vgl. Tz. 3).

Das zum Zeitpunkt der Prüfung für Strategie und Grundsatzfragen in Sachen Nachhaltigkeit zuständige Fachreferat 700 erklärte hierzu, dass eine zentrale Koordinierung der Aktivitäten notwendig sei. Es sehe sich selbst aber bisher nicht dafür verantwortlich, diese Aufgabe wahrzunehmen. Es verwies darauf, dass sich das BMBF mit seinem Dienstsitz Bonn zur Teilnahme am „EMAS-Konvoi-Verfahren“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit angemeldet habe. Dieses Verfahren werde voraussichtlich im Juni 2020 starten. Im Zuge dessen beabsichtige das BMBF, ein Umweltmanagementsystem nach dem Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) einzuführen. Die in diesem Zusammenhang einzurichtende Organisationsstruktur bedürfe aber noch der BMBF-internen Abstimmung. Das BMBF überlege u. a., eine zentrale Stelle für umweltrelevante Fragen einzurichten und diese ggf.

auch mit der zentralen Koordination der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu beauftragen.

2.2 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Nach dem Ressortprinzip sind die Ressorts dafür verantwortlich, Strukturen und Abläufe derart bei sich einzurichten, dass sie die Nachhaltigkeitsstrategie und – hier im Besonderen – das Maßnahmenprogramm erfolgreich umsetzen können. Mit den dezentralen Strukturen im BMBF und der Implementierung des Verfahrens allein aus der Geschäftsverteilung heraus ist dies nicht gelungen. So fehlt es insbesondere an einer zentralen Stelle im BMBF, die alle Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm steuert, koordiniert und überwacht.

Zudem werden die Einzelmaßnahmen – auch wenn unterschiedliche Referate betroffen sind – nicht übergreifend priorisiert. Die Referate entscheiden vielmehr eigenständig, welche Maßnahmen sie für vorzugswürdig erachten. Damit ist einerseits nicht sichergestellt, dass vordringlich die Maßnahmen ergriffen werden, die einen größeren Beitrag zur Zielerreichung leisten können und erfolgversprechender sind. Andererseits könnten einzelne Referate parallel Entscheidungen treffen, die den Nachhaltigkeitsbemühungen anderer Referate entgegenstehen und ihre Wirkung sogar aufheben. In der Gesamtschau wirken die Aktivitäten des BMBF deshalb zufällig.

Das BMBF hat die Notwendigkeit einer zentralen Verantwortung und Koordination selbst erkannt. Es erwägt die mit der Einführung eines Umweltmanagementsystems notwendige zentrale Koordinationsstelle auch mit der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu beauftragen. Der Verweis auf die mit dem Umweltmanagementsystem neu einzuführende Organisationsstruktur lenkt jedoch davon ab, dass diese zentrale Stelle schon längst hätte eingerichtet werden müssen. Wir hielten es für verfehlt, damit weiter zu warten.

Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die EMAS-Zertifizierung tatsächlich zu einer besseren Umsetzung des Maßnahmenprogramms beiträgt. Sie könnte ein erster wichtiger, aber sicherlich nicht ausreichender Schritt sein. Denn EMAS legt den Fokus auf die umweltrelevanten Aktivitäten von Unternehmen oder Behörden. So gehören zum Beispiel eine Ist-Analyse der „Umwelttätigkeiten“, sowie die Veröffentlichung einer „Umwelterklärung“ zu den

wesentlichen Bestandteilen von EMAS.⁷ Das Maßnahmenprogramm umfasst jedoch – neben den umweltrelevanten Aktivitäten – aber auch weitere Maßnahmen, so z. B. die Maßnahme 10, die auf SDG-Ziel 10, den Abbau von Ungleichheiten, einwirkt und damit einem anderen Nachhaltigkeitsziel zuzuordnen ist.

Das BMBF sollte daher unverzüglich

- eine zentrale Stelle damit beauftragen, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BMBF übergreifend zu steuern, zu koordinieren und zu überwachen, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken; sowie
- den Verantwortungsbereich dieser zentralen Stelle so einrichten, dass sie idealerweise auch eng genug die Entwicklungen auf Bundesebene mitverfolgen kann, z. B. indem die Stelle mit der Funktion des Ressortkoordinators verknüpft wird.

2.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat der Feststellung zugestimmt, dass die bisherige Umsetzung des Maßnahmenprogramms nicht zufriedenstellend sei. Es plane, im nachhaltigen Verwaltungshandeln weiter ambitioniert voranzugehen. Hierfür möchte es künftig darauf achten, die Vorgaben des Staatssekretärsausschusses zu erfüllen und auch eigene konkrete ressortspezifische Ziele ableiten. Daher werde es – sofern erforderlich – auch organisatorische Veränderungen umsetzen, die zu einer Bündelung von Steuerung, Koordinierung und Überwachung des Maßnahmenprogramms beitragen sollen. Es gelte dafür allerdings, bereits etablierte Prozesse und Strukturen zu berücksichtigen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Dies betreffe insbesondere die bereits bestehenden Strukturen und Prozesse rund um EMAS und das Audit „Beruf und Familie“.

2.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass das BMBF die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und sein nachhaltiges Verwaltungshandeln weiter verbessern möchte. Das BMBF gibt in seiner Stellungnahme bereits einen Ausblick darauf, dass dies auch organisatorische Veränderungen mit sich bringen könnte. Diese sollten

⁷ Siehe: www.emas.de/was-ist-emas

– entsprechend unserer Empfehlung – kurzfristig auf den Weg gebracht werden. Bereits bestehende Strukturen und Prozesse können dabei berücksichtigt werden. Sie dürfen aber nicht verhindern, dass erforderliche Kompetenzen zentral gebündelt und notwendige Veränderungen unverzüglich angestoßen werden.

Wir werden die weitere Entwicklung beim BMBF beobachten und den Punkt ggf. in einem ressortübergreifenden zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erneut aufgreifen. In dieser Prüfung schließen wir den Punkt insoweit ab.

3 Nachhaltige Beschaffung (Maßnahme Nr. 6)

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Beschaffungsverfahren

Maßnahme Nr. 6 fordert die Orientierung der „...*öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung*“, da mit der Beschaffung „...*erhebliche haushaltsneutrale Steuerungsmöglichkeiten im Sinne der Nachhaltigkeit...*“⁸ verbunden seien.

Auch das BMBF beschafft regelmäßig Leistungen und Güter. Hierzu zählen insbesondere Projektträgerleistungen (siehe auch Tz. 6), Veranstaltungsmanagement (vgl. Tz. 4) und Beratungsleistungen sowie die Lieferung von z. B. IT-Produkten, Bürobedarf oder Kraftwagen für den Fuhrpark.

Das jeweils zuständige Fachreferat übernimmt die fachliche Vorbereitung der Beschaffung und ist z. B. verantwortlich für die Bedarfsermittlung, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Kostenschätzung, die Leistungsbeschreibung sowie für die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien für das Vergabeverfahren. Das Vergabeverfahren führen – je nach Gegenstand und Volumen der geplanten Beschaffung – die Referate Z24 (Zentrale Vergabestelle) oder Z17 durch:

- Das Referat Z24 ist grundsätzlich hausweit für Auftragsvergaben über 25 000 Euro netto zuständig, u. a. für die Ausschreibung von

⁸ Maßnahmenprogramm in der Änderungsfassung vom 24. April 2017, Einleitung zu Maßnahme Nr. 6.

Projektträgerverträgen. Das BMBF verausgabt für Projektträgerleistungen derzeit jährlich rund 200 Mio. Euro.⁹

- Das Referat Z17 ist hingegen für Beschaffungen in den Bereichen „Innerer Dienst“ und „IT“ grundsätzlich zuständig. Im Haushaltsjahr 2020 sind in diesem Bereich Beschaffungen mit einem Volumen von 4,2 Mio. Euro vorgesehen.¹⁰

Maßnahme Nr. 6 nimmt auch Bezug auf die Vorgaben des EU-Vergaberechts.¹¹ Diese Vorgaben sind seit April 2016 national im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umgesetzt. § 97 Absatz 3 GWB ermöglicht es, Nachhaltigkeitsaspekte als sogenannte strategische Kriterien in das Vergabeverfahren einzubeziehen: *„Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte [...] berücksichtigt.“*

Dies ist für das BMBF relevant, weil es aufgrund des Auftragsvolumens alle Projektträgerverträge europaweit ausschreiben muss.

Nach der Präambel zu Maßnahme Nr. 6 sollen alle Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung – also auch das BMBF – all ihre Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Des Weiteren verweist Maßnahme Nr. 6 auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff). Diese Vorschrift gilt für alle Beschaffungen soweit nicht das EU-Vergaberecht greift. Die AVV-EnEff listet Möglichkeiten auf, wie Umwelt- bzw. Energieeffizienzaspekte bei Beschaffungen berücksichtigt werden können. So ist z. B. – nach der Bedarfsanalyse und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – die Leistungsbeschreibung ein zentraler Anknüpfungspunkt, um diese Aspekte abzubilden.

Das BMBF verweist in seiner hauseigenen Beschaffungsanordnung auf die genannten und auf weitere Rechtsgrundlagen der Beschaffung. Ausdrücklich erwähnt es, dass qualitative, innovative, soziale und umweltbezogene Aspekte

⁹ Übersicht 2 zum Einzelplan 30 für das Haushaltsjahr 2020, S. 146: Ist-Ausgaben für Projektträger und Projektbegleiter des BMBF im Jahr 2018: 194 184 000 Euro, Soll-Ausgaben für das Jahr 2020: 215 435 000 Euro.

¹⁰ Einzelplan 30 für das Haushaltsjahr 2020, Kapitel 3012 Ministerium, Titel 812 01 Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT) sowie Titel 812 02 Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software im Bereich Informationstechnik, Sollwerte.

¹¹ Maßnahmenprogramm in der Änderungsfassung vom 24. April 2017, Maßnahme Nr. 6, Unterpunkt 6 c).

zu berücksichtigen seien. Auch erläutert die Anordnung, dass solche Aspekte in der Leistungsbeschreibung und bei den Zuschlagskriterien berücksichtigt werden sollten.

3.1.2 Nachhaltigkeit bei der Vergabe von Projektträgerverträgen

Im Hinblick auf die Zuständigkeit von Referat Z24 baten wir um Vorlage der fünf zuletzt europaweit ausgeschriebenen Projektträgerverträge. Wir stellten fest, dass das BMBF in keinem dieser Fälle Nachhaltigkeitsaspekte in Eignungs- oder Zuschlagskriterien, in die Leistungsbeschreibungen oder in die Vertragstexte aufgenommen hatte. Auch in den Mustervorlagen, die das BMBF Projektträgern für deren eigene Vergaben (als Teil ihrer Dienstleistungen für das BMBF) zur Verfügung stellt, fanden sich keine Hinweise zu nachhaltiger Beschaffung.

Hierzu erklärte das BMBF, es könne keine Beispiele von Projektträger-Vergaben, Bedarfsermittlungen oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen, in denen Nachhaltigkeitsaspekte Erwähnung fänden. Dies hänge zum Teil auch damit zusammen, dass das BMBF mit anderen Ressorts um wenige Projektträger konkurreiere. Das BMBF liefere daher Gefahr, keine geeigneten Bewerber zu finden und Aufträge nicht vergeben zu können, wenn es zu hohe Anforderungen stelle. Grundsätzlich sei es jedoch Aufgabe der Fachreferate, Nachhaltigkeitsaspekte bereits bei der Vorbereitung und Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen. Das Referat Z24 kontrolliere die Unterlagen der Fachreferate dahingehend auch nicht, sodass es entsprechend auch keine Korrekturhinweise gebe. Dies gelte im Übrigen auch für alle anderen Dienstleistungsverträge, die das Referat Z24 abwickele, mit Ausnahme von einzelnen Veranstaltungen. Hierzu legte das BMBF ein Beispiel vor, in dem Nachhaltigkeit ein Zuschlagskriterium war („Bundeskongress 2020 Berlin“).

3.1.3 Nachhaltigkeit bei Beschaffungen des Inneren Dienstes

Bei den Beschaffungen, die über das Referat Z17 eigenständig abgewickelt werden, handelt es sich zum überwiegenden Teil um die Lieferung von Gütern. Bei solchen Beschaffungen berücksichtigt das Referat Nachhaltigkeitsaspekte. So nutzt es nach Möglichkeit die Rahmenverträge des Kaufhauses des Bundes oder wendet die Kriterien von etablierten Umweltzeichen sinngemäß an.

Bei den wenigen Dienstleistungsaufträgen, die das Referat eigenständig vergab, konnte es nur auf den Kantinenvertrag als Beispiel verweisen, in dem Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt wurden. In den anderen Dienstleistungsverträgen spielten diese Aspekte keine Rolle.

3.1.4 Schulung des Personals

Darüber hinaus sieht Maßnahme Nr. 6 vor, dass jedes Ressort eine Ansprechperson benennen soll, die als Bindeglied zur Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (Kompetenzstelle) beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat fungieren soll. Die Kompetenzstelle bietet zudem Beratungs- und Schulungsleistungen zum Thema nachhaltige Beschaffung an.¹²

Wir stellten fest, dass das BMBF zwar eine Ansprechperson benannt hat. Das Schulungsangebot hat das BMBF jedoch bislang nicht konsequent genutzt: Weder die Beschäftigten im Referat Z24, noch die mit Beschaffungsaufgaben befassten Beschäftigten der Fachreferate sind diesbezüglich geschult worden. Aus dem Referat Z17 hat seit dem Jahr 2015 nur eine Person an einer Schulung zum Thema nachhaltige Beschaffung teilgenommen.

3.2 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Das BMBF hat versäumt, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung von Leistungen und Gütern durchgängig sicherzustellen. Im Ergebnis hat es die Vorgaben des Maßnahmenprogramms und der hauseigenen Beschaffungsanordnung nicht beachtet, und die Möglichkeiten des EU-Vergaberechts nicht entsprechend genutzt. Wir führen dies auch auf die fehlende zentrale Überwachung, Steuerung und Koordinierung in Sachen Nachhaltigkeit im BMBF zurück. Denn dadurch hätte das BMBF diese Fehlentwicklungen erkennen und abstellen können.

So hätten die Fachreferate als Bedarfsträger für Dienstleistungen, insbesondere von Projektträgerleistungen, Nachhaltigkeitsaspekte schon bei der fachlichen Vorbereitung der Auftragsvergabe beachten müssen. Zudem hätten die vom BMBF vorgegebenen Mustervorlagen Hinweise und Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung enthalten müssen. Hierauf wirkten bislang weder das

¹² Maßnahmenprogramm in der Änderungsfassung vom 24. April 2017, Unterpunkt 6 a) in Verbindung mit 6 d).

Referat Z24 noch die Ansprechperson der Kompetenzstelle hin. Auch der Hinweis des BMBF mit anderen Ressorts um Projektträger zu konkurrieren überzeugt nicht. Das Maßnahmenprogramm und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten sind für alle Ressorts bindend und eine vermeintliche Konkurrenzsituation darf nicht dazu führen, dass Standards unterlaufen werden.

Die Referate Z17 und Z24 hätten – mit Blick auf ihre zentrale Rolle im Beschaffungsverfahren im BMBF – die Einhaltung der Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten aktiv bei den Fachreferaten einfordern müssen. Hierzu hätte es jedoch auch einer konkreten Anweisung und Zuweisung dieser Verantwortlichkeit bedurft.

Schließlich hat das BMBF seine mit Beschaffungsaufgaben befassten Beschäftigten nur unzureichend zum Thema nachhaltige Beschaffung geschult.

Das BMBF sollte sicherstellen, dass

- alle mit Beschaffung von Leistungen und Gütern befassten Stellen die Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung einhalten;
- Nachhaltigkeitsaspekte im gesamten Beschaffungsprozess, also von der Bedarfsermittlung, über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis hin zur Vergabe berücksichtigt werden;
- die mit Beschaffungsaufgaben befassten Beschäftigten regelmäßig zum Thema nachhaltige Beschaffung geschult werden; sowie
- auch im Unterauftrag für das BMBF vergebene Aufträge Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Die Mustervorlagen sollten hierzu angepasst werden.

3.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat eingeräumt, dass es zum Zeitpunkt unserer Prüfung keine systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Beschaffungsvorgängen gegeben habe. Die zentrale Vergabestelle lasse derzeit die Mustervorlagen für die Beschaffungsvorgänge der Fachreferate durch eine auf Vergaberecht spezialisierte Kanzlei überprüfen. Die Kanzlei sei insbesondere darum gebeten worden, das Thema Nachhaltigkeit in den Mustervorlagen zu verankern. Künftig werde in den Bewerbungsbedingungen ein entsprechender Hinweis aufgenommen. Zudem sollen nunmehr die Referate Z17 und Z24 die

Einhaltung der Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung von Leistungen und Gütern bei den Fachreferaten aktiv einfordern.

Darüber hinaus befinde sich derzeit ein Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung für das BMBF in der Konzeption. Er solle im Intranet des BMBF veröffentlicht werden und den Fachreferaten als Hilfestellung und Sensibilisierung für eine umweltfreundliche Beschaffung dienen. Das BMBF erklärte weiter, dass zwar bisher nur zwei (nach neueren Erhebungen) Beschäftigte am Schulungsangebot der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung teilgenommen hätten. Stattdessen hätten Beschäftigte jedoch an allgemeinen Fortbildungen zur Beschaffung teilgenommen, die auch Nachhaltigkeitsaspekte im öffentlichen Auftragswesen zum Gegenstand hatten. Das BMBF habe nun der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung seinen hausinternen Schulungsbedarf mitgeteilt. Zudem habe es ein passendes Schulungsangebot der BAKöV identifiziert und die im Beschaffungsbereich tätigen Beschäftigten darauf hingewiesen. Das BMBF sei bestrebt, trotz des begrenzten Schulungsangebots zum Thema nachhaltige Beschaffung, die Anzahl der Teilnehmenden aus seinem Haus künftig zu erhöhen.

3.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen die veranlassten Maßnahmen des BMBF zur systematischen Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffung an. Gleichwohl weisen wir nochmals darauf hin, dass Nachhaltigkeitsaspekte auch in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen sind. Wir gehen zudem davon aus, dass die Überprüfung der Mustervorlagen für die Fachreferate durch eine Kanzlei auch die Mustervorlagen für Unteraufträge umfasst. Wir bitten um Übersendung der neuen Mustervorlagen und des Leitfadens für nachhaltige Beschaffung, sobald diese fertiggestellt sind. In dieser Prüfung schließen wir den Punkt insoweit ab.

4 Veranstaltungsorganisation (Maßnahme Nr. 9)

4.1 Sachverhalt

Maßnahme Nr. 9 fordert eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Organisation von Veranstaltungen.

Das zum Leitungsstab gehörende Referat LS22 (Öffentlichkeitsarbeit) koordiniert zentral die Rahmenverträge für Dienstleistungen zur Organisation und Durchführung von Veranstaltungen. Hierzu zählen z. B. Kommunikationsmaßnahmen, Messebau, Veranstaltungsmanagement, Internet-/Webauftritte sowie Gestaltung und Druck. Die Fachreferate organisieren die in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Veranstaltungen jedoch dezentral.

Das BMBF orientiert sich bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen, insbesondere bei Großveranstaltungen ab 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, am Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen¹³ (Leitfaden). Dieser enthält Empfehlungen, die das BMBF nach eigenen Angaben in Abhängigkeit von der Schwerpunktsetzung der Veranstaltungsorganisation und den Möglichkeiten bedarfsgerecht umsetzt. Das BMBF hat den Leitfaden im Juli 2015 über eine Hausmitteilung intern bekannt gegeben. Er ist im Intranet des BMBF verfügbar.

Einen großen Teil seiner Veranstaltungen wickelt das BMBF über eine Rahmenvereinbarung ab. Nach den Angaben des BMBF ist dem Vertragspartner der Rahmenvereinbarung (Agentur) der Leitfaden bekannt. Die Agentur versuche, die Empfehlungen des Leitfadens nach Möglichkeit umzusetzen. Konkrete Aspekte einer nachhaltigen Veranstaltungsorganisation, z. B. die Auswahl des Veranstaltungsortes, die Mehrfachnutzung von Streuartikeln und die Auswahl von regionalen Speisen, würden bereits bei ersten Abstimmungsgesprächen zwischen dem Fachreferat, der Agentur und dem Referat LS22 thematisiert.

Auch alle anderen Partner oder externen Dienstleister, die bei Veranstaltungen eingesetzt würden, seien angehalten, ihre Leistungen nachhaltig zu erbringen. Bei den weiteren, zuvor genannten Rahmenverträgen, die vom Referat LS22 koordiniert werden, habe das Referat LS22 dafür Sorge zu tragen, dass sie die Nachhaltigkeitskriterien im Sinne des Leitfadens berücksichtigen.

Beispielhaft legte das BMBF seine Meldung an das Bundeskanzleramt (BKAm) zur Umsetzung des Leitfadens beim „Tag der offenen Tür“ im Jahr 2019 vor. Danach hat es bei dieser ressortübergreifenden Veranstaltung die meisten Punkte aus dem Leitfaden beachtet.

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt, Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen, Stand: Februar 2015 (3. überarbeitete Auflage, Verlinkung aktualisiert Mai 2017).

Über die bereits dargestellten Aufgaben hinaus hat das Referat LS22 keine Zuständigkeiten im Hinblick auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Veranstaltungen. Nach der Ergänzenden Geschäftsordnung des BMBF (EGO-BMBF) 1.1 ist es in Form von Mitzeichnungen zwar immer in die Vorbereitungen von Veranstaltungen einzubinden. Die Federführung und die Verantwortung für eine nachhaltige Veranstaltungsorganisation verbleiben im konkreten Einzelfall jedoch stets bei den Fachreferaten.

Das BMBF betonte zudem, dass das Referat LS22 bei seinen Mitzeichnungen nicht überwache, ob die Fachreferate bei der Organisation von Veranstaltungen den Leitfaden angemessen berücksichtigt hätten. Der Leitfaden sei eine Hilfestellung, keine verbindlich einzuhaltende Vorgabe. Zwar sei der Aspekt Nachhaltigkeit bei den Fachreferaten angekommen. Es werde jedoch in keiner Weise erfasst, inwieweit der Leitfaden tatsächlich umgesetzt werde.

4.2 Bewertung und Empfehlungen

Das BMBF hat keinen Überblick darüber, ob und inwieweit bei Veranstaltungen in seinem Zuständigkeitsbereich der Leitfaden tatsächlich beachtet wurde. Dadurch kann es allenfalls bezogen auf Einzelfälle konkrete Angaben zur Beachtung des Leitfadens machen. Wir führen auch dies auf eine fehlende zentrale Steuerung zurück. Denn keine Organisationseinheit des Hauses trägt zentral die Verantwortung dafür, die nachhaltige Organisation und Durchführung von Veranstaltungen sicherzustellen.

Aus unserer Sicht könnte diese Verantwortung z. B. dem Referat LS22 übertragen werden, da es ohnehin in alle Entscheidungen zur Planung und Durchführung von Veranstaltungen einzubinden ist. Auch seine zentrale Rolle im Hinblick auf die Rahmenverträge für Dienstleistungen zur Veranstaltungsorganisation spricht dafür. Dies gilt umso mehr, als Aspekte der nachhaltigen Organisation von Veranstaltungen bereits im Vorfeld von Veranstaltungen mit den Rahmenvertragspartnern thematisiert werden.

Das BMBF sollte organisatorisch sicherstellen, dass alle seine Veranstaltungen grundsätzlich und konsequent nach den Handlungsempfehlungen des Leitfadens geplant und durchgeführt werden.

4.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat erklärt, dass es Ziel sei, das eigene Verwaltungshandeln so nachhaltig wie möglich zu gestalten und dieses stetig zu verbessern. Das BMBF strebe eine bestmögliche Umsetzung des Maßnahmenprogramms an. Dies gelte auch für Leitfäden mit empfehlendem Charakter. Auch bei der Organisation und Durchführung von Veranstaltungen (Maßnahme Nr. 9) sei es ihm ein Anliegen, die im Leitfaden genannten Aspekte und Handlungsempfehlungen an geeigneter Stelle umzusetzen.

In der Praxis habe sich die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Organisation von Veranstaltungen etabliert. Der Leitfaden sei im BMBF über eine Hausmitteilung intern bekannt gegeben und zudem im Intranet verfügbar. Alle Referate im BMBF seien damit angehalten, sich bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen, soweit dies nach Prüfung im Einzelfall organisatorisch und wirtschaftlich vertretbar sei, an diesem Leitfaden zu orientieren. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur grundsätzlichen Berücksichtigung der Aspekte des Leitfadens sei daher bereits erfüllt.

Auf unseren Hinweis, dass derzeit keine Stelle zentral die Verantwortung für die nachhaltige Organisation und Durchführung von Veranstaltungen trägt, ist das BMBF nicht eingegangen.

4.4 Abschließende Bewertung

Das BMBF will künftig sein Verwaltungshandeln so nachhaltig wie möglich gestalten und das Maßnahmenprogramm bestmöglich umsetzen. Wir erkennen an, dass das BMBF seine Bediensteten weiterhin regelmäßig in geeigneter Form explizit auf die notwendige und verstärkte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Organisation von Veranstaltungen unter Berücksichtigung der Orientierungshilfen im Leitfaden hinweisen will.

Wir halten es insbesondere im Hinblick auf die eigene Zielsetzung des BMBF für nicht ausreichend, den Leitfaden lediglich intern bekannt zu machen und die Fachreferate aufzufordern, sich daran zu orientieren. Denn trotz dieser Maßnahmen war dem BMBF nicht bekannt, ob und inwieweit seine Fachreferate den Leitfaden tatsächlich beachtet haben. Insoweit hat es unsere Feststellungen mit seiner Stellungnahme nicht entkräftet.

Wir bleiben daher bei unserer Einschätzung, dass es ohne eine zentral zuständige Stelle allein dem jeweiligen Fachreferat überlassen bleibt, ob und inwieweit bei Veranstaltungen in seinem Zuständigkeitsbereich der Leitfaden tatsächlich beachtet wird. Es ist damit nach wie vor nicht sichergestellt, dass grundsätzlich alle Veranstaltungen systematisch und konsequent unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen des Leitfadens geplant und durchgeführt werden. Das BMBF bleibt daher aufgefordert, dies künftig zu gewährleisten und hierzu z. B. auch organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Die weitere Entwicklung beim BMBF werden wir beobachten und den Punkt ggf. in einem ressortübergreifenden zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erneut aufgreifen. In dieser Prüfung schließen wir den Punkt insoweit ab.

5 Erfolgskontrolle des Maßnahmenprogramms

5.1 Sachverhalt

5.1.1 Grundsätzliches

Das Maßnahmenprogramm definiert Ziele auf Ebene der einzelnen Maßnahmen. Abhängig von der jeweiligen Maßnahme sind die Ziele dabei zum Teil sehr konkret beschrieben, so z. B. bei Maßnahme Nr. 6:

- ➔ *„Jede Behörde benennt eine Ansprechperson für nachhaltige Beschaffung.“*
- ➔ *„Der Anteil von Recyclingpapier wird bis 2020 auf 95% gesteigert.“*

Generell sind die Ziele hingegen allgemein und „weich“ formuliert, so z. B. bei Maßnahme Nr. 9:

- ➔ *„Die Behörden orientieren sich bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen an dem Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen.“*

Alle Ziele richten sich an die vom Maßnahmenprogramm betroffene unmittelbare Bundesverwaltung und sind nicht auf einzelne Ressorts heruntergebrochen. Dem Ressortprinzip entsprechend, können sich Ressorts aber ambitioniertere Ziele setzen und/oder Ziele für sich ausdifferenzieren.

Das BMBF hat uns eine Übersicht der Ziele zur Verfügung gestellt, die es aus dem Maßnahmenprogramm für sich abgeleitet hat. Diese „BMBF-eigenen“ Ziele entsprechen überwiegend den originären Zielen des Maßnahmenprogramms und sind nicht weiter für das Ressort konkretisiert worden, so z. B. bei der Beschaffung (Maßnahme Nr. 6):

- ➔ *„Der Anteil des Einsatzes von Recyclingpapier mit dem Blauen Engel wird bis 2020 soweit möglich auf 95% gesteigert.“*
- ➔ *„Bei der Beschaffung handelsüblicher Dienstwagen soll ein durchschnittlicher Emissionswert erreicht werden [...]; der Anteil an insgesamt neuen Fahrzeugen mit einem Emissionswert unter 50g/km über die bereits vereinbarten 10% hinaus erhöht werden...“*

Beispiele für Bereiche, in denen das BMBF selbst eine weitere (zumindest qualitative) Ausdifferenzierung der Ziele vorgenommen hat, sind die „Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien für den Kantinenbetrieb“ (Maßnahme Nr. 7) oder die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Beschäftigte mit Familien und Pflegeaufgaben, sowie zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen“ (Maßnahme Nr. 10):

- ➔ *„Steigerung des Bio-Anteils / Einführung eines Klimamenus / Reduzierung von Lebensmittelabfällen.“*
- ➔ *„Schaffung guter Rahmenbedingungen / Zielsetzungen im Gleichstellungsplan.“*

Die Berichterstattung zu den Zielen erfolgt über den jährlichen Monitoringbericht. In den Vorjahren sind die Sachstände entweder über elektronische Formulare als Word-Datei oder über Onlineformulare erhoben worden. Seit dem Jahr 2019 werden die Beiträge aller Ressorts über ein Online-Tool erfasst, das das Umweltbundesamt zur Verfügung stellt.

Die für die jeweiligen Bereiche des Maßnahmenprogramms zuständigen Fachreferate des BMBF verfügen über einen Zugang zu diesem Online-Tool. Zudem verfügt das für Strategie und Grundsatzfragen zu Nachhaltigkeit zuständige Referat 700 ebenfalls über einen Zugang, um alle Einträge abschließend und übergreifend zu sichten und final freizugeben.

Auf Rückfrage teilte uns das Referat 700 mit, dass die Meldungen des BMBF für die Jahre bis einschließlich 2018 nur schwer auszuwerten seien. Eine entsprechende Übersicht sei nicht vorhanden.

Wie die Ergebnisse des BMBF generell zustande kommen, d. h. welche Referate welche Werte melden, und welche Aktivitäten in die jeweilige Meldung einbezogen wurden, wertet das BMBF nicht zentral aus. Gleiches gilt für die eigene Zielerreichung, die es ebenfalls nicht proaktiv auswertet. Es zieht lediglich die Ergebnisse des Monitoringberichts heran, die im Staatssekretärsausschuss besprochen werden. Diese Ergebnisse kommuniziert der Staatssekretär nach den Sitzungen des Ausschusses in einer Mitteilung zurück ins Haus an den Leiter der Zentralabteilung und an die Leitungen der Stabsreferate (LS-Referate).

5.1.2 Erfolgskontrolle im Bereich Nachhaltige Beschaffung

Letztmalig kommunizierte der Staatssekretär die Ergebnisse des Monitoringberichts im Juli 2019. Er berichtete dazu aus dem Staatssekretärsausschuss. Unter anderem sei das BMBF *„...[bei] den dringenden Handlungsbedarfen im Bereich der Beschaffung [...] bereits gut aufgestellt.“* Das BMBF selbst erklärte zudem in seinem eigenen Ressortbericht¹⁴, es habe *„...bei seinen Beschaffungen Merkmale wie Qualität und Innovationen sowie soziale und umweltbezogene Aspekte in die Leistungsbeschreibungen aufgenommen und bewertet.“*

Die Berichterstattung zu Maßnahme Nr. 6 leistete das Referat Z17. Wie in Tz. 3.1 dargestellt, bearbeitet es jedoch nur einen kleinen Teil der Beschaffungen des BMBF. Hierzu gehört überwiegend die Lieferung von Gütern, wie IT- und sonstiger Büroausstattung, Dienstkraftwagen und Verbrauchsmaterialien, z. B. Recyclingpapier. Die Meldungen für den Monitoringbericht erfassen daher nur diesen Bereich. Den Bereich Dienstleistungen (ohne Veranstaltungen) decken die Meldungen hingegen nicht ab. Damit sind auch die Verträge mit (beliehenen) Projektträgern oder für Beratungsleistungen nicht erfasst.

Ein weiteres Ziel von Maßnahme Nr. 6 ist es, das ressorteigene Personal regelmäßig zum Thema nachhaltige Beschaffung weiterzubilden. Hierzu stellt der Monitoringbericht 2018 fest, dass nur gut die Hälfte aller Ressorts das

¹⁴ „Bildung und Forschung als Schlüssel für eine nachhaltige Zukunft – Ressortbericht zur nachhaltigen Entwicklung, Stand Oktober 2019, S. 71 – 72.“

Schulungsangebot der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung bereits genutzt habe.

Das BMBF hielt sowohl in seinem Ressortbericht als auch in einer hausinternen Analyse fest, dass die im Beschaffungsbereich tätigen Beschäftigten regelmäßig geschult würden. Auf Nachfrage teilte es jedoch mit, dass seit dem Jahr 2015 lediglich ein Mitarbeiter an einer solchen Schulung teilgenommen habe (vgl. auch Tz. 3.1).

5.1.3 Erfolgskontrolle im Bereich Veranstaltungsorganisation

Der Monitoringbericht 2018 der Bundesregierung hält zum aktuellen Stand der Umsetzung der Maßnahme Nr. 9 u. a. fest, dass *„...die Erhebung einen fortgesetzten Informationsbedarf zur Umsetzung des Leitfadens ergab.“* Im Weiteren trifft der Bericht dann eine Aussage zur Gesamtzahl der Veranstaltungen, die in den Ressorts stattgefunden haben und erläutert anhand einzelner Anforderungen aus dem Leitfaden für nachhaltige Beschaffung den Grad der Zielerreichung, z. B. dass knapp 60 % der Behörden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihrer Veranstaltungen über umweltverträgliche Verkehrsmittel informieren.

Die letzte hausinterne Mitteilung des Staatssekretärs zu den Ergebnissen des Monitoringberichts führt zu Maßnahme Nr. 9 lediglich aus, dass der nächste „Tag der offenen Tür“ nachhaltig zu planen und durchzuführen sei.

Das BMBF hat bislang keinen vollständigen Überblick darüber, bei wie vielen und bei welchen Veranstaltungen es bei der Organisation und Durchführung tatsächlich den Leitfaden für nachhaltige Veranstaltungen berücksichtigt hat. Es konnte auf Nachfrage keine Übersicht vorlegen, aus der diese Daten ersichtlich geworden wären. Die fehlenden Daten und die in der Konsequenz fehlende Erfolgskontrolle zeigt sich auch am Zustandekommen der Meldung zu Maßnahme Nr. 9:

Am 1. März 2019 bat das BKAmT das BMBF darum, für seinen Zuständigkeitsbereich die Meldung für den Monitoringbericht abzugeben. Die Meldung betraf u. a. die Veranstaltungsorganisation.

Bei der Vorbereitung der Antwort an das BKAmT wies das Referat Z17 das Referat LS22 darauf hin, dass es in den Vorjahren *„...nur bzgl. des Managements von Besprechungs- und Sitzungsräumen einen Beitrag geleistet...“* habe.

Grundsätzlich würden Veranstaltungen im BMBF dezentral organisiert. Die im Referat Z17 vorliegenden Informationen über die Anzahl der Veranstaltungen seien daher nur Näherungswerte. Viele Fachreferate würden Veranstaltungen eigenständig durchführen, ggf. mit Unterstützung ihrer Projektträger. Diese (große) Gruppe der Veranstaltungen werde – mangels zentraler Veranstaltungsorganisation – nicht erfasst. Im Hinblick auf die Gesamtzahl der Veranstaltungen könne jedoch die Kategorie III des Fragebogens (mehr als 500 Veranstaltungen im Jahr 2018) angekreuzt werden.

Am 11. März 2019 erwiderte das Referat LS22, laut Erfassungsbogen des BKAmtes seien lediglich größere Veranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl von mindestens 50 Personen gefragt. Es bat das Referat Z17 darum, soweit möglich, solche Veranstaltungen aus den dort vorliegenden Informationen zum Management von Besprechungs- und Sitzungsräumen herauszufiltern. Das Referat Z17 meldete daraufhin für das BMBF im Jahr 2018 insgesamt 193 Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen. Dies sei ein Näherungswert auf Basis der ihm vorliegenden Informationen. Darüber hinaus bestätigte es, regelmäßig den Leitfaden für die nachhaltige Veranstaltungsorganisation angewendet zu haben. Detailangaben dazu, wie genau der Leitfaden bei welcher Veranstaltung berücksichtigt wurde, wurden nicht gemacht.

5.2 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Ausführungen machen deutlich, dass das BMBF bisher keine angemessene Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durchführt. Die in Tz. 2.1 dargestellte dezentrale Verteilung der Verantwortung in Sachen Nachhaltigkeit wirkt sich auch hier negativ aus.

Das BMBF hat regelmäßig die Ziele des Maßnahmenprogramms übernommen, ohne diese auf das eigene Ressort zuzuschneiden oder für die hausinternen Zuständigkeitsbereiche auszudifferenzieren. Lediglich in Einzelfällen hat es sich ressortspezifische Ziele gesetzt. Auswahl und Umsetzung von Aktivitäten sowie die Meldung zum Monitoringbericht überließ das BMBF den jeweils fachlich zuständigen Referaten, ohne hier übergreifend und proaktiv zu steuern oder die Meldungen zu kontrollieren.

Bei Maßnahme Nr. 6 basierte das gute Lagebild des BMBF auf der Meldung des Referats Z17, das seinerseits ausschließlich bei Beschaffungen für den Inneren

Dienst Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt hatte. Damit hat es jedoch nur einen Bruchteil der Beschaffungen des BMBF in seiner Meldung erfasst.

Das BMBF hätte hier vielmehr auch die Beschaffungen auswerten müssen, die es über das Referat Z24 abgewickelt hat. Dann wäre aufgefallen, dass bei einem wesentlichen Teil der Beschaffungen Nachhaltigkeitsaspekte nicht berücksichtigt wurden. Auch bei einer Kontrolle der tatsächlich durchgeführten Schulungen in diesem Bereich wäre dem BMBF aufgefallen, dass es hier Nachholbedarf hat.

Bei Maßnahme Nr. 9 ist es dem BMBF aufgrund der fehlenden zentralen Steuerung gar nicht möglich, eine angemessene Erfolgskontrolle durchzuführen. Es hat keinen Überblick über alle seine Veranstaltungen. Und es kann auch nicht sicher sagen, ob und inwieweit die Handlungsempfehlungen des Leitfadens in den jeweiligen Veranstaltungen beachtet wurden.

Aus unserer Sicht muss das BMBF die Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms dringend verbessern. Hierzu sollte es insbesondere

- eigene, ressortspezifische Ziele formulieren und die Ziele des Maßnahmenprogramms für seinen Zuständigkeitsbereich ausdifferenzieren;
- seine Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm regelmäßig einer systematischen Erfolgskontrolle unterziehen; sowie
- eine Qualitätssicherung für die Meldungen zum Monitoringbericht der Bundesregierung einrichten, um die Lage im BMBF korrekt darzustellen.

5.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat eingeräumt, dass es bislang keine eigene Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms vorgenommen habe. Dies begründet es damit, dass die Verantwortung bei den existierenden Monitoringmechanismen innerhalb der Bundesregierung liegen würde:

- Erstens seien zu diesem Zweck ressortübergreifend zuständige Federführer bestimmt;
- zweitens sei die „Runde der AL Z“ vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung mit dem vergangenen Beschluss zum Monitoringbericht 2018 damit beauftragt „die Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“ auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen;

- drittens gebe es den jährlichen Monitoringbericht zum Maßnahmenprogramm.

Hinsichtlich unserer Empfehlung, eine Qualitätssicherung für die Meldungen zum Monitoringbericht der Bundesregierung einzurichten, hat das BMBF zugesagt, die Berichterstattung zu Maßnahme Nr. 6 zu vervollständigen. Hierfür möchte es seine Meldung künftig um die Beschaffungen im Dienstleistungsbereich ergänzen.

Unsere Empfehlung, die eigenen Aktivitäten selbst regelmäßig einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen, hat das BMBF nicht weiter aufgegriffen.

Lediglich zu der Erfolgskontrolle von Veranstaltungen führte es dahingehend detaillierter aus, dass die Forderung, die im Leitfaden „weichen“ Ziele prüf- und erfassbar zu machen, nur bedingt möglich sei. Die Referate im BMBF setzen ihre Fachveranstaltungen eigenverantwortlich um. Die Meldung und zentrale Erfassung allein, wie sie der Bundesrechnungshof vorgeschlagen habe, seien keine Garanten für eine noch nachhaltigere Veranstaltungsorganisation.

Mit Blick auf die Zielsetzung des BMBF, sein Verwaltungshandeln so nachhaltig wie möglich zu gestalten, werde das BMBF seine Beschäftigten weiterhin regelmäßig in geeigneter Form explizit auf die notwendige und verstärkte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Organisation von Veranstaltungen unter Berücksichtigung der Orientierungshilfen im Leitfaden hinweisen. Dabei werde es auch die Vorbildfunktion der Bundesregierung für ein nachhaltiges Handeln hervorheben.

5.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass das BMBF seine Qualitätssicherung für die Meldungen zum Monitoringbericht der Bundesregierung verbessern und insbesondere die Berichterstattung zu Maßnahme Nr. 6 vervollständigen will.

Die Begründung des BMBF für den Verzicht auf eigene Erfolgskontrollen bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms, überzeugt dagegen nicht. So nehmen die ressortübergreifenden Monitoringmechanismen der Bundesregierung überwiegend den Gesamterfolg des Maßnahmenprogramms in den Blick. Gleiches gilt für die Auswertungen des ressortübergreifend zuständigen Federführers für Einzelmaßnahmen.

Zudem ist fraglich, ob das BMBF zeitnah und wirksam gegensteuern kann, wenn es erst bei der jährlichen Sachstandserhebung feststellt, dass es im Hinblick auf einzelne Maßnahmen oder das gesamte Maßnahmenprogramm im Bezugszeitraum wenig oder nicht erfolgreich war.

Obwohl das BMBF bereits erste Schritte in die richtige Richtung unternommen hat bzw. unternehmen will, bleiben wir bei unserer Empfehlung, dass es seine Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms dringend verbessern sollte.

Dies gilt vor allem auch unter dem Gesichtspunkt, dass das BMBF zugesagt hat, künftig eigene, ressortspezifische Ziele zu formulieren (siehe Tz. 2.3). Eine Erfolgskontrolle sollte insofern auch diese Zielebene umfassen, um deren Umsetzung nachzuhalten.

Wir werden die weitere Entwicklung beim BMBF beobachten und den Punkt ggf. in einem ressortübergreifenden zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erneut aufgreifen. In dieser Prüfung schließen wir den Punkt ab.

6 Einbeziehung von beliehenen Projektträgern

6.1 Sachverhalt

Das BMBF greift zur Erfüllung seiner Aufgaben in hohem Maße auf Projektträger zurück. Diese übernehmen dabei Aufgaben, die in anderen Ressorts der jeweilige nachgeordnete Bereich erfüllt.

Beliehene Projektträger können Zuwendungsbescheide zu den im Beleihungsbescheid benannten Programmen des BMBF im eigenen Namen erlassen. Die Entscheidung, ob eine Zuwendung vergeben wird und an welchen Antragsteller, verbleibt – auch bei einer Beleihung – stets im BMBF. Bei den Projektträgern handelt es sich um selbstständige Auftragnehmer, die für die Leistungserbringung im Falle einer Beleihung im Zuwendungsbereich der Rechts- und Fachaufsicht des BMBF unterstehen. In rund 37 % der derzeit laufenden Projektträgerverträge sind für abgegrenzte Zuwendungsbereiche Beleihungen vorgenommen worden.

Wie in Tz. 3.1 festgestellt, machte das BMBF weder in den Leistungsbeschreibungen und Vergabeunterlagen noch in den Verträgen Vorgaben zur

Nachhaltigkeit. In den Erhebungsgesprächen erklärte das BMBF, dass es das Maßnahmenprogramm seinen beliehenen Projektträgern bisher nicht bekannt gegeben und dessen Einhaltung auch nicht eingefordert habe.

Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht sei es – so das BMBF – zudem nicht möglich, den Projektträgern nachträgliche oder zusätzliche Vorgaben zu nachhaltigem Handeln zu machen. Schon mit der Ausschreibung des Projektträgervertrags müsse das BMBF alle Anforderungen an die Art der Auftragserfüllung offenlegen. Nachträgliche Änderungen lasse das Vergaberecht nur unter sehr eng gefassten Bedingungen zu. Die Forderung, bei der Auftragserfüllung das Maßnahmenprogramm – oder allgemein Nachhaltigkeitsaspekte – zu berücksichtigen, gehöre nicht dazu.

Übergreifende Vorgaben für die Projektträger werden im BMBF zentral organisiert und dezentral über die auftraggebenden und weisungsberechtigten Fachreferate kommuniziert. Sofern sie alle Projektträger betreffen, werden sie zusätzlich im Arbeitskreis der Projektträger thematisiert. Zuwendungsrechtliche Vorgaben werden zentral in das Handbuch der Projektförderung eingestellt und somit für alle Projektträger verbindlich festgelegt. Eine zentrale Kommunikation oder eine Ansprechperson für Nachhaltigkeitsaspekte gebe es nicht.

Hinsichtlich des Maßnahmenprogramms hat das BMBF lediglich den Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen (Leitfaden) an die Projektträger weitergegeben. Über eine Hausmitteilung im Jahr 2015 (vgl. Tz. 4.1) bat es die Fachreferate, auch die Projektträger über den Leitfaden zu informieren. Eine Besonderheit bei der Veranstaltungsorganisation ist, dass das BMBF die Kosten für z. B. Raummieten, An- und Abreise der Gäste, Catering, Publikationen oder Streuartikel direkt trägt. Beeinflusst eine nachhaltige Organisation diese Kosten, hat dies keine finanziellen Auswirkungen für die Projektträger.

Auch der vom BMBF koordinierte Projektträger-Arbeitskreis hat die Nachhaltigkeit der Aufgabenerfüllung bis Februar 2020¹⁵ nicht thematisiert.

Wir haben vor diesem Hintergrund ein Informationsgespräch bei einem beliehenen Projektträger geführt. Dieser bestätigte, dass er – mit Ausnahme des

¹⁵ Das BMBF hat die vorliegende Prüfung zum Anlass genommen, das Thema Nachhaltigkeit in der Sitzung dieses Arbeitskreises am 12. März 2020 anzusprechen und einen Austausch mit den Projektträgern hierzu zu initiieren.

Leitfadens – keine Vorgaben zu nachhaltigem Verwaltungshandeln vom BMBF erhalten hatte. Das Maßnahmenprogramm war den fachlich mit Nachhaltigkeit befassten Beschäftigten des Projektträgers zwar bekannt, nicht jedoch als grundsätzliche Handlungsanleitung. Der Projektträger hatte auch keine Informationen zu Schulungsangeboten der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung erhalten.

Bei dem Projektträger stellten wir zudem fest, dass er aus Eigeninitiative bereits begonnen hatte, sich mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinanderzusetzen. Ein weiterer beliehener Projektträger hatte sich bereits nach einem Umweltmanagementprogramm zertifizieren lassen.

6.2 Bewertung und Empfehlungen

Das BMBF hat versäumt, die Projektträger in die Umsetzung des Maßnahmenprogramms konsequent einzubinden. Damit lässt es ein erhebliches Potenzial mit Blick auf ein nachhaltiges Verwaltungshandeln ungenutzt. Denn insbesondere die beliehenen Projektträger agieren – als Teil der mittelbaren Bundesverwaltung – wie ein nachgeordneter Bereich bei anderen Ressorts. Während dort das Maßnahmenprogramm jedoch uneingeschränkt gilt, macht das BMBF von seinen diesbezüglichen Einflussmöglichkeiten bei den beliehenen Projektträgern keinen Gebrauch. Dadurch nimmt das BMBF auch in Kauf, dass die öffentliche Verwaltung nach außen nicht einheitlich auftritt.

Der Einsatz von Projektträgern darf aber nicht dazu führen, dass die Verwaltung weniger nachhaltig handelt. Denn in beiden Fällen wird das Verwaltungshandeln durch Bundesmittel finanziert. Daher hätte das BMBF bereits beim Abschluss der Verträge – insbesondere mit beliehenen Projektträgern – ein nachhaltiges Verwaltungshandeln und die (sinngemäße) Anwendung des Maßnahmenprogramms vereinbaren müssen.

Dadurch hätte es das energie- und umweltrelevante Verhalten seiner Projektträger lenken und so z. B. auf die nachhaltige Durchführung von tausenden von Dienstreisen hinwirken können, die die Projektträger in seinem Auftrag durchführen. Zudem wären die Projektträger dann als Vorbilder und als Multiplikatoren für nachhaltiges Handeln in Erscheinung getreten.

Zwar haben einzelne Projektträger aus eigenem Antrieb bereits begonnen, erste Nachhaltigkeitsmaßnahmen umzusetzen. Das BMBF hat dabei jedoch

nicht koordinierend auf sie eingewirkt, so dass diese Bemühungen eher zufällig wirken und es bei vereinzelt und uneinheitlichen Aktivitäten blieb. Es kann zudem nicht sein, dass die Nachhaltigkeit einer aus Bundesmitteln finanzierten Aufgabenerfüllung in das Belieben der Projektträger gestellt wird.

Das BMBF sollte dafür Sorge tragen, dass

- auch die über die Projektträger verausgabten Bundesmittel zum Erfolg des Maßnahmenprogramms beitragen. Hierzu sollte es insbesondere seine beliehenen Projektträger vertraglich verpflichten, das Maßnahmenprogramm grundsätzlich bzw. sinngemäß anzuwenden;
- die Projektträger zeitnah, umfassend und einheitlich – z. B. durch eine zentrale Ansprechperson im BMBF – über das Maßnahmenprogramm und aktuelle Entwicklungen im Bereich der Nachhaltigkeit informiert werden; sowie
- Erfahrungen zum nachhaltigen Verwaltungshandeln regelmäßig im Kreis der Projektträger ausgetauscht werden. Es bietet sich an, hierzu einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch im Projektträger-Arbeitskreis einzurichten.

6.3 Stellungnahme des BMBF

Das BMBF hat in seiner Stellungnahme betont, dass es sich bei den Projektträgern nicht um einen nachgeordneten Bereich handle. Die Projektträger seien eigenständige Organisationen, die Aufträge für das BMBF, andere Bundesressorts oder auch Landesregierungen wahrnehmen. Die Projektträger würden – unabhängig davon ob sie für bestimmte Aufgaben beliehen seien oder nicht – diese Aufgaben jedoch weder in einer Behördenstruktur wahrnehmen, noch sei die Projektträgerorganisation mit einer Behördenstruktur gleichzusetzen.

Nach Auffassung des BMBF müsse das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit grundsätzlich auf der Ebene einer gesamten Organisation gesteuert werden. Das BMBF habe hinsichtlich der Projektträger nur Einfluss auf die Wahrnehmung einzelner, zeitlich begrenzter Aufgaben. Eine zu detaillierte Regelung auf Ebene einzelner Projektträgerverträge könne sich beschränkend auf den Wettbewerb auswirken.

Zudem wies das BMBF darauf hin, dass sich die Projektträger bereits überwiegend am Prinzip der Nachhaltigkeit ausrichten würden. Den großen Projektträgern stehe als Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) der selbst entwickelte Leitfaden „Nachhaltigkeitsmanagement in außeruniversitären Forschungsorganisationen“ zur Verfügung. Diese Handreichung gebe den Einrichtungen einen Rahmen für Nachhaltigkeitskonzepte und nachhaltiges Handeln in der Praxis vor.

Das BMBF hat jedoch zugesagt, die Projektträger zeitnah, umfassend und einheitlich über das Maßnahmenprogramm und aktuelle Entwicklungen im Bereich Nachhaltigkeit zu informieren. Es werde darüber hinaus im Arbeitskreis der Projektträger einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zum Thema Nachhaltigkeit verstetigen. Das BMBF werde außerdem prüfen, ob die geplante Ergänzung der Mustervorlagen für Beschaffungen um Nachhaltigkeitsaspekte auch auf die Mustervorlagen für Projektträgeraufträge ausgeweitet werden sollte.

6.4 Abschließende Bewertung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMBF seine aktuellen Projektträger zeitnah, umfassend und einheitlich über das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit informieren will. Wir begrüßen die angekündigte Verstetigung des Erfahrungsaustausches im Arbeitskreis der Projektträger.

Wir bleiben jedoch bei unserer Auffassung, dass das BMBF insbesondere die beliehenen Projektträger vertraglich verpflichten sollte, das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit sinngemäß anzuwenden. Zwar sind die Projektträger eigenständige Organisationen, die das BMBF nicht wie einen nachgeordneten Bereich steuern kann. Das BMBF verfügt jedoch über andere Möglichkeiten, um sicherzustellen, dass die Projektträger bei ihrer Aufgabenwahrnehmung das Maßnahmenprogramm beachten oder sich zumindest daran orientieren.

Es reicht jedoch nicht aus, sich auf das Verantwortungsbewusstsein der Projektträger oder die Einhaltung unverbindlicher Leitfäden zu verlassen. Da die Projektträgerverträge wettbewerblich ausgeschrieben werden, könnten perspektivisch auch andere, neue Auftragnehmer Vertragspartner des BMBF sein. Daher empfehlen wir dem BMBF, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten – soweit wie möglich – bereits im Wege der Ausschreibung einzufordern und direkt zu steuern.

Für uns ist nicht ersichtlich, warum eine detaillierte Regelung auf Vertragsebene den Wettbewerb einschränken sollte. Denn auch die anderen Bundesressorts, die Projektträger beauftragen wollen, müssen ihren Anforderungen das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit zugrunde legen. Das BMBF hat zudem unsere Feststellung bestätigt, dass die Projektträger bereits eigene Initiativen hinsichtlich einer nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung entwickeln. Diese Eigeninitiative sollte es fördern und im Sinne des Maßnahmenprogramms steuern.

Im Ergebnis muss das BMBF vermeiden, dass durch seine Entscheidung für (beliehene) Projektträger Aufgaben weniger nachhaltig wahrgenommen werden, als wenn es diese selbst oder durch einen etwaigen nachgeordneten Bereich erledigt. Das Ziel nachhaltigen Verwaltungshandelns muss bei allen Alternativen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Das BMBF hat zugesagt, künftig grundsätzlich im gesamten Beschaffungsprozess, also von der Bedarfsermittlung, über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis hin zur Vergabe das Ziel nachhaltigen Verwaltungshandelns zu berücksichtigen (vgl. Tz. 3). Will es diese Zusage erfüllen, muss es sicherstellen, dass beliehene Projektträger die ihnen übertragenen Aufgaben künftig – soweit vertraglich möglich – so nachhaltig wie das BMBF selbst wahrnehmen. Denn auch der Entscheidung über die Beleihung eines Projektträgers geht ein Beschaffungsprozess voraus. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt insoweit ab.

7 Fazit

Das BMBF hat das Maßnahmenprogramms bislang nicht angemessen umgesetzt und Nachhaltigkeitsaspekte im eigenen Verwaltungshandeln nur eingeschränkt berücksichtigt. Vor allem fehlt es an einer zentralen Verantwortung für die Koordinierung, Steuerung und Überwachung der Aktivitäten aus dem Maßnahmenprogramm.

Dies wirkt sich in vielerlei Hinsicht negativ aus. So hat das BMBF versäumt eigene, ressortspezifische Ziele zu formulieren, seine Aktivitäten zu priorisieren, deren Erfolg zu kontrollieren und die Projektträger einzubeziehen. Die von uns im Detail geprüften Vorgaben des Maßnahmenprogramms hat das BMBF bisher allenfalls teilweise erfüllt.

Das BMBF sollte im Hinblick auf das Maßnahmenprogramm

- eigene, ressortspezifische Ziele formulieren und regelmäßig eigene Erfolgskontrollen durchführen,
- sich einen vollständigen Überblick über die wesentlichen Aktivitäten in seinem Zuständigkeitsbereich verschaffen,
- die Einzelmaßnahmen nach ihrer Relevanz und Wirkung im Hinblick auf die Zielerreichung auswählen und priorisieren,
- eine zentrale Stelle damit beauftragen, die Umsetzung im BMBF zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen sowie
- Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Beschaffungsvorgängen – auch bei Projektträgern – systematisch berücksichtigen.

Dadurch könnte es mit seinem Verwaltungshandeln wirksamer als bisher zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung beitragen.

In seiner Stellungnahme hat das BMBF eingeräumt, dass die Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit nicht in allen Bereichen einen zufriedenstellenden Fortschritt aufweist. Es beabsichtige, zukünftig im nachhaltigen Verwaltungshandeln ambitioniert voranzugehen. Dafür werde es die entsprechenden Veränderungen umsetzen.

Die vom BMBF angekündigten Maßnahmen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Sie reichen jedoch nicht aus. Das BMBF sollte alsbald die zugesagten Maßnahmen umsetzen. Daneben muss es auch den in dieser Prüfung aufgezeigten weiteren Handlungsbedarf berücksichtigen. Wir werden die weitere Entwicklung beim BMBF beobachten und die Ergebnisse ggf. in einem ressortübergreifenden zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erneut aufgreifen. Die vorliegende Prüfung schließen wir ab.