



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenar-
beit und Entwicklung

über die Prüfung

der Umsetzung des „Maßnahmenprogramms Nachhal-
tigkeit“ durch das Bundesministerium für wirtschaftli-
che Zusammenarbeit und Entwicklung

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.: II 3 - 2019 - 0923

Potsdam, den 3. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
2	Planung, Steuerung und Bewertung der Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen	6
2.1	Grundlagen	6
2.2	Sachverhalt	6
2.3	Würdigung und Empfehlung	7
2.4	Stellungnahme des BMZ	7
2.5	Abschließende Würdigung	8
3	Dienstreisen	8
3.1	Grundlagen	8
3.2	Sachverhalt	8
3.3	Würdigung und Empfehlung	11
3.4	Stellungnahme des BMZ	11
3.5	Abschließende Würdigung	13

0 Zusammenfassung

Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung muss sich aus Sicht der Bundesregierung auch im Verwaltungshandeln erweisen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat die Bundesregierung im Jahr 2015 das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ (Maßnahmenprogramm) beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geprüft. Er hat abschließend Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das BMZ ermittelte für das Projekt „Klimaneutrales BMZ 2020“ die Emissionen von Treibhausgasen (THG) für den Ministerialbetrieb. Es weist als erstes Bundesministerium eine klimaneutrale Bilanz aus. Verbleibende THG-Emissionen gleicht es durch den Ankauf von Emissionsgutschriften aus. Für die Planung, Steuerung und Bewertung der Maßnahmen zur Emissionsreduktion setzt das BMZ eine Maßnahmenliste ein. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Maßnahmenliste lückenhaft war. Er hat darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, die Kosten pro eingesparter Menge an THG-Emissionen zu kennen. Nur so ist es möglich, die Maßnahmen mit den günstigsten Verhältnissen von Aufwand und Zielbeitrag (Reduktion von THG-Emissionen) auszuwählen. Das BMZ hat zugesagt, künftig auf eine konsistente Anwendung zu achten. Dort, wo geeignete Daten vorlägen oder mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden könnten, werde es eine Abschätzung sowohl der THG-Einsparpotentiale als auch der Kosten vornehmen und dies dokumentieren (Tz. 2).
- 0.2 Hauptursache der THG-Emissionen des BMZ waren die Dienstreisen und hier wiederum die Flugreisen. Diese verursachten im Jahr 2018 insgesamt 68 % der Gesamtemissionen des Ministerialbetriebs. Das BMZ geht davon aus, auch künftig für notwendige Auslandsdienstreisen das Flugzeug zu nutzen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, eine schnellere Reduzierung der Inlandsflüge zu prüfen. Hierfür sollte das BMZ auch ressortübergreifende Maßnahmen anregen und einbeziehen. Beispielweise böte die kürzere Taktung von Zugverbindungen die Chance, Reisezeiten zu verkürzen. Außerdem sollten die THG-Emissionen der Flüge differenziert nach Inlands- und Auslands-

flügen in der THG-Bilanz des BMZ ausgewiesen werden. Das BMZ hat zugesagt, die THG-Emissionen seiner Flüge bereits ab dem Berichtsjahr 2019 differenziert nach Inlands- und Auslandsflügen in seiner THG-Bilanz auszuweisen. Es habe sich zudem bereits bei der Koordinierungsstelle „Klimaneutrale Bundesverwaltung“ für mehr Bahnverbindungen sowie Sprinter zwischen den beiden Dienstsitzen Bonn und Berlin eingesetzt (Tz. 3).

1 Vorbemerkungen

Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung muss sich aus Sicht der Bundesregierung auch im Verwaltungshandeln erweisen. Denn die öffentliche Hand hat eine Vorbildfunktion. Zudem wirken sich die Aktivitäten der Bundesverwaltung nennenswert auf eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland aus. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, hat die Bundesregierung im Jahr 2015 das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ (Maßnahmenprogramm) beschlossen.

Das Maßnahmenprogramm richtet sich an alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung und gibt für elf Bereiche konkrete Maßnahmen vor. Es ist Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und soll z. B. dazu beitragen, den Ressourcenverbrauch und die CO₂-Emissionen in der Bundesverwaltung zu reduzieren. Die Umsetzung des Maßnahmenprogramms überwacht die Bundesregierung in einem Monitoring und berichtet hierzu einmal jährlich.

Wir hatten bisher keine Prüfungserkenntnisse zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Mit dieser Prüfung wollten wir erste Erkenntnisse sammeln. Der Fokus dieser Prüfung lag auf der Organisation und den Arbeitsabläufen mit Blick auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms.

Die Umsetzung einzelner Maßnahmen haben wir in unserer parallel laufenden Prüfung ausgewählter Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung des BMZ (II 3 – 2019 – 0787) untersucht.

Wir haben vom 22. bis 24. Oktober 2019 örtliche Erhebungen in Ihrem Hause in Bonn durchgeführt. Die Ergebnisse unserer Prüfung haben wir Ihnen am 29. Januar 2020 mitgeteilt. Hierzu haben Sie am 29. April 2020 Stellung genommen. Ihre Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Planung, Steuerung und Bewertung der Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen

2.1 Grundlagen

Nach § 7 BHO ist das Wirtschaftlichkeitsgebot bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu beachten. Es sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Verwaltung ist mithin verpflichtet, im Vorhinein zu klären,

- ob die vorgesehene Maßnahme geeignet ist, ein politisches oder gesellschaftliches Ziel wirksam zu erreichen, und
- ob die hierfür einzusetzenden Ressourcen und die zu erzielenden Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis zueinanderstehen.¹

2.2 Sachverhalt

Sie führten im Jahr 2014 das Umweltmanagementsystem nach EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) am Bonner Standort ein. Zurzeit führen Sie EMAS auch für die Berliner Standorte ein. Sie ermittelten u. a. für das Projekt „Klimaneutrales BMZ 2020“ die Emissionen von Treibhausgasen (THG) für den Betrieb des BMZ (im Wesentlichen Liegenschaftsbetrieb, Mobilität und Beschaffung).²

Nach Ihrem Bericht „Klimaneutrales BMZ 2020“ erreichten Sie als erstes Bundesministerium zum 28. Oktober 2019 Klimaneutralität im Ministerialbetrieb auf Basis Ihrer Treibhausgasbilanzen für die Jahre 2017 und 2018. Sie handeln dabei nach dem Prinzip „Vermeiden vor Reduzieren vor Kompensieren“. Das heißt, dass durch die Arbeit des Ministeriums THG-Emissionen möglichst erst gar nicht verursacht werden sollen. Treibhausgase, die nicht vermieden werden können, werden so weit wie möglich reduziert. Dafür entwickelten Sie ein über 200 Maßnahmen umfassendes Programm und setzen dieses fortlaufend um. Nicht vermiedene THG-Emissionen des Ministerialbetriebs werden durch den Ankauf von Emissionsgutschriften ausgeglichen.

¹ Vgl. Demir in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblatt-Sammlung, Stand: Dezember 2019, § 7 BHO Leitsätze.

² Vgl. Ihr gemeinsames Schreiben mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 10. Juli 2018, Anlage: Die klimaneutrale Bundesverwaltung, S. 3.

Für die Planung, Steuerung und Bewertung der Maßnahmen zur Emissionsreduktion³ setzen Sie eine Maßnahmenliste⁴ als Excel-Datei ein. In dieser Maßnahmenliste halten Sie u. a. für jede Maßnahme die jeweilige Priorität und den Umsetzungsstand fest. In einer Wesentlichkeitsanalyse⁵ legen Sie dazu fest, welche Emissionsquellen besonders hohe Relevanz bei Ihnen haben und leiten daraus Klimaziele ab und erarbeiteten Reduktionsmaßnahmen.

In der Maßnahmenliste ist auch eine Spalte für das Einsparpotenzial in Kilogramm CO₂-Äquivalenten vorgesehen.⁶ Diese Spalte war in der uns vorgelegten Liste nicht immer befüllt.

2.3 Würdigung und Empfehlung

Mit Ihrer Maßnahmenliste haben Sie ein geeignetes Instrument für die Planung, Steuerung und Bewertung von Maßnahmen zur Emissionsreduktion entwickelt.

Wir halten es für wichtig, dass Sie Ihre Maßnahmenliste stets auf dem aktuellen Stand halten und die vorgesehenen Daten eintragen. Für die Maßnahmen zur Reduzierung der THG-Emissionen sind Angaben zum Einsparpotenzial in Kilogramm CO₂-Äquivalenten unverzichtbar.

Um dem Gebot zum wirtschaftlichen Handeln genügen zu können, ist es wichtig, die Kosten pro eingesparter Menge an THG-Emissionen zu kennen. Nur so ist es möglich, die Maßnahmen mit den günstigsten Verhältnissen von Aufwand und Zielbeitrag (Reduktion von THG-Emissionen) auszuwählen.

Wir haben deshalb angeregt, dass Sie zukünftig diese Kosten für jede Maßnahme ermitteln und in Ihre Maßnahmenliste aufnehmen.

2.4 Stellungnahme des BMZ

Sie haben mitgeteilt, dass Sie ein Berechnungstool entwickelt haben, welches die Einsparungen von THG-Emissionen den jeweiligen Kosten einer Maßnahme gegenüberstelle. Sie hätten dieses Verfahren in der Vergangenheit nicht

³ Mit dem Umweltmanagementsystem nach EMAS werden alle relevanten Umweltdaten für das BMZ erfasst, nicht nur die Treibhausgasemissionen.

⁴ KNB2020_EMAS_Maßnahmenliste.xlsx (Stand: 4. September 2019).

⁵ Vgl. Fazit-Papier Wesentlichkeitsanalyse 2018; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Projekt „KNB 2020“

⁶ Ebenda, Spalte AI.

konsistent angewendet, weil Einsparpotentiale und Kosten nicht immer abgeschätzt werden konnten.

Sie haben zugesagt, künftig auf eine konsistente Anwendung zu achten und dort, wo geeignete Daten vorlägen oder mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können, sowohl eine Abschätzung der THG-Einsparpotentiale als auch der Kosten vorzunehmen und zu dokumentieren.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis. Wir werden uns zu gegebener Zeit über den Umsetzungsstand informieren.

3 Dienstreisen

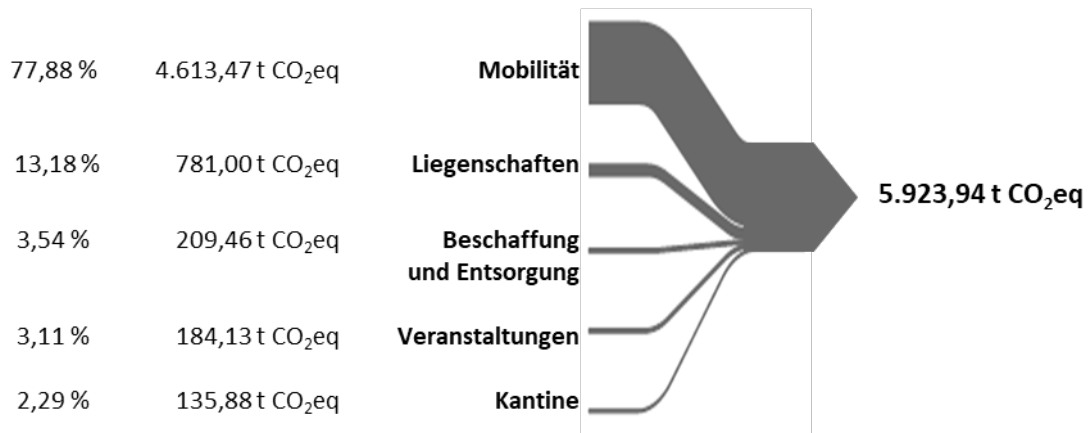
3.1 Grundlagen

Deutschland hat sich, zusammen mit 196 weiteren Staaten, auf der Weltklimakonferenz 2015 in Paris dazu verpflichtet, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen. Um das 1,5 °C Ziel zu erreichen, müssen die Emissionen im Zeitraum von 2020 bis 2030 um jährlich 7,6 % gesenkt werden.⁷

3.2 Sachverhalt

Mobilität (Dienstreisen, Pendelverkehr der Beschäftigten zur Dienststelle, Fuhrpark) verursacht mit Abstand die meisten THG-Emissionen in Ihrem Hause. Der Anteil an den gesamten THG-Emissionen betrug im Jahr 2018 rund 78% (4 613 t von 5 924 t CO₂-Äquivalenten), vgl. nachfolgende **Abbildung 1**.

⁷ Vgl. United Nations Environment Programme (2019), Emissions Gap Report 2019, S. XIII.

Abbildung 1**Anteile am THG-Fußabdruck des BMZ im Jahr 2018**

Quelle: BMZ

Hauptursache der THG-Emissionen waren die Dienstreisen und hier wiederum die Flugreisen. Die Flugreisen verursachten im Jahr 2018 insgesamt 4 034 t von 5 924 t CO₂-Äquivalenten, dies entsprach 68 % der Gesamtemissionen des Ministerialbetriebs.

Bisher waren Ihrer THG-Bilanz 2018 die auf Inlandsflüge (26 % der gesamten THG-Emissionen) und auf Auslandsflüge (43 % der gesamten THG-Emissionen) entfallenden THG-Emissionen zu entnehmen.⁸ Seit der letzten Überarbeitung weisen Sie nur noch den Gesamtwert für die Flüge aus.⁹

Sie identifizierten als wichtigen Ansatzpunkt für eine Reduktion Ihrer THG-Emissionen die Inlandsflüge. Mit vermehrter Nutzung der Bahn im Inland könnten jährlich große Mengen an THG-Emissionen eingespart werden. Da fast 80 % Ihrer THG-Emissionen aus Mobilität entstünden, läge ein Fokus auf Maßnahmenkonzepten für Dienstreisen, Fuhrpark und Mitarbeiteranreise.¹⁰

Sie wollen (deshalb) bis zum Jahr 2021 die Inlandsdienstreisen insgesamt um ein Drittel reduzieren. Bis zum Jahr 2030 wollen Sie zudem die Flugemissionen um 25 % reduzieren.

Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) setzten Sie sich für eine Anpassung des Bundesreise-

⁸ Vgl. Ihre THG-Bilanz 2018, Stand 11. Oktober 2019.

⁹ Vgl. Tabelle 8, Ausführliche THG-Bilanz in: Bericht „Klimaneutrales BMZ 2020“.

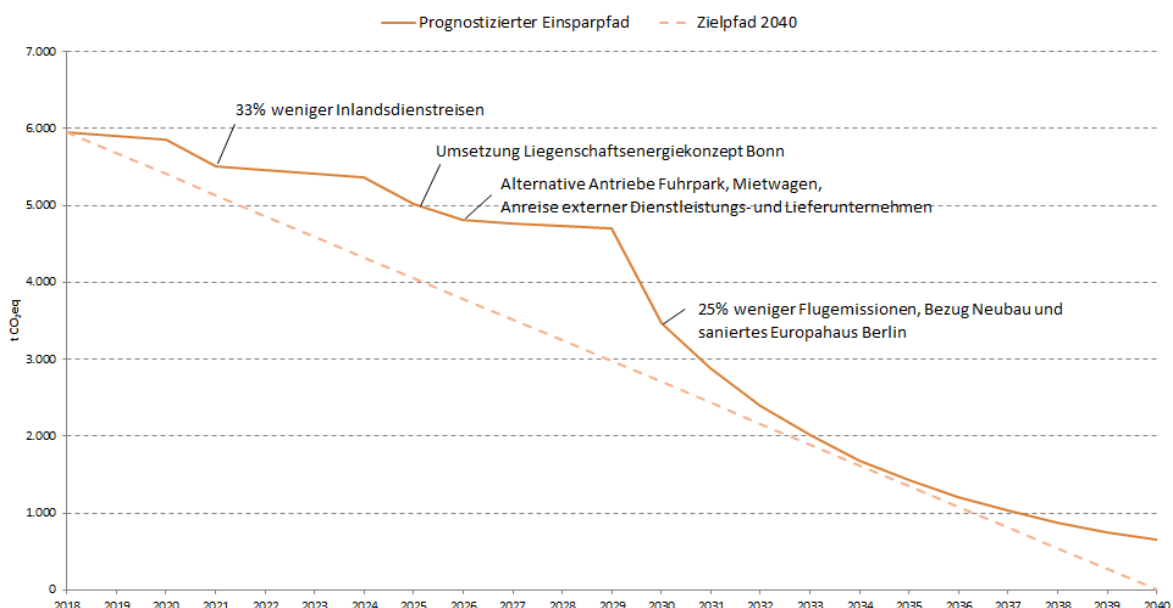
¹⁰ Vgl. Klimaneutrales BMZ 2020 – Zwischenbericht vom 6. Juni 2019, S. 4.

kostengesetzes ein, um zukünftig grundsätzlich die Bahnnutzung bei Inlandsdienstreisen zu ermöglichen. Weitere Vorschläge zum Thema „Dienstreisen“ flossen in das „Klimaschutzprogramm 2030“ ein, das im Oktober 2019 durch das Bundeskabinett verabschiedet wurde (z. B. Aufnahme der Reisevermeidung ins Leitbild, Berücksichtigung von Reisezeiten in der Bahn als Arbeitszeiten). Zur Reduktion der THG-Emissionen aus den Dienstreisen überarbeiten Sie derzeit Ihre Leitlinien für umweltverträgliches Reisen. Sobald ein entsprechender Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vorliegt, sollen Bahnfahrten unabhängig vom Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bei Inlandsdienstreisen immer möglich sein.¹¹

Das größte Hindernis auf dem Weg zu einem klimaneutralen BMZ ohne Kompensation im Jahr 2040 (vgl. unten, **Abbildung 2**) sehen Sie in den THG-Emissionen aus Flugreisen. Dabei sei zu beachten, dass es in der Entwicklungszusammenarbeit immer notwendig sein werde, Partnerländer zu besuchen. Um die THG-Emissionen aus den damit einhergehenden Dienstreisen auf null zu reduzieren, seien Sie auf Innovationen hin zu einer klimaneutralen Luftfahrt angewiesen.

Abbildung 2

Zielpfad und Einsparpfad des BMZ bis zum Jahr 2040



Quelle: BMZ

¹¹ Vgl. Bericht „Klimaneutrales BMZ 2020“, S. 43.

3.3 Würdigung und Empfehlung

Die von Ihnen angestrebte Reduzierung der Inlandsdienstreisen um ein Drittel (im Jahr 2021 gegenüber dem Jahr 2018) entspräche einer Einsparung von etwa 8,6 % Ihrer THG-Emissionen.¹² Sie könnten damit der mit dem Maßnahmenprogramm beabsichtigten Vorbildfunktion der öffentlichen Hand für ein Jahr gerecht werden.

Allerdings müssen die THG-Emissionen zwischen 2020 und 2030 jährlich um 7,6 % sinken um das 1,5 °C Ziel aus dem Pariser Abkommen zu erreichen. Sie stehen also vor der Herausforderung einer stetigen weiteren Reduzierung in den nächsten 10 Jahren.

Sie haben schon einige Maßnahmen, wie z. B. Vermeidung von Dienstreisen durch Videokonferenzen sowie die Nutzung der Bahn bei Inlandsdienstreisen geplant. Bei notwendigen Auslandsdienstreisen in Partnerländer werden Sie auch künftig das Flugzeug nutzen müssen. Wir haben Sie gebeten zu prüfen, ob eine schnellere Reduzierung der Inlandsflüge möglich ist, denn hier gibt es mit der Bahn eine klimafreundlichere Alternative. Dabei sollten Sie - wie mit der angestrebten Änderung des Bundesreisekostengesetzes bereits geschehen - auch ressortübergreifende Maßnahmen anregen und einbeziehen. Beispielweise bietet die kürzere Taktung von Zugverbindungen die Chance, Reisezeiten zu verkürzen.

Sie haben einen Einsparpfad für ein klimaneutrales BMZ ohne Kompensation bis zum Jahr 2040 prognostiziert. Wir haben angeregt, Ihr Konzept für ein klimaneutrales BMZ laufend weiter zu entwickeln und zu präzisieren. Wir haben Ihnen empfohlen, ausreichend detailliert festzulegen, wie hoch die Emissionsreduktionen in den einzelnen Jahren (zunächst) von 2020 bis 2030 sein sollen und wie Sie diese erreichen wollen. Dafür ist es notwendig, dass Sie auch wieder die THG-Emissionen Ihrer Flüge differenziert nach Inlandsflügen und Auslandsflügen in Ihrer THG-Bilanz ausweisen.

3.4 Stellungnahme des BMZ

Sie haben mitgeteilt, dass Sie hausintern am 28. Februar 2020 Leitlinien zu klimafreundlichen Dienstreisen mit den folgenden Inhalten erlassen haben:

¹² Berechnet auf Basis Ihrer THG-Bilanz 2018, Stand 11. Oktober 2019.

- Dienstreisevermeidung durch Nutzung von Videokonferenztechnik
- Verbindung einer Dienstreise mit mehreren Dienstgeschäften
- Bahnfahrten sind nach BMI-Erlass immer möglich/Erstattung Bahncard
- Buchung von Direktflügen und Nutzung klimaeffizienter Airlines
- Nutzung des ÖPNV und Fahrräder
- Buchung von „Green Hotels“
- Kompensation von Dienstreisen mit dem Pkw

Sie gehen davon aus, dass die oben aufgeführten Maßnahmen zu einer weiteren Reduzierung von THG-Emissionen führen werden.

Im BMU sei eine Koordinierungsstelle „Klimaneutrale Bundesverwaltung“ eingerichtet worden, deren Aufgabe es sei, den Fortschritt und Entwicklung von Minderungsmaßnahmen für eine klimaneutrale Bundesverwaltung zu koordinieren und zu überwachen. Somit bestehe die Möglichkeit, Maßnahmen ressortübergreifend zu diskutieren und abzustimmen.

Des Weiteren hätten Sie gegenüber BMU bereits angeregt, sich für mehr Bahnverbindungen sowie Sprinter zwischen den beiden Dienstsitzen Bonn und Berlin einzusetzen. Sie wollen sich hierfür weiter einsetzen.

Nach Erreichung der Klimaneutralität Ende des Jahres 2019 würden Sie aktuell Regelprozesse in Ihrem EMAS-konformen Umweltmanagementsystem etablieren, die die Erreichung der Umweltziele (inkl. THG-Emissionsreduktionszielen) sicherstellen sollen. Eine stetige Verbesserung der Datenbasis sowie ein Prozess zum Management und Controlling von Reduktionsmaßnahmen sollen dabei helfen, Ziele detaillierter und genauer festlegen zu können. Alle EMAS-konformen Prozesse des Umweltmanagementsystems seien einem übergeordneten kontinuierlichem Verbesserungsprozess unterworfen, der Sie dazu verpflichte, Ihr Konzept stetig weiter zu entwickeln und zu präzisieren.

Unsere Anregung, die THG-Emissionen Ihrer Flüge differenziert nach Inlands- und Auslandsflügen in Ihrer THG-Bilanz auszuweisen, werde zurzeit für das Berichtsjahr 2019 umgesetzt. Dabei seien Sie auf die kulante Unterstützung des Umweltbundesamtes angewiesen. Dieses habe die THG-Emissionen für die jeweiligen Verbindungstypen separat errechnet und Ihnen die Ergebnisse zur Verfügung gestellt. Da das Umweltbundesamt derzeit nicht offiziell beauftragt

sei, diese Art von Unterstützung zu leisten, würden Sie bei der Koordinierungsstelle „Klimaneutrale Bundesverwaltung“ anregen, diesen Service für alle Ressorts einzurichten.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass Sie unsere Anregung umsetzen und die THG-Emissionen Ihrer Flüge differenziert nach Inlands- und Auslandsflügen in Ihrer THG-Bilanz ausweisen werden. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMU eine Koordinierungsstelle „Klimaneutrale Bundesverwaltung“ eingerichtet hat, die Sie für die ressortübergreifende Zusammenarbeit nutzen wollen.

Zu unserer Empfehlung, detailliert festzulegen, wie hoch die Emissionsreduktionen in den einzelnen Jahren (zunächst) von 2020 bis 2030 sein sollen und wie Sie diese erreichen wollen, haben Sie sich in Ihrer Stellungnahme nicht geäußert. Wir bleiben bei unserer Empfehlung und gehen davon aus, dass Sie diesbezüglich tätig werden. Wir werden uns zu gegebener Zeit hiervon überzeugen.

Reinert

Steinkamp