



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

über die Prüfung

Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit im Bundesministerium und in seinem Geschäftsbereich (Einzelplan 16)

Teil V: Umsetzung im Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen
Entsorgung

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

Gz.: II 1 - 2020 - 0122/V

21. Juli 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
2	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung als durchführende Behörde	8
2.1	Sachverhalt	8
2.2	Würdigung	9
2.3	Stellungnahme des BMUV	9
2.4	Abschließende Würdigung	10
3	Umsetzung der Maßnahmen	11
3.1	Sachverhalt	11
3.1.1	Maßnahme Nummer 2: Klimaneutrale Bundesverwaltung	11
3.1.2	Maßnahme Nummer 3: Nutzung erneuerbarer Energien	12
3.1.3	Maßnahme Nummer 5: Nutzung eines Umweltmanagementsystems	13
3.1.4	Maßnahme Nummer 6: Nachhaltige Beschaffung	14
3.1.5	Maßnahme Nummer 8: Reduzierung und Kompensation von CO ₂ -Emissionen	15
3.1.6	Maßnahme Nummer 9: Organisation von Veranstaltungen	16
3.1.7	Maßnahme Nummer 10: Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie	17
3.1.8	Maßnahme Nummer 11: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	18
3.2	Würdigung	18
3.3	Stellungnahme des BMUV	21
3.4	Abschließende Würdigung	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BASE *Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*

BfE *Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit*

BfS *Bundesamt für Strahlenschutz*

BGE *Bundesgesellschaft für Endlagerung*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

Bundesanstalt *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

C

CO₂ *Kohlenstoffdioxid*

D

Dienstvereinbarung *Dienstvereinbarung des BfE über die flexible Arbeitszeit und den flexiblen Arbeitsort*

E

EMAS *Eco-Management and Audit Scheme*

L

Leitfaden *Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen*

M

Maßnahmenprogramm *Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit (Maßnahmenprogramm) in der Fassung 2017 in seinem Geschäftsbereich umgesetzt hat. Zur Umsetzung im Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) stellt er unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV abschließend Folgendes fest:

- 0.1 Das BASE hat der Behördenleitung die Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zugewiesen und dem Politikziel der Bundesregierung damit grundsätzlich einen angemessenen Stellenwert eingeräumt. Dennoch hat es mit der von ihm eingerichteten Stabsstelle – auch unter Berücksichtigung der Neuorganisation im Endlagerbereich – bis zum Jahr 2021 nicht den zu erwartenden Fortschritt bei der Umsetzung erreicht.

Das BMUV hat zugesagt, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BASE weiterhin unterstützend zu begleiten. Aus seiner Sicht würden danach viele der kritisierten Fehlstellen künftig geschlossen (vgl. Ziffer 2).

- 0.2 Das BASE hat das Maßnahmenprogramm bisher nur unzureichend umgesetzt. Auch die vom BMUV bereits im Jahr 2015 veranlasste Einführung eines Umweltmanagementsystems hat es nur zögerlich betrieben. Damit ist das BASE der vom BMUV proklamierten Vorbildwirkung des gesamten Geschäftsbereichs nicht gerecht geworden (vgl. Ziffer 3). Der Bundesrechnungshof hat das BMUV gebeten darzulegen,

- wie es darauf hinwirken wird, dass das BASE seine Verbrauchsdaten künftig systematisch erfasst, kontrolliert und auswertet (**Maßnahme Nummer 2**).
- wie es künftig sicherstellt, dass das BASE den Verbrauch der von ihm genutzten erneuerbaren Energien vollständig erfasst und erneuerbare Energien stärker nutzt (**Maßnahme Nummer 3**).
- weshalb es seine Fachaufsicht bei der Einführung des Umweltmanagementsystems nicht ausreichend wahrgenommen und keinen Steuerungsbedarf gesehen hat, die Einführung zu beschleunigen (**Maßnahme Nummer 5**).
- wie es künftig sicherstellt, dass das BASE bei seinen Beschaffungen Nachhaltigkeitsaspekte tatsächlich berücksichtigt (**Maßnahme Nummer 6**). Das BASE hat ausweislich seiner Vertragsübersicht im Jahr 2020 bei keinem der von ihm geschlossenen Verträge über Lieferungen und Leistungen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt.
- welche konkreten Maßnahmen das BASE in sein Umweltprogramm aufnimmt, mit denen es seine Ziele zur Reduzierung der CO₂-Emissionen (**Maßnahme Nummer 8**) erreichen will. Das BASE verfügt bislang über kein geeignetes Instrument, um seine Umweltwirkungen in allen Bereichen systematisch zu erfassen.
- ob die Einrichtung eines zentralen Veranstaltungsmanagements im BASE dazu beitragen kann, die vollumfängliche Berücksichtigung der Vorgaben für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen (**Maßnahme Nummer 9**) zu beschleunigen.

- wie es die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an von Frauen an Führungspositionen und die Vereinbarkeit von Familie bzw. Pflege und Beruf (**Maßnahme Nummer 10**) verbessert.

Das BMUV hat erklärt, dass

- der Bundesrechnungshof bei seinen Würdigungen die gesetzlich geregelte Neuorganisation im Endlagerbereich in den Jahren 2016 und 2017 sowie die Aufbau-phase des BASE nicht ausreichend berücksichtigt habe.
- das BASE die Verbrauchsdaten für seine Liegenschaften überwiegend von Dritten beziehen müsse und daher die Kritik an fehlenden Verbrauchsdaten unverständlich sei; das BASE habe für die **Maßnahme Nummer 2** – Klimaneutrale Bundesverwaltung – Einsparziele, Maßnahmen und Termine zur Zielerreichung in seinem Umweltprogramm benannt.
- die Kritik, das BASE habe versäumt, die Nutzung erneuerbarer Energien (**Maßnahme Nummer 3**) als Umweltziel aufzunehmen, unbegründet sei, weil das BASE zu 100 % Ökostrom beziehe.
- das BASE es versäumt habe, dem Bundesrechnungshof zum Verständnis der beschriebenen Revisionen des Managementsystem-Handbuchs zur Einführung des Umweltmanagementsystems (**Maßnahme Nummer 5**) erforderliche Zusatzdokumente zu übermitteln.
- es nicht nachvollziehbar sei, die Kritik an fehlender Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung (**Maßnahme Nummer 6**) auf die vom BASE übermittelte Vertragsübersicht zu gründen, weil die dort vorgesehenen Angaben nicht der Dokumentation von Nachhaltigkeitsaspekten dienen.
- das BASE zur Reduzierung und Kompensation von CO₂-Emissionen (**Maßnahme Nummer 8**) lediglich zwei Dienstfahrzeuge nutze und damit weit unter dem üblichen Rahmen der öffentlichen Verwaltung liege.
- im BASE ein zentrales Veranstaltungsmanagement sowie diverse Maßnahmen zum Umsetzungscontrolling bei der Organisation von Veranstaltungen (**Maßnahme Nummer 9**) eingerichtet seien.
- das BASE neben einem Kooperationspartner für die qualifizierte Beratung und professionelle Unterstützung bei der Kinderbetreuung und bei Pflegeaufgaben in der Zwischenzeit weitere Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (**Maßnahme Nummer 10**) ergriffen und einen Gleichstellungsplan veröffentlicht habe.
- das BASE zur Förderung interkultureller Vielfalt (**Maßnahme Nummer 11**) im Jahr 2021 einen zusätzlichen Ausbildungsplatz für einen Menschen mit Asylstatus eingerichtet habe.

0.3 Mit seiner Stellungnahme zu den maßnahmenbezogenen Feststellungen konnte das BMUV überwiegend nicht überzeugen. Wenn das BMUV der gesetzlich geregelten Neuorganisation im Endlagerbereich gegenüber der Umsetzung des Maßnahmenprogramms eine höhere Priorität eingeräumt hat, hätte es konsequenterweise seine Vorgaben aus dem Jahr 2015 und auch die Berichtspflichten für das BASE anpassen

müssen. Es sollte nunmehr dafür Sorge tragen, dass das BASE seine Aktivitäten für das Maßnahmenprogramm deutlich erhöht. Andernfalls wird das BMUV sein Ziel, den Geschäftsbereich bis Ende 2022 klimaneutral zu stellen, nicht erreichen.

1 Vorbemerkungen

Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung entwickelte das im Jahr 2010 beschlossene Maßnahmenprogramm im Jahr 2021 fort.¹ Der Prüfung des Bundesrechnungshofes liegt das Maßnahmenprogramm in der Fassung aus dem Jahr 2017 zugrunde.² Für elf Bereiche gab es konkrete Maßnahmen vor. 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. In einem jährlichen Monitoringbericht legt die Bundesregierung den Stand der Umsetzung des Maßnahmenprogramms dar. Die Monitoringberichte basieren auf den Beiträgen der jeweils federführenden Ressorts.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2020 ressortübergreifend die Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Er erörterte die Vorgehensweise mit dem BASE im Februar 2021. Den Feststellungen liegt die Gesamtheit der Antworten des BASE und der von ihm bis Juli 2021 übermittelten Akten zugrunde. Darüber hinaus wurden öffentlich zugängliche Berichte einbezogen, wie z. B. Ressortberichte und Umwelterklärungen sowie Fortschritts- und Monitoringberichte der Bundesregierung. Im Januar 2022 wurden die Sachverhalte mit dem BASE einvernehmlich abgestimmt. Die Stellungnahme des BMUV³ zu den Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Nicht zum Prüfumfang im BASE gehörte die Maßnahme Nummer 1 „Nachhaltiges Bauen“, weil das BASE zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2021 keine Baumaßnahme geplant hatte. Wegen der Zuständigkeit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) unter anderem für die „Erstellung eines Energetischen Sanierungsfahrplans für Dienstliegenschaften“ (Maßnahme Nummer 4) und mangels einer vom BASE selbst betriebenen Kantine gehörten die Maßnahmen Nummer 4 und Nummer 7 („Nachhaltiger Kantinenbetrieb“) ebenfalls nicht zum Prüfumfang beim BASE. Die Mitarbeitenden nutzen, soweit vorhanden, ausschließlich Kantinen, die von anderen Einrichtungen betrieben werden. Für die Verpflegung der Beschäftigten am Berliner Standort in der Wegelystraße nutzt das BASE einen Essensautomaten.

Das BASE wurde im Jahr 2014⁴ als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMUV mit Sitzen in Berlin und Salzgitter (Niedersachsen) errichtet. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung am 30. Juli 2016 hat es Fachaufgaben vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) übernommen. Es erledigt Verwaltungsaufgaben auf den Gebieten der Planfeststellung, Genehmigung und Überwachung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, der Entsorgung radioaktiver Abfälle, der Beförderung und Aufbewahrung

¹ Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 vom 25. August 2021.

² Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 24. April 2017.

³ 17. Dezember 2013 bis 13. März 2018 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 14. März 2018 bis 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

⁴ Damals Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), zum 1. Januar 2020 umbenannt in BASE.

radioaktiver Stoffe sowie der kerntechnischen Sicherheit, die ihm durch das Atomgesetz, das Standortauswahlgesetz oder andere Bundesgesetze oder aufgrund dieser Gesetze zugewiesen werden.⁵ Seit seiner Gründung wird das BASE bis heute durch das BfS bei Verwaltungsaufgaben unterstützt, u. a. bei Personalangelegenheiten, Organisation, Liegenschaften und Innerer Dienst. Grundlage dafür ist eine Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2016 zwischen den beiden Behörden.

2 Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung als durchführende Behörde

2.1 Sachverhalt

Grundlage für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und für den Aufbau eines Umweltmanagementsystems im BASE bildete ein Erlass des BMUV vom August 2015. Aufgrund der Neuordnung im Endlagerbereich⁶ und der damit verbundenen Aufgabenverteilung zwischen BfS und BASE musste sich das BASE ab dem Jahr 2016 neu organisieren. Es erklärte, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms sei – anders als beim BfS – dadurch erschwert gewesen, dass es seine Strukturen komplett neu aufbauen und mehr als 200 Stellen neu besetzen musste.

Das BASE ordnete den Aufgabenbereich „Managementsystem“ einer Stabsstelle bei der Vizepräsidentin zu. Diese Stabsstelle „Qualität und Revision“ habe es im Jahr 2018 mit drei ehemals im BfS mit dieser Aufgabe befassten Bediensteten besetzt. Die Stabsstelle nehme diverse Aufgaben beim Betrieb von Managementsystemen wahr, die sich insbesondere aus dem kerntechnischen Regelwerk ergeben. So sei sie u. a. für den Aufbau und den Betrieb eines „Integrierten Managementsystems“ zuständig, das Elemente des Sicherheits-, Qualitäts-, Compliance- sowie Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagements enthalte. Das BASE erklärte, im Herbst 2021 entsprechende Audits gestartet zu haben. Bei diesen behandle das BASE neben den Anforderungen des Nachhaltigkeits- oder Umweltmanagements auch Anforderungen aus allen sonst zu berücksichtigenden Standards. Mit dieser Integration will es die Wirksamkeit des Gesamtsystems erhöhen und den Ressourceneinsatz minimieren. Die jeweils zuständigen Organisationseinheiten nehmen nach Aussage des BASE die Handlungsfelder des Maßnahmenprogramms wahr. Die Stabsstelle koordiniere beispielsweise eine einheitliche Berichterstattung. Um die Information und Beteiligung der Fachabteilungen des BASE zu gewährleisten, habe es die Rolle „Managementsystembeauftragte“ eingeführt. Jede Abteilung entsende Managementsystembeauftragte zur Mitwirkung beim Aufbau und

⁵ Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553, 2563), das zuletzt durch Artikel 242 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁶ Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung vom 26. Juli 2016, BGBl. I Nummer 37, S. 1843 ff.

Betrieb des integrierten Managementsystems. Die Gruppe der Managementsystembeauftragten treffe sich quartalsweise mit der Stabsstelle zu Statusgesprächen. Die Gruppe sei seit dem ersten Quartal 2020 aktiv.

Die Validierung seines Umweltmanagementsystems plante das BASE nach eigener Aussage im Januar 2022 für Mitte 2022. Ausweislich seines Projektplans vom Februar 2021 war dies ursprünglich im März 2022 vorgesehen. Nach Angabe des BMUV validierte das BfS sein Umweltmanagementsystem im August 2021. Das BfS hatte im Zuge unserer Prüfung bestätigt, dass sein Personal in der für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zuständigen Organisationseinheit fast vollständig in das neu errichtete BASE gewechselt sei. Das BfS habe seine im Jahr 2018 neu gegründete Stabsstelle erst im Jahr 2020 besetzen können.

Das BMUV erklärte im Januar 2022, die verzögerte Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BASE sei aufgrund seiner Neuorganisation „tolerabel“.

2.2 Würdigung

Die Zuweisung der Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms an die Behördenleitung verdeutlicht, dass das BASE diesem Politikziel der Bundesregierung grundsätzlich einen angemessenen Stellenwert eingeräumt hat. Indem das BASE in einer Stabsstelle die Zuständigkeiten für das Maßnahmenprogramm und das Umweltmanagementsystem gebündelt hat, sind Synergieeffekte möglich.

Aus der erst für Mitte des Jahres 2022 geplanten Validierung des Umweltmanagementsystems haben wir geschlussfolgert, dass die Fortschritte des BASE zum Zeitpunkt der Erhebungen bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms und bei der Einführung des Umweltmanagementsystems noch gering waren. Dies gilt auch im Vergleich zum BfS, das ebenfalls im Jahr 2018 seine Stabsstelle eingerichtet hat und erst im Jahr 2020 mit neuen Mitarbeitenden besetzen konnte. Das BfS hat sein Umweltmanagementsystem ausgehend vom Erlass aus dem Jahr 2015 zwar spät, aber zumindest im Jahr 2021 extern validieren lassen. Den Verzug beim BASE haben wir selbst unter Berücksichtigung der Neuorganisation als unverständlich bewertet, weil es bereits im Jahr 2018 das mit diesen Aufgaben befasste Personal vom BfS übernommen hatte. Insofern hat das BASE mit der Einrichtung einer Stabsstelle bei der Behördenleitung nicht den zu erwartenden Fortschritt bei der Umsetzung der Aufgaben erreicht. Das BMUV hat darlegen sollen, wie es künftig die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BASE zielgerichtet steuern will.

2.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat darauf hingewiesen, dass die Organisationsänderung im deutschen Endlagerbereich gesetzlich geregelt ist. Der Bundesrechnungshof hätte daher die Gesamtheit aller gesetzlich verpflichtenden Aufgaben und die dafür notwendige Prioritätensetzung bei einem über die ersten Jahre des Bestehens sehr kleinem Personalbestand des BASE in einem

angemessenen Zusammenhang würdigen müssen. Nicht ausreichend gewürdigt worden sei zudem, dass das BASE die Liegenschaft Wegelystraße in Berlin erst Anfang des Jahres 2020 bezogen hatte. Mit der personellen Besetzung der Stabsstelle QR bei der Vizepräsidentin im Jahr 2018 habe das BASE sein Umweltmanagementsystem gestartet und mit dem Bezug der Liegenschaft Wegelystraße in Berlin intensiviert. Das BMUV werde dies weiterhin unterstützend begleiten. Dadurch würden viele der kritisierten Fehlstellen künftig geschlossen, soweit dies durch Einzelmaßnahmen nicht bereits geschehen sei.

Seit Anfang 2017 sei das BASE von 13 Beschäftigten auf mehr als 400 Beschäftigte Ende 2021 aufgebaut worden. Die Stellen zum Aufgabenbereich „Managementsysteme“ einschließlich Umweltmanagementsystem seien im Jahr 2018 besetzt worden. Spätestens seit dem Jahr 2019 arbeiteten das BfS und das BASE mit Ausnahme der IT weitgehend autark. Am durch das BASE weiterhin genutzten Standort Salzgitter bestünden hinsichtlich Liegenschaftsnutzung und Innerer Dienst weiterhin Berührungspunkte, da das BfS die Liegenschaft federführend betreue.

Das für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BfS zuständige Personal sei gleichmäßig ab dem Jahr 2017 zunächst auf das BfS und die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) und zum 1. September 2018 auf das BASE aufgeteilt worden. Die Organisationsstruktur dafür habe das BASE vollständig neu aufbauen müssen.

2.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat bestätigt, dass das im Jahr 2014 als BfE gegründete BASE ab dem Jahr 2018 Teile des früher im BfS für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zuständigen Personals übernommen hat. Spätestens seit dem Jahr 2019 arbeite das BASE auch weitgehend unabhängig von dem die gemeinsame Liegenschaft in Salzgitter federführend betreuenden BfS.

Das BMUV hat nicht überzeugend darlegen können, weshalb das BASE bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms nur einen deutlich geringeren Fortschritt erreichen konnte als das ebenfalls von der gesetzlichen Neuorganisation des Endlagerbereichs betroffene BfS. Insbesondere deshalb, weil das damit früher im BfS befasste Personal in das BASE gewechselt war und die Umweltdaten für den Standort in Salzgitter durch das BfS gesammelt werden. Das BASE hätte diese Daten regelmäßig abfordern und auswerten können. Dass Umweltdaten nur für solche Liegenschaften gesammelt und ausgewertet werden können, die eine Behörde tatsächlich genutzt hat, haben wir nicht bezweifelt. Für die Berliner Liegenschaft in der Wegelystraße haben wir dies also auch nicht erwartet.

Bei unserer abschließenden Bewertung haben wir die Auswirkungen der Neuorganisation im Endlagerbereich auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BfS und auch im BASE angemessen berücksichtigt. Der Erlass des BMUV zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms und zur Einführung des Umweltmanagementsystems datiert aus dem Jahr 2015 und damit zwar zeitlich vor der gesetzlichen Neuordnung des Endlagerbereichs, aber nach der

Gründung des BASE als BfE im Jahr 2014. Die Aussage des BMUV, das BASE habe Anfang 2017 über nur 13 Beschäftigte verfügt, lässt sich anhand der im Bundeshaushalt 2018 ausgewiesenen Ist-Besetzungen nicht nachvollziehen. Bei Kapitel 1615 Titel 422 01 und 428 01 sind zum Stand 1. Juni 2017 im BfE 97,8 besetzte Planstellen/Stellen ausgewiesen.

Wir nehmen abschließend zur Kenntnis, dass das BMUV seinerseits unsere Beanstandungen anerkannt hat und durch seine unterstützende Begleitung des BASE künftig ausräumen will.

3 Umsetzung der Maßnahmen

3.1 Sachverhalt

3.1.1 Maßnahme Nummer 2: Klimaneutrale Bundesverwaltung

Auf dem Weg zu einer klimaneutralen Bundesverwaltung trägt die Bundesregierung vor allem mit Maßnahmen im Bereich der Bundesliegenschaften, durch die Einführung von Energie- und Umweltmanagementsystemen sowie mit Maßnahmen für eine nachhaltige Beschaffung und nachhaltige Mobilität aktiv zum Klimaschutz bei.⁷

Mit einem Erlass gab das BMUV im Dezember 2020 seinen Geschäftsbereichsbehörden vor, sich bis spätestens Ende 2022 klimaneutral zu stellen. Dafür sollen Treibhausgas-Emissionen vermieden oder reduziert werden. Die Geschäftsbereichsbehörden haben dem BMUV halbjährlich über ihre Fortschritte zur Erreichung der Klimaneutralität zu berichten. Das BMUV wolle das erste Ressort mit klimaneutralem Geschäftsbereich werden und eine Pilotfunktion für die Bundesverwaltung übernehmen.

Von den drei zum Zeitpunkt der Erhebungen⁸ in Berlin durch das BASE genutzten Liegenschaften gehörte nach seinen Angaben eine⁹ zum Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt. Zwei weitere Liegenschaften habe das BASE von Privaten angemietet.¹⁰ Die in Salzgitter genutzten Liegenschaften¹¹ gehörten ebenso zum Einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt wie die in Bonn mitgenutzte Liegenschaft des BMUV.¹² Das BASE strebe in seinen Liegenschaften jeweils einen hohen Standard bei der Nachhaltigkeit an. Dabei seien die Einflussmöglichkeiten des BASE eingeschränkt, weil die

⁷ Nummer 2 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

⁸ Februar 2021.

⁹ Wegelystraße 8.

¹⁰ Gutenbergstraße 2, angemietet bis Dezember 2023 und Herbert-Lewin-Platz 1, angemietet bis Januar 2024.

¹¹ Willy-Brandt-Straße 5 und Albert-Schweitzer-Straße 18.

¹² Robert-Schumann-Platz 3.

Zuständigkeiten für den Gebäudebestand sowie für den Einkauf von Energie überwiegend nicht bei ihm lägen.

Das BASE legte dar, dass es in den zwei von Privaten angemieteten Berliner Liegenschaften den Bezug von Strom selbst geregelt habe und den Verbrauch selbst messe. In den anderen Liegenschaften obliege dies der Bundesanstalt, dem BfS oder dem BMUV. Die Situation der Energieverbräuche werde das BASE nach eigener Angabe mit der Einführung eines Umweltmanagementsystems genauer hinterfragen. Dabei werde es auch eine Umsetzungsstrategie für das Vermeiden und Reduzieren von CO₂-Emissionen festlegen. Das BASE dokumentiere grundsätzlich alle Messgrößen zur jährlichen Abfrage für den Monitoringbericht der Bundesregierung.

Das BASE übermittelte uns keine Verbrauchsdaten, aus denen sich die Entwicklung der standortbezogenen oder verkehrsbedingten CO₂-Emissionen des BASE der vergangenen Jahre ableiten ließe. Uns lagen die Monitoringberichte des BASE zu den Maßnahmen Nummer 2 (CO₂-Emissionen der Kfz), Nummer 6 (nachhaltige Beschaffung), Nummer 8 (Mobilität) und Nummer 9 (Veranstaltungen) für die Jahre 2019 und 2020 vor. Das BASE erklärte, dass es seine Verbrauchsdaten bislang nicht habe auswerten können, weil ihm diese von der Bundesanstalt und von den privaten Vermietern verzögert oder noch gar nicht vorgelegt worden seien. Zudem seien im vergangenen Jahr verschiedene Liegenschaften hinzugekommen, für die noch keine Betriebskostenabrechnungen vorlägen. Für die mit dem BfS in Salzgitter genutzte Liegenschaft ermittle das BfS die Verbrauchsdaten. Das BASE erläuterte im Januar 2022, diese seien noch nicht anteilig auf das BASE verteilt worden, weil mit dem BfS noch kein Einvernehmen für die vom BASE genutzten Flächen bestehe.

3.1.2 Maßnahme Nummer 3: Nutzung erneuerbarer Energien

Mit dem Maßnahmenprogramm verpflichtete sich die Bundesregierung, die Nutzung erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung in Bundesgebäuden auszubauen. Öffentliche Gebäude sollen dabei eine Vorbildfunktion ausüben. Die Option, die gesetzlichen Anforderungen dafür durch Ersatzmaßnahmen zu erfüllen, sollte daher so restriktiv wie möglich genutzt werden.¹³

Das BASE legte dar, es nehme keine Wärmeversorgung in eigener Verantwortung wahr. Für diejenigen Liegenschaften, für die es die Stromversorgung in eigener Zuständigkeit beauftragen könne, beziehe es zu 100 % Ökostrom. In der Bonner Liegenschaft, die das BMUV nutzt, und in den vom BfS in Salzgitter genutzten Liegenschaften bezieht die Bundesanstalt ebenfalls Ökostrom.¹⁴ Darüber hinaus lagen uns keine Informationen über die Nutzung erneuerbarer Energien durch das BASE vor. Das Umweltprogramm des BASE enthielt bis Juli 2021 diesbezüglich keine Zielvorgaben.

¹³ Nummer 3 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

¹⁴ Nummer 4.2.2 BMUV-Umwelterklärung 2019.

3.1.3 Maßnahme Nummer 5: Nutzung eines Umweltmanagementsystems

Die Nutzung und der Betrieb von Bundesliegenschaften werden anhand von Energie-/Umweltmanagementsystemen nachhaltig ausgerichtet.¹⁵

Für die Europäische Gemeinschaft wurde das Gemeinschaftssystem **Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)** für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung geschaffen. Daran können sich Organisationen freiwillig beteiligen. Mit der Anwendung von EMAS sollen Organisationen ihre Umweltleistung kontinuierlich verbessern und regelmäßig einer unabhängigen Prüfung unterziehen.¹⁶ Innerhalb der Bundesregierung hat das BMUV die Federführung für alle Fragen des Umweltschutzes und damit auch für die Umsetzung der EMAS-Verordnung in Deutschland.¹⁷

Mit seinem Erlass aus dem August 2015 (siehe Ziffer 2.1) forderte das BMUV seine Geschäftsbereichsbehörden auch auf, über die Einführung des Umweltmanagementsystems quartalsweise zu berichten. In den Jahren 2019 und 2020 berichtete das BASE jeweils über einzelne Aktivitäten. Im zweiten Quartal 2019 berichtete es beispielsweise, dass es voraussichtlich zum Ende des dritten Quartals eine neue Liegenschaft in Berlin beziehen werde. Im vierten Quartal berichtete es, dass die neue Liegenschaft bezogen worden sei und es aufgrund der Namensänderung des Amtes die Dokumente im Managementsystem anpasse. Im Februar 2021 übermittelte uns das BASE sein Managementsystem-Handbuch. Es hatte den Stand 28. September 2018. Dokumente im Managementsystem, die das BASE im Jahr 2019 bereits aktualisiert haben wollte, legte es uns nicht vor. Die aktualisierte Fassung des Managementsystem-Handbuchs (Stand 8. Juli 2021), in dem es auch die Namensänderung vollzogen hatte, übermittelte uns das BASE im Juli 2021.

Das BASE gab an, dass es die Einführung von EMAS im März 2018 beschlossen habe. Im Jahr 2018 habe es seine Umweltziele erarbeitet. Die Einführung von EMAS verlaufe kontinuierlich. Im Jahr 2021 sei mit den Audits begonnen worden. Das BASE habe mit der Bundesanstalt eine Kooperationsvereinbarung zur Unterstützung bei der EMAS-Einführung geschlossen. Dadurch könne auf den Einsatz eines externen Beraters verzichtet werden. In wöchentlichen Referatssitzungen bei der Stabsstelle, in regelmäßigen Besprechungen zum EMAS-Projektplan, in monatlichen Statusgesprächen zwischen der Stabsstelle und der Vizepräsidentin sowie in quartalsweisen Statusbesprechungen zwischen den Managementsystembeauftragten und der Stabsstelle kontrolliere das BASE die Erreichung seiner Nachhaltigkeitsziele. Für die Einführung von EMAS erstellte das BASE einen Projektplan. Dieser enthielt für sieben Meilensteine Angaben zu Aufgaben bzw. Arbeitsschritten, Zuständigkeiten, zur jeweiligen Dauer, zum Fortschritt und zum erreichten Status. Demnach fand die gemeinsame Auftaktveranstaltung von BfS und BASE im September 2017 statt. Den ersten Meilenstein

¹⁵ Nummer 5 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

¹⁶ Artikel 1 EMAS-Verordnung vom 25. November 2009, Amtsblatt der Europäischen Union vom 22. Dezember 2009, L 342.

¹⁷ BMUV-Umwelterklärung 2006, Vorwort.

„Projektvorbereitung“ begann das BASE im Juli 2018. Im Juli 2021 lag der Status des Projektplans nach Angabe des BASE bei 68 %. In seinem Umweltprogramm formulierte das BASE acht Zielsetzungen, die es in insgesamt 43 Unterziele gliederte. Im Juli 2021 wies das BASE für vier dieser Unterziele den Status „erledigt“ aus, sieben befanden sich „in Umsetzung“ und die restlichen 32 „in Planung“. „Erledigt“ waren „Nummer 1.1.2 In Einführungsveranstaltung für neue MitarbeiterInnen Umweltbewusstsein verdeutlichen“, „Nummer 1.1.3 „Managementsystembeauftragte als Multiplikatoren einsetzen, um die MitarbeiterInnen über das Thema Umwelt zu sensibilisieren“, „Nummer 2.1.7 Beschaffung von Ökostrom“ und „Nummer 4.1.3 Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung wird als Handreichung für die MitarbeiterInnen zur Verfügung gestellt“.

3.1.4 Maßnahme Nummer 6: Nachhaltige Beschaffung

Die öffentliche Beschaffung soll am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden. Die behördeneigenen Beschaffungsstellen sowie die vier zentralen Beschaffungsstellen haben eine wesentliche Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung.¹⁸

Das BASE erklärte, es beachte die Anforderungen an die nachhaltige Beschaffung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Nachhaltigkeitsaspekte würden sukzessive integriert. Das Referat Einkauf habe sich zum Prüfungszeitpunkt im Februar 2021 noch im Aufbau befunden. Zudem erfasse das BASE über sein Vertragsmanagement seit Dezember 2020 Nachhaltigkeitsaspekte bei Verträgen.

Im Juli 2021 übermittelte uns das BASE eine Übersicht von Verträgen, die es seit dem Jahr 2020 geschlossen hatte. Für das Jahr 2020 erfasste das Zentrale Vertragsmanagement des BASE 38 Verträge über die Beschaffung von Leistungen und Dienstleistungen mit einem Auftragsvolumen von 16 Mio. Euro. Für jeden Auftrag war in der Übersicht in der Spalte „umweltfreundliche Beschaffung“ von der Vergabestelle anzugeben, mit welchem Ergebnis das zuständige Fachreferat „die Durchführung der im Rahmen des Auftrags bezuschlagten nachhaltigen Maßnahmen geprüft hat.“ Die Spalte „umweltfreundliche Beschaffung“ enthielt bei den einzelnen Vergaben entweder keinen Eintrag oder der Eintrag lautete, „es wurden keine Maßnahmen gefordert“. Anhand des jeweils angegebenen Vertragsinhalts prüften wir cursorisch, ob sich die zu beschaffenden Leistungen für die Forderung nachhaltiger Maßnahmen eigneten. Bei mindestens elf Leistungen mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 5,2 Mio. Euro hielten wir dies für möglich. Dazu gehörten u. a. Leistungen zur Gebäudereinigung, für Wanderausstellungen und für Öffentlichkeitsbeteiligungen.

Das BASE führt nach eigenen Angaben bei Beschaffungen mit einem höheren Auftragswert als 5 000 Euro eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, die das Referat Finanzen prüfe. Das zu verwendende Formular für Beschaffungen enthalte einen gesonderten Punkt, um Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Einen Großteil energieverbrauchsrelevanter

¹⁸ Nummer 6 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

Liefer- oder Dienstleistungen decke das BASE über das Kaufhaus des Bundes. Dort seien die Lebenszykluskosten in der Regel berücksichtigt. Bei Vergaben beachte das BASE auch ökologische und soziale Anforderungen. So achte es beispielsweise auf eine Mindestentlohnung bei Wachschutzleistungen.

Als Beleg für nachhaltige Beschaffung verwies das BASE auf die Vergabe der Dienstleistung für den Betrieb eines Essensautomaten („intelligenter Kühlschrank mit Zahlungsfunktion“) als Kantinenersatz im Berliner Dienstsitz in der Wegelystraße. Über den geplanten Vertragszeitraum von einem Jahr rechnete das BASE ausweislich des Beschaffungsantrags mit voraussichtlichen Ausgaben von 8 330 Euro. Für die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nutzte es ein Formular. Nach seiner Angabe seien umwelt- und energieeffizienz-bezogene Vertragsbedingungen Bestandteil der Leistungsbeschreibung gewesen („Betreiberkonzept für Nachhaltigkeit“ wie z. B. Verwendung regionaler Produkte, Vermeidung von Verpackungsmüll und Freitag-Nachmittag-Rabatte für verderbliche Produkte). In seinem Vergabevermerk bewertete das BASE ein einziges Angebot. Eine Bewertung des Betreiberkonzepts für Nachhaltigkeit nahm das BASE nicht vor. Einziges Bewertungskriterium war „100 % Preiswertung“. Vorgaben zur Energieeffizienz des Essensautomaten enthielt die Leistungsbeschreibung nicht. Kosten für den Betrieb des Essensautomaten, wie z. B. für den Stromverbrauch, berücksichtigte das BASE in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

3.1.5 Maßnahme Nummer 8: Reduzierung und Kompensation von CO₂-Emissionen

Verkehrsbedingte und standortbezogene CO₂-Emissionen sollen vermieden, reduziert und kompensiert werden.¹⁹ Bis zum Jahr 2020 sollte bei der Beschaffung handelsüblicher Dienstfahrzeuge ein durchschnittlicher Emissionswert der Dienstwagenflotte von 95 Gramm CO₂ pro Kilometer erreicht werden. Darüber hinaus sollte der Anteil der insgesamt neu angeschafften oder neu angemieteten Fahrzeuge mit einem Emissionswert unter 50 Gramm CO₂ pro Kilometer (alternativ: elektrische Mindestreichweite von 40 Kilometer) auf mindestens 20 % erhöht werden.²⁰

Das BASE verfüge über eine Dienstvereinbarung, die eine flexible Arbeitszeit und einen flexiblen Arbeitsort ermögliche, damit die Mitarbeitenden nicht täglich in das Büro fahren müssen. Ferner sei das BASE bestrebt, den Anteil von Kfz-Reisen so gering wie möglich zu halten. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel habe Vorrang. Die zwei Dienstfahrzeuge des BASE würden hohe Umweltstandards einhalten. In seinen Umweltleitlinien vom Juli 2018 verpflichtete sich das BASE u. a., umweltfreundliche Kommunikations- und Dienstreisemöglichkeiten zu nutzen.

Ausweislich der Antworten des BASE in den Jahren 2019 und 2020 zum Monitoring-Bericht der Bundesregierung verfügte es in diesen Jahren jeweils über zwei Dienstfahrzeuge. Es

¹⁹ Nummer 8 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

²⁰ Nummer 6f) Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

handelte sich um zwei handelsübliche Pkw, wovon einer mit Plug-in-Hybrid-Antrieb und der andere mit einem benzinbetriebenen Verbrennungsmotor ausgestattet war. Aus den Fahrzeugdaten, die das BASE in den Sachstandserhebungen zum Monitoringbericht der Bundesregierung dem Bundesverwaltungsamt meldete, haben wir die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der beiden Dienstwagen mit 181 Gramm pro Kilometer im Jahr 2019 und 177 Gramm pro Kilometer im Jahr 2020 ermittelt.

In seinem Umweltprogramm setzte sich das BASE zum Ziel, seine Treibhausgas-Emissionen gegenüber dem Jahr 2020 um 3 % zu verringern. Dafür will es folgende Maßnahmen umsetzen:

- Kraftstoffsparringtraining für Fahrer des Fahrdienstes,
- Bewusstsein schaffen bezüglich des Kraftstoffverbrauches für Pkw-Fahrer; z. B. (Informationen zum verbrauchsoptimierten Fahren im Intranet über Videos etc.),
- Sensibilisierung der Mitarbeitenden für richtiges Heizen/Lüften im Bürogebäude durch Tipps/Hinweise/Nachrichten im Intranet,
- Hinwirken auf geringe Emissionswerte neuer Fahrzeuge bzw. Einsatz von Elektrofahrzeugen,
- Aussortieren ineffizienter Elektrogeräte durch Effizienzprüfung bei der jährlichen Elektrogerätesicherheitsüberprüfung,
- Handreichung "Effiziente Nutzung der IT Endgeräte" zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden erstellen und zur Verfügung stellen, automatisierte Verbesserungen (z. B. PC-Ruhezustand nach Zeit automatisch schalten),
- "Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen" bei allen Veranstaltungen berücksichtigen.

Außerdem will das BASE gegenüber dem Jahr 2020 seine Treibhausgas-Emissionen bei Dienstreisen um 2 % und den Strom- und Energieverbrauch um 1 % senken.

3.1.6 Maßnahme Nummer 9: Organisation von Veranstaltungen

Die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollen sich bei der Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen, insbesondere Großveranstaltungen, an dem *Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen* (Leitfaden) orientieren.²¹

²¹ Nummer 9 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

Im BASE unterstütze das Team vom Veranstaltungsmanagement die Planung, Organisation und Durchführung von Veranstaltungen. Eine entsprechende Information sei im Intranet des BASE verfügbar. Das BASE strebe nach eigener Aussage an, den Leitfaden sowohl für interne als auch externe Veranstaltungen umzusetzen. Insbesondere beim Catering seien Nachhaltigkeitsaspekte wie Angebote an regionalen, saisonalen und vegetarischen Speisen umzusetzen. Bei der Auswahl geeigneter externer Veranstaltungsorte ließen sich die Kriterien jedoch aus Gründen der Verfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit nicht immer einhalten. Das Themenfeld sei in den EMAS-Umweltaspekten aufgenommen worden und werde dort im weiteren Verfahren betrachtet.

3.1.7 Maßnahme Nummer 10: Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Bundesressorts sollen durch Familien-Audits zur besseren Vereinbarkeit von Familie bzw. Pflege und Beruf beitragen. Diese Vorgabe wurde im Jahr 2015 um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen erweitert.²²

Im Jahr 2019 lag der durchschnittliche Anteil von Frauen in Führungspositionen in den Bundesministerien bei knapp 37 %.²³ Ausweislich des Organisationsplans waren im Dezember 2021 von 45 Führungspositionen im BASE elf durch Frauen besetzt. Dies entspricht einem Anteil von 24 %. Dieser Anteil blieb seit Februar 2019 nahezu unverändert.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen im Februar 2021 stand der Gleichstellungsplan nach Aussage des BASE unmittelbar vor der Veröffentlichung. Ziel sei es, die Beschäftigtenstruktur im BASE dahingehend zu entwickeln, dass ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter in allen Bereichen und Ebenen bestehe. Um den Frauenanteil auf der Referat- und Fachgebietsleitungsebene zu erhöhen, wolle das BASE die Ausschreibungstexte für Führungspositionen ergänzen. Damit solle verdeutlicht werden, dass das BASE die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen anstrebe und interessierte Frauen ausdrücklich aufgefordert werden, sich auf Führungspositionen zu bewerben.²⁴

Insbesondere durch die „Dienstvereinbarung des BfE über die flexible Arbeitszeit und den flexiblen Arbeitsort“ (Dienstvereinbarung) verfüge das BASE nach eigenen Angaben über gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Dienstvereinbarung ermögliche den Beschäftigten des BASE eine individuelle Gestaltung von Arbeitszeit und Arbeitsort unter Berücksichtigung der vorgegebenen Servicezeiten. Eine Kernarbeitszeit bestehe nicht. Darüber hinaus biete das BASE seinen Beschäftigten über einen Kooperationspartner qualifizierte Beratung sowie schnelle und professionelle Unterstützung bei der Kinderbetreuung. Am Standort Salzgitter stehe ein Eltern-Kind-Zimmer zur Verfügung, in Berlin entstehe dieses Angebot gerade.

²² Nummer 10 Maßnahmenprogramm (Fassung 2017).

²³ Seite 38, Monitoringbericht 2019 der Bundesregierung.

²⁴ Antworten des BASE zu den Fragen C7.1 vom 19. Februar 2021, Gz.: Z 3 - BASE - BASE03061/2021#0001.

3.1.8 Maßnahme Nummer 11: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Mit der interkulturellen Öffnung der Verwaltung verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst des Bundes zu erhöhen.²⁵

Zur Verstetigung der Bemühungen um eine weitere interkulturelle Öffnung wurde ein Ressortarbeitskreis der Bundesministerien gegründet, welcher sich kontinuierlich mit der Förderung von kultureller Vielfalt in der Bundesverwaltung befasst. Nach einem Bericht aus dem Jahr 2016 betrug der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung 14,8 %.²⁶ Aufgrund des fortentwickelten *Nationalen Aktionsplans Integration 2018-2021* wurden im Jahr 2019 Beschäftigte in 55 Bundesbehörden befragt, in denen 76,3 % aller Beschäftigten der unmittelbaren Bundesverwaltung tätig waren.

Das BASE nahm seinen Angaben zufolge im Jahr 2019 an der Beschäftigtenbefragung zur kulturellen Diversität und Chancengleichheit in der Bundesverwaltung teil. Demnach beteiligten sich insgesamt 117 Beschäftigte an der Befragung. Auf dieser Basis sei ermittelt worden, dass im BASE 13,9 % der Beschäftigten einen Migrationshintergrund haben.

Ab dem Jahr 2021 will sich das BASE aktiv an dem Projekt „Vielfalt im Amt“ beteiligen. Das Ziel des Projekts sei es, dreimonatige Hospitationsplätze für Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen. Das BASE ist seit Februar 2020 Mitglied der „Charta der Vielfalt“²⁷ und habe damit ein klares Zeichen für Vielfalt und Toleranz gesetzt. So signalisiere es, dass es ein Arbeitsumfeld schaffen wolle, welches frei von Vorurteilen ist. Die Wertschätzung all seiner Beschäftigten sei – unabhängig von deren Geschlecht und geschlechtlicher Identität, Nationalität, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Orientierung – wesentlich für das BASE.

3.2 Würdigung

Das BASE hat bislang noch nicht begonnen, das Maßnahmenprogramm systematisch umzusetzen, obwohl das BMUV seine Geschäftsbereichsbehörden dazu bereits im Jahr 2015 aufgefordert hatte. Zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen haben wir Folgendes festgestellt:

Das BASE hat seine Verbrauchsdaten der letzten Jahre nicht systematisch erfassen und auswerten können. Daher hat ihm die entscheidende Grundlage gefehlt, um geeignete Maßnahmen zur Minderung seiner CO₂-Emissionen festzulegen und umzusetzen. Indem das BASE

²⁵ Nummer 11 Maßnahmenprogramm, Fassung 2017.

²⁶ BiB Working Paper 1/2016, Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung von Ette, Andreas; Stedtfeld, Susanne; Sulak, Harun, Brückner, Gunter (2016): Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung vom 26. Mai 2016.

²⁷ Die Charta der Vielfalt ist eine Initiative zur Förderung von Vielfalt in Unternehmen und Institutionen unter der Schirmherrschaft von Bundeskanzlerin Angela Merkel a.D.

seine Energieverbräuche erst mit der Einführung eines Umweltmanagementsystems genauer hinterfragen will, hat es wertvolle Zeit auf dem Weg zur Klimaneutralität (**Maßnahme Nummer 2**) verstreichen lassen. Das Erfassen, Kontrollieren und Auswerten von Verbrauchsdaten ist auch ohne ein Umweltmanagementsystem möglich. Wir haben es als unverständlich bewertet, dass das BASE sechs Jahre nach seiner Gründung noch kein Einvernehmen mit dem BfS darüber erzielt hatte, welche Räume es in der Liegenschaft in Salzgitter nutzt und nicht weiß, welche Energieverbräuche auf den von ihm genutzten Teil entfallen. Zumindest dafür hätte das BASE die Verbrauchsdaten auswerten können. In angemieteten Liegenschaften muss sich das BASE die Verbrauchsdaten vom Vermieter regelmäßig beschaffen. Damit lassen sich die jährlichen Umweltauswirkungen der Behörde bewerten und sinnvolle Ziele zur Minderung von CO₂-Emissionen bilden. Wir haben dem BMUV empfohlen, auf das BASE einzuwirken, seine Verbrauchsdaten zu erfassen, zu kontrollieren und auszuwerten. Andernfalls wird das BASE der vom BMUV angestrebten Vorbildwirkung des gesamten Geschäftsbereichs nicht gerecht.

Zur Nutzung erneuerbarer Energien (**Maßnahme Nummer 3**) hat das BASE lediglich bei zwei seiner sechs genutzten Liegenschaften auf den Bezug von Ökostrom wegen seiner eigenen Zuständigkeit für den Stromeinkauf verwiesen. Wir haben daraus geschlossen, dass sich das BASE bei Liegenschaften, in denen die Bundesanstalt die Verbrauchsdaten erfasst, nicht ausreichend für den Anteil und die Möglichkeiten des Einsatzes erneuerbarer Energien interessiert. Dies hat sich auch in seinem Umweltprogramm widerspiegelt. Darin hatte das BASE die Maßnahme Nummer 3 nicht als Umweltziel aufgenommen. Das BMUV hat darlegen sollen, wie das BASE erneuerbare Energien künftig stärker nutzen kann. Außerdem haben wir empfohlen auf das BASE hinzuwirken, seinen Verbrauch an erneuerbaren Energien zu erfassen.

Vier Jahre nach der Auftaktveranstaltung zur Einführung des Umweltmanagementsystems EMAS (**Maßnahme Nummer 5**) hatte das BASE dieses immer noch nicht abschließend validieren lassen. Damit hat es die Vorgaben des BMUV aus dem Jahr 2015 immer noch nicht umgesetzt. Dies wäre aber zumindest für die mit dem BfS und dem BMUV gemeinsam genutzten Liegenschaften möglich gewesen, weil dafür die Verbrauchsdaten vorliegen. Aufgrund der geringen Anzahl und der vergleichsweise geringen Relevanz der im Projektplan als „erledigt“ ausgewiesenen Unterziele haben wir bezweifelt, dass das BASE sein Umweltmanagementsystem bereits im März 2022 abschließend validieren können. Dem BMUV haben mit den Berichten des BASE regelmäßig keine ausreichenden Informationen über den Fortschritt bei der Einführung von EMAS in seiner nachgeordneten Behörde vorgelegen. Die Berichte des BASE ließen aufgrund der Nennung ausgewählter einzelner Aktivitäten keinen Rückschluss auf den gesamten EMAS-Einführungsprozess zu. Der Bericht des BASE an das BMUV aus dem Januar 2020 war außerdem unzutreffend. Das BASE berichtete darin über die Anpassung der Dokumente in seinem Managementsystem aufgrund seiner Namensänderung. Das Managementsystem-Handbuch, das uns das BASE im Februar 2021 übermittelte, war noch immer dasjenige des BfE. Es hatte den Stand Juli 2018 und war damit überholt. Das BMUV hätte sich das Management-Handbuch vorlegen lassen müssen. Es hat seine Fachaufsicht zur Einführung des Umweltmanagementsystems beim BASE nicht ausreichend wahrgenommen. Eine solche enge Fachaufsicht halten wir im Hinblick auf die vom BMUV für den gesamten Geschäftsbereich proklamierte Vorbildrolle für notwendig. Wir haben gebeten

darzulegen, warum das BMUV keinen Steuerungsbedarf gesehen hat, die Einführung von EMAS im BASE zu beschleunigen.

Aus den vom BASE vorgelegten Unterlagen (Vertragsübersicht und Beschaffungsvorgang Essensautomat) hat sich nicht nachvollziehen lassen, dass das BASE durchgängig nachhaltig beschafft hatte (**Maßnahme Nummer 6**). Wie die Vertragsübersicht zeigte, hat das BASE bei keinem Beschaffungsvorgang im Jahr 2020 Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. Das BASE hat damit die vom BMUV angestrebte Vorbildrolle für dessen gesamten Geschäftsbereich gefährdet. Wir haben es als unverständlich bewertet, weshalb das BASE selbst bei der Vergabe von Dienstleistungen wie Reinigung oder Ausstellungen, die sich üblicherweise für nachhaltige Aspekte eignen, auf deren Berücksichtigung verzichtet hat. Darüber hinaus hätten sich auch bei Sachverständigen- und Beratungsleistungen einzelne nachhaltige Maßnahmen, z. B. im Zusammenhang mit Dienstreisen, Veranstaltungen oder Druckerzeugnissen, vereinbaren lassen. Auch der vom BASE übermittelte Beschaffungsvorgang für den Essensautomaten, mit dem es seine nachhaltige Beschaffung belegen wollte, hat nicht überzeugt. Die vom BASE in der Leistungsbeschreibung beschriebenen Nachhaltigkeitsaspekte waren unzureichend und flossen außerdem nicht in die Bewertung des Angebots ein. Ferner hat das BASE in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht alle Kosten berücksichtigt, die mit dem Essensautomat zusammenhängen. Das BMUV hat darlegen sollen, wie es künftig sicherstellt, dass das BASE bei all seinen Beschaffungen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. Dies haben wir auch wegen des finanziell bedeutsamen Auftragsvolumens des BASE für geboten gehalten.

Das BASE hat kein geeignetes Instrument vorweisen können, mit dem es seine Umweltwirkungen in allen Bereichen systematisch erfasst. Aufgrund fehlender Umweltkennzahlen war nicht feststellbar, wie hoch die durch das BASE verursachten CO₂-Emissionen in den letzten Jahren waren. Damit hat das BASE auch nicht ermitteln können, in welchem Umfang es CO₂-Emissionen kompensieren müsste, um sich bis spätestens Ende 2022 klimaneutral zu stellen. Es wird somit die entsprechende Vorgabe des BMUV an seine Geschäftsbereichsbehörden (vgl. Ziffer 3.1.1) nicht erfüllen können. Die bislang vom BASE genannten Maßnahmen umfassen im Wesentlichen die Verbesserung der Datenlage, die Information der Beschäftigten und deren Bewusstseinsbildung. Wir haben sie als nicht ausreichend bewertet, um CO₂-Emissionen zu vermeiden oder deutlich zu reduzieren. Mit seinen beiden Dienstfahrzeugen hat das BASE den für das Jahr 2020 angestrebten Zielwert aus dem Maßnahmenprogramm für durchschnittliche CO₂-Emissionen pro Kilometer jedenfalls deutlich überschritten. Das BMUV hat darauf hinwirken sollen, dass das BASE konkrete Maßnahmen in sein Umweltprogramm aufnimmt, mit denen das BASE seine Ziele zur Reduzierung der CO₂-Emissionen (**Maßnahme Nummer 8**) erreichen kann.

Wir haben anerkannt, dass das BASE zwar bestrebt war, die verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte bei der Organisation von Veranstaltungen (**Maßnahme Nummer 9**) zu berücksichtigen. Es hat allerdings erst damit begonnen, einzelne Teilaspekte des Leitfadens wie z. B. vegetarisches Catering umzusetzen. Das BMUV hat darlegen sollen, ob die Einrichtung eines zentralen Veranstaltungsmanagements dazu beitragen kann, die vollumfängliche Berücksichtigung des Leitfadens zu beschleunigen.

Der Anteil von Frauen an Führungspositionen liegt im BASE seit dem Jahr 2019 verglichen mit den Bundesministerien deutlich unter dem Durchschnitt. Die bisherigen Bestrebungen des BASE zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen haben wir als nicht ausreichend bewertet. Dies zeigte sich u. a. daran, dass das BASE zum Zeitpunkt der Erhebungen im Februar 2021 noch keinen Gleichstellungsplan veröffentlicht hatte. Zudem wollte es erst im Jahr 2021 seine Ausschreibungspraxis ändern, um den Anteil an Frauen in Führungspositionen zu erhöhen. Wir haben das BMUV gebeten darzulegen, weshalb es bislang nicht auf das BASE eingewirkt hat, damit dieses die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen und die Vereinbarkeit von Familie bzw. Pflege und Beruf (**Maßnahme Nummer 10**) verbessert.

Mit seiner Teilnahme an der Befragung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Jahr 2019 sowie mit seiner beabsichtigten Mitwirkung am Projekt „Vielfalt im Amt“ und dem Beitritt zur „Charta der Vielfalt“ hat das BASE sein Interesse an einer weiteren interkulturellen Öffnung der Bundesverwaltung (**Maßnahme Nummer 11**) gezeigt.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat zur **Maßnahme Nummer 2** - Klimaneutrale Bundesverwaltung - bestätigt, dass das BASE die Verbrauchsdaten für seine Liegenschaften überwiegend von Dritten beziehen müsse. Mit Hinweis auf Regelungen des Mietrechts zu Fristen für Betriebskostenabrechnungen hat es dargelegt, dass für die Berliner Liegenschaft in der Wegelystraße zum Erhebungszeitpunkt noch keine Abrechnung vorliegen und dass das BASE seine Verbrauchsdaten daher noch nicht habe auswerten können. In Salzgitter sei das BASE erst seit dem Jahr 2017 ansässig. Die Büroraumverteilung zwischen dem BfS und dem BASE sei nunmehr geklärt. Welche Energieverbräuche anteilig auf das BASE entfallen, sei durch die vom BfS aufgestellten Verrechnungskriterien geregelt. Das BASE habe darauf verwiesen, dass die Übermittlung entsprechender Daten durch das BfS erfolgen müsse. Insofern sei die Kritik an fehlenden Verbrauchsdaten unverständlich, zumal das BfS dem Bundesrechnungshof Verbrauchsdaten für die Liegenschaft in Salzgitter übermittelt habe. Zudem berichte das BASE dem BMUV zur jährlichen Abfrage für den Monitoringbericht. Das BASE habe Einsparziele sowie Maßnahmen und Termine zur Zielerreichung in seinem Umweltprogramm benannt. Über eine Umweltprogramm-Controlling-Gruppe im BASE seien das Maßnahmencontrolling und Berichtswesen installiert und wirksam.

Mit Bezug auf die Maßnahme 2.1.7 „Beschaffung von Ökostrom“ im Umweltprogramm des BASE und deren bereits erfolgter Umsetzung hat das BMUV unsere Kritik, das BASE habe die **Maßnahme Nummer 3** - Nutzung erneuerbarer Energien - nicht als Umweltziel aufgenommen, zurückgewiesen.

Zu unserer Kritik, dass das BMUV seiner Fachaufsicht bei der Einführung des Umweltmanagementsystems (**Maßnahme Nummer 5**) beim BASE und seiner angestrebten Vorbildrolle nicht ausreichend gerecht geworden ist, hat sich das BMUV nicht geäußert. Das BASE habe gegenüber dem BMUV erklärt, dass es zum Verständnis der beschriebenen Revisionen des

Managementsystem-Handbuchs erforderliche Zusatzdokumente dem Bundesrechnungshof nicht übermittelt habe.

Das BASE könne nicht nachvollziehen, dass die Kritik an fehlender Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung (**Maßnahme Nummer 6**) nur auf der übersandten Vertragsübersicht basiere. Das BASE habe nicht vermutet, dass die übermittelte Vertragsübersicht dazu dienen sollte, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten zu bewerten. Bezüglich der Erfassung von Nachhaltigkeitsaspekten sei die Vertragsübersicht noch nicht final fertiggestellt gewesen. Das BASE habe Nachhaltigkeitsaspekte bei seinen Beschaffungen berücksichtigt. Es erkenne jedoch an, dass die Dokumentation zum Berichtszeitraum nicht ausreichend gewesen sei und dass es die Umsetzung noch weiter verbessern und verstärken müsse. Dies betreffe auch eine klare und rechtssichere Nachweisführung durch Unternehmen und die Identifizierung von weiteren Leistungselementen, welche Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen können.

Zur Reduzierung und Kompensation von CO₂-Emissionen (**Maßnahme Nummer 8**) hat das BMUV erklärt, das BASE nutze lediglich zwei Dienstfahrzeuge. Dies sei weit unter dem üblichen Rahmen der öffentlichen Verwaltung. Die weit überwiegende Zahl der Dienstreisen finde per Bahn statt. Das BASE habe ein Jobticket mit finanzieller Beteiligung des Dienstherrn eingeführt, um für Bedienstete den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel attraktiv zu machen. Insbesondere an den Standorten in Berlin sei auf eine gute Infrastruktur zur Nutzung des Öffentlichen Nahverkehrs und des Fahrrades geachtet worden. Die Dienstfahrzeuge würden nur eingesetzt, wenn Dienstreiseorte objektiv mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht zu erreichen oder Transportleistungen zu erbringen seien. Damit leiste das BASE einen konkreten und signifikanten Beitrag zum Klimaschutz.

Im BASE seien bereits ein zentrales Veranstaltungsmanagement sowie diverse Maßnahmen zum Umsetzungscontrolling bei der Organisation von Veranstaltungen (**Maßnahme Nummer 9**) installiert. Der „Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen“ werde dabei berücksichtigt.

Zwischenzeitlich habe das BASE neben einem Kooperationspartner für die qualifizierte Beratung und professionelle Unterstützung bei der Kinderbetreuung und bei Pflegeaufgaben weitere Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (**Maßnahme Nummer 10**) umgesetzt. So sei ein Rahmenvertrag mit einer Kindertagesstätte geschlossen worden, um Eltern das Finden eines Platzes in einer Kindertagesstätte zu erleichtern. Ferner werde eine digitale Kinderbetreuung mit Spiel- und Nachhilfeangeboten für die Beschäftigten zur Verfügung gestellt. Das BMUV hat mit seiner Stellungnahme den zwischenzeitlich veröffentlichten Gleichstellungsplan des BASE übermittelt. Darin plane das BASE u. a., den Frauenanteil in Führungspositionen auf der Ebene der Referats- und Fachgebietsleitungen so weit wie möglich bis zum Jahr 2025 zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stetig weiterzuentwickeln.

Um die interkulturelle Vielfalt weiter zu fördern (**Maßnahme Nummer 11**), habe das BASE im Ausbildungsjahr 2021 einen zusätzlichen Ausbildungsplatz für einen Menschen mit Asylstatus geschaffen. Ferner stehe den Beschäftigten des BASE eine Beschwerdestelle nach

dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zur Verfügung. Für eine erhöhte Sichtbarkeit des Themas Diversität nehme das BASE als „Mitglied der Charta“ der Vielfalt seit dem Jahr 2020 am „Deutschen Diversity-Tag“ teil und stelle den Beschäftigten interkulturelle Kalender zur Verfügung.

3.4 Abschließende Würdigung

Das BMUV hat zugesagt, viele unserer Beanstandungen auszuräumen, indem es das BASE bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms und der Einführung des Umweltmanagementsystems weiterhin unterstützend begleiten wird. Mit seiner Stellungnahme zu den maßnahmenbezogenen Feststellungen konnte das BMUV jedoch überwiegend nicht überzeugen. Wenn das BMUV der gesetzlich geregelten Neuorganisation im Endlagerbereich gegenüber der Umsetzung des Maßnahmenprogramms eine höhere Priorität eingeräumt hat, hätte es konsequenterweise seine diesbezüglichen Vorgaben aus dem Jahr 2015 und auch diesbezügliche Berichtspflichten für das BASE anpassen müssen. Es sollte nunmehr dafür Sorge tragen, dass das BASE seine Aktivitäten für das Maßnahmenprogramm deutlich erhöht. Andernfalls wird das BMUV sein Ziel, den Geschäftsbereich bis Ende 2022 klimaneutral zu stellen, nicht erreichen.

So hat das BMUV versäumt darzulegen, wie das BASE künftig seine Verbrauchsdaten systematisch kontrollieren und auswerten wird, um das Ziel der klimaneutralen Bundesverwaltung (**Maßnahme Nummer 2**) zu erreichen. Anders als dargestellt, haben wir nicht erwartet, für eine jüngst bezogene Liegenschaft Verbrauchsdaten zu erhalten. Indem das BASE jedoch für keine der seit seiner Gründung im Jahr 2014 genutzten Liegenschaften Verbrauchsdaten beschafft, erfasst, kontrolliert und selbst ausgewertet hat, kann es seine liegenschaftsbezogenen Umweltauswirkungen bislang nicht bewerten. Dies hat das BASE mit seiner Aussage bestätigt, dass es die Verbrauchsdaten erst mit der Einführung des Umweltmanagementsystems „hinterfragen“ werde. Dabei wäre es ein Leichtes für das BASE gewesen, u. a. auf die vorhandenen Daten der mitgenutzten Liegenschaften des BMUV und des BfS zurückzugreifen. Das BASE bleibt damit deutlich hinter dem Anspruch des BMUV zurück, als Ressort eine Vorbildrolle einzunehmen.

Wir nehmen aufgrund der Unterbringung in Mietliegenschaften zur Kenntnis, dass das BMUV und das BASE den Bezug von Ökostrom als ausreichend zur Umsetzung der Maßnahme Nummer 3 ansehen und das BASE auf Zielsetzungen zur Nutzung erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung (**Maßnahme Nummer 3**) in seinem Umweltprogramm gänzlich verzichtet.

Es ist unerklärlich, wie das BMUV seiner angestrebten Vorbildrolle bei der ressortweiten Einführung des Umweltmanagementsystems (**Maßnahme Nummer 5**) gerecht werden will, wenn es fehlerhafte Berichte des BASE hinnimmt. Die Darstellung des BASE, uns hätten ergänzende Dokumente gefehlt, um die Revisionen des Managementsystem-Handbuchs nachvollziehen zu können, ist unzutreffend. Nachweislich hatte das BASE die Änderungen

entgegen seinem Bericht nicht vorgenommen. Zusätzlicher Dokumente bedurfte es für diese Feststellung nicht.

Das BMUV hat nicht dargelegt, dass das BASE bei seinen Beschaffungen regelmäßig Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt hat (**Maßnahme Nummer 6**). Allein die Behauptung des BASE, es habe Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt, ist dafür nicht ausreichend. Wir dürfen voraussetzen, dass das BASE die von ihm selbst erstellte und uns übermittelte Vertragsübersicht vollständig ausgefüllt hat. Es irritiert daher, dass es sich, nachdem wir die Sachverhalte einvernehmlich abgestimmt hatten, auf eine unvollständige Liste beruft. Das BMUV hat es zudem versäumt darzulegen, wie es künftig sicherstellt, dass das BASE bei all seinen Beschaffungen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt.

Das BMUV hat es versäumt, sich zum fehlenden Instrument für die systematische Erfassung der CO₂-Emissionen des BASE zu äußern (**Maßnahme Nummer 8**). Um die ressortweit angestrebte Klimaneutralität zu erreichen, wird es nicht ausreichend sein, wenn sich das BASE lediglich auf die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr am Berliner Standort fokussiert. Es müsste seine Verbrauchsdaten insgesamt erfassen, um anhand von Indikatoren geeignete Zielwerte für die Reduktion seiner standort- und verkehrsbedingten CO₂-Emissionen festzulegen. Auch wenn es nur zwei Dienstfahrzeuge betreibt, müsste das BASE zumindest die Zielvorgaben des Maßnahmenprogramms für maximal zulässige CO₂-Emissionen der Dienstfahrzeuge einhalten. Die entsprechende Vorgabe im Maßnahmenprogramm ist nicht mit einer geringeren Anzahl von Fahrzeugen kompensierbar. Den Beitrag des BASE bewerten wir daher – anders als das BMUV – nicht als „signifikant“.

Mit der Einrichtung eines zentralen Veranstaltungsmanagements im BASE (**Maßnahme Nummer 9**), der Übermittlung des zwischenzeitlich vom BASE veröffentlichten Gleichstellungsplans (**Maßnahme Nummer 10**) und weiterer Aktivitäten des BASE zur interkulturellen Öffnung der Verwaltung (**Maßnahme Nummer 11**) hat das BMUV die Umsetzung im BASE dargelegt.

Reinert

Peters

Beglaubigt: Schmidt-Koch, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.