



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat

über die Prüfung

Umsetzung des „Maßnahmenprogramms
Nachhaltigkeit“ im Geschäftsbereich des
Bundesministeriums des Innern und für Heimat

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

Gz.: I 3 - 2021 - 0498; VII 2 - 2021 - 0270

Bonn, den 13. April 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Das Bundesministerium des Innern und für Heimat	8
1.3	Gegenstand der Prüfung	9
2	Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das BMI	9
2.1	Vorgaben der Bundesregierung	9
2.2	Organisation und Zuständigkeiten	10
2.3	Umsetzung ausgewählter Maßnahmen und Aufsicht über den nachgeordneten Bereich	11
2.4	Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms	12
2.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	13
2.6	Stellungnahme des BMI	14
2.7	Abschließende Bewertung	14
3	Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das BKG	15
3.1	Organisation und Zuständigkeiten	15
3.2	Umsetzung ausgewählter Maßnahmen	16
3.3	Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms	17
3.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	18
3.5	Stellungnahmen von BMI und BKG	19
3.6	Abschließende Bewertung	19
4	Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das StBA	20
4.1	Organisation und Zuständigkeiten	20

4.2	Umsetzung ausgewählter Maßnahmen	20
4.3	Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms	22
4.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	23
4.5	Stellungnahmen von BMI und StBA	24
4.6	Abschließende Bewertung	24
5	Fazit	25

Abkürzungsverzeichnis

A

AVV-EnEff Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen

B

BAköV Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BlmA Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

BKG Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

BMI Bundesministerium des Innern und für Heimat

BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

BPol Bundespolizei

BWSB Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

C

CO₂ Kohlenstoffdioxid

E

EMAS Eco Management and Audit Scheme, auch bekannt als EU-Öko-Audit oder Öko-Audit, wurde von der Europäischen Union entwickelt und ist ein Gemeinschaftssystem aus Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung für Organisationen, die ihre Umweltleistung verbessern wollen.

K

KNB Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung

M

Maßnahmenprogramm Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit

N

Nachhaltigkeitsstrategie Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

R

Ressortkoordinator Koordinator oder eine Koordinatorin für nachhaltige Entwicklung

S

StBA Statistisches Bundesamt (Destatis)

0 Zusammenfassung

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

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) vorgegangen ist, um das Maßnahmenprogramm in seinem Geschäftsbereich umzusetzen. In die Prüfung hat er das BMI und beispielhaft für die nachgeordneten Behörden das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) und das Statistische Bundesamt (StBA) einbezogen. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat er dem BMI am 6. Dezember 2021 mitgeteilt. Das BMI hat hierzu am 17. Februar 2021 Stellung genommen und ergänzend dazu die internen Stellungnahmen des BKG und des StBA übermittelt. Mit dieser Prüfungsmitteilung stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMI abschließend wie folgt fest:

- 0.1 Das BMI, das BKG und das StBA haben das Maßnahmenprogramms bislang nicht angemessen umgesetzt. Im eigenen Verwaltungshandeln haben sie Nachhaltigkeitsaspekte nur eingeschränkt berücksichtigt. Bei allen drei Behörden fehlt es an einer zentralen Verantwortung für die Koordinierung, Steuerung und Überwachung der Aktivitäten aus dem Maßnahmenprogramm aus einer Hand (Tzn. 2.3 bis 2.4, 3.2. bis 3.3, 4.2 bis 4.3).
- 0.2 Das BMI und seine beiden nachgeordneten Behörden haben bislang weder eigene Ziele für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms definiert noch ihre Aktivitäten priorisiert. Dadurch haben sie auch keinen Maßstab, um den Erfolg ihrer Anstrengungen bewerten zu können. Die hier vertieft geprüften Vorgaben des Maßnahmenprogramms haben sie bisher allenfalls teilweise erfüllt (Tzn. 2.5, 3.4 und 4.4).
- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat dem BMI, dem BKG und dem StBA deshalb empfohlen,
 - eine zentrale Stelle damit zu beauftragen, das Maßnahmenprogramm in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich übergreifend zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen,
 - sich einen Gesamtüberblick über die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verschaffen,
 - ressort-/behördenspezifische Ziele zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms festzulegen, die einzelnen Maßnahmen übergreifend zu priorisieren sowie die Umsetzung aktiver voranzutreiben (Tzn. 2.5, 3.4 und 4.4).

- 0.4 BMI, BKG und StBA haben angekündigt, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in ihrem Bereich neu auszurichten und hierfür zusätzliche Ressourcen bereitzustellen. Darüber hinaus soll die für das BKG und das StBA angestrebte Zertifizierung nach EU-Standards (EMAS-Zertifizierung) das Erreichen der Umweltziele des Maßnahmenprogramms unterstützen. (Tzn. 2.6, 3.5 und 4.5).

Die angekündigten oder bereits eingeleiteten Schritte weisen zwar in die richtige Richtung. Sie reichen aber noch nicht aus. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, eine strukturiertere und zielgerichtetere Umsetzung des Maßnahmenprogramms sicherzustellen. Er wird die weitere Entwicklung beim BMI und seinem nachgeordneten Bereich beobachten und ggf. erneut aufgreifen. Diese Prüfung schließt er ab (Tz. 5).

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. An diesem Leitprinzip muss sich nach der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung auch das Verwaltungshandeln des Bundes orientieren. Damit soll die öffentliche Hand nicht nur ihrer Vorbildfunktion nachkommen. Ihre Aktivitäten sollen auch zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland beitragen.

Bereits im Jahr 2010 hat die Bundesregierung das Maßnahmenprogramm beschlossen und damit konkrete Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Verwaltungshandeln festgelegt. Am 30. März 2015 hat sie das Maßnahmenprogramm in überarbeiteter Form neu aufgelegt.¹ Heute ist es Teil der Nachhaltigkeitsstrategie, mit der die Bundesregierung zum Erreichen der Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen beitragen will. 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.

Das Maßnahmenprogramm richtet sich somit an die eigene Verwaltung aller Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung. Es 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).

¹ Die Überarbeitung 2015 in der Änderungsfassung vom 24. April 2017 war Grundlage der vorliegenden Prüfung. Am 25. August 2021 hat das Bundeskabinett eine erneute Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms beschlossen (Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 20. Juli 2021, Kabinettsache Datenblatt-Nr. 19/01039).

Abbildung 1

Bereiche des Maßnahmenprogramms 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 CO₂-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.

Die Bundesregierung überwacht ressortübergreifend den Stand der Umsetzung der Maßnahmen. Sie erstellt hierzu einmal jährlich einen Monitoringbericht, zu dem alle Behörden ihre Daten im Rahmen eines regelmäßigen Meldeprozesses zuliefern. Der aktuelle Monitoringbericht erschien am 7. Juni 2021. Er gibt den Stand Ende 2020 wieder.

1.2 Das Bundesministerium des Innern und für Heimat

Die Aufgaben des BMI umfassen ein breites Spektrum, von der Umsetzung der Innenpolitik in Deutschland über die Förderung des gesellschaftlichen Miteinanders und der Zuständigkeit für das Wahlrecht. Bis zum Jahr 2021 war es zudem für Bauthemen, wie Stadtentwicklung, Wohnen, öffentliches Baurecht, Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten zuständig, für die in der neuen Legislatur inzwischen ein eigenes Ministerium geschaffen wurde.

Im Haushaltsjahr 2021 stand dem BMI im Einzelplan 06 ein Etat von 18,5 Mrd. Euro zur Verfügung. Im Hinblick auf das Ausgabevolumen war dies der siebtgrößte Einzelplan des Bundeshaushalts.

Zum Geschäftsbereich des BMI gehören neben dem Ministerium 19 Behörden und Einrichtungen, darunter das BKG und das StBA.

1.3 Gegenstand der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BMI selbst, sowie beim BKG und StBA als nachgeordnete Behörden geprüft. Schwerpunkt unserer Prüfung war die Steuerung, Überwachung und Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Hierfür haben wir das konzeptionelle Vorgehen des BMI und die Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion gegenüber dem BKG und dem StBA untersucht. Ziel war, festzustellen, ob und inwieweit das BMI, das BKG und das StBA das Maßnahmenprogramm in ihrem jeweiligen Verantwortungs- und Einflussbereich sachgerecht umsetzen.

2 Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das BMI

2.1 Vorgaben der Bundesregierung

Die institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, dass die Ressorts die Strategie und die mit ihr verbundenen Beschlüsse – so auch das Maßnahmenprogramm – in eigener Zuständigkeit in ihren jeweiligen Einflussbereichen umsetzen (Ressortprinzip). Unter Verweis auf das Ressortprinzip hat die Bundesregierung bislang keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie vorgegeben. Die Ressorts bestimmen selbst, welche Aktivitäten sie ergreifen. Dies gilt auch für Aktivitäten zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms in ihrem Einflussbereich. Der Einflussbereich der Ressorts umfasst ihren Geschäftsbereich, aber auch Dritte, also z. B. auch Projektträger.

Das Maßnahmenprogramm konkretisiert die Ressortverantwortung dahingehend, dass alle Behörden des Bundes Nachhaltigkeitsaspekte in ihrem Verwaltungshandeln berücksichtigen müssen, um so ihrer Vorbildfunktion gerecht zu werden. Es richtet sich damit insbesondere auf das Handeln der Ressorts als Verwaltungsbehörden² und als vorgesetzte Dienststellen für die Behörden des nachgeordneten Bereichs.

² Innerer Dienst, Personalverwaltung.

Jedes Bundesministerium hat einen Koordinator oder eine Koordinatorin für nachhaltige Entwicklung (Ressortkoordinator) benannt. Diese fungieren als zentrale Ansprechpersonen für die eigenen Verwaltungs- und Fachbereiche. Sie sollen darauf hinwirken, dass sich die Aktivitäten der Ressorts an der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten.

2.2 Organisation und Zuständigkeiten

Im BMI ist das Referat G I 2³ für die Nachhaltigkeitsstrategie im BMI insgesamt sowie für die Angelegenheiten des Ressortkoordinators zuständig. Das Referat G I 2 erläuterte hierzu, dass es die Umsetzung des Maßnahmenprogramms innerhalb des BMI und seines Geschäftsbereichs übergreifend koordiniere. Es agiere dabei als zentrale Ansprechstelle und darüber hinaus als administrativ zuständige Stelle für den Monitoringbericht.

Das Maßnahmenprogramm habe zentrale Bedeutung für das BMI, insbesondere die Schwerpunkte nachhaltige Beschaffung, Dienstreisen und Bauen. Das BMI verfolge jedoch keine Gesamtstrategie zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms, sondern einen „programmorientierten Ansatz“. Die Verantwortung für die Umsetzung des Programms orientiere sich dabei an den fachlichen Zuständigkeiten der einzelnen Abteilungen. Diese ergebe sich entweder aus ihrer Fachaufsicht für die jeweilige Behörde im nachgeordneten Bereich (z. B. im Beschaffungswesen) oder aus ihrer generellen ressortübergreifenden Zuständigkeit für bestimmte Aufgabenbereiche (z. B. im Bundesbau).

Während unserer Erhebungen verwies das BMI beispielhaft auf seine (bis Dezember 2021 bestehende) Grundsatzzuständigkeit für Maßnahme Nr. 1 des Maßnahmenprogramms⁴ zum Bewertungssystem BNB.⁵ Hier versuche es – neben dem Leitfaden Nachhaltiges Bauen – mit Erlassen auf eine konsequente und einheitliche Umsetzung des BNB in der Bundesverwaltung hinzuwirken. Zudem organisiere die Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen⁶ regelmäßig Treffen zum BNB.

Auch die Aktivitäten des BMI zur Klimaneutralität der Verwaltung fielen in seine ressortübergreifende Zuständigkeit: Das BMI habe im Oktober 2020 eine „Koordinationsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung“ eingerichtet, welche als Impulsgeber fungieren solle. Zudem habe es per Rundschreiben alle Bundesbehörden im Januar 2020 darauf hingewiesen, dass Dienstreisen zur Reduzierung des CO₂-Abdrucks unabhängig vom Preis jederzeit per Bahn durchgeführt werden dürften.

³ Innenpolitische Aspekte anderer Ressorts und Nachhaltigkeitsstrategie.

⁴ Ausrichtung von Bundesliegenschaften an den Anforderungen des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen.

⁵ Das Bewertungssystem BNB ist ein ganzheitliches Bewertungsverfahren für Büro- und Verwaltungsgebäude. Inhaltlich wird es vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verantwortet. Seit Dezember 2021 gehört das BBSR zum Geschäftsbereich des mit der neuen Legislatur neu errichteten Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BWSB).

⁶ Siehe z. B.: Geschäftsstelle BBSR, Protokoll zum 8. Koordinierungstreffen der BNB-Konformitätsprüfungsstellen am 27./28. März 2019.

Im Hinblick auf sein eigenes Ressort führte das BMI aus, dass es seit dem Jahr 2021 das sogenannte „EMAS Konvoi-Verfahren“ begleite und ausgewählte nachgeordnete Behörden – so u. a. das BKG – bei der Einführung von EMAS unterstütze. In diesem Zusammenhang legte uns das BMI einen detaillierten Zeitplan und Nachweise für die Kommunikation mit den nachgeordneten Behörden vor.

2.3 Umsetzung ausgewählter Maßnahmen und Aufsicht über den nachgeordneten Bereich

Im Zuge der Erhebungen teilte das Referat G I 2 mit, dass eine dezidierte Koordination der Umsetzung des Maßnahmenprogramms im eigenen Geschäftsbereich – über den in Tz. 2.2 beschriebenen programmorientierten Ansatz hinaus – bisher nicht stattfinde. So habe das BMI weder im eigenen Haus noch in seinem nachgeordneten Bereich eine umfassende Ist-Analyse zum Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms durchgeführt. Es habe demzufolge auch keinen vollständigen Überblick über die einzelnen Aktivitäten, die zum Erreichen der Ziele des Maßnahmenprogramms beitragen.

Auch habe es keine ressortweiten, auf den Zuständigkeitsbereich des BMI bezogenen Ziele und Prioritäten festgelegt. Die Verantwortung hierfür liege bei den einzelnen Abteilungen sowie den nachgeordneten Behörden. Diese priorisierten ihre konkreten Aktivitäten zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms eigenverantwortlich. Die koordinierende Funktion des Referates G I 2 beschränke sich darauf, in alle wesentlichen Meldeprozesse zum Monitoringbericht eingebunden zu sein und auf diesem Wege über einen Überblick zum Umsetzungsstand einzelner Maßnahmen zu verfügen. Das Referat prüfe die Meldungen vor Abgang und konsolidiere sie, falls nötig.

Nach Auskunft des BMI informiert der für Nachhaltigkeit zuständige Staatssekretär den Geschäftsbereich einmal jährlich in einem Schreiben über aktuelle Entwicklungen beim Maßnahmenprogramm. Daneben findet ein Austausch im Zusammenhang mit den Meldungen zum Monitoringbericht statt. Den uns vorgelegten Unterlagen war jedoch nicht zu entnehmen, dass das BMI einen darüberhinausgehenden, regelmäßigen Austausch zur Abstimmung und Koordinierung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Geschäftsbereich institutionalisiert hatte. Dies bestätigten auch die in diese Prüfung einbezogenen nachgeordneten Behörden, das BKG und das StBA.

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen hatte das BMI die Leitungen der zum Geschäftsbereich gehörenden Dienststellen letztmalig mit Staatssekretärsschreiben vom 29. Juli 2019 auf das Maßnahmenprogramm hingewiesen. In diesem Schreiben forderte es die Behördenleitungen auf, auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms hinzuwirken. Gemeinsame Ziele für den Geschäftsbereich des BMI legte es dabei nicht fest. Nach Auskunft des BMI beziehe sich die Kommunikation der Fachabteilungen mit den nachgeordneten Behörden derzeit hauptsächlich auf die Aktivitäten, die das BMI im Rahmen seines programmorientierten Ansatzes verfolge (Einführung von EMAS, vgl. Tz. 2.2).

Hinsichtlich der fachspezifischen Aus- und Fortbildung der Beschäftigten, die das Maßnahmenprogramm in der Praxis umsetzen sollen, gab das BMI an, dass es auch insoweit bisher keine eigene Zuständigkeit sehe. Vielmehr halte es für ausreichend, dass diesen Beschäftigten prinzipiell fachbezogene Schulungs- und Beratungsangebote der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) sowie in Form einer Weiterbildung zum Koordinator Nachhaltiges Bauen (nach BNB) offen stünden.

Im Übrigen wies das BMI darauf hin, dass es in ressortübergreifende Prozesse zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms umfassend eingebunden sei, z. B. in die Erarbeitung von Vorgaben in den Bereichen Beschaffung, Dienstreisen, Fuhrpark oder Veranstaltungsmanagement. Beispielhaft führte es hier die Beschaffungsregeln vom 1. Dezember 2017 an, die an mehreren Stellen Hinweise darauf enthielten, dass Nachhaltigkeitsaspekte im Beschaffungs- und Vergabeverfahren zu berücksichtigen seien.

2.4 Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms

Mit Blick auf die Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms teilte das BMI mit, dass sich diese im Wesentlichen auf die Zulieferungen zum Monitoringbericht und die spätere Auswertung dieses Berichts konzentriere. Die Fachreferate des BMI würden die vom Bundeskanzleramt zur Verfügung gestellten Meldebögen ausfüllen sowie ggf. ergänzende Berichte dazu fertigen. Das Referat G I 2 überwache den termingerechten Rücklauf der Meldungen und kümmere sich um deren Übersendung an das Bundeskanzleramt. Den jeweils aktuellen Monitoringbericht gebe das Referat G I 2 den Fachreferaten und den nachgeordneten Behörden anschließend zur Kenntnis.

Nach Auskunft des BMI prüfen die Fachreferate im BMI in der Regel die Angaben in den Meldebögen bzw. die darin abgefragten Sachverhalte. Das Referat G I 2 prüfe die Meldungen darüber hinaus nur stichprobenartig. Die ergänzenden Berichte der Fachreferate und der nachgeordneten Behörden würden indes sowohl durch die Fachreferate als auch durch das Referat G I 2 geprüft, bevor das Referat G I 2 sie an das Bundeskanzleramt weiterleite.

Das Fachreferat BW I 3 (Gebäude- und Anlagentechnik) sei z. B. für die Berichterstattung zu den Energieverbräuchen, des Anteils erneuerbarer Energien und der CO₂-Emissionen aller Bundesliegenschaften verantwortlich und prüfe diese Daten auch auf Plausibilität. Dabei werde es vom BBSR und dem Bundes-Energiebeauftragten unterstützt. Es sei jedoch anzumerken, dass die Daten derzeit noch nicht für alle Liegenschaften auf Gebäudeebene vorlägen, da noch nicht überall entsprechende Energiezähler nachgerüstet seien. Eine gebäudeweise oder „ressortscharfe“ Auswertung der Informationen finde folglich nicht statt, sodass das Referat BW I 3 keine Unterlagen zu ressortspezifischen Auswertungen bereitstellen könne.

Das BMI lieferte im Rahmen unserer Prüfung zudem ein Beispiel für eine stichprobenartige Kontrolle: So seien die Angaben der Bundespolizei (BPol) zum Papierverbrauch im Berichtsjahr 2019 offensichtlich fehlerhaft gewesen. Dies habe das BMI veranlasst, die BPol um

Überprüfung und ggf. Korrektur zu bitten. Nach den uns dazu vorgelegten E-Mails geschah dies allerdings erst, nachdem das Bundeskanzleramt das BMI um Plausibilisierung der Meldung gebeten hatte, worauf das BMI diese Bitte direkt an das Bundespolizeipräsidium Potsdam weiterleitete.

2.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Das BMI hat es versäumt, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Geschäftsbereich zu schaffen. So hat es sich bislang weder einen Gesamtüberblick über die Umsetzung des Programms in seinem Geschäftsbereich verschafft, noch hat es ressortspezifische Ziele bezogen auf einzelne Maßnahmen festgelegt, auf die die jeweils fachlich zuständigen Stellen im BMI und in den nachgeordneten Behörden hätten gemeinsam hinarbeiten können. Zudem hat es darauf verzichtet, die Meldungen und die ergänzenden Berichte zum Monitoringbericht systematisch zu plausibilisieren und auszuwerten. Dadurch blieben offensichtlich fehlerhafte Meldungen unentdeckt. Aber nur wenn das BMI den Ist-Zustand kennt und seine ressortspezifischen Ziele festlegt, kann es die Aktivitäten in seinem Geschäftsbereich übergreifend und zielorientiert priorisieren, den Fortschritt messen und die Umsetzung des Maßnahmenprogramms aktiv steuern.

Der Verweis auf den im Jahr 2021 angestoßenen EMAS-Prozess reicht nicht aus. Zwar kann EMAS einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms leisten und ist insoweit ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings legt EMAS den Fokus auf umweltrelevante Tätigkeiten. Die übrigen, nicht umweltbezogenen Maßnahmen des Maßnahmenprogramms werden davon grundsätzlich nicht erfasst.

Hinzu kommt, dass es das BMI versäumt hat, die fachspezifische Ausbildung der mit der Umsetzung des Maßnahmenprogramms befassten Beschäftigten aktiv zu fördern und sicherzustellen sowie einen regelmäßigen fachlichen Austausch zum Maßnahmenprogramm zu institutionalisieren. Letzteres wäre eine Voraussetzung gewesen, damit der vom BMI verfolgte dezentralen Ansatz überhaupt gelingen kann.

Im Ergebnis führt all dies dazu, dass das Maßnahmenprogramm im BMI – obwohl schon vor mehr als 10 Jahren beschlossen – eher „administrativ begleitet“ als konsequent und sachgerecht umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund haben wir dem BMI empfohlen, nunmehr seinen dezentralen Ansatz grundlegend zu überdenken und

- eine zentrale Stelle damit zu beauftragen, das Maßnahmenprogramm in seinem Geschäftsbereich übergreifend zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen,
- sich einen Gesamtüberblick über die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Geschäftsbereich zu verschaffen,
- ressortspezifische Ziele bezogen auf einzelne Maßnahmen festzulegen, die Maßnahmen übergreifend priorisieren sowie auch in seinen nachgeordneten Behörden aktiv auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms hinwirken.

2.6 Stellungnahme des BMI

Das BMI hat unsere Bewertungen und Empfehlungen anerkannt. Es stimmt mit uns überein, dass es wichtig sei, die zentrale Stelle für die übergreifende Koordination, Steuerung und Überwachung des Maßnahmenprogramms im BMI zu stärken. Derzeit prüfe es, wie es eine zentrale Koordinierung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BMI und seinem nachgeordneten Bereich organisieren könne. Sobald dieser Prozess abgeschlossen sei, werde es uns hiervon in Kenntnis setzen.

Weiterhin habe das BMI im Bereich EMAS inzwischen eine Projektgruppe „Klimaneutrales Ressort BMI“ eingerichtet (Projektgruppe). Deren Aufgabe sei es, Umweltmanagementsysteme im BMI und in seinem nachgeordneten Bereich einzuführen und zu unterhalten. Außerdem solle die Projektgruppe mit der „Koordinierungsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung“ im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) zusammenarbeiten.

Schließlich hat das BMI darauf hingewiesen, dass die Aus- und Fortbildungsangebote der BAKöV zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms intensiv wahrgenommen würden. Dadurch würde auch der fachlich übergreifende Austausch innerhalb des Ressorts institutionalisiert. So habe das BMI seine Beschäftigten im Jahr 2021 explizit aufgefordert, an der Online-Vortragsreihe „Nachhaltige Behörden konkret“ der BAKöV teilzunehmen. Zahlreiche Beschäftigte hätten dieses Angebot wahrgenommen. Das BMI beabsichtige, die Teilnehmerzahlen künftig noch weiter zu erhöhen.

2.7 Abschließende Bewertung

Wir sehen in den vom BMI bereits in Angriff genommenen oder in Aussicht gestellten Maßnahmen wichtige erste Schritte, die geeignet sind, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu verbessern. Sie reichen jedoch nicht aus. Damit das Maßnahmenprogramm seine angestrebte Wirkung voll entfalten kann, muss das BMI zunächst innerhalb seines Ressorts den aktuellen Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms erheben. Auf dieser Basis sollte es anschließend ressortspezifische Ziele für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen des Programms formulieren und die jeweiligen Maßnahmen übergreifend priorisieren. Dies sollte flankiert werden durch aufgabenbereichsbezogene Fortbildungen der Beschäftigten in den für die Umsetzung maßgeblichen Organisationseinheiten. Eine mehr oder weniger wahllose Fortbildung möglichst vieler Beschäftigter halten wir für nicht zielführend. Sie ist auch nicht wirtschaftlich.

Für den Erfolg des Maßnahmenprogramms ist zudem entscheidend, dass dessen Umsetzung von einer zentral verantwortlichen Stelle im BMI ressortübergreifend koordiniert, gesteuert und überwacht wird. Wir erwarten deshalb vom BMI, dass es sich mit Nachdruck für eine solche Lösung einsetzt.

Wir bitten, uns wie angekündigt über den Fortgang der Angelegenheit zu informieren. Der Punkt ist damit in diesem Prüfungsverfahren erledigt.

3 Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das BKG

3.1 Organisation und Zuständigkeiten

Das BKG ist eine Fachbehörde im Geschäftsbereich des BMI. Es ist der zentrale Dienstleister des Bundes für topographische Grundlagendaten, Kartographie und geodätische Referenzsysteme. Es ist intern in fünf Abteilungen⁷ und eine Stabstelle⁸ gegliedert. Insgesamt 354 Beschäftigte arbeiten an den drei Standorten Frankfurt am Main (Hauptsitz), Leipzig (Außenstelle) und Wettzell (Observatorium).⁹

Intern hat das BKG die Umsetzung des Maßnahmenprogramms dezentral organisiert. Eine koordinierende, zentrale Stelle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms hat es bisher nicht vorgesehen. Einzelne Abteilungen agieren vielmehr jeweils als Ansprechstelle und entscheiden über die Durchführung der geplanten Aktivitäten.

Das BKG hat sich erstmals im Jahr 2018 mit allen Maßnahmen des Maßnahmenprogramms auseinandergesetzt. Ausgelöst wurde dies durch ein Schreiben des zuständigen Staatssekretärs des BMI anlässlich der Vorlage des Monitoringberichts 2017. In diesem Schreiben wies der Staatssekretär die zum Geschäftsbereich des BMI gehörenden Dienststellen darauf hin, dass die Bundesverwaltung eine besondere Vorbildfunktion habe. Es gelte, so das Schreiben weiter, auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms hinzuwirken. Im Auftrag des Präsidenten des BKG analysierte die Abteilung Z¹⁰ daraufhin, welche Maßnahmen das BKG bereits ergriffen hatte, welche bereits geplant waren und welche grundsätzlich möglich seien. Eine vergleichbare Analyse hat das BKG danach nicht wiederholt.

Im Wesentlichen kam das BKG in der Analyse zu folgenden Ergebnissen:

- Maßnahmen, die eine geringe Personalintensität erforderten, seien bereits umgesetzt worden.
- Die Benennung einer verantwortlichen Person für nachhaltige Beschaffung würde zwar zu weiteren Verbesserungen führen. Gleichwohl solle aber auf personalintensive Maßnahmen in diesem Bereich verzichtet werden.

⁷ Zentrale Dienste, Technische Infrastrukturen, Geodienstleistungen, Geodaten und Geodäsie.

⁸ Strategische Planung, Internationale Angelegenheiten.

⁹ Stand: 22. Juni 2021.

¹⁰ Zentrale Dienste.

- Viele Einzelmaßnahmen¹¹ würden den Entscheidungsbereich der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) betreffen, die bei Maßnahme 2¹² bisher jedoch keine Schritte unternommen habe.
- Der Fuhrpark des BKG unterliege besonderen Anforderungen, weshalb ein Austausch der Fahrzeuge zugunsten von CO₂-sparsameren Fahrzeugen nur bedingt möglich sei.
- Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO₂-Emissionen¹³ seien bereits ergriffen worden.

Die aus der Analyse resultierenden Vorschläge zum weiteren Vorgehen sahen daher lediglich vor,

1. die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in das Muster für Wirtschaftlichkeitsberechnungen aufzunehmen,
2. über die Ablösung veralteter Klimatechnik in den Rechenzentren zu entscheiden und
3. die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in die Bewirtschaftungsrichtlinie aufzunehmen.

3.2 Umsetzung ausgewählter Maßnahmen

Im Zuge der Prüfung erklärte das BKG, dass es seit der Analyse aus dem Jahr 2018 versuche, Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Beschaffungen zu berücksichtigen. In Wirtschaftlichkeitsberechnungen würden Nachhaltigkeitsaspekte einbezogen, sofern dies möglich sei (Vorschlag Nr. 1). Sowohl die Checkliste für Bedarfsträger, als auch die Handlungsanweisung für die Beschaffer würden dies nun vorsehen. Die Handlungsanweisung enthält den Hinweis, dass sämtliche Handlungsalternativen in Bezug auf Realisierbarkeit, Kosten und Nutzen sowie Nachhaltigkeit zu prüfen sind.

Hinsichtlich der Ablösung veralteter Klimatechnik in den Rechenzentren (Vorschlag Nr. 2) führte das BKG aus, dass hierzu nunmehr Arbeiten zum Umzug der Serverräume in Leipzig und Frankfurt begonnen hätten. Das BKG erwarte, dass der Umzug zu einer Verringerung des Energieverbrauchs beitrage.

Auf eine Änderung der Bewirtschaftungsrichtlinie habe es verzichtet, da bereits nach der derzeit geltenden Fassung eine an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Bewirtung von Gästen möglich sei.

Das BKG wies darauf hin, es habe seit der Veröffentlichung des Maßnahmenprogramms grundsätzlich in allen Bereichen versucht, dieses Programm umzusetzen. Man sei als vergleichsweise kleine Bundesbehörde aber schnell an Kapazitätsgrenzen gestoßen und habe das Tagesgeschäft priorisieren müssen. Daher habe man sich auch für einen dezentralen

¹¹ Bau, Energiespartage, energetische Sanierung etc.

¹² Maßnahmen zum Klimaschutz als Beitrag auf dem Weg zu einer klimaneutralen Bundesverwaltung.

¹³ Z. B. Öko-Fahrtraining, Jobtickets.

Ansatz entschieden und bisher keine behördenspezifischen Ziele für einzelne Maßnahmen definiert – weder auf zentraler noch dezentraler Ebene. Hinsichtlich einzelner Maßnahmen sei zudem anzumerken, dass es geschäftsbedingte und zuständigkeitsbedingte Grenzen bei der Umsetzung gebe. So sei es weiterhin so, dass die Fahrzeuge des BKG besondere Anforderungen erfüllen müssten. Daher sei nur eine sukzessive Umstellung einzelner Fahrzeuge möglich. Im Bereich der Dienstgebäude würden viele mögliche Maßnahmen in die Zuständigkeit der BImA fallen.

Nichtsdestotrotz versuche das BKG, seine Beschäftigten für das Thema zu sensibilisieren und über ausgewählte Aktivitäten zur Nachhaltigkeit zu informieren. So habe es z. B. im Intranet auf die Initiative „Mit dem Rad zur Arbeit“ hingewiesen sowie Informationen zur nachhaltigen Beschaffung und zur nachhaltigen Durchführung von Veranstaltungen veröffentlicht.

In der Gesamtschau fänden eine übergeordnete Priorisierung oder Koordination von Maßnahmen weiterhin nicht statt. Demzufolge gebe es in der Konsequenz auch keine übergeordneten Zielvorgaben. Ebenfalls habe es keine erneute und allumfassende Analyse zum Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms gegeben (vgl. auch Tz. 4.1).

Das BKG merkte an, dass dies aber für die Zukunft mit der Einführung von EMAS geplant sei. Seit dem Jahr 2021 sei das BKG Pilotbehörde im Geschäftsbereich des BMI für die Einführung eines Umweltmanagementsystems nach EMAS-Standard. Ziel sei, zunächst den Standort in Frankfurt am Main zu zertifizieren und danach die übrigen Standorte. Das BKG plane in diesem Zuge auch entsprechende Synergien bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu erzielen, eine systematische Erhebung des Ist-Zustandes und eine Definition eigener Ziele.

Daneben wies das BKG darauf hin, dass sich die Kommunikation mit dem BMI zum Maßnahmenprogramm verbessert habe. Es habe zwar über die Staatssekretärsschreiben hinaus keinen Austausch mit dem BMI zum Maßnahmenprogramm gegeben. Mit der Pilotierung von EMAS habe sich die Kommunikation aber zumindest in den EMAS-bezogenen Punkten des Maßnahmenprogramms verändert.

3.3 Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms

Das BKG hat darauf verzichtet, eine zentrale Stelle mit der Koordinierung und Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Bereich zu beauftragen. Die Meldungen zum Monitoringbericht werden dezentral erstellt. Das Referat Z 2¹⁴ füllt beispielsweise die Fragebögen zu den Maßnahmen 2 und 8 aus.¹⁵ Das Referat Z 3¹⁶ ist für den Fragebogen für

¹⁴ Haushalt, Innerer Dienst, Vertragsprüfung.

¹⁵ Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Reduktion und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO₂-Emissionen.

¹⁶ Haushalt, Innerer Dienst, Vertragsprüfung.

die Maßnahme 6 verantwortlich.¹⁷ Es sei geplant, Synergien mit der Einführung von EMAS zu nutzen und damit auch die Umsetzung des Maßnahmenprogramms besser zu kontrollieren.

3.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Das BKG hat die Umsetzung des Maßnahmenprogramms über viele Jahre hinweg vernachlässigt. So hat es z. B. versäumt, die Umsetzung des Programms einer zentralen Stelle in der Behörde zu überantworten, behördenspezifische Ziele festzulegen sowie die einzelnen Maßnahmen übergreifend zu priorisieren und zu koordinieren. Erst acht Jahre nach Einführung des Maßnahmenprogramms hat es mit der Analyse der Abteilung Z die Möglichkeiten für eine systematische und strukturierte Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Bereich geprüft. Damit ist das BKG seiner Vorbildfunktion als Bundesbehörde nicht gerecht geworden.

Hinzu kommt, dass die aus der Analyse gezogenen Schlussfolgerungen in Teilen zu kurz greifen. Denn die Analyse zeigt auch, dass der vom BKG verfolgte dezentrale Ansatz – jedenfalls bislang – nicht hinreichend erfolgreich war. Gleichwohl will das BKG mit Blick auf die hierfür womöglich erforderlichen personellen Ressourcen auf eine zentrale Stelle verzichten. Damit nimmt das BKG in Kauf, dass das Maßnahmenprogramm nicht sachgerecht und konsequent umgesetzt wird. Dies zeigt sich z. B. daran, dass das BKG bislang darauf verzichtet hat, seine Bewirtschaftungsrichtlinie so anzupassen, dass eine an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Gästebewirtung nicht nur möglich, sondern obligatorisch ist.

Auch die Feststellung, dass die BI mA zwar für viele Einzelmaßnahmen verantwortlich sei, hier jedoch keine Schritte unternommen habe, reicht nicht aus. Mit Blick auf die Ziele des Maßnahmenprogramms und aus dem Verständnis heraus, Nachhaltigkeit als Leitprinzip „zu leben“, kann und darf sich das BKG hier nicht aus der Verantwortung nehmen. Vielmehr muss es – im Rahmen seiner Möglichkeiten als Mieter – darauf hinwirken, dass die BI mA ihre Aufgabe wahrnimmt.

Wir haben anerkannt, dass das BKG mit der umfangreichen Analyse aus dem Jahr 2018 einen ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen hat und im Zuge der EMAS-Einführung auch einige der von uns adressierten Defizite beheben möchte. Gleichwohl sollte das BKG nun nicht auf die EMAS-Zertifizierung warten, sondern unverzüglich die Voraussetzungen für eine systematische und strukturierte Umsetzung des Maßnahmenprogramms schaffen. Dazu haben wir empfohlen, dass das BKG

- eine zentrale Stelle damit beauftragen sollte, das Maßnahmenprogramm in seinem Zuständigkeitsbereich übergreifend zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen,
- sich einen Gesamtüberblick über die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Zuständigkeitsbereich verschaffen,

¹⁷ Nachhaltige Beschaffung.

- behördenspezifische Ziele bezogen auf einzelne Maßnahmen festlegen und die Maßnahmen übergreifend priorisieren sowie
- in seiner Rolle als Mieter auch auf die Umsetzung von Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der BImA hinwirken sollte.

3.5 Stellungnahmen von BMI und BKG

Das BMI hat erklärt, dass das BKG seit seiner Benennung zur EMAS Pilotbehörde im Jahr 2021 das Thema Umwelt und Nachhaltigkeit neu aufgegriffen habe. So habe es mit Wirkung vom 1. Mai 2021 ein neues Referat „Innerer Dienst, Arbeitsschutz, Umweltmanagement“ mit insgesamt drei zusätzlichen Stellen geschaffen.

Das BKG selbst hat auf die bereits ergriffenen Einzelmaßnahmen hingewiesen. Es hat jedoch eingeräumt, dass es sich dabei nur um solche Maßnahmen handelte, die mit vertretbarem Personalaufwand umzusetzen waren. Eine zentrale Stelle, die aus dem Maßnahmenprogramm konkrete behördenspezifische Ziele ableitet und deren Umsetzung kontrolliert, habe es bisher nicht eingerichtet.

Seit der Benennung zur EMAS Pilotbehörde habe sich das BKG zum Ziel gesetzt, die Vorgaben aus dem Klimaschutzgesetz zu erreichen. Die Einführung eines Umweltmanagementsystems lege hierfür die Grundlagen, da damit erst Handlungsoptionen und Auswirkungen von Maßnahmen sichtbar gemacht würden. Innerhalb des Umweltmanagementsystems solle auch die vom Bundesrechnungshof geforderte zentrale Stelle für das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit angesiedelt werden. Soweit möglich, solle sie bereits die nächste Meldung zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms zentral koordinieren.

Nach wie vor werde die Zuständigkeit für bestimmte Themen zwar in anderen Bereichen liegen. Die angestrebten Ziele sollten künftig aber im Umweltmanagement zusammengeführt, bewertet und mit Maßnahmenvorschlägen versehen werden. Das Umweltmanagement berichte seine Vorhaben direkt der Amtsleitung, so dass künftig eine übergreifende Zielsetzung und Priorisierung der Maßnahmen möglich sei.

Schließlich sei man bereits in einen intensiveren Dialog mit der BImA eingetreten, um die gebäudebezogenen Umweltziele optimal umsetzen zu können.

3.6 Abschließende Bewertung

Wir erkennen die vom BMI und BKG vorgesehenen weiteren Schritte zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms im BKG an. Hervorzuheben ist insbesondere, dass alle Ziele und Maßnahmen künftig leitungsnah vorgegeben sowie zentral koordiniert, gesteuert und überwacht werden sollen. Damit schafft das BKG die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Maßnahmenprogramms.

Gemeinsam mit dem BMI muss das BKG jedoch darauf achten, dass seine Maßnahmen sich nicht nur auf die ökologischen Ziele des Maßnahmenprogramms konzentrieren. Vielmehr muss es in gleicher Weise auch die übrigen Ziele des Programms in den Blick nehmen und umsetzen.

4 Umsetzung des Maßnahmenprogramms durch das StBA

4.1 Organisation und Zuständigkeiten

Das StBA ist eine obere Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMI. Seine Aufgabe ist, statistische Informationen und amtliche Daten bereitzustellen und zu verbreiten. Im Auftrag der Bundesregierung berichtet es u. a. auch zu der Entwicklung der Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie. Intern ist es in insgesamt acht Fach- und eine Verwaltungsabteilung gegliedert. An den drei Standorten Wiesbaden (Hauptsitz), Bonn und Berlin waren insgesamt 2 401 Personen beschäftigt (Stand Juni 2021).

Ebenso wie das BKG hat das StBA die Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms bislang nicht in einer zentralen Stelle gebündelt. Nach Auskunft des StBA ist die Umsetzung dezentral organisiert. Die Zuständigkeiten hierfür seien im ganzen Haus verteilt. Beispielfhaft könne man das Beschaffungsreferat und die Reisekostenstelle nennen, die in ihren jeweiligen Bereichen als Ansprechstelle agierten und angehalten seien, Nachhaltigkeitsaspekte in ihrem Handeln zu berücksichtigen. Eine zentral zuständige und koordinierende Stelle, die einen vollständigen, hausweiten Überblick darüber habe, welche Bereiche zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms beitragen (könnten), gebe es nicht.

Ebenso konnte uns das StBA keinen Gesamtüberblick über alle Maßnahmen des Maßnahmenprogramms vorlegen. Anders als das BKG hat das StBA bislang auch keine Analyse zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erstellt. In der Konsequenz habe man – so das StBA – bislang auch keine hauseigenen Ziele im Hinblick auf das Maßnahmenprogramm formuliert. Es seien aber bereits einzelne Maßnahmen in Angriff genommen worden.

4.2 Umsetzung ausgewählter Maßnahmen

Bei unseren Erhebungsgesprächen äußerte das StBA zunächst, die bisherige Umsetzung einzelner Maßnahmen des Maßnahmenprogramms betreffe fast ausschließlich die Beschaffungsstelle und die Reisekostenstelle. Konkrete interne Vorgaben habe das StBA für diese Bereiche bislang jedoch nicht erlassen. Auch seitens des BMI habe es keine zusätzlichen Vorgaben gegeben, die sich explizit auf das Maßnahmenprogramm bezogen hätten. Ein Austausch mit dem BMI finde nur im Zusammenhang mit den Meldungen zum Monitoringbericht statt.

In der Sachstandserhebung zum Monitoringbericht gab das StBA für das Jahr 2018 an, dass ihm weder der Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit noch das Schulungsangebot der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung bekannt waren. Für das Jahr 2019 gab es zwar an, das Schulungsangebot nunmehr zu kennen. Es hatte das Angebot zu diesem Zeitpunkt aber weiterhin nicht genutzt.

Auch andere Schulungsangebote nahmen Beschäftigte des StBA nur vereinzelt in Anspruch. Ausweislich der Übersichten des StBA für die Jahre 2018 bis 2020 hatten die Beschäftigten in den Jahren 2018 und 2019 keine Schulungen zum Thema Nachhaltigkeit oder zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms wahrgenommen. Erst die Übersicht für das Jahr 2020 weist insgesamt zehn Onlinevorträge zum Thema Nachhaltigkeit aus, an denen Beschäftigte des StBA teilgenommen haben.

Zur Reduzierung und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO₂-Emissionen (Maßnahme 8) führte das StBA aus, dass die Vorgaben des Bundesreisekostengesetzes eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Reiseplanung und -durchführung nur in begrenztem Umfang zuließen. Denn hier sei – so das StBA – die Frage der Wirtschaftlichkeit überwiegend maßgeblich.

Im weiteren Verlauf der Prüfung legte uns das StBA eine Übersicht mit den „Ergebnissen einer Hausabfrage über Meldungen und Maßnahmen des Nachhaltigkeitsprogramms an Behörden“ vor. Nach dieser Übersicht hat das StBA auch Maßnahmen zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit für Beschäftigte mit Familien und Pflegeaufgaben sowie zur gleichberechtigten Teilhabe an Führungspositionen (Maßnahme Nr. 10) ergriffen, so z. B. die Stärkung von Teilzeitmodellen. Ein expliziter Bezug zum Maßnahmenprogramm sei jedoch nicht hergestellt worden. Ebenso habe das StBA im Jahr 2017 im Rahmen einer Beschäftigtenbefragung an einer Piloterhebung zum Thema Migrationshintergrund teilgenommen und hierzu einmalig an das BMI berichtet.

Im Übrigen wies das StBA zu den Maßnahmen der Nrn. 1 bis 5 des Maßnahmenprogramms (siehe Abbildung 1) darauf hin, dass diese seiner Ansicht nach hauptsächlich im Zuständigkeitsbereich der BImA lägen. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen sei daher die BImA verantwortlich. Das StBA könne hier nur bedingt Einfluss nehmen. Es habe zwar vor einigen Jahren den Plan gegeben, Energieverbräuche zu erfassen. Dieser Plan sei aber verworfen worden. Ähnlich wie das BKG äußerte auch das StBA im Zuge der Prüfung die Hoffnung, dass eine Einführung von EMAS in diesen Bereichen zu einem systematischeren Vorgehen führen könnte.

4.3 Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms

Das StBA hat – wie schon das BKG – darauf verzichtet, eine zentrale Stelle mit der Koordinierung und Kontrolle der Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Bereich zu beauftragen. Nach Auskunft des StBA werden die Meldungen zum Monitoringbericht dezentral von den jeweils zuständigen Fachabteilungen erstellt. Abfragen des BMI oder anderer zuständiger Ressorts würden dabei im üblichen Verwaltungsverfahren beantwortet. Eine zentrale Plausibilisierung oder Analyse der Meldungen, mit dem Ziel, die Richtigkeit der Angaben sicherzustellen oder Optimierungspotenziale zu identifizieren, finde bisher nicht statt. Dies obliege zudem den einzelnen Fachabteilungen.

So sei das Beschaffungsreferat des StBA¹⁸ zuständig für die Sachstandserhebungen und die Meldungen zu den Maßnahmen der Nrn. 2, 6, 8 und 9. Es erstelle die Meldungen des StBA zu diesen Maßnahmen, soweit diese nicht in die Zuständigkeit der BlmA fielen und damit auch in den Meldungen der BlmA berücksichtigt würden. Letzteres ist aus Sicht des StBA bei der baulichen Umsetzung sowie der Erzeugung und Verteilung von Energie der Fall, die ebenfalls unter die Maßnahme Nr. 2 des Maßnahmenprogramms fallen. Gleiches gelte für die Maßnahmen Nrn. 3 bis 5 des Maßnahmenprogramms, die aus Sicht des StBA in die alleinige Zuständigkeit der BlmA fallen sowie die bauliche Umsetzung der Maßnahme Nr. 7 (Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien für Kantinenbetrieb). Zu den Aktivitäten der Maßnahme 10 (gleichberechtigte Teilhabe) habe das StBA bisher keiner externen Stelle berichtet.

Hinsichtlich der einzelnen Meldungen der Fachabteilungen stellten wir verschiedene Unstimmigkeiten fest, zwei Beispiele:

- So hatte das StBA zur Maßnahme Nr. 2 im Jahr 2018 für die Sachstandserhebung der CO₂-Emissionen nur den Kraftstoffverbrauch für ein Dienstkraftfahrzeug angeführt. Es handelte sich dabei um ein Fahrzeug mit Plug-in-Hybridantrieb. Den Stromverbrauch für dieses Fahrzeug bezifferte es mit 0 kWh. Gleichzeitig gab es in der Meldung an, das Fahrzeug mit Ökostrom aus regenerativen Quellen zu laden. Die Meldung für das Jahr 2019 wies für das StBA hingegen insgesamt elf Dienstkraftfahrzeuge aus, davon eines mit vollelektrischem Antrieb und zwei Plug-in-Hybride. Der Stromverbrauch der Plug-in-Hybride war dabei nicht vollständig erfasst, ohne dies näher zu begründen.
- In der Meldung zu Maßnahme Nr. 6 für das Jahr 2019 gab das StBA an, dass es die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff) bei Beschaffungen nicht berücksichtigt habe, da diese nicht bekannt gewesen sei. Es führte aus, dass es für die Beschaffung energieverbrauchsintensiver Produkte und Dienstleistungen u. a. die Lebenszykluskosten betrachtet habe. Die Lebenszykluskosten habe es dabei auf „sonstige“ Weise berechnet, ohne dies in der Meldung näher zu erläutern. Auf Nachfrage räumte das StBA ein, dass es die Lebenszykluskosten bei der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen in den Jahren 2019 und 2020 – anders

¹⁸ Referat A33.

als in der Meldung beschrieben – nicht berücksichtigt hatte. Es sicherte jedoch zu, dies künftig zu tun.

4.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Das StBA hat seine Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms bislang nicht ausreichend wahrgenommen. So hat es z. B. versäumt, die Umsetzung des Programms einer zentralen Stelle in der Behörde zu überantworten, sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen, behördenspezifische Ziele festzulegen sowie die einzelnen Maßnahmen übergreifend zu priorisieren und zu koordinieren. Im Ergebnis hat das StBA eine systematische und strukturierte Umsetzung des Maßnahmenprogramms nicht sichergestellt. Damit ist es seiner Vorbildfunktion als Bundesbehörde ebenfalls nicht gerecht geworden.

Hinzu kommt, dass das StBA eigene Aktivitäten, die den Maßnahmen des Maßnahmenprogramms entsprechen, nicht als solche erkennt und damit auch nicht in seinen Meldungen erfasst. Bedenklich ist auch, dass das StBA seine Meldungen nicht ausreichend plausibilisiert bzw. deren Qualität sicherstellt. Die offensichtlichen Unstimmigkeiten hinsichtlich der Dienstkraftfahrzeuge hätten ihm auffallen müssen, ebenso wie die fehlerhaften Angaben zur Berücksichtigung der Lebenszykluskosten. Zudem stellt sich die Frage, wie das StBA in einem jährlich abzugebenden Monitoringbericht angeben kann, dass es eine seit vielen Jahren geltende Verwaltungsvorschrift – hier die AVV-EnEff – nicht angewendet hat, weil es sie nicht kennt.

Dies alles wirkt hier besonders schwer, weil dem StBA das Monitoring der Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt obliegt und ihm damit eine besondere Verantwortung für eine korrekte und transparente Berichterstattung in Fragen der Nachhaltigkeit zufällt.

Im Übrigen kann sich das StBA – wie schon das BKG – nicht mit dem Verweis auf die originäre Zuständigkeit der BImA für bestimmte Maßnahmen des Maßnahmenprogramms aus der Verantwortung nehmen. Mit Blick auf die Ziele des Maßnahmenprogramms und aus dem Verständnis heraus, Nachhaltigkeit als Leitprinzip „zu leben“, muss auch das StBA in seiner Rolle als Mieter darauf hinwirken, dass die BImA ihre Aufgaben wahrnimmt.

Wir haben empfohlen, dass das StBA unverzüglich die Voraussetzungen für eine systematische und strukturierte Umsetzung des Maßnahmenprogramms schaffen sollte. Dazu sollte es

- eine zentrale Stelle damit beauftragen, das Maßnahmenprogramm in seinem Zuständigkeitsbereich übergreifend zu koordinieren, zu steuern und zu überwachen,
- sich einen Gesamtüberblick über die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Zuständigkeitsbereich verschaffen,
- behördenspezifische Ziele bezogen auf einzelne Maßnahmen festlegen und die Maßnahmen übergreifend priorisieren sowie
- in seiner Rolle als Mieter auch auf die Umsetzung der Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der BImA hinwirken.

4.5 Stellungnahmen von BMI und StBA

Das BMI hat darauf hingewiesen, das StBA beabsichtige, ab März 2022 EMAS am Standort Bonn einzuführen. Ziel sei eine EMAS-Zertifizierung sowie die Umsetzung von Umweltmaßnahmen im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Die gewonnenen Erfahrungen sollten dann auf die anderen Standorte des StBA übertragen werden, insbesondere auf den Hauptsitz in Wiesbaden.

Das StBA hat unsere Feststellungen und Bewertungen geteilt. Es hat erklärt, dass es die Einrichtung einer zentralen Steuerungsfunktion für das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit prüfen wolle. Diese Instanz solle die Umsetzung des Programms zentral steuern und im Zweifelsfall Fragen der Zuständigkeit sowie inhaltliche Fragen klären. Sie könne darüber hinaus behördenspezifischer Nachhaltigkeitsziele vorbereiten. Außerdem könne sie den Kontakt zur BImA ausbauen, um Nachhaltigkeitsaspekte bei baulichen Neuerungen zu berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen verstärkt umzusetzen.

Die zentrale Instanz solle weiterhin dazu beitragen, die Qualität und die Plausibilität der Meldungen zum Monitoring-Bericht zu erhöhen. Das StBA habe aber bereits jetzt erste Maßnahmen umgesetzt, um künftig eine korrekte Berichterstattung sicherzustellen. So werde die Meldung zu den Maßnahmen 2, 6, 8 und 9 bei einer Person im Beschaffungsreferat gebündelt. Diese sei nicht an der Erhebung der Sachstände beteiligt. Vor der Übermittlung an das BMI werde die Meldung künftig durch die Referatsleitung kontrolliert.

Schließlich hat das StBA nochmals darauf hingewiesen, dass es sich seiner Vorbildfunktion im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Klimaschutz bewusst sei. Dies werde auch an folgenden Punkten deutlich, die es inzwischen initiiert habe:

- Teilnahme am EMAS-Konvoi-Verfahren (s. o.),
- Schulung der Beschäftigten der beschaffenden Stellen innerhalb des StBA zu nachhaltigen Beschaffungen,
- stärkerer Fokus des Fortbildungsangebotes auf die Themen Nachhaltigkeit und Klimaschutz,
- Newsletter zu Fortbildungsmöglichkeiten und neuesten Entwicklungen,
- Maßnahmen zur Verminderung von verkehrsbedingten CO₂-Emissionen (z. B. Job-Tickets, elektrische Dienst-Kfz, Ausweitung von flexiblen Arbeitsformen, wie Homeoffice usw.).

4.6 Abschließende Bewertung

Die vom StBA ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Plausibilität und Qualität seiner Meldungen zum Monitoringbericht bewerten wir positiv. Zudem erkennen wir an, dass das StBA die Umsetzung des Maßnahmenprogramms verbessern will. Die geplante zentrale Koordinierungsstelle und die EMAS-Zertifizierung sehen wir als wichtige erste Schritte in diese Richtung.

Wie das BMI und das BKG muss jedoch auch das StBA darauf achten, dass seine Maßnahmen sich nicht nur auf die ökologischen Ziele des Maßnahmenprogramms konzentrieren. In gleicher Weise muss es auch die anderen Ziele des Programms in den Blick nehmen und die entsprechenden Maßnahmen umsetzen.

Hierzu sollte das StBA nun zügig den Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms in seinem Hause möglichst vollständig erheben. Auf der Basis des Erhebungsergebnisses muss es anschließend behördeneigene Umsetzungsziele für das Maßnahmenprogramm formulieren und die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen priorisieren. Nur so kann es sich eine Ausgangsbasis schaffen, von der aus die geplante zentrale Koordinierungsstelle die Umsetzung des Programms gezielt steuern kann. Wie auch das BKG sollte es diese Stelle innerhalb seiner Organisation leitungsnah ansiedeln, auch um intern die Bedeutung seiner behördeneigenen Ziele sowie des Maßnahmenprogramms insgesamt zu unterstreichen.

5 Fazit

Das BMI und seine beiden nachgeordneten Behörden BKG und StBA haben das Maßnahmenprogramm bislang nicht angemessen umgesetzt. Sie haben Nachhaltigkeitsaspekte im eigenen Verwaltungshandeln nur eingeschränkt berücksichtigt. Bei allen drei Stellen 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 haben sowohl das BMI als auch seine beiden nachgeordneten Behörden bisher keine eigenen, behördenspezifischen Ziele formuliert, und ihre eigenen Aktivitäten nicht priorisiert. Deshalb können Sie den Erfolg ihrer bisherigen Umsetzungsschritte nicht kontrollieren und die Umsetzung nicht zielgerichtet steuern. Die von uns im Detail geprüften Vorgaben des Maßnahmenprogramms haben sie bisher allenfalls teilweise erfüllt.

Wir begrüßen deshalb, dass alle drei Behörden die Umsetzung des Maßnahmenprogramms neu ausrichten und zusätzliche Ressourcen hierfür bereitstellen wollen. Auch die für das BKG und das StBA angestrebte EMAS-Zertifizierung sehen wir als einen weiteren wichtigen Schritt, da sie das Erreichen der Umweltziele des Maßnahmenprogramms unterstützt.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die eingeleiteten Schritte zwar in die richtige Richtung weisen, aber nicht ausreichen. Wir unterstreichen daher nochmals unsere Empfehlungen für eine strukturierte und zielgerichtete Umsetzung des Maßnahmenprogramms.

Wir werden die weitere Entwicklung beim BMI und in seinem Geschäftsbereich beobachten. Unsere aktuellen Erkenntnisse werden wir ggf. in einem ressortübergreifenden zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erneut aufgreifen.

Die vorliegende Prüfung schließen wir ab.

Dr. Mähring

Demir

Fasswald

Grünwald

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.