

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

22 Energiemanagement der BImA für Bundesgebäude: viel zu spät und deutlich zu teuer

Zusammenfassung

Durch selbst verschuldeten Zeitdruck, Versäumnisse bei der Planung und unwirtschaftliche Entscheidungen verursacht die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) hohe Mehrkosten beim Aufbau eines Energiedatenmanagements.

Die BImA kennt bislang nicht alle Energieverbrauchsdaten der von ihr verwalteten Dienstgebäude. Erst im Jahr 2023 gab sie den Aufbau eines Energiedatenmanagements in Auftrag. Dafür ist mit Kosten von bis zu 102,4 Mio. Euro zu rechnen. Nach einer Schätzung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) hätte das Projekt für nicht einmal die Hälfte realisiert werden können.

Zuvor hat die BImA jahrelang den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) aus dem Jahr 2008 nicht umgesetzt, alle Gebäude mit Zählern für Strom, Wärme und Wasser auszustatten. Sie ist aufgefordert, Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses und der Bundesregierung, die sie zum Aufbau eines Energiedatenmanagements verpflichten, unverzüglich und vollständig umzusetzen. Die BImA muss für eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle sorgen, um die Gesamtkosten so gering wie möglich zu halten.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Die BImA ist Eigentümerin und Betreiberin nahezu aller inländischen, zivil genutzten Dienstliegenschaften des Bundes. Sie muss die Energie- und Wasserverbräuche ihrer Gebäude kennen, um die Betriebsüberwachung und damit eine energieeffiziente Nutzung der Gebäude sicherzustellen.

Beschlüsse zur Zählernachrüstung bleiben jahrelang unbeachtet

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2006 fest, dass zahlreiche Gebäude des Bundes nicht mit Zählern für Strom, Wärme und Wasser ausgestattet waren. Diese Zähler waren in vielen Fällen nur für die gesamte Liegenschaft zur Verbrauchsabrechnung vorhanden. Damit war es nicht möglich, die Verbräuche den einzelnen Gebäuden der jeweiligen Liegenschaft zuzuordnen. Er griff dieses Thema in seinen Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung im März 2008 zustimmend zur Kenntnis und forderte das damals zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auf, eine ordnungsgemäße Überwachung des Gebäudebetriebs sicherzustellen.

Das BMVBS plante daraufhin, ein Energiecontrolling für die Bundesgebäude aufzubauen. Die fehlenden Mess- und Zähleinrichtungen wollte es einbauen lassen. Im Dezember 2010 forderte die Bundesregierung die BImA auf, ein umfassendes Energiemanagement einzuführen. Das BMVBS berichtete, die BImA sei nunmehr für die Betriebsüberwachung zuständig und müsse diese neu ausrichten. Damit schloss der Bundesrechnungshof Anfang des Jahres 2012 sein Bemerkungsverfahren ab.

Die BImA führte in den Folgejahren das Energiemanagement nicht ein. Sie stattete ihre Gebäude nicht mit den erforderlichen Zählern aus. Im Jahr 2019 erklärte sie auf Nachfrage des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), bis Mitte des Jahres 2021 in den von ihr verwalteten, zivil genutzten Gebäuden alle Verbrauchsdaten detailliert erfassen zu wollen. Diese Zusage setzte die BImA nicht um.

BImA schreibt Energiedatenmanagement ohne ausreichende Planung aus

Im Mai 2022 eröffnete die BImA ein Vergabeverfahren zur Einführung eines bundesweiten Energiedatenmanagements. Damit sollen der Strom-, Wärme- und Wasserverbrauch erfasst und mit einem IT-Programm verwaltet, überwacht und ausgewertet werden. Zuvor hatte die BImA weder genau ermittelt, wie viele Zähler sie benötigt, noch hatte sie geplant, wie die Zähler einzubauen sind. Sie ging davon aus, dass ihre Gebäude mit bis zu 24 000 Zählern ausgestattet werden müssen. Für das Vergabeverfahren teilte sie das Projekt in fünf Arbeitspakete auf:

1. Erstellen von Bestandsaufnahmen in den Gebäuden und Planung des Energiedatenmanagements,
2. Beschaffung und Bereitstellung von rund 16 000 Zählern entsprechend der Bestandsaufnahmen,
3. Installation der Zähler sowie Datenanbindung der neu installierten und der rund 2 000 vorhandenen Zähler,
4. Einrichtung und Betrieb des Energiedatenmanagements sowie
5. Beschaffung, Bereitstellung und Installation von rund 6 000 optionalen Zählern.

Alle Arbeitspakete sollen von einem Auftragnehmer als „Full-Service-Dienstleistung“ erbracht werden. Damit möchte die BlmA u. a. kurze Planungs- und Ausführungszeiten ermöglichen.

Die BlmA schätzte die Bruttogesamtkosten des Energiedatenmanagements auf 81 Mio. Euro. Davon entfielen 20,7 Mio. Euro auf die optionalen Zähler. Die BlmA wies dieses Arbeitspaket separat aus, weil sie erst nach dem Aufbau des Energiedatenmanagements entscheiden will, ob in einzelnen Gebäuden zusätzliche Zähler eingebaut werden sollen. Der Vorstand der BlmA hatte dem Vorhaben zu den genannten Kosten kurz vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens zugestimmt.

BlmA schreibt unwirtschaftliche Ausführungsvariante aus

Vor der Ausschreibung verglich die BlmA für ihre Kostenabschätzung zwei Zählerarten zur Wärmemengen- und Trinkwassermessung. Beide Zählerarten messen die Durchflussmenge mit Ultraschallsensoren. Sie stellte die zu erwartenden Kosten von einzubauenden Zählern den Kosten von Geräten gegenüber, die von außen auf das Rohr geschnallt werden (Clamp-on). Die BlmA kam zu dem Ergebnis, dass die einzubauenden Zähler bei kleinen Rohr-abmessungen und die Clamp-on-Zähler bei größeren Abmessungen weniger Kosten verursachen. Trotzdem schrieb sie ausschließlich Clamp-on-Zähler aus. Mechanische Zähler zog die BlmA gar nicht in Betracht. Diese sonst üblichen Zähler sind kostengünstiger als Geräte mit Ultraschallsensoren.

Vergleichskosten deutlich niedriger als BlmA-Schätzung und Auftrag

Das BBSR hatte im Jahr 2019 für das BMF die Kosten einer Nachrüstung von Zählern ermittelt. Hochgerechnet auf den Leistungsumfang aller Arbeitspakete des Energiedatenmanagements und ergänzt um die Baupreissteigerung ergeben sich 43,1 Mio. Euro. Davon entfallen 8,8 Mio. Euro auf die optionalen Zähler.

Die BlmA schloss am Jahresende 2022 einen Vertrag über das Energiedatenmanagement mit einer Auftragssumme von 84,1 Mio. Euro. Dieser Betrag enthält nicht die optionalen Zähler. Für sie kämen 18,3 Mio. Euro hinzu. Nach dem Vertrag erhält die BlmA vom Auftragnehmer auf Grundlage seiner Bestandsaufnahme und Planung ein Angebot für jedes Gebäude. Die BlmA ruft die Leistungen einzeln ab.

Zeitdruck führt zu risikobehafteten Ausführungsfristen

Laut Ausschreibungsunterlagen sollten am 1. Dezember 2022 die Zählernachrüstung und der Aufbau der Datenerfassung für das Energiedatenmanagement beginnen. Bis zum 31. Dezember 2023 sollten alle Arbeiten abgeschlossen sein. Im Verlauf des Vergabeverfahrens

erkannte die BlmA, dass diese Planung nicht zu halten war. Nun will sie bis Ende Juni 2024 jedes Gebäude mit Zählern ausgestattet haben.

Für einige Liegenschaften gelten besondere Sicherheitsanforderungen, für die das Personal des Auftragnehmers überprüft werden muss. Die BlmA gab an, dies dauere regelmäßig acht bis zwölf Wochen, könne aber auch bis zu sechs Monate in Anspruch nehmen.

Keine Anbindung des Energiedatenmanagements an IT-System der BlmA

Die Anbindung des Energiedatenmanagements an die BlmA-Liegenschaftsdatenbank sieht der Vertrag nicht vor. Ob und wie eine Anbindung möglich ist, will die BlmA zwei Jahre nach Inbetriebnahme prüfen. Sofern sich die Anbindung dann als zweckmäßig herausstellt, will sie untersuchen, wie sie das Energiedatenmanagement in ihre IT-Landschaft überführen kann. Die BlmA gab an, die sofortige Anbindung an ihre Liegenschaftsdatenbank sei zu komplex und zeitaufwendig. Damit beziehen sich Liegenschafts- und Gebäudeenergiedaten zwar auf denselben Gebäudebestand. Sie werden jedoch bis auf Weiteres getrennt geführt.

22.2 Würdigung

Sollte das Energiedatenmanagement im Jahr 2024 vollständig in Betrieb sein, hätte der Bund seit der ersten Prüfung des Bundesrechnungshofes 18 Jahre gebraucht, um eine gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung einzurichten. Erst das BMVBS und dann die BlmA missachteten damit nicht nur den Willen des Rechnungsprüfungsausschusses, für eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung zu sorgen. Die BlmA verschleppte auch den Auftrag der Bundesregierung. Da ihr bis heute gebäudescharfe Verbrauchsdaten fehlen, kann sie einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer zivil genutzten Liegenschaften nur mit Einschränkungen sicherstellen. Es fehlen ihr zudem wichtige Daten für die energetische Gebäudebewertung und die fachliche Beurteilung der technischen Anlagen.

Trotz des langen Vorlaufs hat die BlmA das Energiedatenmanagement ohne ausreichende Planung vergeben. Weil der Auftragnehmer nun als „Full-Service-Dienstleister“ für die Planung zuständig ist, wird sie vor dem Einbau jedes Zählers die Notwendigkeit und den Umfang der Leistungen besonders genau prüfen müssen. Der Verzicht auf eine angemessene Planung birgt das Risiko von Abstimmungsschwierigkeiten. Dies kann zusammen mit den für einige Gebäude notwendigen Sicherheitsüberprüfungen zu Verzögerungen beim Aufbau des Energiedatenmanagements führen.

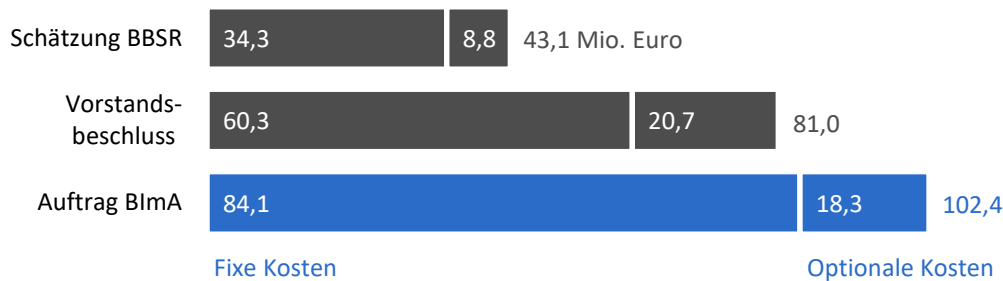
Auch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der BlmA war unzureichend. Die BlmA untersuchte nur teure Ultraschallzähler. Günstigere mechanische Zähler zog sie nicht einmal in Erwägung. Kostentreiber sind zudem der sehr eng getaktete Zeitplan und die Konzeption des Projekts als „Full-Service-Dienstleistung“. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass diese Umstände dazu geführt haben, dass das Energiedatenmanagement so teuer geworden ist. Die BlmA hat den Beschluss ihres Vorstands missachtet. Selbst wenn sie nicht alle der

6 000 optionalen Zähler abrufen, wird sie den vom Vorstand gesetzten Kostenrahmen von 81 Mio. Euro deutlich überschreiten.

Abbildung 22.1

Aufbau des Energiemanagements überteuert

Durch den selbst verschuldeten Zeitdruck, Versäumnisse bei der Planung und unwirtschaftliche Entscheidungen verursacht die BlmA hohe Mehrkosten beim Energiedatenmanagement.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BBSR, 2019 (Werte auf Leistungsumfang und Kostenstand des BlmA-Projekts hochgerechnet); Vorstandsbeschluss BlmA, 2022; Vertrag über das Energiedatenmanagement, 2022.

Die BlmA ist aufgefordert, Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses und der Bundesregierung unverzüglich und vollständig umzusetzen. Ihre jahrelangen Versäumnisse kann sie nicht mehr ausgleichen. Nun muss die BlmA wenigstens die wirtschaftliche Ausführung des Energiedatenmanagements durch den Auftragnehmer sicherstellen. Dazu muss sie vor jedem Leistungsabruf sorgfältig prüfen, welche Zähler für das jeweilige Gebäude erforderlich sind. Nur wenn die BlmA für eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle sorgt, wird sie den Abruf der Leistungen und damit die Gesamtkosten auf das notwendige Maß reduzieren können.

Nicht nachvollziehbar ist, dass die BlmA die Anbindung des Energiedatenmanagements an ihre Liegenschaftsdatenbank nicht von vornherein geplant hat. Sie muss dies unverzüglich nachholen, damit sie zeitnah über eine umfassende Datenbank verfügen kann. Damit ließe sich das Energiedatenmanagement bestmöglich unterstützen.

22.3 Stellungnahme

Die BlmA hat mitgeteilt, sie wolle zeitnah und kostenbewusst eine moderne und leistungsfähige Lösung einführen, mit der sie Energieverbrauchs- und Emissionszahlen erfassen und auswerten könne. Auf dem Weg zu einer klimaneutralen Bundesverwaltung habe sie die Einführung des Energiedatenmanagements für alle zivilen Dienstgebäude in ihrem Klimaprogramm festgeschrieben.

Für die Ausschreibung des Energiedatenmanagements seien auf Basis einer zentralen Energiedaten- und Gebäudeauswertung ein ausreichend genaues Mengengerüst ermittelt, technische Realisierungsvarianten betrachtet und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

durchgeführt worden. Der durchgängige Einbau von Clamp-on-Ultraschallzählern habe sich als wirtschaftlich erwiesen. Die einfache Montage reduziere Termin- und Kostenrisiken. Die BlmA teile daher nicht die Feststellung des Bundesrechnungshofes, sie habe das Energiedatenmanagement nicht ausreichend geplant und die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.

Die BlmA hat weiter erklärt, die von ihr ermittelten Kosten des Energiedatenmanagements ließen sich nicht mit der hochgerechneten Kostenschätzung des BBSR vergleichen. Diese bilde die technischen Bedarfe und die damit verbundenen Kosten nicht vollständig ab. Die optionalen Leistungen könne die BlmA nach der Einführung des Energiedatenmanagements abrufen, wenn einzelne Gebäude genauer betrachtet werden müssten. Einfordern könne der Auftragnehmer den Abruf jedoch nicht.

Die BlmA hat versichert, dass alle energierelevanten, von ihr verwalteten zivil genutzten Gebäude plan- und auftragsgemäß bis zum 30. Juni 2024 an das Energiedatenmanagement angebunden werden sollen. Weder aus dem Vergabeverfahren noch aus dem laufenden Projekt seien Verzögerungen durch Sicherheitsüberprüfungen erkennbar. Der Auftragnehmer halte bereits sicherheitsüberprüftes Personal vor.

Abschließend hat die BlmA zugesagt, die Anbindung des Energiedatenmanagements an die BlmA-Liegenschaftsdatenbank im Laufe des Projekts zu überprüfen.

22.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der BlmA sind nicht geeignet, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu entkräften. Die unwirtschaftlichen Ultraschallzähler, der selbst verschuldete Zeitdruck und die „Full-Service-Dienstleistung“ verteuern das Projekt erheblich. Die BlmA geht auch fehl in der Annahme, die hochgerechnete Kostenschätzung des BBSR enthalte nicht alle Leistungen. Die Kostendifferenz erklärt sich aus preiswerteren Zählern, einer ausreichenden Planung und angemessenen Umsetzungsfristen.

Zwar ist absehbar, dass die Wasser- und Energieverbräuche nach jahrzehntelangen Versäumnissen erfasst und ausgewertet werden. Die fristgerechte Fertigstellung und schnelle Inbetriebnahme des Energiedatenmanagements darf aber nicht zulasten einer genauen Überwachung und wirtschaftlichen Steuerung des Projekts gehen. Der Bundesrechnungshof verweist erneut darauf, wie wichtig jetzt eine enge Leistungs-, Termin- und Kostenkontrolle ist. Die BlmA ist dafür verantwortlich, die Kosten des Energiedatenmanagements im Rahmen des bestehenden Vertragsverhältnisses so gering wie möglich zu halten.