



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen,
das Bundesministerium der Verteidigung und
das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

zur Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen für Bundesgebäude

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 5 - 0002277

23. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
2	Umsetzung und Weiterentwicklung der Energieeffizienzfestlegungen	9
3	Würdigung	14
4	Stellungnahmen	16
5	Abschließende Würdigung	18

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

Bundesbauverwaltung *Bauverwaltungen des Bundes und der in Organleihe für den Bund tätigen Länder*

E

EGB *Effizienzgebäude_{Bund}*

ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement*

Energetischer Sanierungsfahrplan *Energetischer Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude*

Energieeffizienzfestlegungen *Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/ Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes*

EnEV *Energieeinsparverordnung*

G

GEG *Gebäudeenergiegesetz*

H

HHA *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

N

Neue RBBau *Neue Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

R

RPA *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Mit den im Jahr 2021 erlassenen Energieeffizienzfestlegungen will der Bund die Voraussetzungen für einen klimaneutralen Betrieb seiner Gebäude bis zum Jahr 2045 schaffen. Die Energieeffizienzfestlegungen geben hohe energetische Standards vor und regeln, dass bis zum Jahr 2045 alle Bestandsgebäude zu sanieren sind. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) ist für das Monitoring und die Weiterentwicklung der Energieeffizienzfestlegungen zuständig. Insbesondere die unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) stehende Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) als größte Bauherren des Bundes haben die Energieeffizienzfestlegungen umzusetzen.

In diesem Bericht weist der Bundesrechnungshof auf Hemmnisse bei der Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen hin und gibt Empfehlungen, wie die Bundesregierung sie abbauen kann.

- 0.1 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesregierung mit den Energieeffizienzfestlegungen einen grundsätzlich richtigen Neubeginn gemacht, nachdem sie den bereits ab dem Jahr 2010 aufgesetzten Energetischen Sanierungsfahrplan weitgehend ergebnislos aufgegeben hat. Die energetischen Standards werden bei Neubauten und Sanierungsvorhaben bereits angewendet. Es ist bisher aber unklar, ob die vorgesehenen Sanierungsraten erreicht werden:
- Bisher fehlt dem BMWSB der Überblick über den Stand der Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen. Es muss intensiv am Aufbau der Liegenschaftsdatenbank arbeiten, damit sie wie vorgesehen ab Ende des Jahres 2025 als Monitoring- und Steuerungsinstrument bereitsteht. Daneben muss es die Energieeffizienzfestlegungen weiterentwickeln. Beispielsweise ist zu klären, wie über den bisher ausschließlichen Fokus auf die Energieeffizienz hinaus Vorgaben oder Anreize gesetzt werden können, Bundesgebäude möglichst schnell auf die Nutzung erneuerbarer Energien umzustellen.
 - Das BMVg hat wesentliche Vorarbeiten zur Umsetzung der Energieeffizienz-Sanierungen geleistet, dann aber keine Entscheidung getroffen, ob und in welchem Umfang die BImA die Energieeffizienz-Sanierungen durchführen soll. Dies verzögerte den Beginn eines systematischen Sanierungsprozesses.
 - Obwohl die BImA eine Instandhaltungsstrategie verfolgt, ist auch hier unklar, ob sie die Sanierungsraten in naher Zukunft erreichen kann. Der bisherige Schwerpunkt ihrer Bautätigkeit liegt auf Neubaumaßnahmen. Diese sollen allerdings nach den Energieeffizienzfestlegungen die Ausnahme sein.

Das BMWSB, das BMVg und die BImA werden ihre jeweiligen Aufgaben deutlich entschlossener als bisher angehen und sich dabei besser abstimmen müssen, um in absehbarer Zeit die jährlichen Sanierungsraten und damit auch das Gesamtziel eines klimaneutralen Gebäudebetriebs erreichen zu können (Tz. 2 und 3).

- 0.2 Das BMWSB hat ausgeführt, es arbeite mit hoher Priorität und eng zusammen mit der BImA und dem BMVg an der Liegenschaftsdatenbank. Den vom Bundesrechnungshof identifizierten Weiterentwicklungsbedarf der Energieeffizienzfestlegungen hat es bestätigt.

Das BMVg hat erklärt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits grundsätzlich zu folgen. Zwischenzeitlich habe es mit der BImA eine Projektrahmenvereinbarung abgeschlossen. Die BImA werde Unterkunftsgebäude, Ladeinfrastruktur sowie Aufdach-Photovoltaikanlagen auf Liegenschaften der Bundeswehr errichten. Zudem werde sie die Infrastruktur der Bundeswehr entsprechend der in den Energieeffizienzfestlegungen vorgesehenen Raten energetisch sanieren.

Das BMF hat mitgeteilt, die BImA lege den Schwerpunkt auf die energetische Ertüchtigung der Bestandsgebäude. Dennoch seien auch Neubaumaßnahmen in den letzten Jahren notwendig gewesen. Das BMF hat zugesagt, mit der BImA den Arbeitsschwerpunkt noch stärker auf die energetische Sanierung der Bestandsliegenschaften zu fokussieren. (Tz. 4)

- 0.3 Die Stellungnahmen lassen erkennen, dass das BMWSB, das BMF und das BMVg sowie die BImA sich nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten um einen gemeinsamen Weg zur Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen bemühen. Entscheidend ist nun Folgendes:

- Das BMWSB muss die Liegenschaftsdatenbank möglichst schnell fertigstellen, da ohne sie die Sanierungsraten nicht nachgehalten werden können. Auch die Weiterentwicklung der Energieeffizienzfestlegungen muss es entschlossen angehen.
- Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass BMVg und BImA die Rahmenvereinbarung geschlossen haben. Damit besteht nun Klarheit über Zuständigkeiten und der Sanierungsprozess kann anlaufen. Die Rahmenvereinbarung ändert jedoch nichts daran, dass das BMVg letztverantwortlich dafür bleibt, zügig die vorgesehenen Sanierungsraten auf seinen Liegenschaften zu erreichen und die Energieeffizienzfestlegungen fristgerecht umzusetzen.
- Die Aufgabe, die zivilen und militärischen Bundesgebäude energetisch zu sanieren, liegt nunmehr fast vollständig bei der BImA. Ob sie dem organisatorisch, finanziell und fachlich gewachsen ist, bleibt abzuwarten. Die bisherige Investitionsplanung der BImA legt auf Grund der dominierenden Neubauprojekte nahe, dass sie die Bestandsgebäude im Wesentlichen im Zuge der Bauunterhaltung energetisch ertüchtigen will. Das BMF muss sich darüber Klarheit verschaffen, ob dieser Weg zielführend ist und falls erforderlich rechtzeitig mit den verfügbaren Instrumenten Rechtsaufsicht und Haushaltsplanung gegensteuern. (Tz. 5)

1 Vorbemerkungen

Ausgangslage

Deutschland hat sich mit dem Beitritt zum Pariser Klimaschutzübereinkommen und auf europäischer Ebene verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen zu mindern. Ziel der deutschen Klimapolitik ist es, die Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % gegenüber dem Stand des Jahres 1990 zu senken. Bis zum Jahr 2045 soll Deutschland netto-treibhausgas-neutral sein, die Bundesverwaltung bereits im Jahr 2030. Diese Ziele sind im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgeschrieben. Der Deutsche Bundestag hat das KSG im Jahr 2019 beschlossen und im Jahr 2021 verschärft. Damit seine Verwaltung möglichst schnell klimaneutral wird, muss der Bund Treibhausgasemissionen in erster Linie vermeiden, ansonsten reduzieren und die verbleibenden Emissionen spätestens ab 2030 kompensieren.¹

Eine besondere Rolle beim Klimaschutz spielt der Gebäudesektor. 7 % der nationalen Treibhausgas-Emissionen wurden im Jahr 2014 durch die Herstellung, Errichtung und Modernisierung der Wohn- und Nichtwohngebäude und durch die direkten Emissionen der Bauwirtschaft verursacht (Anteil Hochbau).² Hinzu kommen Emissionen durch vorgelagerte Prozesse im In- und Ausland sowie vor allem durch den Betrieb der Gebäude. Insgesamt werden rund 40 % der weltweiten Treibhausgasemissionen durch den Gebäudesektor verursacht.³

Die Bundesregierung hat der öffentlichen Hand im Klimaschutzprogramm 2030 eine Vorbildfunktion zugewiesen. Sie forderte, dass ihre Gebäude „in den Bereichen Energieeffizienz, Klimaschutz und Nachhaltiges Bauen“ für den gesamten Gebäudebestand vorbildhaft sind. Die Gebäude sollen demonstrieren, dass die klimapolitischen Ziele im Einklang mit Kosteneffizienz und Funktionalität von Baumaßnahmen umgesetzt werden können.⁴ In Folge erarbeitete die Bundesregierung unter Federführung des damals für den Bundeshochbau zuständigen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) die Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes (Energieeffizienzfestlegungen).

Das Bundeskabinett hat die Energieeffizienzfestlegungen im August 2021 beschlossen. Sie gelten für zivile und militärische Gebäude des Bundes und übertreffen die allgemeinen gesetzlichen Anforderungen zur Senkung des Energiebedarfs in der Nutzungsphase. Die

¹ „Roadmap klima- und treibhausgasneutrale Bundesverwaltung“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Stand 1. Dezember 2023.

² Umweltfußabdruck von Gebäuden in Deutschland - Kurzstudie zu sektorübergreifenden Wirkungen des Handlungsfelds „Errichtung und Nutzung von Hochbauten“ auf Klima und Umwelt, BBSR-Online-Publikation Nummer 17/2020.

³ UN Environment Program, 2023 Global Status Report for Buildings and Construction; Klimaschutzbericht 2021 nach § 10 Absatz 1 KSG, Tz. 2.4.

⁴ Nummer 3.4.2.6 Klimaschutzprogramm 2030 (Vorbildfunktion Bundesgebäude), Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019; Nummer 6 (Vorbildfunktion Bundesgebäude) der Energieeffizienzstrategie 2050, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 12/2019.

Bestandsgebäude des Bundes sollen bis zum Jahr 2045 energetisch saniert werden. Die vorgesehene Sanierungsrate⁵ betrug im Jahr 2022 zunächst 1 % und soll bis zum Jahr 2030 auf 5 % jährlich steigen. Bei dieser Rate bleibt es bis zum Jahr 2045. Neubauten sollen wegen der erheblichen Klimawirkung im Herstellungsprozess die absolute Ausnahme sein; sie werden als Ultima Ratio bezeichnet.⁶ Für die Bestandsgebäude waren – soweit noch nicht vorhanden – bis März 2023 Energiebedarfsausweise aufzustellen und öffentlich zugänglich zu machen. Zudem ist für die Energieeffizienzmaßnahmen ein Monitoring mit einer bundesweit einheitlichen Liegenschaftsdatenbank durchzuführen. Die Energiebedarfsausweise sollten dafür als Datenbasis dienen. Nach dem Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung sollen die Energieeffizienzfestlegungen auch Maßstab für das Ambitionsniveau sein, mit dem die Länder und Kommunen die Anforderungen der Europäischen Union im Gebäudesektor umsetzen.

Das aktuelle Vorhaben ist nicht der erste Versuch der Bundesregierung, den Energiebedarf und die Klimawirkungen ihrer Gebäude zu verringern. Sie hatte bereits im Jahr 2010 beschlossen, einen Energetischen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude (Energetischer Sanierungsfahrplan) mit liegenschaftsbezogenen Konzepten zu erarbeiten. Damit wollte sie den Wärmebedarf bis zum Jahr 2020 um 20 % reduzieren und bis zum Jahr 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand erreichen. Die Bundesregierung setzte den Entwurf des Energetischen Sanierungsfahrplans nicht in Kraft, weil sich das BMI und das BMF nicht über Fragen der Wirtschaftlichkeit und Finanzierung einigen konnten.⁷

Der Bundesbau nach der Reform

Die Bundesregierung hat in der aktuellen Legislaturperiode den Bundesbau reformiert. Im Oktober 2022 hat sie die grundsätzlich überarbeitete Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (Neue RBBau) eingeführt. Im Dezember 2022 beschloss der Deutsche Bundestag die Novellierung der Gesetze über die BImA und über das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).⁸ Dadurch haben sich die Zuständigkeiten und Geschäftsprozesse im Bundesbau erheblich verändert. Die Bundesregierung erwartet durch die Reform einen geringeren Aufwand für Baumaßnahmen und eine Verkürzung der durchschnittlichen Projektlaufzeit um etwa ein Drittel.⁹

⁵ Nach Abschnitt H der Energieeffizienzfestlegungen bezogen auf die beheizte und/oder gekühlte Nettogrundfläche.

⁶ Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes, Beschluss des Bundeskabinetts vom 25. August 2021.

⁷ Den Stand des Vorhabens im Jahr 2018 hat der Bundesrechnungshof in einem Bericht nach § 88 (Bundeshaushaltsordnung (BHO)) dargestellt (Gz.: II 5 - 2014 - 0334 vom 2. Juli 2018), abrufbar unter [bundesrechnungshof.de](https://www.bundesrechnungshof.de)

⁸ Gesetz zur Modernisierung des Bundesbaus vom 19. Dezember 2022.

⁹ Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Modernisierung des Bundesbaus, Bundestagsdrucksache 20/4284 vom 7. November 2022.

Das BMWSB ist nicht mehr wie zuvor in die operative Durchführung von Bauaufgaben eingebunden, sondern primär zuständig für die übergeordneten baupolitischen und baukulturellen Vorgaben und Standardsetzungen für den Bundesbau, zu denen z. B. auch die Energieeffizienzfestlegungen gehören.

Die BImA hat weitreichende neue Aufgaben erhalten. Sie hat das Liegenschaftsvermögen des Bundes u. a. unter Berücksichtigung der Ziele im KSG sowie der Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude bei der energetischen Sanierung zu verwalten.¹⁰ Die Bundesregierung hat der BImA die Zuständigkeit für die in Organleihe für den Bund tätigen Bauverwaltungen der Länder übertragen. Sie ist Bauherrin bei den im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement verwalteten zivilen Dienstgebäude des Bundes. Zudem ist sie zuständig für die Bauunterhaltung bei der Bundeswehr und die nicht militärischen Baumaßnahmen des BMVg.

Das BMVg trägt weiter die Gesamtverantwortung für die militärischen Baumaßnahmen der Bundeswehr.¹¹

Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof befasst sich seit längerem mit dem Klimaschutz im Gebäudesektor. So hat er in einer Bemerkung darauf aufmerksam gemacht, dass der Bund bei Planungswettbewerben seine Ziele im Hinblick auf nachhaltiges und wirtschaftliches Bauen in stärkerem Maße durchsetzen muss.¹² In einer weiteren Bemerkung hat er aufgezeigt, wie der Bund mit einer zeitgemäßen Nutzung seiner Büroflächen erhebliche Haushaltsmittel sparen und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann.¹³ Dies führte dazu, dass das BMF neue und sehr sparsame Flächenvorgaben für Büronutzungen bei Neuunterbringungen eingeführt hat und zusammen mit den Ressorts an einem Programm zum Abbau von Büroflächen im Gebäudebestand arbeitet.

Seit dem Jahr 2022 hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie das BMWSB, das BMVg und die BImA die Energieeffizienzfestlegungen umsetzen. Zwei Feststellungen hat er in seinen Bemerkungen thematisiert: Zum einen hat er Verzögerungen und hohe Kosten beim Aufbau des Energiedatenmanagements der BImA kritisiert. Erst wenn alle von der BImA verwalteten, zivilen Dienstgebäude mit Energiezählern ausgestattet sind, wird sie eine energieeffiziente Nutzung sicherstellen können.¹⁴ Zum anderen hat er auf Versäumnisse des BMWSB bei

¹⁰ § 1 Absatz 1 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG).

¹¹ Daneben gibt es weitere Bauherren im Bundesbau (Nummer 3.2 Neue RBBau) und Adressaten der Energieeffizienzfestlegungen (Abschnitt A), die nicht Gegenstand dieses Berichts sind.

¹² Bemerkung 2022 – Hauptband: Nachhaltiges und wirtschaftliches Bauen: Bund ignoriert seine Ziele bei Planungswettbewerben, BT-Drs. 20/4880 Nr. 16.

¹³ Bemerkung 2022 – Ergänzungsband: Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren, BT-Drs. 20/6530 Nr. 22.

¹⁴ Bemerkung 2023 – Hauptband: Energiemanagement der BImA für Bundesgebäude: viel zu spät und deutlich zu teuer, BT-Drs. 20/9700 Nr. 22.

der Liegenschaftsdatenbank hingewiesen, mit der es u. a. die Sanierungsraten¹⁵ nach den Energieeffizienzfestlegungen ermitteln soll. Obwohl die Liegenschaftsdatenbank spätestens Ende des Jahres 2025 funktionsfähig sein muss, hatte das BMWSB in den vergangenen zwei Jahren fast nichts unternommen, um sie zu konzipieren und mit der BImA und weiteren Stellen zusammenzuarbeiten, die die benötigten Daten bereits vorhalten oder ermitteln können.¹⁶ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) hat in beiden Fällen der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Er hat BImA und BMWSB aufgefordert alles Erforderliche zu tun, damit das Energiedatenmanagement und die Liegenschaftsdatenbank zügig genutzt werden können.

In diesem Bericht hält der Bundesrechnungshof fest, welche Hemmnisse bei der Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen noch bestehen und gibt Empfehlungen, wie die Bundesregierung diese Hemmnisse abbauen kann.

2 Umsetzung und Weiterentwicklung der Energieeffizienzfestlegungen

Zuständigkeiten nicht überall abschließend geklärt

Das BMI als vormals für den Bundesbau zuständiges Ministerium führte die Energieeffizienzfestlegungen im August 2021 ein. Das BMWSB hat in der aktuellen Legislaturperiode die Zuständigkeit für den Bundesbau übernommen und ist auch nach der Reform Bundesbau für das Monitoring und die Evaluierung der Energieeffizienzfestlegungen verantwortlich.¹⁷

Nach der Reform Bundesbau ist die BImA für die fach- und termingerechte Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen bei den zivilen Gebäuden zuständig, die sie im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement (ELM) betreut. Bei der Durchführung der Bauaufgaben ist sie Bauherrin und bedient sich in der Regel der Bauverwaltungen des Bundes und der in Organleihe für den Bund tätigen Länder (Bundesbauverwaltung). Das BMF führt die Rechtsaufsicht über die BImA.

Das BMVg machte die Energieeffizienzfestlegungen im März 2022 in seinem Geschäftsbereich bekannt. Auch hier ist die BImA Eigentümerin der Gebäude und zuständig für die Bauunterhaltung und die nicht militärischen Baumaßnahmen. Bauherr für die militärischen Baumaßnahmen ist das BMVg. Es erklärte, die Bundeswehr werde mit dem militärischen Gebäudebestand in Kooperation mit der BImA einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen des Ziels der Klimaneutralität Deutschlands bis zum Jahr 2045 leisten müssen.

¹⁵ Siehe Tz. 1 (Ausgangslage).

¹⁶ Bemerkung 2023 – Ergänzungsband: Bund kann Klimaschutzmaßnahmen für seine Gebäude nicht steuern: BMWSB verschleppt Liegenschaftsdatenbank, BT-Drs. 20/11000 Nr. 35.

¹⁷ Abschnitt I. der Energieeffizienzfestlegungen (Monitoring und Evaluierung).

Seit Sommer 2022 führten BMVg und BlmA Gespräche über eine mögliche Übertragung von Bauaufgaben auf die BlmA. Im November 2022 erklärten sie gegenüber dem Bundesrechnungshof, eine Aufgabenübertragung sei nicht vorteilhaft. So stehe die BlmA u. a. vor den gleichen Herausforderungen bei der Personalrekrutierung wie das BMVg und die Bundesbauverwaltung. Sofern die BlmA aber gute Erfahrungen beispielsweise mit dem geplanten seriellen Sanieren¹⁸ bestimmter Gebäudetypen im zivilen Bereich mache, sei es sinnvoll, ein solches Verfahren auch für Gebäude der Bundeswehr anzuwenden. Im Januar 2024 teilte das BMVg dem Bundesrechnungshof mit, inzwischen hätten sich die Rahmenbedingungen geändert. Es sei zurzeit mit den Herausforderungen der Landesverteidigung einschließlich der daraus erwachsenden Bauaufgaben vollständig ausgelastet. Vor diesem Hintergrund habe es die Gespräche mit der BlmA wieder aufgenommen und ein Konzept entwickelt. Danach solle das BMVg nur noch kurzfristig und einfach umsetzbare Energieeffizienzmaßnahmen durchführen. Die BlmA solle sich als Eigentümerin um die Sanierung des Gebäudebestands kümmern. BMVg und BlmA beabsichtigten, im ersten Quartal 2024 eine schriftliche Vereinbarung über ihre Zusammenarbeit zu schließen. Bis Mai 2024 lag die Vereinbarung nicht vor.

Uneinheitliche Planungsansätze und Datengrundlagen

Bereits im Juni 2021 hatte das BMI als damals für den Bundesbau zuständiges Bundesministerium, kurz bevor das Bundeskabinett die Energieeffizienzfestlegungen beschlossen hat, eine Stelle der Bundesbauverwaltung mit dem Aufbau der bundesweiten Liegenschaftsdatenbank zum Monitoring, zur begleitenden Erfolgskontrolle und zur Wirkungsbewertung der Energieeffizienzmaßnahmen beauftragt. Dazu sollte die für den Energetischen Sanierungsfahrplan aufgebaute Datenbank mit Angaben aus den Energiebedarfsausweisen erweitert werden. Energiebedarfsausweise informieren über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes. Sie enthalten u. a. Angaben über den Jahres-Primärenergiebedarf¹⁹ und den baulichen Wärmeschutz.

Nachdem das BMI den Aufbau der Liegenschaftsdatenbank im Sommer 2021 angestoßen hatte, blieb es und als sein Nachfolger das BMWSB mehr als zwei lang Jahre nahezu untätig. Bis zum Jahresanfang 2024 lagen weder ein Konzept für die Liegenschaftsdatenbank noch die Energiebedarfsausweise vor. Der RPA hat das BMWSB aufgrund der Bemerkung des

¹⁸ Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle definiert seriell Sanieren als die energetische Sanierung von bestehenden Gebäuden mittels vorgefertigter Fassaden- und Dachelemente einschließlich damit verbundener Anlagentechnik (z. B. Wärmepumpenmodule). Die Elemente weisen dabei einen so hohen Vorfertigungsgrad abseits der Baustelle auf, dass sich im Vergleich zur herkömmlichen Sanierung der zeitliche Aufwand vor Ort deutlich reduziere (https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Seriell_Sanieren/serielles_sanieren_node.html, abgerufen am 29. Mai 2024).

¹⁹ § 3 Gebäudeenergiegesetz – Der Jahres-Primärenergiebedarf umfasst den jährlichen Gesamtenergiebedarf eines Gebäudes, der zusätzlich zum Energiegehalt der eingesetzten Energieträger und des elektrischen Stroms auch die vorgelagerten Prozessketten bei der Gewinnung, Umwandlung, Speicherung und Verteilung mittels Primärenergiefaktoren einbezieht.

Bundesrechnungshofes²⁰ aufgefordert, alles Erforderliche zu tun, damit zum Jahresende 2025 wie geplant eine Datenbank zur Verfügung steht, die den gesamten Gebäudebestand des Bundes mit seinem energetischen Zustand abbildet.

Die BImA und das BMVg setzen die Energieeffizienzfestlegungen seit ihrer Einführung bei Sanierungen und Neubauten um. Die Sanierungsraten beziehen sich auf die beheizte und gekühlte Nettogrundfläche. Um die vorgegebenen Raten bei einem wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln zu erreichen, müssen die Bauherren systematisch vorgehen und die Sanierungsvorhaben sinnvoll priorisieren.

Die BImA betreibt für ihre Verwaltungs- und Bewirtschaftungsaufgaben, die Instandhaltungsstrategie sowie für das im Aufbau befindliche Energiedatenmanagement verschiedene Datenbanken. Die Klimaneutralität der von ihr bewirtschafteten Dienstgebäude plant sie, mit ihrer Instandhaltungsstrategie zu erreichen. Dazu erfasst sie den Zustand der Bestandsgebäude, ordnet ihn einer von sechs Zustandsklassen zu und definiert soweit erforderlich eine höhere, durch bauliche Maßnahmen zu erreichende Ziel-Zustandsklasse.²¹ Die BImA hielt es weder für erforderlich noch innerhalb der in den Energieeffizienzfestlegungen vorgegebenen Frist von 18 Monaten für machbar, Energiebedarfsausweise für alle Bestandsgebäude aufstellen zu lassen.

Das BMF schließt jährlich Zielvereinbarungen mit dem Vorstandsvorsitzenden der BImA ab. Er berichtet dem Verwaltungsrat über die Zielerreichung mit Quartalsberichten. Eines der im Jahr 2023 vereinbarten Ziele lautete: „Beginn der Maßnahmen, um die Gebäudefläche in den energetischen Zustandsklassen 1 und 2 um 400 000 m² Bruttogrundfläche zu steigern.“

Die BImA berichtet regelmäßig dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (HHA) zum Stand ihrer Bauprojekte. Die Übersicht orientiert sich an ihrem Investitionsplan und enthält alle Bauprojekte mit einer aktuellen Projektkostenprognose von mehr als sechs Millionen Euro. Der Bericht zum 31. Oktober 2023 enthielt 143 Bauprojekte. Bei rund drei Viertel dieser Bauprojekte handelte es sich um Neu-, Erweiterungs- oder Ersatzbauten, etwa ein Viertel entfiel auf Sanierungs-, Modernisierungs- oder Umbauprojekte. Die Umsetzung dieser Bauprojekte wird sich bis zum Jahr 2028 und später erstrecken. Der für das Jahr 2023 geplante Mittelabfluss von 410 Mio. Euro lag in der Größenordnung der Ausgaben für zivile Große Baumaßnahmen der Vorjahre. Er soll kontinuierlich auf 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2026 steigen.

²⁰ Siehe Tz. 1 (Prüfungen des Bundesrechnungshofes).

²¹ Die Ist- und Ziel-Zustandsklassen werden für die drei Dimensionen Bauzustand, energetischer Zustand und Barrierefreiheit festgelegt. Die Skala des energetischen Zustands ist wie folgt gegliedert:

ZK-E1: Zustand modellhaft, entspricht dem Energie-Plus-Haus.

ZK-E2: Zustand vorbildhaft, entspricht den Energieeffizienzfestlegungen.

ZK-E3: Zustand befriedigend, entspricht dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) von 2020 für Neubauten.

ZK-E4: Zustand ausreichend, entspricht der Energieeinsparverordnung (EnEV) von 2013.

ZK-E5: Zustand stark sanierungsbedürftig, entspricht der Wärmeschutzverordnung (WSVO) von 1995.

ZK-E6: Zustand ungenügend, umfassende Grundinstandsetzung oder Erneuerung des Bauwerks notwendig.

Das BMVg hat im Jahr 2022 ein Konzept zur Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen erarbeiten lassen. Den weiterführenden Umsetzungsfahrplan gliederte es in kurz- und mittelfristige Vorhaben. Bei den kurzfristig umsetzbaren Vorhaben handelt es sich um kleinere Bauleistungen und organisatorische Maßnahmen²², die das BMVg mit eigenem Personal durchführen will. Für die mittelfristigen Maßnahmen identifizierte es die 100 Liegenschaften mit dem schlechtesten Bauzustand, den höchsten Energieverbräuchen und der größten Nettogrundfläche. Es bewertete und reihte die Liegenschaften nach verschiedenen Kriterien und nach dem aktuellen Stand der weiteren baulichen Planungen. Das BMVg erklärte, der energetische Zustand seiner Liegenschaften sei ihm gut bekannt. Die Verbrauchsdaten würden zu großen Teilen mit Hilfe der Gebäudeautomation aufgezeichnet und überwacht. Daher sei es aus seiner Sicht nicht notwendig und damit auch nicht wirtschaftlich, Energiebedarfsausweise ausstellen zu lassen.

Das BMVg stellte den Umsetzungsfahrplan bis März 2023 fertig. Die Liste der 100 Liegenschaften, für die die mittelfristigen Maßnahmen vorgesehen sind, sei Basis der weiteren Abstimmungen mit der BImA. Das BMVg verfolgte sie daher wegen der fortdauernden Verhandlungen nicht weiter.

Sanierungsrate mit hohen Anforderungen

Gebäude, die treibhausgasneutral betrieben werden sollen, erfordern einen möglichst geringen Energiebedarf und den Einsatz erneuerbarer Energien. Mit den Energieeffizienzfestlegungen hat die Bundesregierung für Bundesgebäude ausschließlich Anforderungen zur Senkung des Energiebedarfs in der Nutzungsphase festgelegt, nicht jedoch Anforderungen an eine klimaneutrale Energieversorgung. Damit die Energieeffizienzfestlegungen eingehalten werden können, sind Transmissionswärmeverlust²³ und Jahres-Primärenergiebedarf²⁴ eines Gebäudes zu reduzieren. Geringe Transmissionswärmeverluste sind mit einem umfassenden baulichen Wärmeschutz zu erreichen, ein geringer Primärenergiebedarf durch den Einsatz erneuerbarer Energien.

Gebäude halten die Energieeffizienzfestlegungen ein, wenn

- sie mindestens als Effizienzgebäude_{Bund} (EGB) 40 errichtet wurden oder
- sie nach einer Sanierung die Anforderung an ein EGB 55 erfüllen oder

²² Z. B. das Dämmen von Kellerdecken oder obersten Geschossdecken, der Austausch von Beleuchtungsanlagen gegen LED-Technik oder Nutzerschulungen zum Energiesparen.

²³ Der Transmissionswärmeverlust gibt Auskunft darüber, wie viel Wärme durch die Gebäudehülle verloren geht.

²⁴ § 3 Nummer 15 GEG: Der Jahres-Primärenergiebedarf ist der jährliche Gesamtenergiebedarf eines Gebäudes, der zusätzlich zum Energiegehalt der eingesetzten Energieträger und von elektrischem Strom auch die vorgelagerten Prozessketten bei der Gewinnung, Umwandlung, Speicherung und Verteilung mittels Primärenergiefaktoren einbezieht.

- für sie nach einer Komplettsanierung der Standard EGB 55 in streng geregelten Ausnahmefällen nicht erreichbar ist.²⁵

Bestandsgebäude des Bundes, bei denen einzelne Bauteile zwar energetisch saniert wurden oder die mit neuer Anlagentechnik klimaneutral versorgt werden, die aber nicht die Anforderungen an ein EGB 55 erfüllen, fließen nicht in die Sanierungsrate ein.

Die Standards EGB 40 und EGB 55 beschreiben u. a. den Jahres-Primärenergiebedarf, den die Neubauten und sanierten Gebäude des Bundes im Betrieb nicht überschreiten dürfen. Er darf höchstens 40 % bzw. 55 % des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Neubaus nach dem allgemeinen gesetzlichen Standard betragen, der im Gebäudeenergiegesetzes (GEG) vom August 2020 geregelt war. Dieser gesetzliche Standard war für Neubauten auf 75 % eines im GEG definierten Referenzgebäudes begrenzt.²⁶ Bezogen auf das Referenzgebäude (= 100 %) darf der berechnete Jahres-Primärenergiebedarf folglich bei maximal 30 % (EGB 40)²⁷ und 41,25 % (EGB 55)²⁸ liegen.²⁹ Das GEG ist auf alle Gebäude anzuwenden, die nach ihrer Zweckbestimmung unter Einsatz von Energie beheizt oder gekühlt werden.

Der Deutsche Bundestag hat im Oktober 2023 das GEG verschärft. Danach darf der Jahres-Primärenergiebedarf eines Neubaus nur noch 55 % des Referenzgebäudes nach GEG betragen. Die Energieeffizienzfestlegungen beziehen sich weiterhin auf das GEG 2020 und damit auf den damals geltenden gesetzlichen Standard von 75 % des Referenzgebäudes.

Sowohl das GEG 2020 als auch das aus dem Jahr 2024 erlauben für zu sanierende Gebäude einen Jahres-Primärenergiebedarf von 140 % des Referenzgebäudes.

Einen Überblick über die Anforderungen des GEG an den Jahres-Primärenergiebedarf im Vergleich zu denen der Energieeffizienzfestlegungen gibt die Abbildung 1.

²⁵ Ausnahmen sind nach Abschnitt G der Energieeffizienzfestlegungen nur möglich, wenn die Umsetzung der Effizienzanforderungen im Einzelfall objektiv technisch oder rechtlich unmöglich ist, einer bestimmungsgemäßen Nutzung wesentlich entgegensteht oder ihre Umsetzung wirtschaftlich offensichtlich außer Verhältnis zur Zielerreichung steht.

²⁶ Abschnitt C Energieeffizienzfestlegungen (Energieanforderungen).

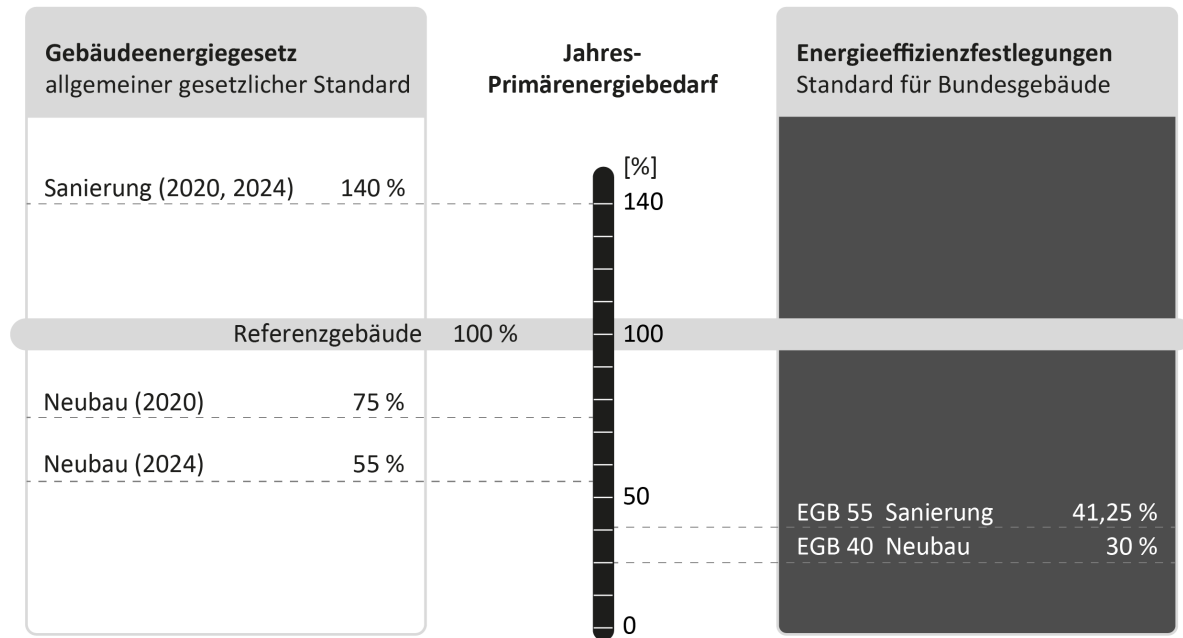
²⁷ $EGB\ 40 = (40\ \% \text{ Neubau} / 100\ \% \text{ Referenzgebäude}) \times 75\ \% \text{ Neubau} = 30\ \% \text{ des Referenzgebäudes.}$

²⁸ $EGB\ 55 = (55\ \% \text{ Neubau} / 100\ \% \text{ Referenzgebäude}) \times 75\ \% \text{ Neubau} = 41,25\ \% \text{ des Referenzgebäudes.}$

²⁹ Maximal zulässiger Jahres-Primärenergiebedarf für Neubau errechnet nach EnEV 2013 = 100 %; Neubau nach EnEV 2016 und GEG 2020 = 75 % von EnEV 2013.

Abbildung 1

Unübersichtliche Vorgaben zum Jahres-Primärenergiebedarf
 Bezugsgröße des GEG ist das Referenzgebäude. Bezugsgröße der EGB ist der Neubau gemäß GEG 2020 mit einem Primärenergiebedarf von 75 % des Referenzgebäudes.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Energieeffizienzfestlegungen, GEG.

Der Gesetzgeber hat die Anforderungen an den Wärmeschutz und die Gebäudetechnik bei Neubau- und Sanierungsmaßnahmen in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich erhöht. Ausgehend von der in den 1990er-Jahren erlassenen Wärmeschutzverordnung verschärfte er im Abstand von jeweils ungefähr fünf Jahren die energetischen Anforderungen in mehreren Überarbeitungen der im Jahr 2002 in Kraft getretenen Energieeinsparverordnung (EnEV). Seit dem Jahr 2020 sind sie im GEG geregelt, das zuletzt 2024 novelliert wurde.

3 Würdigung

Die schnelle und vorbildhafte energetische Sanierung der Bundesgebäude ist eine wichtige und herausfordernde Aufgabe. Das BMWSB steht in der Verantwortung, die Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen fortlaufend zu überwachen, sie weiterzuentwickeln sowie etwaige Hindernisse aufzuzeigen und an ihrer Beseitigung mitzuwirken. Auch wenn die Energieeffizienzfestlegungen im laufenden Geschäft des Bundesbaus seit ihrer Einführung angewendet werden, besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei den Beteiligten noch kein ausreichendes, gemeinsames Verständnis der Gesamtaufgabe, in einem strukturierten Prozess die Klimaneutralität des Gebäudebestands des Bundes zu erreichen.

Nach den Erfahrungen mit dem gescheiterten Sanierungsfahrplan ist es verständlich, dass die Bundesregierung mit den Energieeffizienzfestlegungen einen pragmatischeren und

flexibleren Ansatz gewählt hat. Gleichwohl bleibt es erforderlich, planvoll vorzugehen, um die vorgegebenen Sanierungsraten wirtschaftlich zu erreichen. Die Voraussetzungen dafür dürften schon jetzt zumindest teilweise vorliegen, insbesondere auch deshalb, weil die BImA und das BMVg für den Großteil ihrer Gebäude über hinreichende Daten für eine fachkundige Auswahl der Sanierungsobjekte verfügen. Deshalb sollte sich das BMWSB mit den betroffenen Stellen darüber verständigen, ob das Erstellen von Energiebedarfsausweisen als eine der Grundlagen der Liegenschaftsdatenbank noch notwendig ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind Energiebedarfsausweise nur dann erforderlich, wenn keine Gebäudedaten vorliegen oder, wie im GEG vorgesehen, nach Fertigstellung einer Baumaßnahme.

Die Liegenschaftsdatenbank wird das zentrale Instrument zur Steuerung und zum Monitoring der Energieeffizienzfestlegungen für die Gesamtheit der zu sanierenden Bundesgebäude sein. Das BMWSB hat viel Zeit für ihren Aufbau verloren. Damit die Liegenschaftsdatenbank wie vorgesehen zum Jahresende 2025 funktionsfähig ist, müssen, dem Beschluss des RPA entsprechend, unverzüglich alle bereits vorhandenen Daten zusammengeführt und noch benötigte Daten erfasst werden. Dazu müssen die Beteiligten uneingeschränkt zusammenarbeiten. Unkooperatives Verhalten wie z. B. das Zurückhalten von Daten würde zu weiteren Verzögerungen führen und die Ziele der Energieeffizienzfestlegungen gefährden.

Das BMVg hat mit dem Umsetzungskonzept und dem darauf aufbauenden Umsetzungsfahrplan inhaltlich überzeugende Vorarbeiten geleistet. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es jedoch nicht gelungen ist, die Frage zu klären, ob die BImA einen Teil der Bauaufgaben übernehmen soll. So ging für einen Einstieg in den Sanierungsprozess viel Zeit verloren. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass das BMVg und die BImA die Verhandlungen über die Zuständigkeiten zügig abschließen. Bei Übertragung der Durchführungsverantwortung für die Energieeffizienzsanierungen vom BMVg auf die BImA muss die BImA die Vorarbeiten des BMVg aus dem Umsetzungskonzept und dem Umsetzungsfahrplan vollumfänglich nutzen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden.

Für den bisherigen Aufgabenbereich der BImA im zivilen Bundesbau ist noch nicht erkennbar, wie die BImA die Energieeffizienzsanierungen fristgerecht umsetzen will:

- Die Aussagekraft der Messkriterien, die das BMF zur Verbesserung des energetischen Gebäudezustands in der Zielvereinbarung mit dem Vorstandsvorsitzenden der BImA vereinbart hat, ist zu gering. Statt dem in den Energieeffizienzfestlegungen verwendeten Maßstab „beheizte und gekühlte Nettogrundfläche“ wird die Einheit „Bruttogrundfläche“ verwendet. Zudem ist nicht definiert, was unter „Beginn der Maßnahmen“ zu verstehen ist. Relevant ist ausschließlich die Fertigstellung von energetischen Sanierungsmaßnahmen bezogen auf die beheizte und gekühlte Nettogrundfläche. Das BMF muss die Zielvereinbarung so anpassen, dass sie hinsichtlich der in den Energieeffizienzfestlegungen definierten Sanierungsraten aussagekräftig wird.
- Im Widerspruch zur Vorgabe, dass Neubauten die Ultima Ratio darstellen sollen, werden sie in den nächsten Jahren einen Umfang erreichen, der den der letzten Jahrzehnte deutlich übertrifft. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, wie vorgesehen der Sanierung von Bestandsgebäuden Vorrang einzuräumen.

- Die Aufgaben der BImA würden mit der Übernahme von Sanierungsprojekten des BMVg erheblich erweitert werden. Der Aufbau der erforderlichen Strukturen würde Kapazitäten binden, die dann nicht mehr für das bisherige Kerngeschäft zur Verfügung stünden.

Die Energieeffizienzfestlegungen sind auf das energetische Sanieren der Gebäude des Bundes fokussiert, nicht jedoch auf die zügige Umstellung zu einer klimaneutralen Energieversorgung. In die Sanierungsrate der Energieeffizienzfestlegungen fließen nur Gebäude ein, die den geforderten Energieeffizienz-Standard vollständig erreicht haben. Gebäude, die diesem Standard nicht entsprechen, aber klimaneutral versorgt und betrieben werden, bleiben in der Sanierungsrate unberücksichtigt. Ziel des KSG ist jedoch die Klimaneutralität. Es fehlen Vorgaben oder Anreize, Bundesgebäude möglichst schnell auf die Nutzung erneuerbarer Energien umzustellen. So sollten Gebäude mit einem hohen Effizienzstandard nach Möglichkeit treibhausgasneutral versorgt werden, auch dann, wenn sie noch nicht den Anforderungen der Energieeffizienzfestlegungen entsprechen. Das BMWSB sollte zudem Gebäude, die klimaneutral versorgt werden, ebenfalls in einer Sanierungsrate ausweisen. Dies würde die angestrebte Vorbildfunktion unterstützen.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die in den Energieeffizienzfestlegungen verwendeten Bezeichnungen „EGB 40“ für Neubaumaßnahmen und „EGB 55“ für Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich der erforderlichen Unterschreitung des Jahres-Primärenergiebedarfs für missverständlich. Die geforderten energetischen Qualitäten von Bundesgebäuden sind wesentlich höher, als die Bezeichnungen vermuten lassen. Zudem beziehen sie sich nicht auf das aktuell geltende GEG. Dies erschwert die Verständlichkeit und damit die Vermittelbarkeit hinsichtlich der Vorbildwirkung. Es ist nicht erkennbar, wie ambitioniert die Ziele des Bundes sind. Zum Beispiel macht der Begriff EGB 55 nicht deutlich, dass der Bund bei der Sanierung von Bestandsgebäuden höhere Anforderungen erfüllen muss als private Bauherren bei einem Neubau. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMWSB, die Energieeffizienzfestlegungen zeitnah weiterzuentwickeln. Es sollte die Bezeichnungen der Standards für die Öffentlichkeit unmissverständlich überarbeiten, um so die Vorbildwirkung des Bundes transparent zu machen.

4 Stellungnahmen

Das BMWSB hat erklärt, es arbeite mit hoher Priorität und eng zusammen mit der BImA und dem BMVg an der Liegenschaftsdatenbank. Ziel sei eine schlanke und selektive Datenerfassung, die sich an bestehende Datenstrukturen anlehne und auf nationale und europäische Berichtsanforderungen ausgerichtet sei.

Die Pflicht zum Erstellen von Energiebedarfsausweisen habe das BMWSB in die Energieeffizienzfestlegungen aufgenommen, weil Gebäudedaten nur lückenhaft vorgelegen hätten. Mittlerweile halte es, wie vom Bundesrechnungshof empfohlen, eine Verständigung über das Erfordernis flächendeckender Energiebedarfsausweise für notwendig, sofern die Gebäudedaten durch die Eigentümer und Bauherren zur Verfügung gestellt würden. Das BMF hat ebenfalls befürwortet, die Regelung zu den Energiebedarfsausweisen zu überprüfen.

Weiter hat das BMWSB ausgeführt, Ziele der Energieeffizienzfestlegungen seien eine Reduzierung des Energiebedarfs und ein vorbildlicher Einsatz erneuerbarer Energien für die Gebäude des Bundes. Das Berücksichtigen von Gebäuden in der Sanierungsrate, die treibhausgasneutral versorgt werden, aber nicht die Anforderungen an die Energieeffizienz erfüllen, entspreche nicht diesen Zielen. Das BMWSB hat dem Bundesrechnungshof aber zugestimmt, dass klimaneutral versorgte Bundesgebäude im Hinblick auf die Vorbildwirkung des Bundes grundsätzlich erfasst und ausgewiesen werden sollten. Möglichkeiten sollten beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank herausgearbeitet werden. Das BMF hat bemängelt, dass die Sanierungsrate denkmalgeschützte Gebäude nicht berücksichtige, die trotz aller Bemühungen den geforderten Effizienzstandard nicht erreichen. Wenn diese Gebäude hinsichtlich ihres Primärenergiebedarfs optimiert seien, hätten sie einen positiven Effekt auf den Liegenschaftsbestand.

Das BMWSB hat zudem bestätigt, dass die Bezeichnungen EGB 40 und EGB 55 die geforderten energetischen Gebäudequalitäten nicht ausreichend transparent widerspiegeln. Gegenwärtig verzichte es aber auf eine Umbenennung, da die Energieeffizienzfestlegungen u. a. durch das Inkrafttreten überarbeiteter EU-Richtlinien ohnehin bis Oktober 2025 fortzuschreiben seien. Überdies hätten sich die EGB-Standards bereits etabliert.

Das BMVg hat erklärt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits grundsätzlich zu folgen. Die sogenannte Zeitenwende stelle es vor neue Herausforderungen bei seinen Bauaufgaben. Daher habe es die BImA gebeten, die Bundeswehr zu unterstützen. Dies erweitere die baulichen Umsetzungskapazitäten und entlaste die erheblich gebundenen Bauverwaltungen der Länder. Nach der Projektrahmenvereinbarung zwischen BImA und BMVg, die im Juni 2024 in Kraft getreten sei, werde die BImA Unterkunftsgebäude, Ladeinfrastruktur sowie Aufdach-Photovoltaikanlagen auf Liegenschaften der Bundeswehr errichten. Zudem werde sie die Infrastruktur der Bundeswehr entsprechend der in den Energieeffizienzfestlegungen vorgesehenen Raten energetisch sanieren. Dabei könne die BImA auf Erfahrungen aus dem zivilen Bundesbau zurückgreifen.

Das BMF hat mitgeteilt, die BImA lege den Schwerpunkt auf die energetische Ertüchtigung der Bestandsgebäude. Dennoch seien Neubaumaßnahmen in den letzten Jahren erforderlich gewesen, weil einzelne Nutzer einen erheblichen Personalaufwuchs zu verzeichnen hatten und nicht in Bestandsgebäuden untergebracht werden konnten. Der Auslöser für Neubaumaßnahmen sei grundsätzlich nicht der Ersatzneubau. Mittels Variantenuntersuchung werde geprüft, ob die Nutzerbedarfe mit einem Bestandsgebäude, das die Energieeffizienzfestlegungen erfüllt, gedeckt werden können. Risiken, die die Erfüllung der Sanierungsraten und des Gesamtziels gefährden, sehe die BImA im Fachkräftemangel und in wirtschaftlichen Aspekten. Sie steuere mit einer höheren Eigenleistungsquote oder Ansätzen wie dem seriellen Sanieren entgegen.

Das BMF hat bestätigt, dass die BImA bisher die Bruttogrundfläche statt der beheizten und gekühlten Nettogrundfläche als Bezugsgröße für die Zielvereinbarungsquote ihres Vorstands verwende. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die BImA die Nettogrundfläche bisher nicht flächendeckend erfasst habe. Sie arbeite daran. Überdies sei sichergestellt, dass die BImA nur Maßnahmen in die Sanierungsquote einberechnet, deren bauliche Umsetzung begonnen

sei. Das BMF will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, mit der BImA den Arbeitsschwerpunkt noch stärker auf die energetische Sanierung der Bestandsliegenschaften zu fokussieren. Den Beteiligten sei bewusst, dass insbesondere das Erreichen der Sanierungsrate von 5 % jährlich wesentlich ist, um die Gebäude des Bundes bis zum Jahr 2045 klimaneutral betreiben zu können.

5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahmen lassen erkennen, dass BMWSB, BMF und BMVg sowie die BImA sich nach nicht unerheblichen Anlaufschwierigkeiten um einen gemeinsamen Weg zur Umsetzung der Energieeffizienzfestlegungen bemühen. Dabei bleibt die möglichst schnelle Fertigstellung der Liegenschaftsdatenbank von essenzieller Bedeutung, da ohne sie die Sanierungsraten nicht nachgehalten werden können. Alle Beteiligten stehen in der Verantwortung, daran zielgerichtet mitzuwirken.

Überdies hat sich der Weiterentwicklungsbedarf der Energieeffizienzfestlegungen bestätigt:

- Auf das flächendeckende Erstellen von Energiebedarfsausweisen kann der Bund verzichten.
- Um die beabsichtigte Vorbildfunktion der Bundesgebäuden zu vermitteln, sollten die Energiestandards unbenannt werden.
- Bei der Darstellung des Sanierungsfortschritts sollten auch optimal sanierte denkmalgeschützte Gebäude berücksichtigt und klimaneutral versorgte Gebäude ausgewiesen werden.

Das BMWSB ist zuständig für die Energieeffizienzfestlegungen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es die damit verbundene Verantwortung wahrnimmt und die Weiterentwicklung zeitnah und entschlossen angeht. Es sollte möglichst proaktiv handeln und nicht warten, bis beispielsweise von der EU gesetzte Fristen ablaufen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass BMVg und BImA die Rahmenvereinbarung geschlossen haben. Hier besteht nun Klarheit über Zuständigkeiten und der Sanierungsprozess kann anlaufen. Sie ändert jedoch nichts daran, dass das BMVg letztverantwortlich dafür bleibt, dass die vorgesehenen Sanierungsraten auf seinen Liegenschaften zügig erreicht und die Energieeffizienzfestlegungen fristgerecht und vollständig umgesetzt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt es daher erforderlich, dass das BMVg die Aufgabenerledigung durch die BImA überwacht und ggf. nachsteuert.

Die BImA hat mit der Projektrahmenvereinbarung nach der Reform Bundesbau nochmals ihren Aufgabenumfang erhöht. Die operative Aufgabe, die zivilen und militärischen Bundesgebäude energetisch zu sanieren, liegt nunmehr fast vollständig bei ihr. Ob sie dem organisatorisch, finanziell und fachlich gewachsen ist, bleibt abzuwarten. Es ist daher umsichtig, dass die BImA sich mit Risiken auseinandersetzt. Hinter den in der Stellungnahme genannten Punkten stehen letztlich die Leistungsfähigkeit der Anstalt und die Finanzierung der

Baufaufgaben. Eine höhere Eigenleistungsquote der – bisher nicht mit baufachlichen Aufgaben betrauten – BImA oder das – bisher nicht erprobte – serielle Sanieren können förderlich sein. Ob diese Ansätze Risiken begrenzen und einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben leisten können, ist jedoch ungewiss. Die bisherige Investitionsplanung der BImA legt auf Grund der dominierenden Neubauprojekte nahe, dass sie die Bestandsgebäude im Wesentlichen im Zuge der Bauunterhaltung energetisch ertüchtigen will. Das BMF muss sich darüber Klarheit verschaffen, ob dieser Weg zielführend ist und falls erforderlich rechtzeitig mit den verfügbaren Instrumenten Rechtsaufsicht und Haushaltsplanung gegensteuern.

Schneider

Volckart

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.