

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

(Einzelplan 25)

35 Bund kann Klimaschutzmaßnahmen für seine Gebäude nicht steuern: BMWSB verschleppt Liegenschaftsdatenbank

Zusammenfassung

Das BMWSB blieb beim Aufbau einer Liegenschaftsdatenbank zwei Jahre nahezu untätig. Da bis heute wesentliche Vorarbeiten fehlen, ist bis zum Fertigstellungstermin Ende 2025 erheblicher Zeitdruck entstanden.

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele gesetzt, ihre Gebäude energetisch und nachhaltig zu sanieren. Die Umsetzung dieser Ziele muss sie präzise steuern, auch um die dafür erforderlichen Haushaltsmittel wirtschaftlich einzusetzen. Das Bundeskabinett hat das für den Bundesbau zuständige Ministerium im Jahr 2021 verpflichtet, dafür eine Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Zudem fordert die Europäische Union, Energiedaten der Gebäude von Bund, Ländern und Kommunen bis zum Jahr 2025 zu veröffentlichen.

Wenn sich der Aufbau der Liegenschaftsdatenbank weiter verzögert, kann der Bund seine Sanierungsvorhaben nicht ausreichend koordinieren und den Erfolg nicht kontrollieren. Das BMWSB muss die verbleibende Zeit effektiv nutzen und die Liegenschaftsdatenbank endlich zielgerichtet aufbauen.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund hat sich zum Ziel gesetzt, seine Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Die Gebäude des Bundes sollen vorbildhaft beim Nachhaltigen Bauen und bei der Energieeffizienz sein. Im Jahr 2010 hatte die Bundesregierung begonnen, einen Energetischen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude zu erarbeiten. Dieses Projekt blieb weitgehend ergebnislos. Im Jahr 2021 machte das Bundeskabinett mit dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit und den Energieeffizienzfestlegungen neue Vorgaben für den Bundesbau.

Zuletzt betrugen die Investitionen im Bundesbau 2 Mrd. Euro jährlich. Diesen Betrag will der Bund in den kommenden Jahren erheblich steigern.

Forderung aus Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit bleibt unbeachtet

Mit dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit setzt die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland um. Das Bundeskabinett beschloss das weiterentwickelte Maßnahmenprogramm im August 2021. Es forderte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) auf, eine übergreifende Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Sie soll sämtliche Dienstliegenschaften des Bundes, seiner Zuwendungsempfänger und der mittelbaren Bundesverwaltung umfassen (Bundesliegenschaften). Dabei soll das BMI bereits vorhandene Daten nutzen. Sie soll bis spätestens Ende 2025 funktionsfähig sein.

Die Liegenschaftsdatenbank soll ein Monitoring ermöglichen, wie nachhaltig die Bundesliegenschaften sind. Dazu muss die Verwaltung Daten der Liegenschaften und Gebäude wie z. B. Energieverbräuche sowie laufende und abgeschlossene Bauvorhaben mit den erreichten Standards und Zertifizierungen erfassen.

Das BMI hatte bis Mitte 2022 ein Konzept zu erarbeiten. Dazu sollte es alle Stellen einbeziehen, die für Bundesliegenschaften zuständig sind. Die Aufgabe ist zu Beginn der 20. Legislaturperiode auf das BMWSB übergegangen. Es hat bisher kein Konzept für die Liegenschaftsdatenbank erstellt.

Vorgabe der Energieeffizienzfestlegungen nicht umgesetzt

Mit den Energieeffizienzfestlegungen, die das Bundeskabinett ebenfalls im August 2021 beschlossen hat, soll der Energiebedarf der Gebäude des Bundes gesenkt werden. Neubauten sind nach hohen Standards zu errichten und bestehende Gebäude in bestimmten Jahresraten bis zum Jahr 2045 zu sanieren. Dies ist wesentliche Voraussetzung dafür, die Gebäude des Bundes klimaneutral betreiben zu können. Nach einer Anlaufphase muss der Bund ab dem Jahr 2030 jährlich 5 % seines Gebäudebestands sanieren, um das Vorhaben fristgerecht abzuschließen. Auch für das Monitoring der Energieeffizienzmaßnahmen ist eine Datenbank vorgesehen.

Das BMI beauftragte im Juni 2021 im Vorgriff auf die Kabinettsbeschlüsse die bei der Bundesbauverwaltung angesiedelte Geschäftsstelle Energieeffizienz (Geschäftsstelle), die Datenbank aufzubauen. Dabei sollte die Geschäftsstelle Liegenschaftsdaten berücksichtigen, die durch die Vorbereitung des Energetischen Sanierungsfahrplans für Bundesgebäude vorliegen.

Das mittlerweile zuständige BMWSB geht davon aus, dass für das Monitoring der Nachhaltigkeits- und der Energieeffizienzmaßnahmen eine gemeinsame Datenbank genutzt werden kann. Die Geschäftsstelle hat bis Sommer 2023 erste Vorschläge für die Datenbank erarbeitet. Das BMWSB formulierte dafür keine Anforderungen. Die Geschäftsstelle wartet auf die Freigabe des BMWSB, um weiter arbeiten zu können.

Europäische Energieeffizienz-Richtlinie stellt neue Anforderungen

Im September 2023 fasste die Europäische Union ihre Energieeffizienz-Richtlinie (EED) neu. Danach müssen die Mitgliedstaaten bis spätestens Oktober 2025 Übersichten der Gebäude des öffentlichen Sektors mit Angaben zu deren Energieeffizienz und – falls vorhanden – Energieverbrauch veröffentlichen (Europäisches Gebäudeinventar). Das BMWSB beauftragte ein Gutachten, um das Europäische Gebäudeinventar mit nationalen Vorhaben wie z. B. der noch aufzubauenden Liegenschaftsdatenbank abgleichen zu lassen. Das Gutachten soll ein Konzept zum Aufbau des Europäischen Gebäudeinventars und der Schnittstellen zu anderen Datenbanken enthalten. Zudem sollen Einrichtungen identifiziert werden, die die Daten sammeln und aufbereiten könnten. Das Gutachten soll bis Ende März 2024 vorliegen.

Erfassung der Liegenschaftsdaten stockt

Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit sieht vor, dass die Eigentümer der Bundesliegenschaften die Daten für die Liegenschaftsdatenbank bereitstellen sollen. Die Energieeffizienzfestlegungen geben vor, dass für Gebäude des Bundes bis März 2023 Energiebedarfsausweise vorliegen mussten. Diese sollten einen wesentlichen Beitrag für die Datenbank der Geschäftsstelle liefern.

Das BMWSB übersandte die Energieeffizienzfestlegungen unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluss an die Verfassungsorgane, die Bundesministerien und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und die BImA sind Eigentümer der meisten Bundesliegenschaften. Sie müssen den größten Teil der Liegenschaftsdaten liefern. Das BMWSB wollte ihnen gesondert mitteilen, wie sie die Daten bereitstellen sollen.

Die BImA gab an, die Energiebedarfsausweise für die zivil genutzten Dienstgebäude des Bundes nicht fristgerecht erstellen lassen zu können. Die Kapazitäten des Marktes reichten dafür nicht aus. Das BMVg vereinbarte mit der BImA, sie solle auch die Energiebedarfsausweise für die militärischen Liegenschaften erstellen lassen.

Bisher hat nur die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes der Geschäftsstelle Energiebedarfsausweise übergeben. Das BMWSB hat weder seine Ankündigung umgesetzt, dem BMVg und der BImA ergänzende Informationen zur Datenlieferung mitzuteilen noch hat es die BImA dazu angehalten, die Energiebedarfsausweise möglichst zügig erstellen zu lassen.

35.2 Würdigung

Der Bund hat bislang kein Instrument, das seinen Liegenschafts- und Gebäudebestand vollständig und in ausreichender Qualität abbildet. Die Liegenschaftsdatenbank ist erforderlich, um zu erfassen, wie nachhaltig Bundesliegenschaften sind, den Fortschritt der energetischen Sanierung zu ermitteln und das Europäische Gebäudeinventar veröffentlichen zu können.

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele gesetzt. Nachdem sie den Energetischen Sanierungsfahrplan für Bundesgebäude nicht weiterverfolgt hat, ist der Zeitdruck hoch, die Energieeffizienzfestlegungen umzusetzen. Um die Haushaltsmittel wirtschaftlich und zielgerichtet einzusetzen, muss der Bund das Sanierungsprogramm präzise steuern können. Dies setzt voraus, dass er vollständige Kenntnis über Anzahl und Zustand seiner Liegenschaften hat.

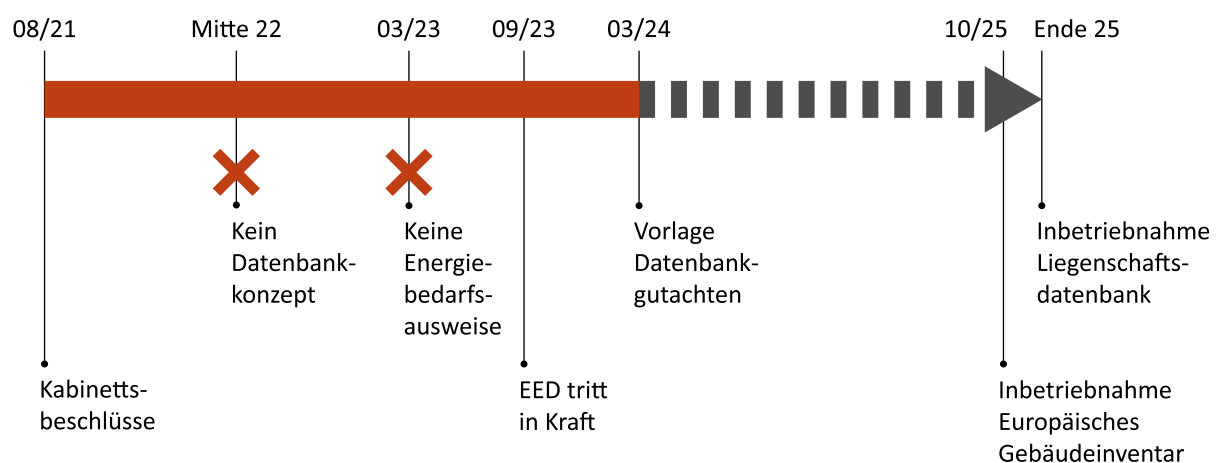
Klimaneutralität und Vorbildhaftigkeit ihrer Gebäude wird die Bundesregierung nur erreichen und belegen können, wenn die Liegenschaftsdatenbank fristgerecht bereitsteht. Das BMWSB, das BMVg, die BImA und weitere Akteure setzen die Nachhaltigkeitsvorgaben und Energieeffizienzfestlegungen eigenverantwortlich um. Auch deshalb ist eine übergreifende Liegenschaftsdatenbank als zentrales Erfassungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument dringend erforderlich.

Das BMWSB blieb beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank zwei Jahre nahezu untätig: Die Frist für das Konzept hat es verstreichen lassen. Es hat weder inhaltliche und technische Vorgaben erarbeitet noch die Vorlage der Energiebedarfsausweise vorangetrieben. Auch hat es die Vorarbeiten der Geschäftsstelle weder gesteuert noch sich mit dem Arbeitsergebnis auseinandergesetzt. Nun besteht erheblicher Zeitdruck, die Liegenschaftsdatenbank fristgerecht bis Ende 2025 aufzubauen.

Abbildung 35.1

Über die Hälfte der Projektlaufzeit ohne Ergebnis verstrichen

Nach Startschuss im August 2021 durch die Kabinettsbeschlüsse sind über zwei Jahre ohne Fortschritte vergangen. Dem BMWSB bleiben weniger als zwei Jahre für die Umsetzung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWSB aufgefordert, die Liegenschaftsdatenbank gemeinsam mit allen Beteiligten zügig aufzubauen. Dafür muss es unverzüglich das Konzept erarbeiten. Auch muss es dafür sorgen, dass die Zuständigkeiten und Mitwirkungspflichten innerhalb der Bundesverwaltung verbindlich feststehen. Das BMWSB sollte den Aufbau der Liegenschaftsdatenbank als Projekt begreifen, das es straff und zielgerichtet umsetzt.

35.3 Stellungnahme

Das BMWSB hat mitgeteilt, es halte die Liegenschaftsdatenbank für wichtig. Sie sei wesentliche Voraussetzung, um die Zielerreichung der klimaneutralen Bundesverwaltung im Gebäudesektor nachzuhalten. Zudem sei sie erforderlich, um die Prozesse kontrollieren und steuern zu können.

Das Konzept für die Liegenschaftsdatenbank müsse es sorgfältig entwickeln. Es seien nicht nur bestehende, sondern auch neue Anforderungen zu berücksichtigen. Um die Anforderungen an das Europäische Gebäudeinventar umsetzen zu können, sei ein Gesamtkonzept für die Datenbankarchitektur erforderlich. Aufbau und Inhalt der Liegenschaftsdatenbank seien abhängig von der finalisierten europäischen EED; die Europäische Union habe ein Software-Tool für das Gebäudeinventar in Aussicht gestellt.

Das Gutachten umfasse auch das Gesamtkonzept für die Liegenschaftsdatenbank. Ziel sei, die sinnvollste und wirtschaftlichste Variante auszuwählen. Das BMWSB wolle Mehrkosten für spätere Datenbankerweiterungen, kostenintensive Verknüpfung bestehender Systeme und aufwendige Parallelstrukturen vermeiden. So werde untersucht,

- wie die Datenbank aufgebaut sein soll (eine neue Datenbank mit unterschiedlichen Anwendungen, Verknüpfung mehrerer bereits bestehender Liegenschaftsdatenbanken oder Mischung aus beiden Varianten),
- wer die Liegenschaftsdatenbank verwalten soll und
- welche Daten zu erfassen sind.

Anschließend wolle das BMWSB die Liegenschaftsdatenbank effizient umsetzen. Dazu sehe es weitere IT-Projekte vor. Es habe die Vorarbeiten der Geschäftsstelle und die Datenerfassung zunächst zurückgestellt, bis die offenen Fragen geklärt seien.

35.4 Abschließende Würdigung

Das BMWSB hat bisher viel zu wenig getan, um die Liegenschaftsdatenbank aufzubauen. Die wesentlichen Herausforderungen sind nicht technischer Natur. Vielmehr liegt das Kernproblem darin, dass das BMWSB die konzeptionellen Vorarbeiten bislang nicht erbracht hat. Es hat nicht die Grundlagen dafür geschaffen, dass die erforderlichen Daten erfasst werden können. Auf die Ergebnisse und Erfahrungen der Geschäftsstelle hat es nicht zurückgegriffen.

Auch die Begründung des BMWSB, es müsse auf die Anforderungen der Europäischen Union warten, überzeugt nicht. Jede moderne Datenbank muss so aufgebaut sein, dass sie verändert und erweitert werden kann, da die Anforderungen sich stetig weiterentwickeln. Zudem ist die Liegenschaftsdatenbank in erster Linie ein Projekt der Bundesregierung. Deshalb hätte das BMWSB die Vorarbeiten unabhängig von der europäischen EED erledigen müssen.

Weitere Verzögerungen beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank hätten zur Folge, dass der Bund nicht ausreichend steuern und kontrollieren kann, wie er seine Gebäude energetisch und nachhaltig saniert. Ein wirksames Controlling ist nicht nur eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Bund die ihm zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einsetzt. Der Bund benötigt es auch, um zu belegen, wie man im Gebäudesektor die Klimaschutzziele vorbildlich erreichen kann. Das BMWBS muss die verbleibende Zeit bis zu den vom Bundeskabinett und der Europäischen Union gesetzten Terminen effektiv nutzen. Dabei sollte es möglichst weitgehend auf vorhandene Daten und bestehende Strukturen zurückgreifen.