

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundeskanzleramt

Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit durch die Bundesministerien



5. Juni 2026

Geschäftszeichen: I 3 - 2020 - 0806

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit	7
2	Prüfungen des Bundesrechnungshofes	11
3	Verantwortlichkeiten und Verfahren unzureichend geklärt	12
	3.1 Sachverhalt.....	13
	3.2 Bewertung und Empfehlungen.....	16
	3.3 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	18
	3.4 Abschließende Bewertung	19
4	Überwachung und Aufsicht nicht ausreichend.....	20
	4.1 Sachverhalt.....	21
	4.2 Bewertung und Empfehlungen.....	22
	4.3 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	23
	4.4 Abschließende Bewertung	24
5	Fazit	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BAköV *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*

BAuA *Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*

BImA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

E

EMAS *Eco-Management and Audit Scheme*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesregierung will, dass auch die Bundesverwaltung zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Dazu hat sie das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit (Maßnahmenprogramm) beschlossen. Es legt für zehn Bereiche fest, wie Nachhaltigkeitsaspekte im Verwaltungshandeln berücksichtigt werden sollen. Die Ressorts sind dafür verantwortlich, das Maßnahmenprogramm umzusetzen. Sie selbst entscheiden, welche Aktivitäten sie ergreifen, um die Ziele des Maßnahmenprogramms zu erreichen (Ressortprinzip). Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2020 bis 2024 bei 14 Ressorts und 9 nachgeordneten Behörden des Bundes (nachfolgend: geprüfte Stellen) die Umsetzung des Maßnahmenprogramms geprüft. Die wesentlichen Erkenntnisse dieser Prüfung fasst er unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundeskanzleramtes (BKAm) wie folgt zusammen:

0.2

In den geprüften Stellen fehlt es zumeist an einer zielgerichteten und wirksamen Gesamtstrategie für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Eine solche Strategie sollte auf einer Analyse der Ausgangssituation basieren und eigene Ziele formulieren. Die geprüften Stellen sollten aus diesen Zielen Maßnahmen für sich ableiten und diese priorisieren. Sie sollten zudem eine zentrale Stelle in ihrer Organisationsstruktur festlegen, welche die Umsetzung koordiniert. (vgl. Tz. 3)

0.3

Die geprüften Stellen überwachen nicht angemessen, wie die jeweils zuständigen Organisationseinheiten das Maßnahmenprogramm umsetzen. Sie beschränken sich stattdessen weit überwiegend darauf, regelmäßig Daten zum Monitoringbericht der Bundesregierung zu melden. (vgl. Tz. 4)

0.4

Die geprüften Stellen, die die Umsetzung des Maßnahmenprogramms noch nicht in eine Gesamtstrategie eingebettet haben und die Umsetzung nicht koordinieren und überwachen, sollten dies zeitnah nachholen. Andernfalls bleibt das Potenzial des Maßnahmenprogramms mit Blick auf den möglichen Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele

unausgeschöpft. Das Maßnahmenprogramm sollte nicht lediglich als „Meldeprozess für den Monitoringbericht“ verstanden bzw. darauf reduziert werden.

0.5

In seiner Stellungnahme hat das BKAmte erklärt, dass die Ressorts bei der Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms bereits einzelne organisatorische Verbesserungen vorgenommen hätten. Der Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms sei zwar unterschiedlich, in der Summe könne aber ein Fortschritt festgestellt werden. Aus Sicht des BKAmtes sei zu prüfen, inwiefern eine ressortbezogene Steuerung zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms möglich sei. Unabhängig davon würde das BKAmte aber weiterhin auf die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung hinwirken und die Erfolgskontrolle im Rahmen des übergreifenden Monitorings steuern.

0.6

Der Bundesrechnungshof hält angesichts der festgestellten Mängel an seiner Empfehlung fest. Das BKAmte sollte darauf hinwirken, dass die Ressorts das Maßnahmenprogramm nunmehr systematisch umsetzen. Dafür müssen die Ressorts zunächst die strategischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen und dann die Umsetzung wirksam überwachen. Nur so kann das Maßnahmenprogramm sein Potenzial voll ausschöpfen.

1 Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit ist erklärtes Leitprinzip der Bundesregierung.¹ Die öffentliche Verwaltung soll nicht nur selbst nachhaltiger werden. Sie soll auch zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland beitragen, indem sie ihrer Vorbildfunktion gerecht wird.² Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung erstmals im Jahr 2010 ein Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit beschlossen und es wiederholt überarbeitet und weiterentwickelt,³ zuletzt im Jahr 2021.

Das Maßnahmenprogramm legt fest, wie Nachhaltigkeitsaspekte im Verwaltungshandeln berücksichtigt werden sollen. Es umfasst Maßnahmen in zehn Bereichen (vgl. Abbildung 1) und richtet sich an die eigene Verwaltung der Ressorts sowie den Teil der Bundesverwaltung, der ihrer Fachaufsicht unterliegt. Es gilt entsprechend auch für Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, aber auch für Zuwendungsempfänger, die zu mindestens 50 % institutionell gefördert werden.⁴ Die Ressorts sollen in ihrem gesamten Einflussbereich darauf hinwirken, dass das Maßnahmenprogramm umgesetzt wird.

¹ Es ist „Leitprinzip für die Nachhaltigkeitspolitik, die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung konsequent in allen Bereichen in Einklang zu bringen. Gelungene nachhaltige Entwicklung muss wirtschaftlich leistungsfähig, sozial ausgewogen und ökologisch verträglich sein, für heutige und zukünftige Generationen, in Deutschland und weltweit.“, vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2025 vom 29. Januar 2025.

² „Das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung muss sich auch im Verwaltungshandeln erweisen. Hierfür spricht nicht nur die notwendige Vorbildfunktion der öffentlichen Hand; ihre Aktivitäten haben auch selbst relevante Auswirkungen auf die Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Dabei gilt es, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte gleichermaßen zu beachten.“, vgl. Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung – Weiterentwicklung 2021 vom 25. August 2021.

³ Am 30. März 2015 hat die Bundesregierung das Maßnahmenprogramm in überarbeiteter Form neu aufgelegt und am 24. April 2017 eine Änderungsfassung vorgelegt. Am 25. August 2021 hat das Bundeskabinett eine erneute Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms beschlossen (Schreiben des BKAmtes vom 20. Juli 2021, Kabinettsache Datenblatt-Nummer 19/01039).

⁴ Vgl. Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung – Weiterentwicklung 2021, Seite 2.

Abbildung 1

Bereiche des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit

Das Maßnahmenprogramm gibt für zehn Bereiche der Bundesverwaltung Maßnahmen vor.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung – Weiterentwicklung 2021.

Im Einzelnen:

Bereich 1 - Klimaneutrale Bundesverwaltung bis 2030

Die Bundesverwaltung soll bis zum Jahr 2030 klimaneutral sein. Das Maßnahmenprogramm verpflichtet die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung⁵ insoweit, z. B. ihre **Energieverbräuche, den Anteil erneuerbarer Energien und die Treibhausgasemissionen der Bundesliegenschaften systematisch zu erfassen**. Zudem sollen die Behörden Maßnahmen definieren, um ihre Treibhausgasemissionen vorrangig zu vermeiden oder alternativ zu reduzieren und zu kompensieren.

⁵ Soweit nicht abweichend formuliert, richten sich die Maßnahmenbereiche des Maßnahmenprogramms an „Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung“. Nachfolgend wird in diesen Fällen nur von „Behörden“ gesprochen.

Bereich 2 – Bau, Sanierung und Betrieb der Bundesliegenschaften

Die Maßnahmen des Bereiches 2 betreffen Bau, Sanierung und Betrieb der Bundesliegenschaften. Der Bund soll laut dem Maßnahmenprogramm Vorbild für nachhaltiges und energieeffizientes Bauen sein. Dieses Ziel gilt für die gesamte in Bundesliegenschaften untergebrachte unmittelbare Bundesverwaltung. Es gilt ferner für die mittelbare Bundesverwaltung, sofern sie in eigenen Gebäuden der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) untergebracht ist. Das bedeutet z. B., dass

- bei Neubau- und Sanierungsvorhaben die **Energieeffizienzvorgaben** des Klimaschutzprogramms 2030 umzusetzen sind und
- die **Potenziale zur Nutzung erneuerbarer Energien** auf Bundesliegenschaften systematisch zu ermitteln und zu nutzen sind.

Bereich 3 – Mobilität

Alle obersten Bundesbehörden sind gehalten, ein **Mobilitätsmanagement** einzuführen. Damit sollen sie die Mobilitätsbereiche Dienstreisen und -fahrten, Fuhrpark sowie Arbeitswege am Leitbild der Nachhaltigkeit ausrichten. Für Dienstreisen aller Behörden werden zudem konkrete Vorgaben gemacht. Neben der vorrangigen Nutzung der Bahn sowie der Anmietung und Beschaffung von emissionsarmen Fahrzeugen umfasst dies auch, die Beschäftigten für Reisevermeidung und nachhaltige Reiseoptionen zu sensibilisieren. Zudem sind jährlich Daten zu Flügen, Bahnfahrten und Fahrten mit privaten Pkw zu erheben, um ggf. nachsteuern zu können.

Bereich 4 – Beschaffung

Die Behörden sollen auch ihre Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Sie sollen z. B. Nachhaltigkeitsaspekte in der **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** und im **Vergabeverfahren** berücksichtigen. Zudem sollen die Behörden ihre Beschäftigten regelmäßig zur nachhaltigen Beschaffung schulen.

Bereich 5 – Veranstaltungen

Auch bei der **Organisation** von Veranstaltungen sollen die Behörden Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Je nach Art der Veranstaltung betrifft dies u. a. die Verpflegung, die Wahl der Räumlichkeiten, den Messebau sowie Druckerzeugnisse.

Bereich 6 – Kantinen/Gemeinschaftsverpflegung

Das Maßnahmenprogramm enthält auch Vorgaben für die Gemeinschaftsverpflegung in Kantinen der Bundesverwaltung. Diese soll am **Qualitätsstandard der Deutschen Gesellschaft für Ernährung** für die Betriebsverpflegung vom November 2020 ausgerichtet werden. Die Betriebskantinen sollen u. a. ökologisch erzeugte Lebensmittel verwenden, vegetarische Gerichte anbieten und Lebensmittelabfälle und Verpackungsmüll verringern.

Bereich 7 – Fortbildungen für nachhaltige Entwicklung

Die Behörden sollen die **Kompetenz und das Engagement ihrer Beschäftigten** für eine nachhaltige Entwicklung stärken. Hierfür sollen sie u. a. das Angebot der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) nutzen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat⁶ (BMI) soll zudem sicherstellen, dass die Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsbildung in der BAKöV ausgebaut wird.

Bereich 8 – Gesundheit

Die Behörden sind u. a. gehalten, ein **betriebliches Gesundheits- und Eingliederungsmanagement** zu etablieren. Zudem sollen sie die Wiedereingliederung von Erkrankten und ihre betriebliche Sozialberatung verbessern.

Bereich 9 – Gleichberechtigte Teilhabe an Führungspositionen und Vereinbarkeit von Familien- und Pflegeaufgaben und Beruf

Die Behörden sollen u. a. **Gleichstellungspläne** erstellen und **Führungspositionen auch in Teilzeitarbeit** ausschreiben. Darüber hinaus sind alle Behörden gehalten, die **partnerschaftliche Aufteilung von Familienaufgaben** zu fördern.

Bereich 10 – Diversität

Die Behörden sollen ein **wertschätzendes Arbeitsumfeld für alle Beschäftigten** schaffen, unabhängig von Alter, ethnischer Herkunft und Nationalität, Geschlecht und geschlechtlicher Identität, körperlichen und geistigen Fähigkeiten, Religion und Weltanschauung, sexueller Orientierung und sozialer Herkunft. Das Maßnahmenprogramm beschreibt deshalb u. a. Kernvorhaben zur Förderung einer diversitätsbewussten

⁶ Die Ressortbezeichnungen im Text sind diejenigen, die während der 19. Legislaturperiode verwendet wurden.

Organisationsentwicklung sowie zu entsprechenden Personalgewinnungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen.

2 Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2020 bis 2024 bei 14 Ressorts und 9 nachgeordneten Behörden des Bundes die Umsetzung des Maßnahmenprogramms geprüft. Dabei ist er der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die jeweils verantwortlichen Stellen das Maßnahmenprogramm sachgerecht umsetzen.

Hierzu hat sich der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungen auf drei Schwerpunkte konzentriert. Im Einzelnen hat er hinterfragt, ob die geprüften Stellen

- die Verantwortlichkeiten und Verfahren für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms klar geregelt haben,
- das Maßnahmenprogramm in ihrem Verantwortungsbereich sachgerecht und unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes umgesetzt haben und
- im Falle der Ressorts die Umsetzung des Maßnahmenprogramms auch in ihrem restlichen Einflussbereich sichergestellt haben.

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse dieser Prüfungen nunmehr im Hinblick auf die o. g. Zielfragen übergreifend ausgewertet und das Ergebnis dieser Auswertung in diesem Bericht zusammengefasst. Die daraus abgeleiteten Feststellungen und Empfehlungen betreffen die grundlegende Ausgestaltung und Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Sie sind damit auch auf das im Jahr 2021 weiterentwickelte Maßnahmenprogramm anwendbar, zumal sich das Maßnahmenprogramm in seiner Ausrichtung und seinen Kernbestandteilen nicht wesentlich verändert hat.

Das BKAmT hat im Oktober 2025 zu dem Bericht Stellung genommen. Die Stellungnahme haben wir in den folgenden Ausführungen berücksichtigt.

3 Verantwortlichkeiten und Verfahren unzureichend geklärt

Die Ressorts sind dafür verantwortlich, das Maßnahmenprogramm in ihrem jeweiligen Einflussbereich umzusetzen. Sie selbst entscheiden, welche Aktivitäten sie ergreifen, um die Ziele des Maßnahmenprogramms zu erreichen. Ihr Einflussbereich umfasst neben dem eigenen Haus auch den nachgeordneten Bereich⁷ sowie weitere Stellen.⁸ Hierzu zählen auch beauftragte Projektträger,⁹ Zuwendungsempfänger¹⁰ und Unternehmen, an denen der Bund beteiligt oder dessen Eigentümer er ist.

In den Ressorts sind regelmäßig unterschiedliche Organisationseinheiten für die vom Maßnahmenprogramm adressierten Bereiche zuständig. Da die Ziele des Maßnahmenprogramms nicht ressortbezogen formuliert sind, müssen die Ressorts die Ziele auf ihren Einflussbereich „herunterbrechen“. Dazu müssen sie zunächst die Ausgangssituation in ihrem Ressort bestimmen, um auf dieser Grundlage eigene Ziele ableiten bzw. entwickeln zu können. Nur so können sie das Maßnahmenprogramm ressortbezogen wirksam umsetzen und ihre Ressourcen effizient einsetzen. Zudem ist es ihnen nur mit konkreten Zielen möglich, die eigenen Aktivitäten zu priorisieren, zu steuern und den Erfolg bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu messen.

⁷ Das Maßnahmenprogramm gilt grundsätzlich für alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung. Zu letzteren zählen insbesondere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Bei der mittelbaren Bundesverwaltung müssen fachaufsichtsrechtliche Befugnisse der Ressorts bestehen. In diesem Rahmen sind die Ressorts für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und das Erreichen der Ziele verantwortlich. Für den Bereich der Streitkräfte sowie bestimmte Sicherheitsbehörden können Ausnahmen zugelassen werden, falls die spezifischen Anforderungen es erfordern (siehe Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021, Seite 1, Abschnitt „Anwendungsbereich“).

⁸ Die Ressorts sollen gegenüber den sonstigen unter ihrer Aufsicht stehenden Behörden und Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, in Sondervermögen sowie in den sich ausschließlich oder zum Teil in ihrem Eigentum befindlichen juristischen Personen des Privatrechts sowie den zu mindestens 50 % institutionell geförderten Zuwendungsempfängern darauf hinwirken, dass auch diese ihre Verwaltungstätigkeit in entsprechender Anwendung des Maßnahmenprogramms nachhaltig organisieren (siehe Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021, Seite 1, Abschnitt „Anwendungsbereich“).

⁹ Einige Ressorts verfügen nicht über einen klassischen nachgeordneten Bereich. Stattdessen bedienen sie sich externer Dienstleister, sogenannter Projektträger, um bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Projektträger übernehmen z. B. für das Bundesministerium für Bildung und Forschung die wissenschaftlich-technische und administrative Abwicklung von Fördermaßnahmen bei der direkten Projektförderung. Darüber hinaus können sie weitere Beratungs- und Unterstützungsleistungen erbringen. Die Ressorts können Projektträger auch „beleihen“. Mit der Beleihung wird juristischen Personen des Privatrechts die Befugnis erteilt, „[...] Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen in eigenem Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen [...]“ (§ 44 Absatz 3 Satz 1 BHO). Die Projektträger können dann beispielsweise selbstständig Zuwendungsbescheide erlassen, die Zuwendungsempfänger betreuen und die Verwendung der Mittel prüfen.

¹⁰ Hiermit sind institutionelle Zuwendungsempfänger gemeint. Das sind Zuwendungsempfänger, die Fördermittel zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils ihrer Ausgaben erhalten, vgl. VV Nummer 2.2 zu § 23 BHO.

3.1 Sachverhalt

Bei unseren Prüfungen stellten wir fest, dass die geprüften Stellen die Verantwortung zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durchweg vergleichbar organisiert haben:

Die Mehrzahl der geprüften Stellen hat die Verantwortung für die Umsetzung auf mehrere operativ zuständige Organisationseinheiten innerhalb ihrer Verwaltung (z. B. Einkauf, Reiseservice) übertragen. Diese Aufgabenverteilung begründeten sie damit, dass das Maßnahmenprogramm unterschiedliche Bereiche (siehe Abbildung 1) anspreche. So sei z. B. der zentrale Einkauf dafür verantwortlich, dass benötigte Waren und Dienstleistungen nachhaltig beschafft würden. Daneben verwiesen die geprüften Stellen regelmäßig auf Verantwortlichkeiten außerhalb ihrer eigenen Häuser, so z. B. auf die BImA im Hinblick auf das Gebäudemanagement. Die Verantwortung für die Messung und die Analyse von Energieverbräuchen sahen sie regelmäßig ausschließlich bei der BImA.

Die Ressorts haben in der Regel keine weiteren Zuständigkeiten für die **operative** Umsetzung des Maßnahmenprogramms vorgesehen. Die Hausleitungen und die höheren Führungsebenen – insbesondere die Abteilungsleitungen – aber auch die Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung¹¹ waren zumeist nur bei den initialen Entscheidungen involviert, z. B. über die Implementierung oder die Organisation. Daneben nahm die Staatssekretärssebene (ggf. begleitet) an Sitzungen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung¹² teil. Die Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms lag regelmäßig nahezu ausschließlich bei den fachlich zuständigen Organisationseinheiten – auch im Hinblick auf den nachgeordneten Bereich. Etwaige zentrale Stellen in den Ressorts und nachgeordneten Behörden nahmen in den meisten Fällen lediglich rein administrative Aufgaben wahr (siehe auch unter Tz. 4 zur Überwachung).

In den Ressorts fehlte es zumeist an einer Gesamtstrategie für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Die dezentral Zuständigen in den geprüften Stellen **analysierten** in der Regel **nicht ihre Ausgangssituation**, bevor sie Teile des Maßnahmenprogramms umsetzten. Lediglich eine nachgeordnete Behörde legte uns eine solche Analyse vor. Eine Herleitung der eigenen Ziele und eine Priorisierung der Aufgaben haben wir in den geprüften Stellen **regelmäßig nicht vorgefunden**. Die jeweiligen Organisationseinheiten entschieden in der Regel allein und unabhängig darüber, ob und welche

¹¹ Sämtliche Ressorts hatten während des Prüfungszeitraums eine Koordinatorin oder einen Koordinator für nachhaltige Entwicklung benannt. Diese sind zentrale Ansprechpersonen zu den Fragen einer nachhaltigen Entwicklung und koordinieren u. a. abteilungsübergreifend die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in der Ressortpolitik (siehe die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2025, Seite 112).

¹² Mittlerweile: Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen. Dieser Staatssekretärsausschuss ist das Steuerungsgremium der Bundesregierung zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Er setzt sich aus Staatssekretärinnen und Staatssekretären aller Bundesministerien zusammen und wird vom BKAmte geleitet (siehe die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2025, Seite 111).

Aktivitäten zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms in den geprüften Stellen ergriffen wurden bzw. nicht ergriffen wurden.

So hatte z. B.

- das **Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)** keinen vollständigen Überblick darüber, was es insgesamt zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms unternehmen sollte. Es hatte versäumt, sich eigene ressortspezifische Ziele zum Maßnahmenprogramm zu setzen;¹³
- das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** versäumt, für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms die Ausgangssituation zu ermitteln sowie Ziele und Maßnahmen für die Zielerreichung festzulegen;¹⁴
- das **BMI** weder eigene Ziele für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms definiert noch seine Aktivitäten priorisiert, auch nicht für den nachgeordneten Bereich;¹⁵
- das **Bundesministerium für Gesundheit (BMG)** keine eigene interne Strategie zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms entwickelt. Aus seiner Sicht fehlte es dafür an Haushaltsmitteln. Für seinen Geschäftsbereich hatte es keine Vorgaben zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms erlassen.¹⁶

Auffallend war insbesondere, dass die geprüften Stellen – trotz der Klimaschutzbemühungen der Bundesregierung – fast durchweg **keinen Überblick darüber hatten, wie viel Energie sie insgesamt verbrauchen, wie hoch der Anteil erneuerbarer Energien an ihrem Energieverbrauch ist und wie viel CO₂ sie ausstoßen**. Lediglich zwei von neun in diesem Punkt geprüften Ressorts haben die verschiedenen Verbräuche gemessen, um zu überwachen, welche Fortschritte sie auf dem Weg zu einer klimaneutralen Verwaltung erreicht haben. Lediglich drei der neun geprüften nachgeordneten Behörden hatten einen vollständigen Überblick über ihre Verbräuche.

Drei Ressorts und zwei nachgeordnete Behörden haben ihre bislang fehlende Ist-Datenerfassung zum Energieverbrauch mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der BImA begründet. Diese sei als Eigentümerin der Immobilien zuständig und habe als Vermieterin bislang die erforderlichen Daten nicht oder nicht vollständig geliefert bzw. liefern können.

¹³ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung über die Prüfung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung vom 12. Oktober 2020, Gz.: I 3 - 2020 - 0720, III 2 - 2020 - 0175.

¹⁴ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die Prüfung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit im Geschäftsbereich BMWi vom 9. November 2020, Gz.: III 1 - 2020 - 0309.

¹⁵ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern und für Heimat über die Prüfung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 13. April 2022, Gz.: I 3 - 2021 - 0498; VII 2 - 2021 - 0270.

¹⁶ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Gesundheit über die Prüfung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit vom 23. April 2021, Gz.: IX 1 - 2020 - 0334.

So hatte z. B. die **Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)** angemerkt, sie habe die Energieverbrauchsdaten für ihre Liegenschaften bereits mehrfach bei der BImA angefordert. Trotz zahlreicher Nachfragen in den vergangenen Jahren habe die BAuA bis heute keine detaillierten Energieverbrauchsdaten von der BImA erhalten. Diese habe lediglich in Aussicht gestellt, sich bei Auffälligkeiten zu melden. Ein substanzielles Beratungsangebot der BImA sei für die BAuA daher nicht erhältlich.¹⁷

Nur in Einzelfällen hatten die geprüften Stellen **Standardverfahren zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms implementiert** oder **zentrale Stellen eingebunden**, um eine proaktive Steuerung der Aktivitäten aus Gesamtsicht vorzunehmen. In der Folge war nicht sichergestellt, dass die zuständigen Organisationseinheiten einbezogen und die Aktivitäten priorisiert wurden, und dass die Beschäftigten die erforderlichen Schulungen erhielten.

So hatte z. B.

- das **Bundesministerium für Arbeit und Soziales** für die systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Verwaltungshandeln des Geschäftsbereichs kein gesondertes Verfahren etabliert. Eine Ressortstrategie zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem nachgeordneten Geschäftsbereich verfolgte es erkennbar nicht;¹⁸
- das **BMBF** seine (beliehenen) Projektträger nicht in die Umsetzung des Maßnahmenprogramms eingebunden. Zudem hatte es einen Teilbereich des Einkaufs nicht bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms berücksichtigt.¹⁹

Auch stellten wir fest, dass weniger als die Hälfte der Ressorts ihren für das Maßnahmenprogramm zuständigen Beschäftigten geeignete Fortbildungsangebote unterbreitet hatte. Bei den nachgeordneten Behörden waren es fünf von acht (62,5 %).

¹⁷ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und an die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin über die Prüfung Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit am Beispiel der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin vom 20. April 2021, Gz.: VI 1 - 2019 - 0933. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2006 festgestellt, dass fehlende Strom-, Trinkwasser- und Wärmemengen-Zählereinrichtungen in den Gebäuden des Bundes eine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung nicht zuließen. Im Jahr 2008 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesbauministerium und die BImA deshalb aufgefordert, eine gebäudebezogene Verbrauchserfassung und -kontrolle zu ermöglichen. Erst im Mai 2022 hat die BImA Dienstleistungen für die Einrichtung und den Betrieb eines bundesweiten Energiedatenmanagements für den zivilen Liegenschaftsbestand im Einheitlichen Liegenschaftsmanagement ausgeschrieben. Vgl. dazu die Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 22: Energiemanagement der BImA für Bundesgebäude: viel zu spät und deutlich zu teuer, Bundestagsdrucksache 20/9700, Seite 195.

¹⁸ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und an die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Fußnote 17).

¹⁹ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Fußnote 13).

Viele Ressorts führten bei der Frage nach standardisierten Verfahren die mittlerweile von ihnen eingeleiteten EMAS²⁰-Prozesse an oder verwiesen auf bestehende Prozesse zur Meldung zum Monitoringbericht (siehe unter Tz. 4.1). Lediglich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hatte in seinem Einflussbereich bislang zielgerichtete Verfahren zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms etabliert.²¹

In allen anderen Fällen stellten wir fest, dass **dezentrale Organisationseinheiten allein für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zuständig waren. Zudem fehlten ressortbezogene Analysen der Ausgangssituation, eigene Zielsetzungen und Priorisierungen und/oder angemessene Verfahrensabläufe zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms.** Lediglich zwei der zehn in diesem Punkt geprüften Ressorts hatten z. B. eine Liste mit Maßnahmen erstellt, mit denen sie ihre CO₂-Emissionen reduzieren wollten.

3.2 Bewertung und Empfehlungen

Der Erfolg des Maßnahmenprogramms hängt wesentlich davon ab, wie die Ressorts die Umsetzung in ihrem Einflussbereich organisieren, d. h. welche Rahmenbedingungen sie dafür schaffen. Vor dem Hintergrund des Ressortprinzips sind die Ressorts selbst dafür verantwortlich, Strukturen und Abläufe einzurichten, damit sie das Maßnahmenprogramm erfolgreich umsetzen können.

Mit den von uns festgestellten dezentralen Verantwortlichkeiten und Verfahren ist dies jedoch überwiegend nicht gelungen. Bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms agieren die Organisationseinheiten in der Regel eigenverantwortlich und ohne zentrale Vorgaben. Da es an einer Analyse der Ausgangssituation und einer Festlegung der ressortspezifischen Ziele und Prioritäten fehlt, wirken die Aktivitäten der Ressorts eher zufällig und wenig zielorientiert.

Die Umsetzung des Maßnahmenprogramms ist in den Ressorts unzureichend aufgesetzt. Es fehlt regelmäßig eine Analyse der eigenen Ausgangssituation und – daraus abgeleitet – eine Bestimmung der eigenen Ziele sowie eine Priorisierung der Maßnahmen für das jeweilige Ressort. Zudem fehlt es in dem jeweiligen Ressort an Verfahren und Prozessen für die einheitliche Umsetzung des Maßnahmenprogramms sowie an einer zentralen Stelle, die einen vollumfänglichen Überblick über die Umsetzung des

²⁰ EMAS ist die Kurzbezeichnung für das Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (Eco-Management and Audit Scheme). Es zielt auf Unternehmen und sonstige Organisationen, die Energie- und Materialeffizienz systematisch verbessern, schädliche Umweltwirkungen und umweltbezogene Risiken reduzieren sowie ihre Rechtssicherheit erhöhen wollen (Quelle: Umweltbundesamt). Vgl. auch die Informationen des Umweltgutachterausschusses beim Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit zu EMAS.

²¹ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung“ – Umsetzung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und in seinem Geschäftsbereich vom 9. August 2024, Gz.: II 1 - 2020 - 0122/VI.

Maßnahmenprogramms hat. Dies erschwert die Überwachung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms sowie den proaktiven steuernden Eingriff im Bedarfsfall.

Wird in dem jeweiligen Ressort auf standardisierte Verfahren für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms verzichtet, birgt dies die Gefahr, dass mitverantwortliche Organisationseinheiten nicht einbezogen werden. Wird auf eine zentrale Stelle verzichtet, die in dem jeweiligen Ressort für die Überwachung, Koordinierung und Steuerung der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zuständig ist, birgt dies die Gefahr, dass das Ressort und die nachgeordneten Behörden ihre jeweiligen Maßnahmen nicht übergreifend priorisieren. Derzeit entscheiden fast ausschließlich die einzelnen fachlich zuständigen Organisationseinheiten, ob und in welcher Reihenfolge sie Maßnahmen umsetzen. Damit ist nicht sichergestellt, dass sie vordringlich solche Maßnahmen umsetzen, die einen größeren Beitrag zur Zielerreichung leisten.

Als besonders bedenklich erachten wir, dass die geprüften Stellen keinen Überblick über ihre Energieverbräuche und CO₂-Emissionen hatten. Denn diese Daten sind für das Streben hin zu einer klimaneutralen Verwaltung im Sinne des Maßnahmenprogramms entscheidend. Der Verweis auf die Zuständigkeiten der BImA vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. Denn die BImA ist „nur“ ein Dienstleister. In letzter Konsequenz liegt die Verantwortung bei den Ressorts. Sie müssen sicherstellen, dass sie diese Daten erhalten.

Der Verweis auf den EMAS-Prozess oder auf die bestehenden Meldewege zum Monitoringbericht reichen hierfür ebenfalls nicht aus. Der EMAS-Prozess umfasst nicht alle Punkte des Maßnahmenprogramms. Denn EMAS legt den Fokus allein auf die umweltrelevanten Aktivitäten von Unternehmen oder Behörden. Das Maßnahmenprogramm umfasst jedoch – neben den umweltrelevanten Aktivitäten – auch Maßnahmen anderer Themenbereiche.

Soweit noch nicht geschehen sollten alle geprüften Stellen

- ihre bisherigen Aktivitäten zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms kritisch hinterfragen;
- auf Basis der für ihren Bereich ermittelten Ausgangssituation Umsetzungspläne entwickeln und eigene Ziele zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms formulieren;
- die Zuständigkeit für die eigenen Ziele und die internen Abläufe bei der Umsetzung von Maßnahmen eindeutig regeln sowie
- eine zentrale Stelle damit beauftragen, die Umsetzung des Maßnahmenprogramms organisationseinheitsübergreifend und proaktiv zu steuern.

3.3 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das BKAm hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die Ressorts in ihrem Einflussbereich dafür verantwortlich seien, das Maßnahmenprogramm umzusetzen. Die Ressorts entschieden selbst, wie sie die Ziele des Maßnahmenprogramms erreichen.

Aus Sicht des BKAmtes würden die Ressorts sich bereits regelmäßig mit dem Maßnahmenprogramm und den darin enthaltenen Maßnahmen und Zielen auseinandersetzen. So hätten die Ressorts und der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung gemeinsam das Maßnahmenprogramm aktualisiert und ambitioniert weiterentwickelt.

Zudem hätten die Ressorts seit Durchführung der einzelnen Prüfungen, die diesem Bericht zugrunde liegen, wesentliche Veränderungen vorgenommen. Das seien zum einen organisatorische Veränderungen in den Ressorts. Als Beispiel führt das BKAm an, dass das Bundesministerium der Verteidigung eine „Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategie“ für seinen Geschäftsbereich eingeführt habe. Zum anderen gebe es Veränderungen, die auf die Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms zurückzuführen seien. Konkret seien die Koordinierungsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung geschaffen und Kantinenrichtlinien angepasst worden. Als weiteres Beispiel stellt das BKAm das Umweltmanagementsystem EMAS heraus. So hätten bereits 77 Standorte von Ressorts und nachgeordneten Behörden EMAS-Prozesse und interne Umweltziele eingeführt. 300 weitere Standorte würden die Einführung bis Ende des Jahres 2025 planen.

Hinsichtlich der fehlenden Überblicke der Ressorts über Energieverbräuche und CO₂-Emissionen ist das BKAm der Argumentation der Ressorts gefolgt. Die Ressorts seien auf die Zuarbeit der BImA als Vermieterin angewiesen.

Das BKAm hat zudem hinterfragt, inwiefern Inhalt und Steuerung des Maßnahmenprogramms überhaupt ressortspezifisch ausgestaltet werden könnten. Es hat Bedenken geäußert, dass eine ressortspezifische Ausgestaltung weder effektiv noch effizient sein könnte.

Auch hat das BKAm angemerkt, dass sich die Vorgaben des Maßnahmenprogramms teilweise mit anderen Vorgaben oder gesetzlichen Verpflichtungen überschneiden würden. Hieraus ergebe sich eine zusätzliche Komplexität in der operativen Umsetzung. Die Ressorts müssten Berührungen zu anderweitigen Verpflichtungen bei der Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten, der Steuerung und den Verfahren berücksichtigen. Die Bundesregierung arbeite derzeit daran, diese Überschneidungen einzuschränken.

Schließlich hat das BKAm erläutert, dass eine eigenständige Ziel- und Zuständigkeitslogik die Ressorts zusätzlich belasten würde. Diese bräuchten schlanke und effiziente Umsetzungsprozesse. Zudem müsse geprüft werden, inwieweit zeitgleich einheitliche

Strukturen anzustreben seien. An dieser Stelle sei die im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode vereinbarte ressortübergreifende Zusammenarbeit relevant.

3.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass sich die Ressorts bei den regelmäßigen Weiterentwicklungen des Maßnahmenprogramms mit diesem auseinandersetzen. Auch nehmen wir zur Kenntnis, dass einzelne Ressorts zwischenzeitlich organisatorische Änderungen vorgenommen haben. Dies alles – insbesondere die Schaffung einer Koordinierungsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung – sind erfreuliche Entwicklungen und sollten weiter vorangetrieben werden.

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass wir die Umsetzung und nicht die Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms geprüft haben. Einzelne Fortschritte in einzelnen Ressorts oder in wenigen Bereichen des Maßnahmenprogramms können nicht die übergreifende Auswertung des Bundesrechnungshofes widerlegen. Auch möglicherweise ambitioniertere Vorgaben im weiterentwickelten Maßnahmenprogramm können das nicht. Unsere Prüfungen haben gezeigt, dass die Ressorts schon die weniger ambitionierten Vorgaben nicht strategisch umsetzen. Die vom BKAmte angeführten Veränderungen werden die flächendeckend festgestellten strukturellen Mängel bei der Umsetzung nicht beseitigen.

Das Potenzial des Maßnahmenprogramms kann erst dann voll ausgeschöpft werden, wenn sich alle Ressorts ihrer Verantwortung stellen. Dafür müssen sie – auf ihre jeweilige Ausgangssituation bezogen – Ziele formulieren, mit Maßnahmen hinterlegen und klare Verantwortlichkeiten benennen. Solange dies nicht geschieht, bleiben die Aktivitäten der Ressorts in ihrer Gesamtheit zufällig und wenig zielorientiert.

Darüber hinaus können sich die Ressorts mit dem Verweis auf Dritte nicht ihrer Verantwortung entziehen. Im Falle der fehlenden Zuarbeit und Unterstützung durch die BImA hätten wir z. B. erwartet, dass die geprüften Stellen auf das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zugehen. Denn das BMF hat die Rechtsaufsicht über die BImA und könnte daher darauf hinwirken, dass die BImA zumindest ihre gesetzlichen Pflichten als Vermieterin einhält.

Der Hinweis des BKAmtes, dass sich einzelne Vorgaben des Maßnahmenprogramms mit anderen Verpflichtungen überschneiden würden, hält nicht stand. Es ist Aufgabe des BKAmtes, das Maßnahmenprogramm im Einklang mit anderen Verpflichtungen auszugestalten. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass dieser Punkt Gegenstand der nächsten Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms sein soll. Eine mögliche Überschneidung des Maßnahmenprogramms mit anderen Verpflichtungen entlässt die Ressorts aber nicht aus ihrer Verantwortung für dessen Umsetzung. Denn sie müssen sich in jedem Fall mit den eigenen Verantwortlichkeiten und Prozessen zur Umsetzung

des Maßnahmenprogramms auseinandersetzen. Diese Auseinandersetzung ist zudem die Basis für eine erfolgreiche ressortübergreifende Zusammenarbeit wie im Koalitionsvertrag erwähnt. Nur wenn jedes Ressort seinen bestmöglichen Beitrag leistet, kann das Potenzial des Maßnahmenprogramms voll ausgeschöpft werden.

Wir empfehlen weiterhin, dass in allen Ressorts eine zentrale Stelle die Umsetzung des Maßnahmenprogramms organisationseinheitsübergreifend und proaktiv steuert. Nur so ist sichergestellt, dass alle relevanten Organisationseinheiten einbezogen werden und das Maßnahmenprogramm im eigenen Einflussbereich umfassend umgesetzt wird.

4 Überwachung und Aufsicht nicht ausreichend

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Maßnahmenprogramms genügt es nicht, dass die geprüften Stellen ihre Ziele einmalig bestimmen und priorisieren. Vielmehr müssen sie die Fortschritte bei der angestrebten Zielerreichung auch fortlaufend überwachen. Nur so können sie – falls nötig – nachsteuern.

Dafür bedarf es eines Überblicks an einer zentralen Stelle im Ressort bzw. der nachgeordneten Behörde. Allein damit ist eine effektive Überwachung und eine zeitnahe Nachsteuerung möglich. Diese zentrale Stelle muss alle beteiligten Organisationseinheiten einbinden und die relevanten Informationen fortlaufend abfragen. Sie sollte jedoch idealerweise nicht nur die Fortschritte überwachen, sondern auch als interner Ansprechpartner für Fragen der zuständigen Fachbereiche fungieren. So sollte sie z. B. auch einbezogen werden, wenn es um Fragen der Priorisierung von notwendigen Maßnahmen geht.

Den beschriebenen Steuerungsmechanismus könnten die Ressorts dann (auch) dazu nutzen, die Qualität der Datenzulieferung zum Monitoringbericht der Bundesregierung sicherzustellen: Die Bundesregierung erstellt diesen Bericht einmal jährlich, um den Gesamtfortschritt der Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu überwachen. Zu diesem Bericht liefern alle Behörden²² ihre Daten im Rahmen eines regelmäßigen Meldeprozesses.

²² Siehe den Abschnitt „Anwendungsbereich“ auf Seite 1 des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung – Weiterentwicklung 2021 bzw. den Abschnitt „Überprüfung und Weiterentwicklung“ auf Seite 2.

4.1 Sachverhalt

Eigenen Angaben zufolge nutzten die geprüften Stellen die Berichtspflichten im Rahmen des Monitoringberichts, um das Erreichen der Ziele des Maßnahmenprogramms zu überwachen. Der Monitoringbericht wird jährlich vom BKAm auf Basis der von den Resorts übermittelten Daten erstellt.

Die geprüften Stellen beauftragten intern in der Regel eine zentrale Organisationseinheit damit, die Daten für den Monitoringbericht zusammenzutragen. Hierbei handelte es sich meist **um eine rein administrative Tätigkeit**: Die zentrale Organisationseinheit ging auf die jeweils zuständigen Organisationseinheiten zu, sammelte deren Daten ein, plausibilisierte diese ggf. und leitete sie über ein Online-Tool weiter. Die zentralen Organisationseinheiten wirkten regelmäßig nicht weiter koordinierend oder überwachend auf die eigentliche Umsetzung des Maßnahmenprogramms hin.

In einzelnen Fällen stellten wir fest, dass geprüfte Stellen die Daten zum Maßnahmenprogramm offensichtlich nicht überprüften oder plausibilisierten, bevor sie diese an das BKAm weitergaben. Einige der zuständigen Fachabteilungen meldeten ihre Daten direkt an das BKAm, sodass eine unabhängige Plausibilisierung generell nicht vorgesehen war. Teilweise wurden Daten gar nicht oder erst nach Rückfragen des BKAmes korrigiert.

So hatte z. B.

- das **Statistische Bundesamt** offensichtliche Unstimmigkeiten bei Angaben zu den Dienstkraftfahrzeugen und fehlerhafte Angaben zur Berücksichtigung der Lebenszykluskosten nicht erkannt;²³
- das **BMI** die **Bundespolizei** erst nach Aufforderung durch das BKAm um Überprüfung und Korrektur ihrer offensichtlich fehlerhaften Angaben zum Papierverbrauch gebeten;²⁴
- das **BMBF** den Erfolg bei der Umsetzung von zwei Maßnahmen zu positiv darstellt.²⁵

Die geprüften Stellen hatten regelmäßig keinen umfassenden eigenen **zentralen Überblick** über all ihre umgesetzten und geplanten Maßnahmen. So überwachten nur 35 % der in diesem Punkt geprüften Ressorts und nur die Hälfte der nachgeordneten Behörden überhaupt die eigene Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Die geprüften Stellen hatten regelmäßig auch keinen Überblick dazu, was sie zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms insgesamt unternehmen wollten, was sie bislang tatsächlich unternommen hatten und was sie künftig noch unternehmen mussten, um die Ziele zu

²³ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern und für Heimat (Fußnote 15).

²⁴ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium des Innern und für Heimat (Fußnote 15).

²⁵ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Fußnote 13).

erreichen. Die Ressorts kontrollierten auch regelmäßig nicht den Erfolg der von ihnen bereits eingeleiteten oder abgeschlossenen Maßnahmen.

So hatte z. B.

- das **BMBF** keine angemessene Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durchgeführt;²⁶
- das **Bundesministerium der Justiz** die von ihm zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms durchgeführten Maßnahmen nicht evaluiert.²⁷

Der weit überwiegende Teil der Ressorts **nahm** zudem **seine Aufsichtsfunktion** gegenüber den nachgeordneten Behörden in Bezug auf das Maßnahmenprogramm **nicht vollumfänglich wahr**. Bei acht von zehn in diesem Punkt geprüften Ressorts fehlte der Überblick darüber, welche Aktivitäten ihr Geschäftsbereich unternimmt, um das Maßnahmenprogramm umzusetzen. Die Mehrzahl der Ressorts hatte zwar festgelegt, welche Stellen innerhalb ihrer eigenen Organisation die Umsetzung des Maßnahmenprogramms im Geschäftsbereich überwachen sollten. Gleichwohl hatten diese Ressorts nicht nachgehalten, ob und mit welchen Ergebnissen dies erfolgt ist. Die Ressorts machten zudem keinen Gebrauch von ihren Einflussmöglichkeiten. Sie tauschten sich in der Regel nicht mit den ihnen nachgeordneten Behörden zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms aus.

So hatte z. B.

- das **BMG** auf regelmäßige Besprechungen zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms mit seinem Geschäftsbereich verzichtet. Lediglich zur Besprechung des Monitoringberichts fand einmal im Jahr ein Treffen statt;²⁸
- das **Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** die Umsetzung des Maßnahmenprogramms in seinem Geschäftsbereich nicht zentral gesteuert. Es teilte lediglich mit, dass die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine strukturierte Umsetzung der Fachaufsicht nicht gegeben seien.²⁹

4.2 Bewertung und Empfehlungen

Unabhängig vom zentral erstellten Monitoringbericht der Bundesregierung sind die Ressorts dafür verantwortlich, das Maßnahmenprogramm in ihrem Einflussbereich

²⁶ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Fußnote 13).

²⁷ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium der Justiz über die Prüfung Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung durch das Bundesministerium der Justiz vom 29. Juli 2022, Gz.: I 5 - 2020 - 0935.

²⁸ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Gesundheit (Fußnote 16).

²⁹ Vgl. Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Prüfung Umsetzung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit in seinem Geschäftsbereich vom 16. September 2020, Gz.: IX 3 - 2020 - 0724.

umzusetzen. Das bedeutet auch, dass sie den Erfolg dieser Umsetzung, unbeschadet ihrer Berichtspflichten im Rahmen des Monitoringberichts, eigeninitiativ überwachen müssen. Die Berichtspflichten im Rahmen des Monitoringberichts können sie dabei zwar unterstützen. **Der Monitoringbericht selbst ist aber nicht für eine Überwachung der Zielerreichung geeignet.** Hierfür fehlt es ihm an der erforderlichen Granularität und der Angabe von ressortspezifischen Bezugsgrößen. Denn der Monitoringbericht enthält oft nur verdichtete bzw. aggregierte Angaben, welche den Umsetzungsstand der Bundesregierung insgesamt zum Ausdruck bringen sollen.

Die Ressorts können die Aktivitäten in ihrem Einflussbereich nur dann zielgerichtet überwachen, wenn sie zuvor eigene Ziele aus dem Maßnahmenprogramm abgeleitet haben und diese als Maßstab verwenden. Unsere Erhebungen zeigen jedoch, dass die Ressorts regelmäßig darauf verzichtet haben, eigene Ziele zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu definieren. In der Konsequenz haben sie auch die **Zielerreichung nicht überwacht**, trotz der Zulieferungen zum Monitoringbericht.

Wir haben festgestellt, dass der Großteil der geprüften Stellen nicht angemessen überwacht, wie die jeweils zuständigen Organisationseinheiten das Maßnahmenprogramm umsetzen. So erheben und melden zwar alle geprüften Stellen regelmäßig Daten zum Monitoringbericht der Bundesregierung. Diese Meldungen bieten aber keine ausreichende Basis für eine Feinsteuerung der Aktivitäten, um die Ziele des Maßnahmenprogramms zu erreichen. **Die Umsetzung des Maßnahmenprogramms wird damit auf einen reinen „Meldeprozess für den Monitoringbericht“ reduziert.**

Soweit noch nicht geschehen sollten alle geprüften Stellen

- einer zentralen Stelle die Aufgabe einer übergeordneten Erfolgskontrolle zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms zuweisen;
- eine Qualitätssicherung für die Meldungen zum Monitoringbericht einrichten und den Umsetzungsstand korrekt und im Hinblick auf die eigenen gesetzten Ziele darstellen;
- auf den Stand der eigenen Zielerreichung reagieren und die eigenen Aktivitäten bei Bedarf um- bzw. nachsteuern.

4.3 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das BKAm hat den Prüfungsansatz des Bundesrechnungshofes kritisiert. Aus seiner Sicht sei nicht das „Wie“, sondern das „Ob“ der Zielerreichung entscheidend. Die Bundesregierung berichte jährlich über die Fortschritte bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms in ihren Monitoringberichten. Diese würden zeigen, dass der Umsetzungsstand des Maßnahmenprogramms je nach Handlungsfeld und Maßnahme variere. Insgesamt zeige sich aber über die gesamte Zeit des Monitorings ein stetiger Fortschritt. Diesen Fortschritt lasse der Bundesrechnungshof in seiner Bewertung

außer Acht. Der feststellbare Fortschritt zeige aber, dass die Strukturen zur Organisation, Steuerung und Überwachung des Maßnahmenprogramms funktionierten.

4.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass die Bundesregierung gewisse Fortschritte bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms macht. Diese Fortschritte sagen jedoch nichts darüber aus, ob das Maßnahmenprogramm durch die Ressorts sachgerecht umgesetzt wird, also ob die Organisation zweckmäßig und die Steuerung angemessen ist.

Im Gegenteil: Aufgrund unserer Prüfungserfahrung gehen wir davon aus, dass sehr wahrscheinlich noch viel bessere Fortschritte hätten erzielt werden können, wenn das Maßnahmenprogramm systematisch und zielorientiert umgesetzt worden wäre. So aber bleiben die Fortschritte dem Zufall überlassen.

Zudem fehlt in den geprüften Stellen regelmäßig eine zentrale Stelle, die den Überblick über den Fortschritt aller Maßnahmen hat. Das BKAmte lässt außer Acht, dass die derzeitigen Strukturen keine ressortbezogene Erfolgskontrolle ermöglichen. Damit bleibt das Maßnahmenprogramm ein reines Meldewesen und dessen Potenzial, ohne eine Analyse der Ausgangslage und der Ableitung ressortspezifischer Zielgrößen, unbekannt.

5 Fazit

Unsere Prüfungen zeigen, dass **die Ressorts und die ihnen nachgeordneten Behörden das Maßnahmenprogramm bislang überwiegend als reines Meldewesen verstehen**. Die Stellungnahme des BKAmtes kann diesen Befund nicht entkräften. Wir erkennen zwar an, dass sich die Ressorts mit der Weiterentwicklung einzelner Punkte des Maßnahmenprogramms beschäftigt haben. Das ändert jedoch nichts an den organisatorischen Schwächen bei dessen Umsetzung. Auch einzelne organisatorische Verbesserungen in wenigen Ressorts oder Teilbereichen des Maßnahmenprogramms können diese strukturellen Mängel nicht beheben.

Die meisten geprüften Stellen hatten sich zum Zeitpunkt der jeweiligen Prüfungen **nicht systematisch mit dem Maßnahmenprogramm auseinandergesetzt**. Eine systematische, auf einer vorherigen Analyse beruhende Umsetzung fanden wir nur in Einzelfällen vor. **Aktivitäten für eine „ressortbezogene“ Umsetzung des Maßnahmenprogramms erfolgten zuweilen eher willkürlich und nach unserer Wahrnehmung**

abhängig vom Interesse und Engagement einzelner Organisationseinheiten. Nur wenige geprüfte Stellen haben eine Organisationseinheit für die Gesamtkoordination des Maßnahmenprogramms geschaffen, wobei sich selbst diese Einheiten regelmäßig nur mit dem Meldewesen befasst haben. Auch deshalb fehlte es regelmäßig an einer **angemessenen Überwachung und Aufsicht für dessen Umsetzung.**

Wir erkennen an, dass alle geprüften Stellen unsere Empfehlungen aufgreifen wollen. In den meisten Fällen bleibt allerdings immer noch offen, wie das geschehen soll. Deshalb sollte das **BKAmt im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung** darauf hinwirken, dass sich nunmehr **alle Ressorts verpflichten,**

- ihren jeweiligen **Ist-Stand** zu den Bereichen des Maßnahmenprogramms **zu ermitteln;**
- auf der Basis des von ihnen ermittelten Ist-Standes **eigene Ziele** zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms **festzulegen;**
- auf dieser Grundlage die **Umsetzung** des Maßnahmenprogramms in ihren Einflussbereichen **zu überwachen und zu steuern.**

Solange dies nicht erfolgt, bleiben die vom BKAmt genannten Fortschritte in der Umsetzung des Maßnahmenprogramms weiterhin dem Zufall überlassen und die Potenziale des Maßnahmenprogramms mit Blick auf die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung nicht voll ausgeschöpft.

Die Bundesregierung betrachtet das Maßnahmenprogramm als einen wichtigen Baustein für eine nachhaltige öffentliche Verwaltung. Ihr Ziel sollte daher sein, dieses Instrument bestmöglich einzusetzen, damit es seinen Nutzen voll entfalten und wie gewünscht wirken kann.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.