



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung



Gutachten

des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

zum

Handlungsbedarf im reformierten Bundesbau

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass des BWV-Gutachtens	6
2	Reform Bundesbau	6
2.1	Ausgangslage und Ziele	6
2.2	Aktueller Stand	7
2.3	Empfehlungen des BWV	8
3	Digitalisierung des Bundesbaus	9
3.1	Ausgangslage und Ziele	9
3.2	Aktueller Stand	10
3.3	Empfehlungen des BWV	11
4	Energieeffiziente und klimaneutrale Bundesgebäude	11
4.1	Ausgangslage und Ziele	11
4.2	Aktueller Stand	12
4.3	Empfehlungen des BWV	13

Abkürzungsverzeichnis

B

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMI *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*

BMUB *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

D

Digitalisierungsstrategie *Digitalisierungsstrategie Bundesbau*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

Reform *Reform Bundesbau*

V

Vorsorgekosten *Zuschläge für Baupreissteigerungen und Risiken*

0 Zusammenfassung

Der Bundesbau umfasst alle Hochbaumaßnahmen, die der Bund für seine zivilen und militärischen Verwaltungen sowie seine Verfassungsorgane umsetzt. Seit vielen Jahren bestand in Politik und Verwaltung Einigkeit darüber, dass die Zusammenarbeit der Beteiligten und die Geschäftsprozesse im Bundesbau reformiert werden sollten, die Verwaltung vermehrt digitale Werkzeuge nutzen müsse und alle Dienstgebäude des Bundes auf hohe Energieeffizienzstandards zu bringen sind. Die Bundesregierung ist bei diesen Aufgaben in den letzten drei Jahren ein gutes Stück vorangekommen. Dennoch sind noch nicht alle Fragen gelöst; weitere Handlungsbedarfe sind erkennbar. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) gibt zur Entwicklung des Bundesbaus in der 21. Legislaturperiode folgende Hinweise und Empfehlungen:

- 0.1 Der Bund hat die Reform Bundesbau (Reform) in der 20. Legislaturperiode zügig umgesetzt und das Planen, Genehmigen und Durchführen von Bauaufgaben neu geregelt. Ob der Bundesbau damit schneller und effizienter geworden ist, soll eine Evaluierung spätestens Ende des Jahres 2028 zeigen.

Aus Sicht des BWV besteht jedoch schon jetzt bei der Definition des Projektkostenziels dringender Handlungsbedarf. Weil darin die mit nur geringer Sicherheit planbaren Zuschläge für Baupreissteigerungen und Risikokosten enthalten sind, ist es nicht zur Steuerung von Bauaufgaben geeignet. Überdies weist der BWV darauf hin, dass der Bund sich mit der Reform auf die einzelnen Bauaufgaben und die Eigenverantwortung der unterschiedlichen Bauherren im Bundesbau fokussiert hat. Weniger im Blick gehabt hat er die Aufgaben- und Rollenzuordnung innerhalb der Bundesregierung. Bisher waren im Wesentlichen das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) für den Bundesbau zuständig. Mit der Reform sind zahlreiche Aufgaben im Bundesbau der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) übertragen worden, über die das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Rechtsaufsicht führt. Die Bundesregierung wird noch zu belegen haben, welche Rollen- und Aufgabenzuordnung auch auf Ebene der Ressorts eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben fördert.

Die Bundesregierung sollte unverzüglich das Projektkostenziel neu definieren, sodass es mit ihm einen wirtschaftlichen Bundesbau steuern kann. Daneben empfiehlt der BWV, die gesetzlich spätestens im Jahr 2028 vorgesehene Evaluierung rechtzeitig vorzubereiten. Die Bundesregierung sollte auch die Aufbauorganisation des Bundesbaus einbeziehen. Bis dahin muss die Verwaltung sicherstellen, dass sie unterbrechungsfrei handlungsfähig bleibt, wenn nach der Bundestagswahl neue Ressortzuschnitte den Bundesbau berühren. (Tz. 2)

- 0.2 Die Zuständigkeiten und Schwerpunkte der Reform haben zu einem vollständig neuen Ansatz für die Digitalisierungsstrategie Bundesbau (Digitalisierungsstrategie) geführt. Dabei hat die Bundesregierung Vorarbeiten nicht verwendet, sinnvolle Ziele

aufgegeben und Termine verfehlt. Auch war das Vorgehen der BlmA und des BMVg nicht mit dem BMWSB als für den Bundesbau übergeordnet verantwortlichem Ministerium abgestimmt. Gründe dafür waren die nach der Reform unzureichende Definition der Rollen und ihre Wahrnehmung. Durch den neuen Ansatz bei der Digitalisierungsstrategie sind viele Jahre Vorbereitungszeit verloren gegangen.

Die mit Beginn der 20. Legislaturperiode festgelegten Zuständigkeiten haben sich bei der Digitalisierung noch nicht bewährt. Die Rollen und die damit verbundenen Aufgaben im Bau- und Liegenschaftsmanagement des Bundes müssen alle Beteiligten dringend klären. Es muss auch sichergestellt werden, dass das für den Bundesbau übergeordnet verantwortliche Ministerium die Daten für das Controlling der baupolitischen Ziele wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Energieeffizienz erhält.

(Tz. 3)

- 0.3 Der Deutsche Bundestag hat gesetzlich festgeschrieben, dass Deutschland bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein soll. Das Bundeskabinett hat Sanierungsraten definiert, nach denen alle zivilen und militärischen Dienstgebäude bis zum Jahr 2045 sehr hohe Energieeffizienzstandards erfüllen sollen. Die Aufgabe, die vorgesehenen Sanierungsraten umzusetzen, liegt fast vollständig bei der BlmA und stellt sie organisatorisch, finanziell und fachlich vor große Herausforderungen. Noch sind drei Viertel der im aktuellen Wirtschaftsplan der BlmA veranschlagten Projekte Neubauten, obwohl der Schwerpunkt ihrer Investitionen auf der grundsätzlich weniger klimaschädlichen Sanierung von Bestandsgebäuden liegen soll. Das BMWSB soll seit dem Jahr 2021 eine Liegenschaftsdatenbank aufbauen, um die erreichten Sanierungsraten ermitteln zu können. Es begann erst zwei Jahre später mit der Konzeption der Datenbank, nachdem der Bundesrechnungshof auf Versäumnisse hingewiesen hatte. Wie es das Ziel erreichen will, Dienstgebäude nicht nur energieeffizient zu machen, sondern sie auch klimaneutral mit Energie zu versorgen, hat das BMWSB noch nicht geklärt.

Die Bundesregierung benötigt die Liegenschaftsdatenbank dringend. Nur damit kann sie nachsteuern, wenn die Sanierungsraten nicht erreicht werden. Außerdem ist sie aufgefordert, die Vorgaben zur Energieeffizienz weiterzuentwickeln, um das Ziel klimaneutraler Dienstgebäude zu unterstützen und möglichst schnell zu erreichen.

(Tz. 4)

1 Anlass des BWV-Gutachtens

Die Bundesregierung hat ab dem Jahr 2022 den Bundesbau reformiert. Damit haben sich Zuständigkeiten und Verfahren erheblich verändert. Die BImA erhielt zahlreiche neue Aufgaben. Das BMWSB und das BMVg sind nun grundsätzlich nicht mehr operativ mit einzelnen Bauaufgaben befasst. Die Zusammenarbeit der Beteiligten und die Geschäftsprozesse wurden vollständig neu geregelt. Der Bundesrechnungshof hat die Vorbereitung der Reform und ihre Umsetzung mit zahlreichen Prüfungen und einer umfangreichen Berichterstattung an das Parlament begleitet.

In diesem Gutachten thematisiert der BWV weitere Handlungsbedarfe im reformierten Bundesbau für die 21. Legislaturperiode. Basierend auf Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes gibt der BWV Empfehlungen, wie sich Versäumnisse im Reformprozess und bei der Digitalisierung des Bundesbaus beseitigen lassen und worauf die Bundesregierung achten muss, um ihre Klimaschutzziele bei Bundesgebäuden zu erreichen. Die Stellungnahmen der jeweils betroffenen Ressorts hat er berücksichtigt.

2 Reform Bundesbau

2.1 Ausgangslage und Ziele

Die Bundesregierung hatte seit dem Jahr 2016 versucht, den Bundesbau effizienter, verlässlicher und schneller zu machen. Federführend zuständig dafür waren zunächst das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und anschließend das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Eine umfassende Neugestaltung gelang bis zum Ende der 19. Legislaturperiode jedoch nicht. Das BMF und das BMI konnten sich trotz intensiver Verhandlungen nicht auf ein neues Regelwerk einigen.

Die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode nahm die Reform des Bundesbaus in den Koalitionsvertrag auf. Sie wollte die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesbauten und Bundesliegenschaften bei der BImA konzentrieren. Das BMF und das neu gebildete BMWSB setzten daraufhin die Reform in Abstimmung mit dem BMVg um, das für die militärischen Bauaufgaben zuständig blieb. Sie wollten damit den wachsenden Bedarfen der Bundesbehörden gerecht werden und den Wert der Bundesimmobilien erhalten. Wesentlich war auch, mit dem Bundesbau den notwendigen Beitrag zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung zu leisten. Diese Ziele seien nur mit deutlich verkürzten Planungs- und Bauzeiten erreichbar. Das BMF, das BMVg und das BMWSB gingen davon aus, dass der Bund seine Investitionen erheblich steigern müsse.

Die im Zentrum der Reform stehende BImA untersteht der Aufsicht des BMF. Sie sollte Vertragspartnerin der Länder werden, deren Bauverwaltungen im Wege der Organleihe Bauaufgaben des Bundes erledigen. Damit sollte sie mehr Verantwortung für das Durchführen

zivilier Bauaufgaben im Inland übernehmen. Die Aufgaben des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sollten davon ausgenommen bleiben. Das BBR sollte weiter unter der Aufsicht des BMWSB stehen und wie bisher u. a. die Bauangelegenheiten von Parlament und Regierung in Berlin und Bonn sowie den zivilen Auslandsbau umsetzen.

Die Bundesregierung wollte mit der Reform verwaltungsinterne Genehmigungsvorbehalte abbauen, die Strukturen einfacher und effizienter gestalten und die Beschäftigten durch mehr Entscheidungskompetenz motivieren. Einer der Aufgabenschwerpunkte im Reformprojekt war die Neufassung der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), deren Umfang durch das Ausgliedern von Anlagen und Mustern deutlich reduziert werden sollte.

Nicht nur bei der BlmA, sondern auch beim BMVg und beim BMWSB sollten sich durch die Reform neue Aufgabenzuschnitte ergeben. Die Ministerien sollten nicht mehr wie zuvor in die Durchführung von Bauaufgaben eingebunden sein. Das BMWSB sollte primär für die übergeordneten baupolitischen und baukulturellen Vorgaben und Standardsetzungen für den Bundesbau zuständig sein. Die Aufsicht über das BBR sollte es behalten.

2.2 Aktueller Stand

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung setzten die Reform wie geplant in den Jahren 2022 und 2023 um. Der Bundesrechnungshof hat den Prozess begleitet.

- Der Deutsche Bundestag schuf im Mai 2022 mit der Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes die Voraussetzung dafür, dass die Zuständigkeit für die Organleihe im Bundesbau auf die BlmA übergehen kann.
- Das BMWSB und das BMF führten die neue RBBau zum 1. Oktober 2022 ein. Sie sieht vereinfachte Verfahren bei der Planung, Prüfung und Genehmigung von Bauaufgaben vor. Die ministerielle Ebene ist grundsätzlich nicht mehr an der Durchführung einzelner Bauvorhaben beteiligt. Die Bauherren BlmA, BMVg und Auswärtiges Amt sowie das BBR können eigene Ausführungsbestimmungen erlassen. Hierbei haben sie sich miteinander abzustimmen, um einheitliche Verfahren für die Bauverwaltungen zu gewährleisten.
- Zum 1. Januar 2023 trat das Gesetz zur Modernisierung des Bundesbaus in Kraft, mit dem die Aufgaben des BBR und vor allem der BlmA an die Ziele der Reform angepasst wurden.
- Im Dezember 2023 legten das BBR und die BlmA ihren Abschlussbericht zur Reform vor.

Es ist bisher nicht möglich festzustellen, ob die Reformziele Effizienz, Verlässlichkeit und Schnelligkeit erreicht wurden, da die ersten in den neuen Strukturen begonnenen Bauprojekte noch nicht abgeschlossen sind. Das Gesetz zur Modernisierung des Bundesbaus sieht eine Evaluierung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten vor.

Das BMWSB wurde Ende des Jahres 2021 neu gegründet. Die Aufgaben der für den Bundesbau zuständigen Abteilung haben sich durch die Reform grundlegend gewandelt. Bei einer Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2023 dauerte der Reorganisationsprozess noch

an. Das BMWSB hatte die übergeordneten baupolitischen und baukulturellen Ziele noch nicht festgelegt und seine sich daraus ergebenden ministeriellen Aufgaben noch nicht analysiert. Erst im Sommer 2024 hat das BMWSB begonnen, verbindliche Vorgaben für den Bundesbau herauszugeben.

Nach der überarbeiteten RBBau ist das sogenannte Projektkostenziel „die maßgebliche Steuerungsgröße für die Durchführung der Bauaufgabe“ und bestimmt die im Investitionsplan der BImA vorgesehenen Ausgaben für ein Bauprojekt. Die RBBau bestimmt weiter, dass alle Projektbeteiligten auf die Einhaltung des Projektkostenziels hinwirken. Das Projektkostenziel besteht aus den mit hoher Sicherheit planbaren Gesamtbaukosten sowie aus den mit weniger hoher Sicherheit planbaren Zuschlägen für Baupreissteigerungen und Risiken (Vorsorgekosten). Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, dass die BImA bei den ersten nach dem neuen Verfahren geplanten und beschlossenen Bauprojekten Vorsorgekosten ansetzte, die im Mittel 25 % der Gesamtbaukosten betragen. Er hält es für richtig, sich mit möglichen Baupreissteigerungen auseinanderzusetzen und Risiken zu identifizieren. Es ist jedoch ungewiss, ob, wann und in welcher Höhe sie eintreten. Sie dürfen aus diesem Grund nicht mit den Gesamtbaukosten eines Bauprojekts gleichgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für falsch, das Projektkostenziel zur Steuerungsgröße zu machen. Dies könnte als Signal verstanden werden, die Vorsorgekosten auszuschöpfen, auch wenn weder Kostenrisiken noch Baupreissteigerungen eintreten. Ziel müsse sein, mit den aus der Planung ermittelten Gesamtbaukosten auszukommen.

Das BMF und die BImA haben den Begriff Projektkostenziel und die damit verbundene Vorgehensweise verteidigt. Sie sei transparenter als die ausschließliche Orientierung an den Gesamtbaukosten und erspare aufwendige Nachtragsverfahren. Gleichwohl haben sie versichert, die Bewertung des Bundesrechnungshofes ernst zu nehmen. Auch aus ihrer Sicht darf das Projektkostenziel nicht als Kostenobergrenze verstanden werden, die vollständig ausgeschöpft werden soll. Dies werde den Beschäftigten vermittelt. Für eine abschließende Einschätzung sei es noch zu früh. Jetzt eine andere Vorgehensweise einzuführen, würde aus Sicht des BMF die Umsetzung der Reform behindern.

2.3 Empfehlungen des BWV

Der Bund hat die Reform in der 20. Legislaturperiode zügig umgesetzt. Ob er damit die Voraussetzungen geschaffen hat, Bauaufgaben schneller, verlässlicher und effizienter abzuwickeln, wird die Evaluierung zeigen. Die Bundesregierung muss spätestens zum Jahresanfang 2028 mit der Evaluierung beginnen, um der zeitlichen Vorgabe zu entsprechen. Der BWV empfiehlt, die Evaluierung der gesamten Reform rechtzeitig vorzubereiten. Eine Beschränkung auf das Gesetz zur Modernisierung des Bundesbaus würde zu kurz greifen.

Unmittelbarer Handlungsbedarf besteht aus Sicht des BWV bei den Vorgaben zum Projektkostenziel. Die Bundesregierung sollte klarstellen, dass die Gesamtbaukosten die maßgebliche Steuerungsgröße und damit Kostenziel sind. Es würde sich nur um einen geringfügigen textlichen Eingriff in die RBBau handeln, der zum sparsamen Umgang mit öffentlichen

Mitteln beitragen kann. Es ist unverständlich, dass BMF und BImA an der bisherigen Definition des Begriffs Projektkostenziel festhalten wollen, obwohl sie einen Fehlanreiz darstellt. Die Zuschläge für Baupreissteigerungen und Risiken würden weiter zur Verfügung stehen. Ob sich die Art und Weise bewährt, wie diese Vorsorgekosten ermittelt und bereitgestellt werden, muss die Bundesregierung spätestens mit der Evaluierung klären.

Überdies weist der BWV darauf hin, dass der Bund sich mit der Reform auf die einzelnen Bauaufgaben und die Eigenverantwortung der unterschiedlichen Bauherren im Bundesbau fokussiert hat. Weniger im Blick gehabt hat er die Aufgaben- und Rollenzuordnung innerhalb der Bundesregierung. Bisher waren im Wesentlichen das BMWSB und das BMVg für den Bundesbau zuständig. Mit der Reform sind zahlreiche Aufgaben im Bundesbau der BImA übertragen worden, über die das BMF die Rechtsaufsicht führt.

Welche Rollen- und Aufgabenzuordnung auch auf Ebene der Ressorts eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben befördert, wird die Bundesregierung noch belegen müssen. Deshalb sollte sie die Aufbauorganisation des Bundesbaus in die Evaluierung einbeziehen. Bis dahin muss die Verwaltung sicherstellen, dass sie unterbrechungsfrei handlungsfähig bleibt, wenn in der 21. Legislaturperiode neue Ressortzuschnitte den Bundesbau berühren. Das Beispiel des Reorganisationsprozesses im BMWSB zeigt, dass es lange dauern kann, bis sich eine Verwaltung auf neue Aufgaben einstellt.

3 Digitalisierung des Bundesbaus

3.1 Ausgangslage und Ziele

Spätestens im Jahr 2016 hat das damals für den Bundesbau zuständige BMUB die Notwendigkeit erkannt, verstärkt digitale Werkzeuge im Bundesbau zu nutzen. Es sagte dem Deutschen Bundestag in diesem Zusammenhang zu, eine Projektdatenbank aufzubauen, um Bundesbauprojekte digital auswerten zu können. Im Jahr 2020 kritisierte der Bundesrechnungshof in einer Bemerkung¹, dass diese Projektdatenbank weiterhin fehlte. Daraufhin einigte sich das zu diesem Zeitpunkt für den Bundesbau zuständige BMI mit dem BMVg und der BImA auf die Eckpunkte einer gemeinsamen Digitalisierungsstrategie und hielt sie im Jahr 2021 in einer Ressortvereinbarung fest. Der Schwerpunkt lag auf dem Aufbau einer einheitlichen Datenumgebung, die u. a. für ein Controlling des Bundesbaus genutzt werden sollte. Gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) erklärte das BMI Ende des Jahres 2021, ab dem Jahr 2023 werde das Bundesbau-Controlling starten. Das mittlerweile für den Bundesbau zuständige BMWSB wollte Ende des Jahres 2021 die gemeinsam mit dem BMVg und der BImA entwickelte Digitalisierungsstrategie einführen und im Anschluss umsetzen. Wegen

¹ Bemerkungen 2019 – Hauptband: „Aufbau eines IT-Systems für Hochbaumaßnahmen des Bundes verzögert sich seit Jahren“, Bundestagsdrucksache 19/15700 Nummer 3.

der zu diesem Zeitpunkt weit fortgeschrittenen Reform entschied die BImA, die Digitalisierungsstrategie in dieser Form nicht weiter zu unterstützen. Sie wurde aufgegeben.

Das BMWSB und das BMF haben dem Rechnungsprüfungsausschuss im Januar 2023 dennoch versichert, die Ziele der Digitalisierungsstrategie hätten auch nach der Reform Bestand. Die Ressortvereinbarung sei weiterhin gültig und stelle die Grundlage für eine gemeinsame Datenumgebung für die Bau- und Nutzungsphase dar. Diese gemeinsame Datenumgebung solle als webbasierter Projektraum realisiert werden.

3.2 Aktueller Stand

Auf Bitten des Rechnungsprüfungsausschusses hat der Bundesrechnungshof die digitale Transformation im reformierten Bundesbau prüferisch begleitet. Dabei hat er festgestellt, dass die Bundesregierung die in der Ressortvereinbarung festgehaltenen und dem Rechnungsprüfungsausschuss mehrfach zugesagten Ziele und Termine der Digitalisierungsstrategie verfehlt hat.

- Weder haben das BMWSB, das BMVg und die BImA die zugesagte gemeinsame Digitalisierungsstrategie für den gesamten Bundesbau eingeführt, noch startete das Bundesbau-Controlling im Jahr 2023. Die BImA hat die vom BMWSB hierfür Ende des Jahres 2021 vorgelegte Digitalisierungsstrategie aufgrund der Reform nicht mehr mitgetragen und die vereinbarten und entwickelten Ansätze nicht weiterverfolgt. Dadurch sind fünf Jahre Vorarbeit verloren gegangen.
- Die BImA und das BMVg haben bis zum Jahr 2024 eine eigene Digitalisierungsstrategie mit neuem Ansatz ausgearbeitet. Die Belange des übergeordnet für den Bundesbau zuständigen BMWSB, des BBR und weiterer Akteure im Bundesbau haben sie dabei nicht berücksichtigt. Ferner soll es keinen einheitlichen digitalen Projektraum geben. Vielmehr soll jeder Bauherr seinen webbasierten Projektraum individuell wählen. Diese Wahlfreiheit kann zu einem erhöhten Aufwand bei den Bauverwaltungen führen, die regelmäßig für unterschiedliche Bauherren im Bundesbau tätig sind. Die Vorgabe der reformierten RBBau, durch Abstimmungen zwischen den Bauherren einheitliche Regelungen für die Bauverwaltungen zu gewährleisten, ist bei der Digitalisierung noch nicht erreicht.
- Das BMWSB hatte sich nach der Reform aus der Entwicklung der Digitalisierungsstrategie zunächst zurückgezogen. Es hatte weder seine Informationsbedarfe für das Monitoring seiner baupolitischen Ziele wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Energieeffizienz noch die Anliegen des in seinem Geschäftsbereich befindlichen BBR eingebracht. Hierdurch sind seit dem Jahr 2021 bis heute drei weitere Jahre verloren gegangen, die die Bundesregierung dringend benötigt hätte, um die Digitalisierung an die mit der Reform veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Der wesentliche Grund für diese Fehlentwicklung war ein falsches Rollenverständnis einzelner Beteiligter. Die BImA war der Meinung, sie sei durch die Reform für den zivilen Bundesbau alleine zuständig und könne daher mit dem für den militärischen Bundesbau zuständigen BMVg zusammen die digitalen Prozesse für den gesamten Bundesbau regeln. Sie hat

dabei nicht berücksichtigt, dass beispielsweise das unter Aufsicht des BMWSB stehende BBR ebenfalls für Teile des Bundesbaus zuständig ist und das BMWSB weiterhin die politische Verantwortung für den gesamten Bundesbau trägt. Das BMWSB war sich über seine neue Rolle nicht im Klaren. Es hat die Zusammenarbeit nicht eingefordert und ist damit seiner Verantwortung im Bundesbau nicht nachgekommen.

Das BMWSB, das BMVg und die BImA haben im April 2024 gegenüber dem Bundesrechnungshof zugesagt, die Belange aller Akteure im Bundesbau in eine fortgeschriebene Digitalisierungsstrategie aufzunehmen. Insbesondere wollen sie die Informationsbedarfe des BMWSB für das Monitoring seiner baupolitischen Ziele berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass dies bisher nicht umgesetzt ist und ein Zeitplan in der Digitalisierungsstrategie fehlt.

3.3 Empfehlungen des BWV

Die Zuständigkeiten und Schwerpunkte bei der Reform haben zu einem vollständigen Neuanfang der Digitalisierungsbestrebungen im Bundesbau geführt. Nach der Reform haben die Beteiligten ihre Rollen unzureichend definiert und wahrgenommen. Zudem haben die BImA und das BMVg ihr Vorgehen bei der Digitalisierung nicht mit dem BMWSB abgestimmt. So sind insgesamt acht Jahre verloren gegangen. Die neue Zuständigkeitsverteilung hat sich bei der Digitalisierung noch nicht bewährt.

Es besteht dringender Handlungsbedarf: Die Rollen und die damit verbundenen Aufgaben im Bau- und Liegenschaftsmanagement des Bundes müssen unter allen Beteiligten nachgeschärft werden. Das für den Bundesbau verantwortliche Ministerium muss Daten über alle Bundesbauten für das Controlling der baupolitischen Ziele wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Energieeffizienz erhalten. Es ist eine enge, kontinuierliche und konstruktive Zusammenarbeit aller Beteiligten erforderlich, um sowohl den Bauverwaltungen eine effiziente Arbeitsweise zu ermöglichen als auch den Informationsbedürfnissen der BImA und der Bundesministerien ausreichend Rechnung zu tragen.

4 Energieeffiziente und klimaneutrale Bundesgebäude

4.1 Ausgangslage und Ziele

Der Deutsche Bundestag hat im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgeschrieben, dass Deutschland bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein soll. Nach § 13 KSG ist bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen ein CO₂-Preis zugrunde zu legen. Es ist der Realisierungsmöglichkeit der Vorzug zu geben, mit der das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen zu den geringsten Kosten erreicht werden kann.

Um die Voraussetzungen für einen klimaneutralen Betrieb der Gebäude des Bundes zu schaffen, hat das Bundeskabinett im Jahr 2021 die Energieeffizienzfestlegungen beschlossen. Sie sehen hohe energetische Standards vor, die über die allgemeinen gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Das Modernisieren und Sanieren von Bestandsgebäuden soll Vorrang haben, Neubauten sollen wegen ihrer ungünstigen Klimawirkung die „Ultima Ratio“ sein. Alle Bestandsgebäude sind in bestimmten Raten bis zum Jahr 2045 energieeffizient zu machen. Ab dem Jahr 2030 müssen jährlich 5 % der Gebäudefläche saniert werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bund in einer Bemerkung² aufgefordert, seine Büroflächen deutlich zu reduzieren, weil viele seiner Beschäftigten zeitweise zuhause arbeiten. Wenn Bundesbehörden weniger Büroflächen nutzen, trägt dies dazu bei, die Klimaschutzziele zu erreichen und Haushaltsmittel zu sparen. Das BMF hat im Sommer 2023 ein Flächenbudget für Neuunterbringungen von Bundesbehörden festgelegt, das deutlich unter den bisherigen Standards liegt. Im Anschluss hat das BMF begonnen, zusammen mit den anderen Ressorts an einem Abbauprogramm für Bestandsgebäude zu arbeiten.

4.2 Aktueller Stand

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die BImA, das BMVg und das BMWSB die Energieeffizienzfestlegungen umsetzen.

Die BImA ist Bauherrin für den größten Teil der zivilen Dienstgebäude des Bundes im Inland. Sie verfolgt eine Instandhaltungsstrategie, mit der sie auch die Sanierungsrate erreichen will. Das BMF hat entsprechende Ziele mit der BImA vereinbart. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Ziele nicht mit den Vorgaben der Energieeffizienzfestlegungen übereinstimmen. Er bewertet außerdem kritisch, dass drei Viertel der Bauprojekte, die die BImA im Investitionsplan ausweist, Neubauten sind und die BImA ihre Ausgaben für Neubauten auch in absoluten Zahlen deutlich erhöhen will.

Das BMF hat dazu mitgeteilt, Neubaumaßnahmen seien in den letzten Jahren erforderlich gewesen, weil einzelne Nutzer erhebliche Personalaufwüchse zu verzeichnen hatten und nicht in Bestandsgebäuden untergebracht werden könnten. Die BImA prüfe mit Variantenuntersuchungen stets, ob die Nutzerbedarfe mit einem Bestandsgebäude, das die Energieeffizienzfestlegungen erfüllt, gedeckt werden können. Das BMF will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes dennoch zum Anlass nehmen, mit der BImA den Arbeitsschwerpunkt stärker auf die energetische Sanierung zu legen.

Das BMVg trägt die Gesamtverantwortung für die militärischen Baumaßnahmen der Bundeswehr. Nach dem Inkrafttreten der Energieeffizienzfestlegungen hat es überzeugende Vorarbeiten für ein energetisches Sanierungsprogramm geleistet, dann aber lange nicht entschieden, ob und in welchem Umfang es die BImA in die Umsetzung einbinden will. Dies

² Bemerkung 2022 – Ergänzungsband: „Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren“, Bundestagsdrucksache 20/6530 Nummer 22.

verzögerte den Beginn eines systematischen Sanierungsprozesses. Zwischenzeitlich haben BMVg und BImA eine Rahmenvereinbarung geschlossen, nach der die BImA die Infrastruktur der Bundeswehr entsprechend der in den Energieeffizienzfestlegungen vorgesehenen Raten energetisch sanieren soll.

Das BMWSB ist für das Monitoring der Sanierungsrate zuständig und soll dafür bis Ende des Jahres 2025 eine Liegenschaftsdatenbank entwickeln. Obwohl sich dies aus einem Beschluss der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 ergibt, hat das BMWSB erst mit der Konzeption der Datenbank begonnen, nachdem der Bundesrechnungshof im Jahr 2023 mit einer Bemerkung auf Versäumnisse hingewiesen hat.³

Daneben ist es Aufgabe des BMWSB, die Energieeffizienzfestlegungen weiterzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Energieeffizienzfestlegungen bisher auf das energetische Sanieren der Gebäude des Bundes ausgerichtet sind, nicht jedoch auf die zügige Umstellung auf eine klimaneutrale Energieversorgung. In die Sanierungsrate fließen nur Gebäude ein, die den geforderten energetischen Standard erreichen. Gebäude, die bereits klimaneutral mit erneuerbarer Energie versorgt und betrieben werden, ohne die energetischen Standards vollständig zu erfüllen, werden nicht berücksichtigt. Es fehlen Vorgaben oder Anreize, Bundesgebäude möglichst schnell auf die Nutzung erneuerbarer Energien umzustellen.

Das BMWSB hat zuletzt versichert, es arbeite mit hoher Priorität zusammen mit der BImA und dem BMVg an der Liegenschaftsdatenbank. Zudem hat es dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass klimaneutral versorgte Bundesgebäude im Hinblick auf die Vorbildwirkung des Bundes erfasst und ausgewiesen werden sollten. Beim Aufbau der Liegenschaftsdatenbank werde es dies nach Möglichkeit berücksichtigen.

Das BMF hat in diesem Zusammenhang kritisiert, dass denkmalgeschützte Gebäude, die trotz aller Bemühungen den geforderten Energieeffizienzstandard nicht erreichen, nicht in der Sanierungsrate berücksichtigt werden.

4.3 Empfehlungen des BWV

Das BMWSB, das BMVg und die BImA, unterstützt durch das BMF, bemühen sich nach Anlaufschwierigkeiten, die Energieeffizienzfestlegungen umzusetzen. Es wird nun darauf ankommen, dass die Bundesregierung die Liegenschaftsdatenbank möglichst schnell fertigstellt. Ohne sie kann die Bundesregierung die Sanierungsrate nicht nachhalten, die über den Erfolg ihrer Energieeffizienzstrategie entscheidet.

§ 13 KSG, Neubauten als „Ultima Ratio“ und das Flächenreduzierungsprogramm sollen dazu führen, dass der Schwerpunkt im Bundesbau auf der Sanierung von Bestandsgebäuden liegt.

³ Bemerkung 2023 – Ergänzungsband: „Bund kann Klimaschutzmaßnahmen für seine Gebäude nicht steuern: BMWSB verschleppt Liegenschaftsdatenbank“, Bundestagsdrucksache 20/11000 Nummer 35.

Diese Vorgaben wirken noch nicht, wie die auf den Neubau ausgerichtete Investitionsplanung der BImA zeigt. Das BMWSB und das BMF müssen klären, ob die BImA auf dem richtigen Weg ist und, falls erforderlich, rechtzeitig gegensteuern.

Die BImA hat mit der Rahmenvereinbarung, die sie mit dem BMVg geschlossen hat, ihre Zuständigkeit nach der Reform nochmals ausgeweitet. Die Aufgabe, die zivilen und militärischen Bundesgebäude energetisch zu sanieren, liegt nunmehr fast vollständig bei ihr. Organisatorisch, finanziell und fachlich ist dies eine große Herausforderung für die BImA.

Ungeachtet dessen bleibt das BMVg letztverantwortlich dafür, dass die vorgesehene Sanierungsrate auf seinen Liegenschaften zügig erreicht wird und die Energieeffizienzfestlegungen fristgerecht sowie vollständig umgesetzt werden. Um die Energieeffizienzsanierungen nachsteuern zu können, wird es ebenfalls auf die Liegenschaftsdatenbank des BMWSB angewiesen sein.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Energieeffizienzfestlegungen mit dem Ziel klimaneutraler Bundesgebäude weiterzuentwickeln. Sie sollte Vorgaben oder Anreize schaffen, Bundesgebäude möglichst schnell auf die Nutzung erneuerbarer Energien umzustellen. Damit sollte sie darauf hinwirken, dass auch Gebäude, die die hohen Energieeffizienzstandards noch nicht vollständig erreichen, klimaneutral mit Energie versorgt werden.

Im Auftrag

Schneider