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

(Einzelplan 16)

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

Gz.: II 1 - 2020 - 0122/VI

9. August 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
2	Maßnahmenprogramm zeigt Wirkung	7
2.1	Implementierung im gesamten Geschäftsbereich	7
2.2	Umweltmanagementsystem als wesentliches Instrument	7
2.3	Hürden auf dem Weg zur klimaneutralen Bundesverwaltung	10
3	Erreichen der Ressortziele erfordert Steuerung	13
4	Stellungnahme des BMUV	14
5	Fazit	15

Abkürzungsverzeichnis

B

BASE *Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*
BfN *Bundesamt für Naturschutz*
BfS *Bundesamt für Strahlenschutz*
BMUV *Seit 8. Dezember 2021: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz; 14. März 2018 bis 8. Dezember 2021: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit; 17. Dezember 2013 bis 14. März 2018: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; bis 17. Dezember 2013: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*

E

EMAS *Eco-Management and Audit Scheme*
EMAS-Verordnung *Verordnung über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG*

M

Maßnahmenprogramm *Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung*

U

UBA *Umweltbundesamt*

0 Zusammenfassung

Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung beschloss im Jahr 2010 das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung“ (Maßnahmenprogramm). Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2021 und 2022 geprüft, wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) das Maßnahmenprogramm bei sich und in seinen Geschäftsbereichsbehörden umgesetzt hat. Seiner Prüfung lag das Maßnahmenprogramm aus dem Jahr 2017 zugrunde. Mit diesem Bericht fasst der Bundesrechnungshof seine wesentlichen Feststellungen abschließend unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV zusammen.

0.1 Das BMUV führte das Maßnahmenprogramm bei sich und in seinen Geschäftsbereichsbehörden seit dem Jahr 2015 ein. Alle Behörden des Geschäftsbereichs haben dem Maßnahmenprogramm als Politikziel eine hohe Bedeutung beigemessen (Ziffer 2.1).

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMUV im Ergebnis über eine umfangreiche Datenlage zur Umweltleistung der Behörden seines Geschäftsbereichs verfügt (Ziffer 3).

0.2 Das mit Beschluss des Maßnahmenprogramms im Jahr 2010 einzuführende Umweltmanagementsystem etablierte das BMUV bis zum Jahr 2023 im gesamten Geschäftsbereich. Im Ergebnis liegen für alle Behörden des Geschäftsbereichs standortbezogene Treibhausgas-Bilanzen vor. Diese zeigen, dass die Treibhausgas-Emissionen in den einzelnen Behörden seit Einführung des Umweltmanagementsystems deutlich zurückgegangen sind (Ziffer 2.2).

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Behörden durch das Umweltmanagementsystem wirkungsvolle Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgas-Emissionen ergriffen haben. Den Zeitraum von mehr als zehn Jahren für die Einführung im Geschäftsbereich bewertet der Bundesrechnungshof als zu lang (Ziffer 3).

0.3 Damit das BMUV sein ambitioniertes Ressortziel erreicht, bereits im Jahr 2040 klimaneutral zu sein, muss es die Treibhausgas-Bilanz seines Geschäftsbereichs kennen. Obwohl alle Behörden des Geschäftsbereichs ihre standortbezogenen Treibhausgas-Bilanzen über das gleiche Umweltmanagementsystem ermittelt haben, lassen sich die Daten nicht zu einer vergleichenden Treibhausgas-Bilanz des Ressorts zusammenfassen. Ursächlich dafür sind verschiedene Emissionsfaktoren und standortbezogene Kernindikatoren mit unterschiedlichen Kenngrößen (Ziffer 2.3).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, einheitlich anzuwendende Emissionsfaktoren und Kernindikatoren mit ihren Kenngrößen für den Geschäftsbereich festzulegen. Damit schafft das BMUV die Grundlage für eine zusammenfassende Treibhausgas-Bilanz seines Geschäftsbereichs. Andernfalls fehlt dem BMUV eine entscheidende Steuerungsmöglichkeit auf dem Weg zum klimaneutralen Ressort (Ziffer 3).

0.4 Das BMUV hat erwidert, es habe die Einführung des Umweltmanagementsystems sowie die parallele Berücksichtigung des Maßnahmenprogramms in seinem Geschäftsbereich anforderungsgerecht gesteuert. Das eingeführte Umweltmanagementsystem habe sich als effektives Instrument für das Erreichen der Klimaneutralität erwiesen.

Den kritisierten Zeitraum von mehr als zehn Jahren für die Einführung des Umweltmanagementsystems hat das BMUV mit der bis zum Jahr 2018 dauernden Umorganisation im Endlagerbereich und mit dem Erlangen der Verbrauchsdaten begründet.

Mit Hinweis auf die Rechtskonformität der vorliegenden Umwelterklärungen seiner Geschäftsbereichsbehörden hat das BMUV eingeräumt, dass eine Anpassung der Kenngrößen für die Kernindikatoren im Sinne einer möglichst hohen Vergleichbarkeit der Treibhausgas-Bilanzen sinnvoll sei (Ziffer 4).

0.5 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMUV das Maßnahmenprogramm und das Umweltmanagementsystem in seinem Ressort etabliert hat. Dennoch bedarf es weiterer Anstrengungen, um sein ambitioniertes Ressortziel, bis zum Jahr 2040 klimaneutral zu sein, zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, die für eine Treibhausgas-Bilanz des Ressorts anzuwendenden Emissionsfaktoren und die Kernindikatoren mit ihren Kenngrößen ressorteinheitlich festzulegen (Ziffer 5).

1 Vorbemerkung

Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung beschloss im Jahr 2010 ein Maßnahmenprogramm, mit dem das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung im Verwaltungshandeln als Vorbildfunktion der öffentlichen Hand etabliert werden sollte.[1] In den Jahren 2015[2], 2017[3] und 2021[4] entwickelte er das Maßnahmenprogramm fort. In einem Monitoringbericht legt die Bundesregierung jährlich den Stand der Umsetzung des Maßnahmenprogramms dar. Es richtet sich an alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung und soll u. a. dazu beitragen, die Treibhausgas-Emissionen und den Ressourcenverbrauch in der Bundesverwaltung zu reduzieren. Nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz ist die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.[5] Dafür soll die Bundesregierung konkrete und verbindliche Maßnahmen zum Erreichen der Klimaneutralität beschließen.[6] Bis zum Jahr 2045 sind als nationales Klimaschutzziel die Treibhausgas-Emissionen so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.[7] Das BMUV will dieses Ziel für seinen Geschäftsbereich bereits im Jahr 2040 erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2020 und 2021 den Stand der Umsetzung des Maßnahmenprogramms im Geschäftsbereich des BMUV geprüft. Der Prüfung lag die Fassung des Maßnahmenprogramms aus dem Jahr 2017 zugrunde. Dieses gab für elf Bereiche konkrete Maßnahmen vor.[8] Mit diesem Bericht fasst der Bundesrechnungshof seine Feststellungen aus fünf Prüfungsverfahren im Geschäftsbereich des BMUV aus den Jahren 2021 und 2022 zusammen.[9] Die Stellungnahme des BMUV zu diesem Bericht ist berücksichtigt.

Das BMUV ist seit seiner Gründung im Jahr 1986 unter wechselnden Bezeichnungen innerhalb der Bundesregierung federführend für die Umweltpolitik des Bundes zuständig. Aus dieser Verpflichtung leitet es eine Vorbildrolle ab.[10] Zu seinem Geschäftsbereich gehören aktuell vier Bundesoberbehörden:

- Umweltbundesamt (UBA),
- Bundesamt für Naturschutz (BfN),
- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)[11],
- Bundesamt für Strahlenschutz (BfS).

---

1 Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 6. Dezember 2010.
2 Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 30. März 2015.
3 Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 24. April 2017.
4 Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 vom 25. August 2021.
5 § 15 Absatz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz in der Fassung vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905).
6 Bundestagsdrucksache 19/14337, Seite 40 vom 22. Oktober 2019.
7 § 15 Absatz 2 Bundes-Klimaschutzgesetz.
8 Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 24. April 2017.
9 https://www.bundesrechnungshof.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Berichtssuche/Berichtssuche_Formular.html?cl2Categories_Ressort=bmuv&cl2Categories_Themen=klimaschutznachhaltigkeit.
10 Nummer 4 BMUV-Umwelterklärung 2006.
11 Errichtet im Jahr 2014 als Bundesamt für kerntechnische Entsorgung, zum 1. Januar 2020 umbenannt in BASE.

2 Maßnahmenprogramm zeigt Wirkung

2.1 Implementierung im gesamten Geschäftsbereich

Im August 2015 forderte das BMUV seine Geschäftsbereichsbehörden auf, das Maßnahmenprogramm umzusetzen und darüber hinaus ein von ihm vorgegebenes Umweltmanagementsystem einzuführen. Dieses dient der Umsetzung wesentlicher Teile des Maßnahmenprogramms. Anhand der Umwelterklärungen als Teil des Umweltmanagementsystems lässt sich der Umsetzungsstand der Maßnahmen darstellen, die auf die Minderung von Treibhausgas-Emissionen oder den Ressourcenverbrauch zielen.

Die Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms obliegt im BMUV und im UBA jeweils der Behördenleitung, im BfN der Leitung des Zentralbereichs und im BfS sowie im BASE jeweils einer dem Präsidialbereich zugeordneten Stabsstelle.

2.2 Umweltmanagementsystem als wesentliches Instrument

Das der Prüfung zugrunde gelegte Maßnahmenprogramm aus dem Jahr 2017 gab unter Nummer 5 vor, die Nutzung und den Betrieb von Bundesliegenschaften anhand von Energie- und Umweltmanagementsystemen nachhaltig auszurichten.

Ein Umweltmanagementsystem umfasst die Organisationsstruktur, Planungstätigkeiten, Verantwortlichkeiten, Verhaltens- und Vorgehensweisen, Verfahren und Mittel für die Festlegung, Durchführung, Verwirklichung, Überprüfung und Fortführung der Umweltpolitik sowie das Management der Tätigkeiten, Produkte oder Dienstleistungen einer Organisation, die Auswirkungen auf die Umwelt haben oder haben können.[12]

Für die Europäische Gemeinschaft wurde das Gemeinschaftssystem **E**co-**M**anagement and **A**udit **S**cheme (EMAS) für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung geschaffen. Daran können sich Organisationen freiwillig beteiligen. Mit der Anwendung von EMAS sollen Organisationen ihre Umweltleistung kontinuierlich verbessern und regelmäßig einer unabhängigen Prüfung unterziehen.[13] Innerhalb der Bundesregierung hat das BMUV die Federführung für alle Fragen des Umweltschutzes und damit auch für die Umsetzung der EMAS-Verordnung in Deutschland.[14]

---

[12] Artikel 2 Verordnung über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (EMAS-Verordnung vom 25. November 2009, Amtsblatt der Europäischen Union vom 22. Dezember 2009, L 342.2009, L 342.

[13] Artikel 2 EMAS-Verordnung.

[14] BMUV-Umwelterklärung 2006, Vorwort.

Mit der Einführung von EMAS verpflichtet sich die jeweilige Behörde mit sogenannten Umweltleitlinien, selbst definierte Umweltziele bestmöglich zu erreichen und erstellt ein Umweltprogramm. In einem bestimmten Validierungszeitraum erfasst und bewertet die Behörde ihre Tätigkeiten, Produkte oder Dienstleistungen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, als sogenannte direkte und indirekte Umweltaspekte. Aus den bewerteten Umweltaspekten werden übergeordnete Ziele entwickelt und regelmäßig fortgeschrieben. Die für das Erreichen der Ziele identifizierten Maßnahmen werden nach Handlungsbereichen in einer Maßnahmenliste erfasst und sind von der Behörde umzusetzen. Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit dem Umweltmanagementsystem sind in einem Umwelthandbuch zu regeln. Die Behörde veröffentlicht jährlich eine Umwelterklärung, in der sie darstellt, welchen Beitrag sie zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung leistet.

Eine wesentliche Voraussetzung für ein wirksames Umweltmanagement ist das regelmäßige Erfassen und Auswerten von relevanten Verbrauchsdaten.[15] Aus den Verbrauchsdaten werden die einzelnen Treibhausgas-Emissionen über Emissionsfaktoren ermittelt und in einer Treibhausgas-Bilanz zusammengefasst. Detaillierte Vorschriften zur Bilanzierung und zur Betrachtungstiefe der Umweltaspekte enthält die EMAS-Verordnung nicht. Nichtwesentliche Umweltaspekte müssen nicht berichtet werden. Sofern quantitative Daten fehlen, dürfen qualitative Aussagen getroffen werden. Neben Angaben über direkte Emissionen an den Standorten (Scope 1)[16] und indirekte Emissionen aus der Nutzung eingekaufter Energie (Scope 2)[17] soll auch zu wesentlichen Emissionen aus der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette (Scope 3)[18] berichtet werden. Einer vollständigen Bilanz aller Scope 3-Emissionen bedarf es allerdings nicht.

Seit dem Beschluss des Maßnahmenprogramms im Jahr 2010 waren alle Bundesbehörden aufgefordert, ein Umweltmanagementsystem einzuführen. Als erste Bundesbehörde führte das UBA bereits im Jahr 2001 das Umweltmanagementsystem ein, um ein Zeichen für die Einführung von EMAS zu setzen.[19] Das BMUV etablierte es im Jahr 2006 für den Standort Bonn und weitete es im Jahr 2011 auf seine Berliner Standorte aus. Das BfN führte EMAS im Jahr 2011 ein. Es nahm im Jahr 2022 den Standort Insel Vilm und im Jahr 2023 den Standort Leipzig in EMAS auf. Das BfS leitete im November 2015 konzeptionelle Schritte zur Einführung von EMAS ein und wurde im Jahr 2021 zertifiziert. Das BASE beschloss die Einführung im März 2018 und beendete die formelle Validierung im Jahr 2023.

[15] Die Verbrauchsdaten werden nach international anerkanntem Standard zur Berechnung von Treibhausgas-Emissionen in verschiedene Bereiche, sogenannte „Scope 1, 2 und 3“ unterteilt.

[16] Z. B. Erdgasverbrauch, Fuhrpark, Kältemittel und Netzersatzanlagen.

[17] Z. B. Strom, Fernwärme, Fernkälte.

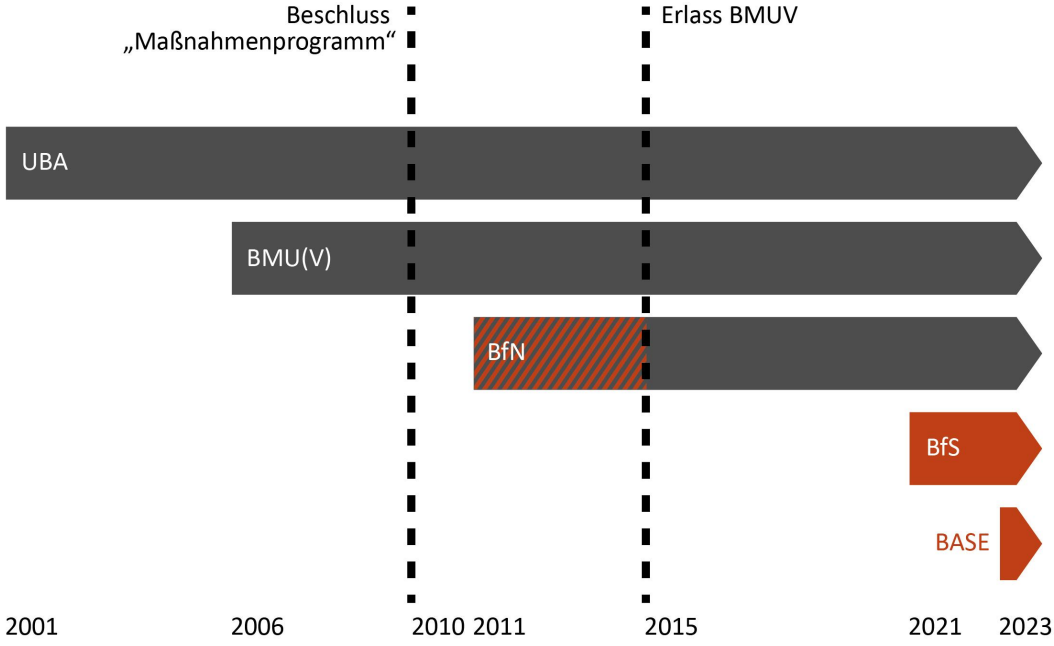
[18] Z. B. Emissionen aus Dienstreisen (Bahn, Flüge, Pkw), Beschaffungen (Papier, IT-Produkte, Möbel, Dienstleistungen), Veranstaltungen, Arbeitswege der Beschäftigten, Homeoffice, Kantinen, Wasser, Abfall.

[19] Vorwort, UBA-Umwelterklärung 2001.

Abbildung 1

Einführung von EMAS dauerte mehr als zehn Jahre

Das seit dem Jahr 2010 einzuführende Umweltmanagementsystem EMAS war im Jahr 2023 im gesamten Geschäftsbereich des BMUV etabliert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Angaben der Behörden.

Erstmals standen ab dem Jahr 2023 für alle Behörden im Geschäftsbereich Umwelterklärungen zur Verfügung. Ein Vergleich der bis Dezember 2023 veröffentlichten jeweils letzten Umwelterklärung[20] zeigt, dass die Behörden ihre Verbrauchsdaten anhand unterschiedlicher Kernindikatoren ausweisen (vgl. Tabelle 1).

[20] Umwelterklärungen: für das BMUV 2022, UBA 2022 (aktualisiert), BfN 2022, BfS 2022/2023, BASE 2023.

Tabelle 1

Unterschiedliche Kernindikatoren in den Umwelterklärungen

	Energiever-brauch	Dienstreisen PkW	Papierver-brauch	Flugreisen	Wasser	Abfall
BMUV	kWh/VZÄ	Anzahl Kfz nach Antriebsart; Liter; km	Anzahl Blatt/VZÄ	km; kg CO_2äq	m^3/VZÄ	kg/VZÄ
UBA	MWh/m^2	Anzahl Kfz; Liter/100 km	Anzahl Blatt insgesamt	t CO_2äq	m^3	kg; t CO_2äq
BfN	MWh/MA MWh/m^2	t CO_2äq/MA; Pkm	kg/MA	t CO_2äq/MA; Pkm	m^3/MA; m^3/BfN-VZÄ	kg; kg/MA
BfS	kWh/MA	t CO_2äq	Anzahl Blatt; Anzahl Blatt/MA	kg CO_2äq; t CO_2äq	m^3; m^3/MA	t; kg/MA
BASE	kWh/MA kWh/m^2	Pkm/MA	Anzahl Blatt/MA	Pkm/MA	m^3/MA	kg/MA

Erläuterung: kWh: Kilowattstunden; VZÄ: Vollzeitäquivalente; km: Kilometer; m^2: Quadratmeter; MWh: Megawattstunden; MA: Mitarbeitende; Pkm: Personen-km; m^3: Kubikmeter; kg: Kilogramm; t: Tonnen; CO_2äq: Kohlendioxidäquivalente.

Quelle: BMUV-Umwelterklärung 2021, UBA-Umwelterklärung 2022, BfN-Umwelterklärung 2022, BfS-Umwelterklärung 2020 – 2022, BASE-Umwelterklärung 2023.

Das BMUV bestätigte, dass sich die Verbrauchsdaten aus den Umwelterklärungen der einzelnen Behörden nicht miteinander vergleichen und daher nicht zusammenfassen lassen. Die Behörden weisen ihre Umweltleistung nach unterschiedlichen Kernindikatoren aus. Auch die in den Umwelterklärungen dargestellten Treibhausgas-Emissionen seien nicht vergleichbar, da die einzelnen Behörden bei deren Ermittlung unterschiedliche Emissionsfaktoren verwenden.

2.3 Hürden auf dem Weg zur klimaneutralen Bundesverwaltung

Als nationales Klimaschutzziel sollen die Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % im Vergleich zum Jahr 1990 gemindert werden. Bis zum Jahr 2045 soll die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden.[21] Der Bund hat sich zum Ziel gesetzt, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.[22] Nach dem Maßnahmenprogramm trägt die Bundesregierung auf dem Weg zu einer klimaneutralen Bundesver-

[21] § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz in der Fassung vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905).

[22] § 15 Absatz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz.

waltung vor allem mit Maßnahmen im Bereich der Bundesliegenschaften, durch die Einführung von Energie- und Umweltmanagementsystemen sowie mit Maßnahmen für nachhaltige Beschaffung und nachhaltige Mobilität aktiv zum Klimaschutz bei.[23]

Im Dezember 2020 gab das BMUV seinen Geschäftsbereichsbehörden vor, sich bis spätestens Ende 2022 klimaneutral zu stellen. Es wolle das erste Ressort mit klimaneutralem Geschäftsbereich werden und eine Pilotfunktion für die Bundesverwaltung übernehmen. Sein langfristiges Ziel sei es, die Treibhausgasneutralität (bei Kompensation minimaler Rest-Emissionen) für sich und seinen Geschäftsbereich nicht, wie es das Bundes-Klimaschutzgesetz als nationales Ziel vorsieht, im Jahr 2045, sondern bereits im Jahr 2040 zu erreichen. Außerdem solle für seine Einsparziele anstelle des Jahres 1990 als Referenzjahr das Jahr 2020 gelten.

Das BMUV erklärte im August 2023, die Geschäftsbereichsbehörden würden ihre ermittelten Emissionen über eine Ausschreibung der Emissionshandelsstelle des UBA[24] kompensieren. Ob das BMUV aber den Geschäftsbereich durch den dafür erforderlichen Zertifikatserwerb tatsächlich bis zum Jahr 2022 klimaneutral stellen können wird, hänge von der Verfügbarkeit der Zertifikate ab. Im August 2023 war demnach nicht absehbar, ob aufgrund veränderter Anforderungen an die Zertifikate[25] insgesamt ausreichend Zertifikate auf dem Markt verfügbar sein werden.

Das BMUV wies darauf hin, dass die Treibhausgas-Emissionen der einzelnen Behörden insbesondere über mehrere Jahre hinweg nicht vergleichbar seien. Dies liege vor allem an unterschiedlichen und sich ändernden wissenschaftlichen Berechnungsmethoden sowie an der Dynamik der Emissionsfaktoren. Dadurch seien Vorjahresvergleiche und Vergleiche der Behörden untereinander erklärungsbedürftig. Zudem unterscheide sich bereits der Umfang der berücksichtigten indirekten Treibhausgas-Emissionen bei den einzelnen Behörden und in den jeweiligen Jahren. Zu den indirekten Treibhausgas-Emissionen gehören beispielsweise die Emissionen aus der Abfallentsorgung, dem Papierverbrauch und den Arbeitswegen der Mitarbeitenden. Daher seien die Umfänge der Treibhausgas-Bilanzen in den einzelnen Behörden noch nicht auf dem gleichen Stand und deshalb nicht vergleichbar.

---

[23] Maßnahme Nummer 2.

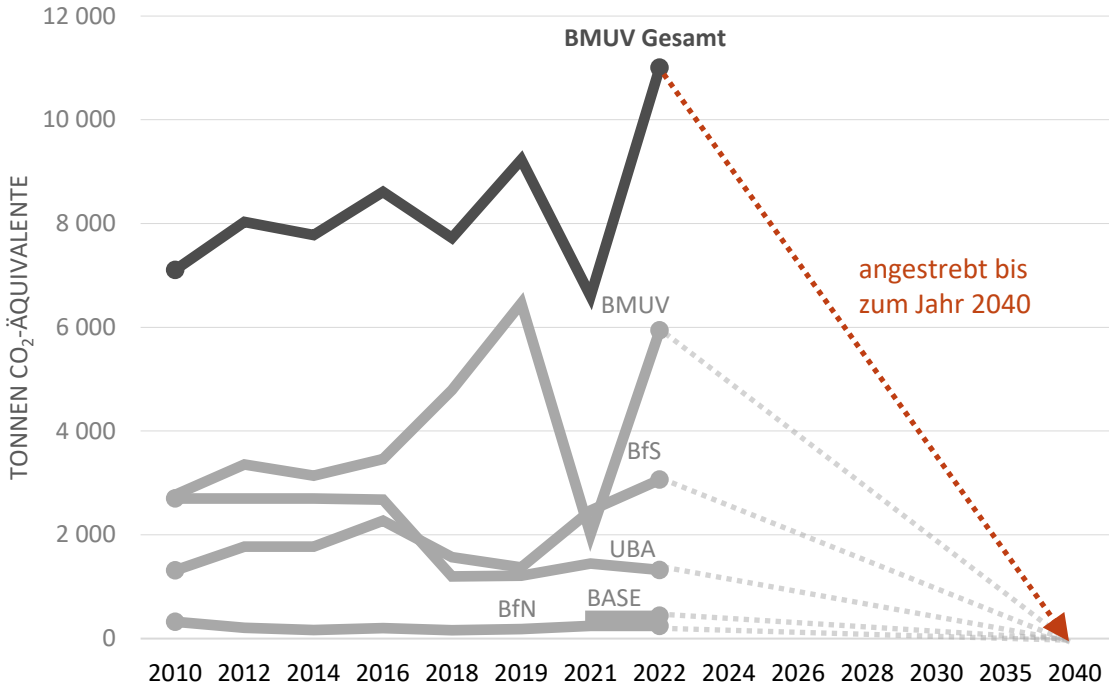
[24] Die Kompensation der Treibhausgas-Emissionen des BfN aus dem Jahr 2022 konnte bisher aufgrund von fehlenden Kapazitäten beim UBA nicht aufgenommen werden. Eine Übernahme in die Ausschreibung 2024 war im März 2024 noch offen.

[25] https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/internationale-marktmechanismen#flexible-mechanismen-des-kyoto-protokolls-2008-2020.

Abbildung 2

Vergleichender Treibhausgas-Bilanz fehlt Aussagekraft

In den ersten zehn Jahren nach Einführung des Maßnahmenprogramms senkte das BMUV in seinem Geschäftsbereich die Treibhausgas-Emissionen aus Fernwärme, Fernkälte, Gas, Dienstreisen sowie aus den Fuhrparks. Veränderte Berechnungsmethoden seit der Nutzung von EMAS führen zur Ausweisung höherer Treibhausgas-Emissionen und damit zu Fehlinterpretationen der dargestellten Treibhausgas-Bilanz.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten des BMUV und Umwelterklärungen der Behörden.

Das BMUV erklärte, es sei bestrebt, seine Treibhausgas-Emissionen möglichst vollständig zu erfassen. Seit Einführung des Maßnahmenprogramms sei das Erfassen von Emissionen aufgrund wachsender wissenschaftlicher Erkenntnisse auf immer mehr Bereiche der Verwaltung ausgedehnt worden. Dieser Prozess werde behördenintern über das jeweilige Umweltmanagementsystem gesteuert. Für das BMUV zeigt Abbildung 2 einen deutlichen Anstieg der erfassten Treibhausgas-Emissionen ab dem Jahr 2016. Dies habe seine Ursache aber nicht zwingend in steigenden Verbräuchen. Das BMUV erweiterte ab dem Jahr 2019 seine Treibhausgas-Bilanz auf Emissionen aus Beschaffungen, Veranstaltungen, Arbeitswegen und Kantinen. Zunächst schätzte es die Emissionen dafür mit vergleichsweise hohen Mengen, wie sich rückblickend gezeigt habe. Die seit dem Jahr 2020 dafür ermittelten Werte lagen deutlich unter den zuvor geschätzten Werten. Zusätzlich erfasste das BMUV ab diesem Zeitpunkt auch Emissionen aus dem Homeoffice. Im gleichen Zeitraum reduzierten sich pandemiebedingt die durch Flugreisen und Fernwärme emittierten Emissionen im Jahr 2020 deutlich. Neben der Ausweitung der erfassten Emissionen beeinflussten veränderte wissenschaftliche Berechnungsmethoden und sich dynamisch ändernde Emissionsfaktoren die Treibhausgas-Bilanz erheblich. Der in Abbildung 2 abzulesende Anstieg der Treibhausgas-Emissionen lasse daher keinen Rückschluss auf den Stand der Zielerreichung bis zum Jahr 2040 zu. Die Entwicklung der Emissionen insbesondere über längere Zeiträume könne

nicht seriös abgeschätzt werden, da sie nur bedingt beeinflussbar sei. Ein realistischer Einsparpfad sei daher nicht abbildbar.

3 Erreichen der Ressortziele erfordert Steuerung

(3.1) Die Implementierung des Maßnahmenprogramms hat sich in allen Behörden des Geschäftsbereichs organisatorisch ausgewirkt. Die Zuweisung der Verantwortung für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms bei der jeweiligen Behördenleitung verdeutlicht, dass das BMUV und seine Geschäftsbereichsbehörden diesem Politikziel der Bundesregierung einen hohen Stellenwert einräumt haben. Die klare Regelung der Zuständigkeiten für die einzelnen Handlungsfelder von Beginn an hat Wirkung gezeigt. Die Treibhausgas-Emissionen sind seit Einführung des Maßnahmenprogramms zurückgegangen.

(3.2) Als wesentliches Instrument zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms hat das BMUV das Umweltmanagementsystem EMAS im eigenen Haus und bei seinen Geschäftsbereichsbehörden etabliert. Entscheidende Voraussetzung dafür ist das regelmäßige Messen, Erfassen und Auswerten sämtlicher emissionsrelevanter Verbrauchsdaten. Dafür bedarf es technischer und vertragsrechtlicher Voraussetzungen für alle genutzten Immobilien. Der Zeitraum von sechs Jahren, den die Einführung von EMAS im BfS und auch im BASE beansprucht hat, verdeutlicht allerdings, dass dies zusätzlicher Ressourcen in der Verwaltung einer Behörde bedarf. Der Bundesrechnungshof sieht den Zeitraum für das Ermitteln der Umweltleistung des Geschäftsbereichs von insgesamt mehr als zehn Jahren mit Blick auf das Ziel der klimaneutralen Organisation der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 als zu lang an. Das BMUV hätte diesen Prozess, insbesondere beim BfS und beim BASE, trotz der zeitgleichen Um- bzw. Neuorganisation der Behörden konsequenter steuern müssen, um seiner Vorbildrolle gerecht zu werden.

(3.3) Das Ermitteln der Umweltleistung einer Behörde ist zwingende Voraussetzung, um das Erreichen des im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Ziels der klimaneutralen Organisation der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 steuern zu können. Obwohl das BMUV mittlerweile über eine umfangreiche Datenlage der Umweltleistung aller seiner Geschäftsbereichsbehörden verfügt, lassen sich diese Daten nicht zu einer Treibhausgas-Bilanz des Ressorts zusammenfassen. Das BMUV hat es versäumt, in seinem Geschäftsbereich einheitlich anzuwendende Emissionsfaktoren festzulegen und die anzuwendenden Kenngrößen der für eine vergleichende Treibhausgas-Bilanz relevanten Kernindikatoren vorzugeben. Sofern jede Geschäftsbereichsbehörde lediglich auf die eigene jährliche EMAS-Zertifizierung abzielt, besteht das Risiko, dass das Umweltmanagementsystem zum Selbstzweck wird, ohne dass davon die zu erwartende Steuerungsmöglichkeit für das BMUV ausgeht.

Mit seinem Ziel, Treibhausgasneutralität für den Ministerialbetrieb und den Geschäftsbereich bereits bis zum Jahr 2040 zu erreichen und als Referenzjahr das Jahr 2020 festzulegen, hat das BMUV seine Ambition deutlich über die des Bundes-Klimaschutzgesetzes hinaus gesteigert. Dieser hohen Ambition ist das BMUV bisher bei der Zielerreichung nicht umfänglich gerecht geworden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Umwelterklärungen des BMUV und seines Geschäftsbereichs zumindest hinsichtlich ihrer Kenngrößen so aufeinander abzustimmen, dass sich die Treibhausgas-Bilanzen der einzelnen Behörden miteinander vergleichen und zusammenfassen lassen. Unabhängig davon sind weiterhin deutliche Einsparungen erforderlich, um das Ressortziel bis zum Jahr 2040 zu erreichen.

4 Stellungnahme des BMUV

(4.1) Das BMUV ist der Auffassung, dass es die Einführung des Umweltmanagementsystems sowie die parallele Berücksichtigung des Maßnahmenprogramms im Geschäftsbereich anforderungsgerecht begleitet und gesteuert hat.

(4.2) Das Umweltmanagementsystem EMAS habe sich aufgrund umfänglicher Datenerhebung und intensiver Datenauswertung als effektives Instrument für die Zielsetzung der Klimaneutralität erwiesen.

Die Kritik, die Einführung des Umweltmanagementsystems im Geschäftsbereich, insbesondere im BfS und im BASE, mangelhaft gesteuert zu haben, hat das BMUV zurückgewiesen. Die im Jahr 2015 begonnene Neuorganisation der Behörden im Endlagerbereich sei ein komplexes Transformationsprojekt, das erst im Jahr 2018 seinen Abschluss gefunden habe. Nach der Einstellung einer Umweltmanagementbeauftragten im BfS im Jahr 2019 sei dort bereits zwei Jahre später das Umweltmanagementsystem nach EMAS validiert worden. Das BASE verfüge erst seit dem Jahr 2020 über einen festen Behördensitz. Die bis dahin teilweise kurzzeitig angemieteten Standorte seien für die Einführung eines Umweltmanagementsystems ungeeignet gewesen. Für das Erstbezugsjahr 2020 des endgültigen Behördensitzes seien die benötigten Verbrauchsdaten durch den Vermieter erstmals im Jahr 2022 vorgelegt worden. Die Validierung des Umweltmanagementsystems sei daher trotz intensiver Bemühungen des BASE nicht früher möglich gewesen.

(4.3) Das BMUV hat eingeräumt, dass eine Anpassung der Kenngrößen für die Kernindikatoren im Sinne einer möglichst hohen Vergleichbarkeit der Umwelterklärungen sinnvoll ist. Es werde darüber im Geschäftsbereich beraten. EMAS sei jedoch ein standortbezogenes System. Insofern sei es möglich und auch nachvollziehbar, wenn unterschiedliche Organisationen für unterschiedliche Liegenschaften unterschiedliche Kenngrößen für die Kernindikatoren verwenden, zumal sie ihre Daten von verschiedenen Lieferanten beziehen. Für eine Validierung nach EMAS stehe es den Organisationen frei, die Kenngrößen selbst festzulegen. Das Umweltmanagementsystem erfordere zudem einen kontinuierlichen Prozess, der gerade im Bereich der indirekten Emissionen vor- und nachgelagerter Prozesse (Scope 3) zu angepassten oder neuen Ergebnissen in den Umwelterklärungen führe.

5 Fazit

Treibhausgas-Bilanz erfordert einheitliche Kenngrößen

Das BMUV hat mit dem Umweltmanagementsystem EMAS ein geeignetes Instrument zur Zielsetzung der Klimaneutralität in seinem Geschäftsbereich etabliert. Die deutliche Minderung der Treibhausgas-Bilanz führt der Bundesrechnungshof maßgeblich auf die Nutzung von EMAS zurück. Dennoch bedarf es weiterer Anstrengungen, damit das BMUV sein ambitioniertes Ressortziel, bis zum Jahr 2040 klimaneutral zu sein, erreicht. Um die ermittelten Treibhausgas-Emissionen ressortweit bilanzieren und vergleichen zu können, hat das BMUV die zu erfassenden und auszuwertenden Kernindikatoren sowie deren Kenngrößen einheitlich festzulegen.

Minderung der Treibhausgas-Emissionen erfordert Verbrauchsdatenauswertung und Steuerung

Unabdingbare Voraussetzung für das Erstellen einer Treibhausgas-Bilanz ist das Erheben der Verbrauchsdaten. Dies erfordert entsprechende Messeinrichtungen in den genutzten Räumen und Liegenschaften einer Behörde. Über das regelmäßige Auswerten der Verbrauchsdaten lassen sich Einsparpotenziale ermitteln. Daraus sind geeignete Maßnahmen zu bestimmen, um jährliche Minderungsziele zu erreichen. Die bis zum Jahr 2040 angestrebte Klimaneutralität des BMUV und seines Geschäftsbereichs erfordert eine zielgerichtete Steuerung der Umweltleistung der einzelnen Behörden.

Umweltmanagementsystem erfordert Ressourcen

Mit der ressortweiten Einführung des Umweltmanagementsystems ist das BMUV seiner angestrebten Vorbildrolle gerecht geworden. Es hat für die Einführung seit Beschluss des Maßnahmenprogramms mehr als zehn Jahre benötigt, obwohl es bereits seit dem Jahr 2001 umfangreiche Erfahrungen mit dem Umweltmanagementsystem gesammelt hatte. Das BMUV hat die zeitlichen Verzögerungen mit behördlichen Umorganisationen und dem damit verbundenen Aufbau einer eigenen Verwaltungsstruktur für das Umweltmanagementsystem begründet.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Einführen und das Betreiben eines Umweltmanagementsystems nicht zu vernachlässigende Ressourcen in der Verwaltung und Zeit beanspruchen. Sofern dieser Prozess zu spät begonnen wird, kann dies ein Risiko auf dem Weg zur angestrebten klimaneutralen Organisation der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 darstellen.

Schneider Peters

Beglaubigt: Korthaus, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.