



Abschließende Mitteilung

an die Verwaltung des Deutschen Bundestages

über die Prüfung

Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Teilprüfung III: Liegenschaftsbewirtschaftung und -unterhaltung,
Bauunterhaltung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 2020 - 0797/III

24. Mai 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	11
1.1	Thematische Einführung	11
1.2	Ablauf dieser Teilprüfung	12
2	Haushaltsmittelplanung und -bewirtschaftung sowie Übertragung von Ausgaberesten	13
2.1	Rechtsrahmen	13
2.2	Sachverhalt	14
2.3	Würdigung	18
2.4	Empfehlung	19
2.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	20
2.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	21
3	Gebäudebewirtschaftung, Bauunterhaltung und Absicherung der Gebäudetechnik	23
3.1	Betrieb der Gebäudetechnik	23
3.1.1	Sachverhalt	23
3.1.2	Würdigung	26
3.1.3	Empfehlung	28
3.1.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	30
3.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	31
3.2	IT-Unterstützung in der Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung (Nutzung des GIS)	31
3.2.1	Sachverhalt	31
3.2.2	Würdigung	33
3.2.3	Empfehlung	34
3.2.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	34
3.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	34
3.3	Absicherung der Gebäudeleittechnik	35

3.3.1	Rahmenbedingungen	35
3.3.2	Sachverhalt	36
3.3.3	Würdigung	37
3.3.4	Empfehlung	38
3.3.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	38
3.3.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	39
4	Nachhaltigkeitsaspekte im Liegenschaftsmanagement	40
4.1	Regelungsrahmen zu Nachhaltigkeitsaspekten im Liegenschaftsmanagement	40
4.2	Nachhaltigkeitsziele bei Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung	41
4.2.1	Sachverhalt	41
4.2.2	Würdigung	45
4.2.3	Empfehlung	46
4.2.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	47
4.2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	48
4.3	Verwendung von Energieausweisen mit den energetischen Eigenschaften der Bundestagsgebäude	50
4.3.1	Sachverhalt	50
4.3.2	Würdigung	51
4.3.3	Empfehlung	52
4.3.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	52
4.3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	53
4.4	Aus- und Fortbildung sowie Information zur Nachhaltigkeit in der Verwaltung	53
4.4.1	Sachverhalt	53
4.4.2	Würdigung	55
4.4.3	Empfehlung	56
4.4.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	56
4.4.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	57
4.5	Erzeugung von Solarstrom	58
4.5.1	Sachverhalt	58
4.5.2	Würdigung	60
4.5.3	Empfehlung	61
4.5.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	62
4.5.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	62

5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	63
5.1	Regelungsrahmen	63
5.2	Sachverhalt	64
5.3	Würdigung	65
5.4	Empfehlung	66
5.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	66
5.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	67
6	Fazit	67

Abkürzungsverzeichnis

A

AD-BTV *Allgemeine Dienstanweisung der Bundestagsverwaltung*

AVV Klima *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen*

B

BAköV *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BNB *Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen*

BSI *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

Bundestagsverwaltung *Verwaltung des Deutschen Bundestages*

C

CAFM *Computer Aided Facility Management*

CO² *Kohlenstoffdioxid bzw. Kohlendioxid*

D

DIN *Deutsches Institut für Normung e.V.*

E

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

G

GIS *Gebäudeinformationssystem*

K

KKB *Koordinierungsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung*

KNAB *Stabsstelle „Klimaneutralität, Nachhaltigkeit, Arbeitssicherheit, Betriebsärztlicher Dienst“*

KrWG *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)*

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

RME *Rapsmethylester nach DIN EN 14214*

RTG *Reichstagsgebäude*

RÜV *Richtlinie für die Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen des Bundes*

T

TVP *Technikverbund Parlamentsbauten*

V

VOB/A *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Bundestagsverwaltung) geprüft. Diese dritte Teilprüfungsmitteilung behandelt Aspekte zur Liegenschaftsbewirtschaftung und -unterhaltung sowie zur Bauunterhaltung. Die Bundestagsverwaltung hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Die Ausgabereste in Kapitel 0212 Titel 517 01 und 519 01 steigen seit Jahren kontinuierlich an. Im Übergang der Haushaltsjahre 2022 auf 2023 lagen die übertragenen Ausgabereste bereits bei mehr als der Hälfte des für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Soll-Ansatzes bei den beiden Titeln. Die Bundestagsverwaltung sollte Ausgabereste nur bilden, wenn sie dies ausreichend und sachgerecht begründen kann. Die Bundestagsverwaltung sollte Haushaltsmittel für künftige Haushaltsjahre nur unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Ausgabereste veranschlagen.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme entgegnet, dass die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten des Einzelplans 02 haushaltsrechtlich zulässig sei. Unter Berücksichtigung der äußeren Umstände (Corona-Pandemie und Angriffskrieg auf die Ukraine) sei die Übertragung von Ausgaberesten bei den geprüften Haushaltstiteln gerechtfertigt gewesen. Es fehle zudem an einem Referenzwert, um die Übertragungen von Ausgaberesten zutreffend einordnen zu können.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundestagsverwaltung ihren künftigen Haushaltsmittelbedarf im geprüften Bereich mit größerer Genauigkeit feststellen oder schätzen und dabei auch die bereits vorhandenen Ausgabereste berücksichtigen muss. (Textziffer 2)

- 0.2 Die jährlich für Unterhaltung und Betrieb der Gebäude und technischen Anlagen des Deutschen Bundestages eingesetzten Haushaltsmittel sind erheblich. Die Bundestagsverwaltung wird den Anforderungen an das Gebäudemanagement nicht ausreichend gerecht. So hatte sie den Zustand der von ihr genutzten Gebäude und Anlagen nicht umfassend beschrieben und in Form eines Gesamtbetriebskonzepts bewertet. Der Bundesrechnungshof hat der Bundestagsverwaltung empfohlen, eine vollständige und aktuelle Betriebskonzeption im Gebäudemanagement zu erstellen, um Ressourcen effizient einzusetzen und Kosten zu reduzieren. Sie kann damit einen reibungslosen Betriebsablauf sicherstellen

Die Bundestagsverwaltung sieht keine Notwendigkeit für ein Gesamtbetriebskonzept. Auch gebe es hierzu keine verbindlichen Vorgaben. Ihr Vorgehensmodell bei der Gebäudebewirtschaftung habe sich bewährt. Sie werde aber die Meldekette bei der Abarbeitung von Störungen verbessern.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, sich an professionellen und zeitgemäßen Standards des Gebäudemanagements zu orientieren. Hierzu gehört eine Gesamtbetriebskonzeption, um Risiken ihres tradierten, stark dezentral organisierten Verwaltungshandelns zu minimieren. (Textziffer 3.1)

- 0.3 Die Bundestagsverwaltung setzt seit dem Ende der 90er Jahre eine Software namens „GIS“ als Gebäude-Informationssystem ein. Im Juni 2014 begann sie mit den Planungen für ein Modul „Präventive Wartung“ als Erweiterung des GIS. Sie benötigte nach dem Beginn der Planungen im Juni 2014 und der Erstellung der Leistungsbeschreibung im Juni 2015 rund acht Jahre bis zum Start einer Pilotphase des GIS-Moduls „Präventive Wartung“. Die Bundestagsverwaltung versäumte zu prüfen, ob eine bundestagsspezifische Fortentwicklung des heute über 20 Jahre alten GIS zum Zeitpunkt der Beauftragung im Jahr 2015 noch wirtschaftlich und technisch sinnvoll war. Vor dem Hintergrund der Nutzerfreundlichkeit und Sicherheit könnte sich eine Beteiligung an einer gemeinsamen Lösung des Bundes als Alternative zum GIS anbieten.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie eine Anbindung an die zentral für die gesamte Bundesverwaltung entwickelten CAFM-Lösung plane. Sie folgt damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. (Textziffer 3.2)

- 0.4 Als Ergebnis einer Risikoanalyse installierte das Referat für Gebäudetechnik zur Absicherung der Gebäudeleittechnik (GLT) eine eigene Firewall. Für den laufenden Betrieb war nur ein Mitarbeiter des Referats alleine zuständig. Der Betrieb der GLT ist in keinem Notfallkonzept der Bundestagsverwaltung geregelt. Die Bundestagsverwaltung sollte der IT-Sicherheit auch bei der GLT eine noch höhere Priorität einräumen. Es ist notwendig, dass die Bundestagsverwaltung für ihre GLT ein Notfallkonzept erstellt und einführt.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie die vom Bundesrechnungshof empfohlene personelle Verstärkung des Bereichs der IT-Sicherheit in der Gebäudetechnik zwischenzeitlich bereits realisiert habe. Auch habe sie organisatorische und technische Maßnahmen getroffen, um diesen Risiken zu begegnen und den Gebäudebetrieb abzusichern.

Die Bundestagsverwaltung will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überwiegend folgen. Sie sollte nun noch die Zuständigkeit für die IT-Sicherheit der Gebäudeleittechnik künftig auf ein IT-Referat übertragen. (Textziffer 3.3)

- 0.5 Die Bundestagsverwaltung hatte ihre Ausgangslage für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht umfassend analysiert und keine hinreichenden konkreten Vorgaben für ihr Verwaltungshandeln formuliert. Es blieb offen, wie sie ihr Ziel erreichen will, den Deutschen Bundestag einschließlich seiner Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren und ob die bisherigen Maßnahmen geeignet und ausreichend sind, dieses Ziel zu erreichen.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie sich der Bedeutung und des Stellenwertes einer nachhaltigen Entwicklung bewusst sei und ihr Handeln danach ausrichte. Organisatorisch habe sie mittlerweile eine Stabsstelle „Klimaneutralität, Nachhaltigkeit, Arbeitssicherheit, Betriebsärztlicher Dienst“ eingerichtet, die sich sowohl mit der strategischen Ausrichtung der Verwaltung als auch mit der operativen Umsetzung in Form des Umweltmanagementsystem Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) befasse. Zu Beginn des Jahres 2023 habe sie zudem sechs „Leuchtturmprojekte“ ausgewählt, von denen sich z. B. ein Projekt unter anderem der nachhaltigen Beschaffung widme. Auch habe sie die Bauverwaltung aufgefordert, ein Konzept zur klimaneutralen Energieversorgung für den Deutschen Bundestag zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof bewertet es als positiv, dass die Bundestagsverwaltung ihre Vorbildfunktion als Verwaltung des Parlamentes erkannt, zwischenzeitlich eigene Ziele und Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrem Verwaltungshandeln formuliert und entsprechende organisatorische Vorkehrungen getroffen hat.

Damit greift sie im Ergebnis die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf. Sie sollte nun noch ihre Nachhaltigkeitsziele im Liegenschaftsmanagement und die daraus abgeleiteten Maßnahmen konkret zusammenhängend darstellen. Neben dem EMAS-Prozess muss die Bundestagsverwaltung aber auch weitere Nachhaltigkeitsaspekte in den Fokus nehmen. (Textziffer 4.2)

- 0.6 Die Bundestagsverwaltung verfügte für viele ihrer Gebäude nicht über die energetischen Kennwerte, dokumentiert über Energieausweise. Dadurch besteht das Risiko, dass sie die energetische Qualität ihrer heterogenen Gebäudelandschaft bis hin zum Umfang der Treibhausgasemissionen nicht hinreichend beurteilen kann. Sie muss die Energieausweise erstellen, an für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stellen im jeweiligen Gebäude aushängen lassen und auch ihren Mietern zur Verfügung stellen.

Die Bundestagsverwaltung hat zwar entgegnet, dass aus ihrer Sicht die Praxis der Verwaltung den gesetzlichen Vorgaben entspreche. Dennoch will sie zusammen mit der zuständigen Bauverwaltung des Bundes sowie mit ihren Vermietern die energetische Bewertung ihrer Gebäude auch durch den Aushang von Energieausweisen dokumentieren. Diese Energieausweise will sie auch ihren Mietern vorlegen.

Die Bundestagsverwaltung folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. (Textziffer 4.3)

- 0.7 Im Liegenschaftsmanagement sowie im Beschaffungswesen ist gut qualifiziertes und informiertes Personal maßgebliche Voraussetzung, um erfolgreich Nachhaltigkeitsaspekte im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen. Die Bundestagsverwaltung hat in den vergangenen Jahren ihre im Liegenschaftsmanagement sowie im Vergabewesen tätigen Beschäftigten nicht ausreichend zu Nachhaltigkeitsaspekten aus- und fortgebildet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundestagsverwaltung, alle mit der

Planung und Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsaspekten betrauten Beschäftigten zu ermitteln und bedarfsgerecht zum Thema Nachhaltigkeit fortzubilden.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme auf ein breit gefächertes Fortbildungsangebot für all ihre Beschäftigten hingewiesen. Die in der neu eingerichteten Stabsstelle im Bereich EMAS eingesetzten Beschäftigten verfügten über fundierte Fachkenntnisse. Sie habe ihre im Vergabewesen tätigen Beschäftigten ausreichend aus- und fortgebildet. Künftig seien alle mit Beschaffung befassten Beschäftigten verpflichtet, an Fortbildungen mit Nachhaltigkeitsaspekten teilzunehmen. Darüber hinaus habe sie weitere Fortbildungs- und Informationsmaßnahmen zum Thema Nachhaltigkeit initiiert.

Der Bundestagsverwaltung, folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. (Textziffer 4.4)

- 0.8 Die drei Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen) auf den Gebäuden des Deutschen Bundestages waren im Jahre 2021 nicht mehr oder nur noch eingeschränkt betriebsbereit. Zwar erzeugt die Bundestagsverwaltung bereits heute eigenen Strom aus erneuerbaren Energien und kauft Strom ausschließlich aus der Produktion erneuerbarer Energien. Große Dachflächen der von ihr in Berlin genutzten Gebäude im Eigentum des Bundes sind jedoch entweder nicht mit Photovoltaikanlagen ausgestattet oder die Anlagen waren nicht betriebsbereit. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundestagsverwaltung bei den großen Neubauprojekten des Deutschen Bundestages ihre Nutzeranforderungen an PV-Anlagen gemeinsam mit der zuständigen Bauverwaltung frühzeitig plant und dabei alle Vorgaben beachtet.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Zustand und zum Einsatz von PV-Anlagen auf den Parlamentsgebäuden bestätigt. Sie habe zwischenzeitlich die Bauverwaltung im Zusammenhang mit der Prüfung zur energetischen Sanierung aufgefordert, ein Konzept für eine klimaneutrale Energieversorgung für den Deutschen Bundestag zu entwickeln, das sämtliche Möglichkeiten zum Einsatz erneuerbarer Energien für Bestandsgebäude inklusive der Errichtung und Erneuerung von Photovoltaikanlagen einschließe.

Die Bundestagsverwaltung folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es bleibt Aufgabe der Bundestagsverwaltung, ihren Anteil an regenerativen Energien aus Solarstromerzeugung an ihren Gebäuden – soweit technisch machbar und wirtschaftlich vertretbar – künftig wieder zu steigern. (Textziffer 4.5)

- 0.9 Die Verpflichtung, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und dies zu dokumentieren, erstreckt sich gemäß § 7 BHO auf jede finanzwirksame Maßnahme. Diesen Nachweis hat die Bundestagsverwaltung für den Bereich der Liegenschaftsverwaltung nicht erbracht. Die Bundestagsverwaltung sollte zukünftig sicherstellen, dass sie bei jeder Beschaffung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und diese dokumentiert.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme dargestellt, dass sie derzeit prüfe, welche Verbesserungen bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen möglich seien.

Die Bundestagsverwaltung greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und prüft, wie sie diese Erkenntnis umsetzen kann. Sie muss zukünftig sicherstellen, dass sie bei jeder Beschaffung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und diese dokumentiert. Nur dann können alle Beteiligten die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachvollziehen. (Textziffer 5)

- 0.10 Der Bundesrechnungshof hat der Bundestagsverwaltung einige Punkte aufgezeigt, bei denen sie ihr Liegenschaftsmanagement hinsichtlich der Liegenschaftsbewirtschaftung der Liegenschaftsunterhaltung und der Bauunterhaltung verbessern kann. In ihrer Stellungnahme konzentriert sich die Bundestagsverwaltung phasenweise darauf, ihr Verhalten zu rechtfertigen und zu erklären, warum alles so bleiben muss wie es ist. Sie lässt aber auch an vielen Stellen erkennen, dass sie die Kritik annimmt und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreift oder sogar eigene Ideen und Lösungswege ermittelt um sich zu verbessern. Ziel der Bundestagsverwaltung sollte sein nicht nur einen Minimalstandard beim Umgang mit den Haushaltsmitteln zu erreichen und zu halten, sondern den höheren Standard anzustreben, um ihrer genannten Vorbildrolle gerecht zu werden. (Textziffer 6)

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, zu den einzelnen Punkten zu gegebener Zeit ein Nachfrageverfahren oder eine Kontrollprüfung durchzuführen. Er schließt die Prüfung ab.

1 Ausgangslage

1.1 Thematische Einführung

Der Bundesrechnungshof hat das Liegenschaftsmanagement der Bundestagsverwaltung geprüft. Das Liegenschaftsmanagement hat die Aufgabe, den Raumbedarf des Deutschen Bundestages zu decken. Hierzu plant, errichtet, saniert, betreibt und bewirtschaftet es Grundstücke und Gebäude einschließlich der dazugehörigen Außenanlagen bzw. mietet bei Bedarf zusätzlich Immobilien an.

Aufgrund der vielen Facetten des Liegenschaftsmanagements behandelt der Bundesrechnungshof das Thema in mehreren Teilprüfungen. Die ersten beiden Teilprüfungen zur zentralen Bedarfsanalyse und -planung sowie zur Mitbenutzung von Flächen durch Dritte (Vermietung, Verpachtung und Überlassung) hat der Bundesrechnungshof bereits abgeschlossen.¹

Diese dritte Teilprüfungsmitteilung behandelt Aspekte zur Liegenschaftsbewirtschaftung und -unterhaltung, zur Bauunterhaltung sowie zu Nachhaltigkeitsaspekten in diesen Bereichen.

Im Bundeshaushalt waren im Einzelplan des Deutschen Bundestages (Einzelplan 02) u. a. Ausgaben bei verschiedenen Kapiteln unter den Titeln 517 x1 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume) in Höhe von jährlich rund 65 Mio. Euro im Jahr 2022 und 78 Mio. Euro im Jahr 2023 veranschlagt. Bei Titeln 519 x1 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) waren im selben Zeitraum Haushaltsmittel in Höhe von jährlich rund 13 Mio. Euro für die Jahre 2022 und 2023 veranschlagt.² (vgl. Entwicklung der Ausgaben in Textziffer 2.2) Hinzu kamen weitere Haushaltsmittel für den Deutschen Bundestag im Kapitel des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) bei Titel 519 11 in Höhe von jährlich zuletzt durchschnittlich rund 8,5 Mio. Euro.

Der Deutsche Bundestag nimmt nicht am einheitlichen Liegenschaftsmanagement der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) teil.³ Er bewirtschaftet und unterhält die von ihm

¹ Vgl. Bundesrechnungshof – Gz.: I2-2020-0797/I vom 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages – Teilprüfung I: Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung) sowie Bundesrechnungshof – Gz.: I2-2020-0797/II vom 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages – Teilprüfung II: Mitbenutzung der Liegenschaften des Deutschen Bundestages durch Dritte (Vermietung, Verpachtung, Überlassung von Flächen)). Der Bundesrechnungshof hat diese Abschließenden Prüfungsmitteilungen auf seiner Internetseite veröffentlicht.

² Zu den zusätzlich aus vormaligen Haushaltsjahren aus diesen Titeln in das Jahr 2023 übertragenen Ausgabe-
resten (vgl. Textziffer 2).

³ Vgl. § 2 Absatz 4 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

genutzten Objekte weitgehend selbst.⁴ Die Geschäftsverteilung der Bundestagsverwaltung wies für die Aufgabenbereiche Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung mehr als 220 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter⁵ aus. Für diese fielen im Jahre 2023 Personalausgaben in Höhe von jährlich mehr als 11 Mio. € an.

1.2 Ablauf dieser Teilprüfung

Nach einem Einführungsgespräch am 17. Oktober 2022 in der Unterabteilung BL hat der Bundesrechnungshof bis zum 28. Februar 2023 örtlich in der Bundestagsverwaltung erhoben und im Nachgang bis Mitte April 2023 weitere Unterlagen angefordert. Die Beauftragten führten Gespräche mit Beschäftigten aus verschiedenen Referaten, insbesondere dem Referat für Bauunterhalt Hochbau (BL 2), dem Referat für Gebäudetechnik (BL 3), dem Referat für Zentrale Bedarfsdeckung und Logistik (BL 5) sowie dem Referat für Vergaben (ZR 5) und dem Haushaltsreferat (ZR 1).⁶ Ein Abschlussgespräch mit der Bundestagsverwaltung zu den bis Mitte April 2023 erhobenen Sachverhalten hat am 11. September 2023 stattgefunden.

Am 23. November 2023 hat der Bundesrechnungshof die dritte Teilprüfungsmitteilung übersandt. Die Bundestagsverwaltung hat hierzu mit Schreiben vom 7. Februar 2024 Stellung genommen. Soweit für diese Teilprüfung relevant, haben wir die Stellungnahme berücksichtigt. Diese abschließende Prüfungsmitteilung enthält die gemäß § 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom Bundesrechnungshof abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse.

⁴ Der Deutsche Bundestag hat einzelne Verwaltungsliegenschaften bei privaten Vermietern angemietet. Einzelne Verwaltungsliegenschaften übernahm er dauerhaft von der BImA. Die Abrechnung der Nebenkosten sowie die Erstattung von Bauunterhaltungen erfolgt jeweils nachträglich. („Dach&Fach“-Vereinbarung mit BImA).

⁵ In dieser Mitteilung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit entsprechend der Formulierung im Gesetzestext das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mit angesprochen, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

⁶ Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen durch den Bundesrechnungshof wurden die o. g. drei Referate BL 2, BL 3 und ZR 5 in eine ab Mitte Mai 2023 begonnene Umorganisation einbezogen. Zum besseren Verständnis und aus Gründen der Konsistenz bei der Darstellung der Quellen werden im Folgenden die bis Mitte Mai 2023 gültigen Organisationsbezeichnungen benutzt.

2 Haushaltsmittelplanung und -bewirtschaftung sowie Übertragung von Ausgaberesten

2.1 Rechtsrahmen

Das Fälligkeitsprinzip gebietet, im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.⁷ Dazu sind die Ansätze der einzelnen Titel mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.⁸

Da der Haushaltsplan prognostizierte Werte enthält, kann es vorkommen, dass Mittelzufluss (Einnahmen) bzw. Mittelabfluss (Ausgaben) hinter den geplanten Werten zurückbleiben. Der Haushaltsgesetzgeber erwartet jedoch mit der Bewilligung insbesondere der Ausgaben die Umsetzung seiner politischen Agenda. Um dieser Erwartung gerecht zu werden, lässt das Haushaltsrecht zu, Ausgaben in den Folgejahren nachzuholen. Zu diesem Zweck kennt die Bundeshaushaltsordnung das Instrument der Übertragbarkeit. Es lässt zu, sogenannte Ausgabereste zu bilden.

Die Übertragbarkeit nicht verausgabter Haushaltsmittel durchbricht den Grundsatz der zeitlichen Bindung des § 45 Absatz 1 Satz 1 BHO. Sie ist daher ein Ausnahmefall der Hausmittelplanung und -bewirtschaftung. Die Voraussetzungen und Vorgaben, Ausgabereste zu bilden und in Anspruch zu nehmen, ergeben sich allgemein aus den §§ 19 und 45 BHO, den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften dazu, den jährlichen Haushaltsgesetzen sowie aus Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)⁹. Die Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich¹⁰ hat das BMF mit einem gesonderten Rundschreiben geregelt.¹¹

Ergänzend dazu weist der Direktor beim Deutschen Bundestag alljährlich alle Mittelbewirtschaftler auf das Verfahren für den Einzelplan 02 des Deutschen Bundestages zur Anmeldung, Begründung, Bedarfsprüfung der Ausgabereste sowie deren Übertragung in das nächste Haushaltsjahr hin: Die Bildung von Ausgaberesten im Einzelplan 02 ist danach nur

⁷ Vgl. VV Nummer 1.1 zu § 11 BHO.

⁸ Vgl. VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO.

⁹ Vgl. z. B. BMF vom 23. Dezember 2021 – II A 1 - H 11052110002 001, Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2023 oder BMF vom 16. Dezember 2022 – II A 2 - H 1200/22/10040 :001, Haushaltsführung 2023.

¹⁰ Flexibilisierte Verwaltungsausgaben des Bundes sind Ausgaben, die durch haushaltsgesetzliche Regelung generell für deckungsfähig und übertragbar erklärt sind.
Vgl. z. B. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023), § 5 flexibilisierte Ausgaben; vgl. auch Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB), Rundschreiben des BMF vom 11. April 2023 - II A 1 - H 1105/21/10003 :002 (2023/0069386; Nummer 4.8 Flexibilisierte Titel; vgl. auch BMF, Das System der öffentlichen Haushalte (August 2015): Kapitel B. Die Entwicklung des Haushaltsrechts, 3. Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz und die Einführung der Flexibilisierung sowie 6. Flexibilisierung gemäß § 5 HG.

¹¹ Siehe BMF vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063, Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich.

zulässig, soweit der Zweck der Ausgaben fort dauert sowie ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis besteht. Werden übertragbare Ausgaben im neuen Haushaltsjahr nicht mehr benötigt oder erscheint eine erneute Veranschlagung in einem späteren Haushaltsjahr zweckmäßig, so ist von der Bildung von Ausgaberesten abzugehen.

Zudem hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Haushaltsjahr 2021 beschlossen, in den kommenden Haushaltsjahren die Ausgabereste deutlich abzubauen. Dazu sollten im flexibilisierten Bereich die Bildung von Ausgaberesten auf höchstens 85 Prozent der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel begrenzt werden.¹² Das BMF hatte zuletzt nochmals alle obersten Bundesbehörden besonders auf die Einhaltung und Umsetzung dieses Beschlusses des Haushaltsgesetzgebers hingewiesen.¹³

Dem Beauftragten für den Haushalt kommt bei der Bildung von zu übertragenden Ausgaberesten eine besondere Rolle zu:¹⁴ Er muss nach pflichtgemäßem Ermessen insbesondere prüfen, ob ein sachlicher Bedarf für die Bildung von Ausgaberesten besteht. Das sachliche Bedürfnis fehlt in der Regel, wenn Minderausgaben auf dem dauerhaften Wegfall von Aufgaben beruhen oder im Bereich von Sondertatbeständen entstanden sind, die in Zukunft entfallen. Erforderlich ist dazu eine belastbare Prognose über die zukünftige Mittelverwendung und die Feststellung eines sachlichen Bedürfnisses für die überjährige Verfügbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln. Zum Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres muss der Beauftragte für den Haushalt feststellen, in welcher Höhe übertragbare Ausgaben des Haushaltsplans nicht geleistet worden sind. Danach muss er entscheiden, ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden sollen.¹⁵ Die so gebildeten und übertragenen Ausgabereste stehen den Bewirtschaftern über das Haushaltsjahr hinaus, im Falle flexibler Titel grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung, zusätzlich zur Verfügung. Die Flexibilisierung von Haushaltsmitteln entbindet die Bundestagsverwaltung nicht von der Bedarfsprüfung und der bedarfsgerechten Veranschlagung nach § 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO.

2.2 Sachverhalt

Sieben Bewirtschafter im Einzelplan 02 bewirtschafteten in den letzten Haushaltsjahren im Zuständigkeitsbereich ihrer Fachreferate in der Bundestagsverwaltung Ausgaben aus Kapitel 0212 Titel 517 01 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume) bzw. Kapitel 0212 Titel 519 01 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen). Kraft des

¹² Vgl. Maßgabebeschluss Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom 26. November 2020 (Haushaltsausschussdrucksache 19(8)8295, „Abbau von Ausgaberesten“).

¹³ Vgl. BMF - II A 2 - H 1200/22/10040 :001 vom 16. Dezember 2022, Haushaltsführung 2023 (Nummer 3.2)

¹⁴ Siehe VV Nummer 3.3.5 zu § 9 BHO; vgl. Mayer in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 9, Randnummer 84, und Hugo zu § 45 BHO, Randnummern 8 und 14, vgl. auch Dittrich, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 19, Randnummer 8.6 und § 45 BHO, Randnummern 5.2 ff.

¹⁵ Siehe VV Nummer 3.3.5 zu § 9 BHO; vgl. auch Hugo in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 45 BHO, Randnummer 14, sowie Dittrich, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 45 BHO, Randnummer 5.4 (Prüfung der Notwendigkeit von Ausgaberesten).

jährlichen Haushaltsgesetzes gehören diese beiden Titel zu den flexibilisierten Ausgabenbereichen. Flexibilisierte Ausgabenbereiche zeichnen sich dadurch aus, dass sie grundsätzlich übertragbar sind und die bei ihnen gebildeten Ausgabereste bei der Inanspruchnahme nicht durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden müssen.

Für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 wies der Direktor beim Deutschen Bundestag alle Titelverwalter besonders auf den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hin, die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und forderte einen „strengen Maßstab“ bei der Bedarfsprüfung übertragbarer flexibilisierter Ausgaben.

Zunächst erfassten und kennzeichneten die Mittelbewirtschafter der Fachreferate in referatsinternen Überwachungslisten die im Folgejahr notwendigen Haushaltsmittel für die Begleichung bereits eingegangener Verpflichtungen (z. B. bereits erteilte Aufträge für Reinigungs- oder Wartungsdienstleistungen in der Gebäudebewirtschaftung). Nach Abschluss des Haushaltsjahres meldeten die jeweiligen Fachreferate dem Haushaltsreferat ZR 1 jährlich, welche Ausgabereste sie übertragen lassen wollten (einschließlich der eingegangenen Verpflichtungen), versehen mit stichwortartigen Begründungen für den weiteren Bedarf und die Notwendigkeit.

Das Haushaltsreferat ZR 1 erläuterte dem Bundesrechnungshof im Verlauf der örtlichen Erhebungen den weiteren Ablauf:

- Zunächst stelle das BMF in der Haushaltsrechnung des Bundes die zum Jahresende maximal übertragbaren flexibilisierten Ausgaben bei den Titeln ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs fest.
- Anschließend prüfe das Haushaltsreferat die von den Fachreferaten angemeldeten Ausgabereste, ob der Zweck der Ausgaben fortduere oder ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis bestehe.
- Danach bitte die Bundestagsverwaltung das BMF um Übertragung der zusammenfassend dargestellten Beträge als Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr.
- Schließlich übertrage das Haushaltsreferat die tatsächlich zu bildenden Ausgabereste in das folgende Haushaltsjahr,
- weise zu jedem Haushaltsjahr die beantragten und ggf. übertragenen Ausgabereste je Bewirtschafter in einer Übersicht aus und
- informiere die Bewirtschafter über die Übertragung und Bereitstellung der Haushaltsmittel.

Zu den letzten Haushaltsjahren stellte die Bundestagsverwaltung fest, dass die in das nächste Haushaltsjahr zu übertragenden flexibilisierten Ausgabereste im Vorjahresvergleich kontinuierlich weiter angestiegen seien. Maßgeblich für das Ausmaß der insgesamt im Einzelplan zu übertragenden Ausgabereste seien insbesondere für erforderlich angesehene Bedarfe im Liegenschaftsbereich.

Bei den beiden flexibilisierten Titeln 517 01 und 519 01 lag die Übertragungsquote im Vergleich zu den übrigen flexibilisierten Titeln seit dem Haushaltsjahr 2018 bis zum

Haushaltsjahr 2022 deutlich höher und stieg besonders stark von 34 auf 60 Prozent.¹⁶ Zuletzt hatte die Bundestagsverwaltung zum Jahresende 2022 die noch vorhandenen Reste aus den flexibilisierten Ansätzen dieser beiden Titel vollständig in das Haushaltsjahr 2023 übertragen.¹⁷ Als Begründung für die hohen Übertragungen führte die Bundestagsverwaltung unter anderem die Corona-Pandemie und die Unsicherheit bei der Entwicklung der Energiepreise aufgrund des Ukrainekriegs an. Diese Haushaltsmittel stehen den Bewirtschaftern damit grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung¹⁸ zur Verfügung.

In den Haushaltsjahren zwischen 2014 und 2022 waren bei den beiden Titeln zum Ende des Haushaltsjahres ganz überwiegend erhebliche Differenzen zwischen dem veranschlagten Soll-Ansatz und den tatsächlich entstandenen Ist-Ausgaben entstanden. Das Soll lag – bis auf eine Ausnahme beim Titel 519 01 im Jahr 2015 – jeweils über dem Ist, teilweise deutlich. Im Durchschnitt der letzten fünf abgeschlossenen Haushaltsjahre 2018 bis 2022 lagen die Ist-Ausgaben beim Titel 517 01 lediglich bei 88 Prozent vom veranschlagten Soll-Ansatz, beim Titel 519 01 waren es im Durchschnitt sogar nur 77 Prozent.

¹⁶ Siehe z. B. Übertragung von Ausgaberesten vom Haushaltsjahr 2022 nach 2023 bei den Titeln 517 01 und 519 01:

Summe Sollansatz 2022: 78,185 Mio. Euro abzgl. Summe Ist-Ergebnis 2022: 69,908 Mio. Euro entspricht grundsätzlich übertragbare Haushaltsmittel zum Ende des Jahres 2022: 8,277 Mio. Euro.

vgl. auch Bundeshaushaltspläne der Jahre 2018 bis 2022, jeweils Einzelplan 02, Tabelleneinträge im Überblick zum Einzelplan 02. Vgl. dort auch alljährlich Haushaltsvermerk/Hinweise zum Einzelplan, Allgemeine Erläuterung zu Ausgaberesten.

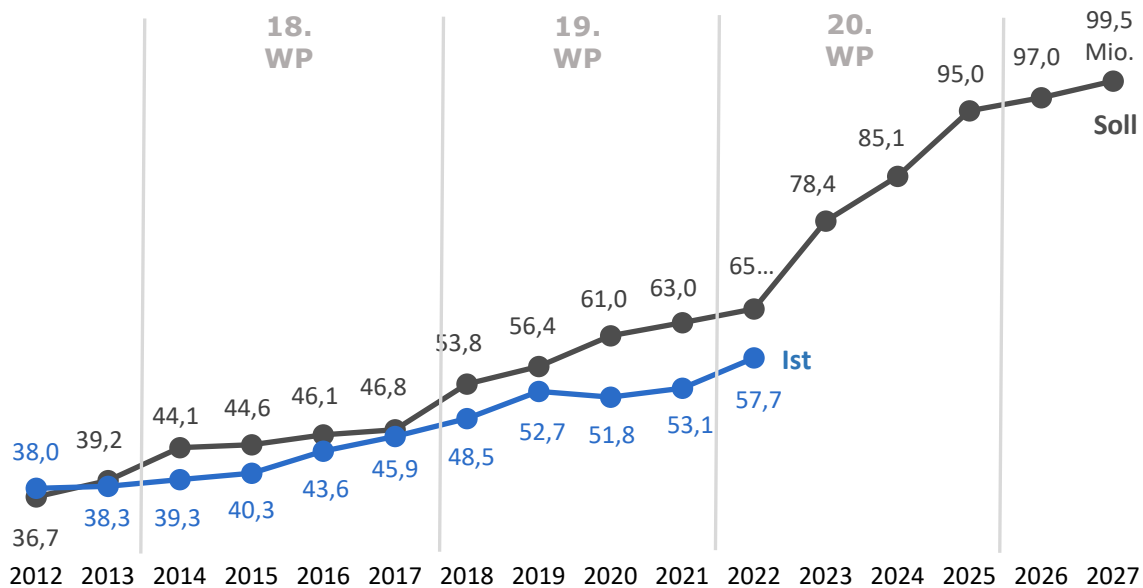
¹⁷ In Summe insgesamt 47,255 Mio. Euro (dies entspricht mehr als der Hälfte des für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Sollansatzes bei den beiden Titeln in Höhe von 91,063 Mio. Euro).

¹⁸ Zudem gilt hier nicht die grundsätzliche Einsparverpflichtung nach § 45 Absatz 3 BHO.

Abbildung 1

Haushaltsmittelentwicklung bei Kapitel/Titel 0212 517 01 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume)

Es sind erhebliche Differenzen zwischen dem veranschlagten Soll-Ansatz und den tatsächlichen Ist-Ausgaben entstanden.

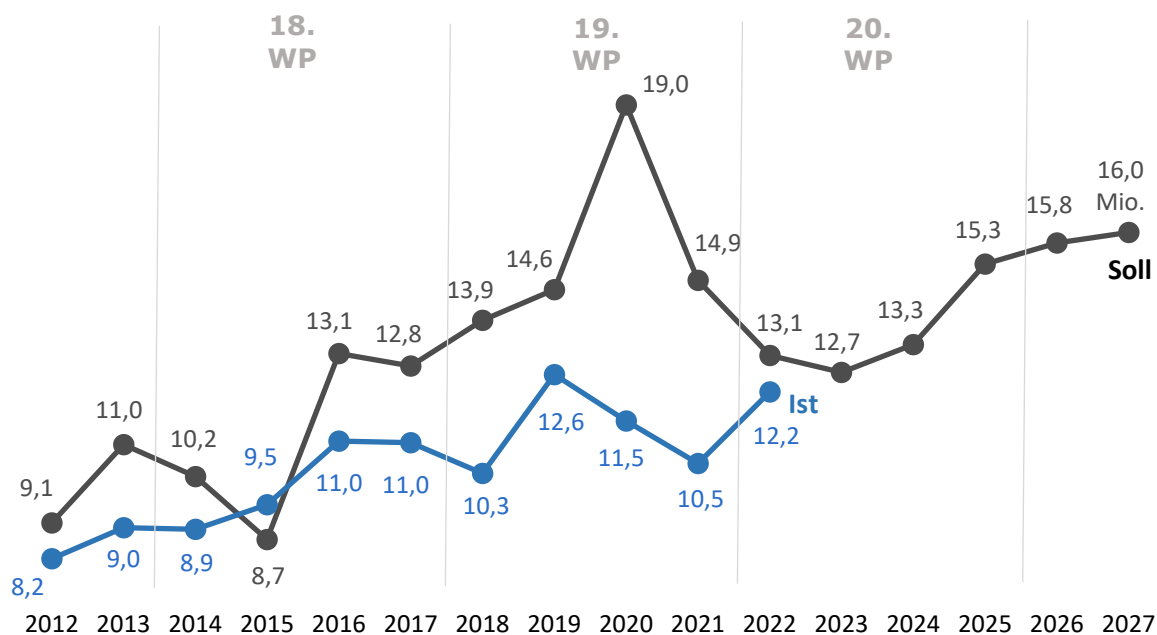


Grafik: Bundesrechnungshof; Quelle: BMF (Bundeshaushaltspläne bzw. Haushaltsrechnungen des Bundes sowie Beitrag des Einzelplans 02 zur mittelfristigen Finanzplanung).

Abbildung 2

Haushaltsmittelentwicklung bei Kapitel/Titel 0212 519 01 (Bauunterhaltung)

Es sind erhebliche Differenzen zwischen dem veranschlagten Soll-Ansatz und den tatsächlichen Ist-Ausgaben entstanden.



Grafik: Bundesrechnungshof; Quelle: BMF (Bundeshaushaltspläne bzw. Haushaltsrechnungen des Bundes sowie Beitrag des Einzelplans 02 zur mittelfristigen Finanzplanung).

Einen expliziten Abbaupfad der bei den beiden Titeln 517 01 und 519 01 teilweise über mehrere Haushaltsjahre angestiegenen, hohen Ausgabereste hatten weder die mittelbewirtschaftenden Fachreferate aufgezeigt, noch hatte das Haushaltsreferat dieses gefordert oder vorgegeben.

2.3 Würdigung

Seit Jahren steigen die Ausgabereste in Kapitel 0212 Titel 517 01 und 519 01 kontinuierlich an. Sie steigen auch im Verhältnis zum Soll dieser Titel. Im Übergang der Haushaltsjahre 2022 auf 2023 lagen die übertragenen Ausgabereste bereits bei mehr als der Hälfte des für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagten Soll-Ansatzes bei den beiden Titeln und über zwei Drittel des Ist-Ergebnisses des abgelaufenen Haushaltsjahres 2022.¹⁹

Den vom Direktor beim Deutschen Bundestages in den letzten Haushaltsjahren zur Haushalts- und Wirtschaftsführung geforderten „strengen Maßstab“ bei der Bedarfsprüfung übertragbarer flexibilisierter Ausgaben konnten wir in der Praxis nicht erkennen. Hinzu kommt, dass die Bundestagsverwaltung bisher keinen Abbaupfad für die in den letzten Haushaltsjahren bei den beiden Titeln 517 01 und 519 01 angestiegenen, hohen Ausgabereste aufgezeigt hat.

Ein Indikator dafür, ob eine Veranschlagung angemessen ist, ist der Mittelverbrauch am Jahresende: Sind Soll und Ist annähernd gleich, spricht das für eine gute Planung. Klaffen Soll und Ist auseinander, muss der Beauftragte für den Haushalt prüfen, ob sich hieraus Folgerungen für die zukünftige Haushaltsaufstellung ergeben und seine Methoden zur Bedarfsbemessung gegebenenfalls nachschärfen. Die Ergebnisse aus dem Haushaltsvollzug der letzten Jahre zeigen deutlich, dass die geplanten Ausgabenansätze in diesem Bereich der flexibilisierten sächlichen Verwaltungsausgaben zu hoch kalkuliert waren. Die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen lassen nicht erkennen, dass die Bundestagsverwaltung dem mit Nachdruck entgegengewirkt hätte oder dies zum Anlass genommen hätte, die Ausgaben in diesem Bereich genauer festzustellen oder – sofern nicht anders möglich – zu schätzen²⁰. Stattdessen erhöht die Bundestagsverwaltung seit Jahren die Soll-Ansätze weiter. Dies führt dann Jahr für Jahr dazu, dass gleichzeitig die übertragenen Ausgabereste weiter steigen. Die übertragenen Ausgabereste erhöhen dann wiederum das faktische Soll (Soll im Haushaltsvoranschlag zuzüglich kumulierte Ausgabereste) der entsprechenden Titel, ohne dass dies im Haushaltsplan erkennbar ist. Sie beeinträchtigen somit die Transparenz des Haushalts. Da der Haushalt des Folgejahres bereits vor Abschluss des laufenden Haushaltsjahres erstellt wird, kann die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste nämlich erst zeitversetzt in

¹⁹ In das Haushaltsjahr 2023 übertragene Ausgabereste bei den Titeln 517 01 und 519 01 in Höhe von rund 47,3 Mio. Euro im Verhältnis zu Ist-Ausgaben des Haushaltjahres 2022 in Höhe von rund 69,9 Mio. Euro bzw. zu geplanten Soll-Ausgaben im Jahr 2023 in Höhe von rund 91 Mio. Euro.

²⁰ Siehe VV Nummer 1.2 zu § 11 BHO.

der Haushaltsrechnung für das Vorjahr ausgewiesen werden.²¹ Bei Verabschiedung des Haushaltsplans für ein bestimmtes Haushaltsjahr ist dem Haushaltsgesetzgeber somit nicht im Detail bekannt, in welcher Höhe Ausgabereste bei bestimmten Haushaltsansätzen als zusätzliche Ausgabeermächtigungen zu den veranschlagten Soll-Ausgaben hinzukommen. De facto verlagert dies die Haushaltshoheit des Parlaments in Richtung der Verwaltung. Gerade weil der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit seinem Beschluss aus dem Jahr 2020 gefordert hatte, dass die Verwaltung die Ausgabereste deutlich abbauen soll, wäre zu erwarten, dass die „eigene“ Verwaltung hier entschlossen und so weit wie möglich vorgeht und ihren Fokus darauf richtet, Ausgabereste soweit und so schnell wie möglich ab- und nicht weiter aufzubauen.

Die Zahlen legen im Übrigen nahe, dass auch ohne die aus Vorjahren übertragenen Ausgabe-
reste die Soll-Ansätze auskömmlich gewesen wären, um alle geplanten Maßnahmen durchzuführen und eingegangene Verbindlichkeiten zu erfüllen.

2.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung sollte Ausgabereste bei den flexibilisierten sachlichen Verwaltungsausgaben der Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung im Einzelplan 02 nur bilden, wenn sie dies ausreichend und sachgerecht begründen kann.

Zwar hat der Beauftragte für den Haushalt bei der Entscheidung, ob und in welcher Höhe Ausgabereste im flexibilisierten Bereich gebildet werden sollen, einen Beurteilungsspielraum. Dieser hat sich jedoch an den Zielen der Haushaltsflexibilisierung auszurichten. Auch im Bereich der flexibilisierten Ausgaben setzt die Bildung von Ausgaberesten regelmäßig eine Prognose des Bewirtschafters über die zukünftige Mittelverwendung und die Feststellung eines sachlichen Bedürfnisses für die überjährige Verfügbarkeit von nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln voraus. Eine Bildung von Ausgaberesten ohne fundierte Bedarfsprüfung steht jedenfalls im Widerspruch zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und den rechtlichen Vorgaben für die Bildung von Ausgaberesten.²²

Wir haben die Bundestagsverwaltung aufgefordert,

- ihren erheblichen Haushaltsmittelbedarf auch im Bereich der Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung künftig mit größerer Genauigkeit unter Einbeziehung von Erfahrungswerten der Vergangenheit festzustellen oder zu schätzen,
- die Anforderungen an die Prüfung des sachlichen Bedarfs von grundsätzlich übertragbaren Haushaltsmitteln zu beachten und die Bildung von Ausgaberesten auf das zwingend notwendige Minimum zu begrenzen,

²¹ Zudem werden auch in der Haushaltsrechnung die aus den Vorjahren übertragenen Ausgabereste aus flexibilisierten Titeln nicht differenziert nach Entstehungsjahren ausgewiesen.

²² Siehe hierzu BMF vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063, Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich, Nummer 2 Buchstabe a).

- die dabei erforderliche Prognose für das sachliche Bedürfnis innerhalb des an den Zielen der Haushaltsflexibilisierung ausgerichteten Beurteilungsspielraums sorgfältig zu stellen und zu dokumentieren,
- Haushaltsmittel für künftige Haushaltsjahre nur unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Ausgabereste zu veranschlagen und
- bereits gebildete Ausgabereste entsprechend der Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers zurückzuführen.²³ Zur Überwachung von Ausgaberesten empfiehlt es sich, deren Abbau zu planen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Ausgabereste über mehrere Jahre kumulieren.

Sofern absehbar ist, dass Ansätze in hohem Maße nicht in Anspruch genommen werden, dürfen sie nicht veranschlagt werden. Ausgabereste, die nicht hinreichend wahrscheinlich für konkrete Zwecke in Anspruch genommen werden müssen, darf die Bundestagsverwaltung nicht bilden und sie müssen ggf. in Abgang gestellt werden. Den „Erfolg“ dieser Maßnahmen kann die Bundestagsverwaltung daran messen, ob es ihr gelingt, dass Soll (einschließlich Ausgabereste) und Ist sich zügig nähern.

2.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erwidert, dass die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten des Einzelplans 02 im Einklang mit den entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorgaben „erfolgte“. Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes halte sie die bei den geprüften Haushaltsstellen vorgenommene Übertragung von Ausgaberesten als Ergebnis einer (strengen) Bedarfsprüfung und unter Berücksichtigung der in dem betrachteten Zeitraum gegebenen äußeren Umstände auch in ihrer Höhe und Entwicklung für gerechtfertigt.

Zum Verfahren der Übertragung von Ausgaberesten weist die Bundestagsverwaltung darauf hin, dass sie nicht eigenständig bestimmen könne, bei welcher Haushaltsstelle in welcher Höhe Ausgabereste in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden könnten, sondern diese letztendlich durch das BMF geprüft und dann von dort zur Verfügung gestellt würden.

Die Bundestagsverwaltung hat weiterhin entgegnet, dass der Bundesrechnungshof das gesamtwirtschaftliche Umfeld in dem geprüften Betrachtungszeitraum nahezu völlig ausgeblendet habe. Mit der Corona-Pandemie und dem Angriffskrieg auf die Ukraine und den entsprechenden Auswirkungen wären bzw. seien noch schwere Krisen zu bewältigen, die sich auf verschiedene Bereiche auswirkten. Insbesondere die Entwicklung der Energiepreise in den Jahren 2021 und 2022 sei von erheblichen Unsicherheiten und damit einhergehenden Kostenrisiken gekennzeichnet gewesen, so dass es angesichts der Vielzahl der vom Deutschen Bundestag zu unterhaltenden Liegenschaften erforderlich gewesen sei, eine

²³ Vgl. Maßgabebeschluss Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom 26. November 2020 (Haushaltsausschussdrucksache 19(8)8295, „Abbau von Ausgaberesten“).

entsprechende finanzielle Vorsorge bei Titel 517 01 zu treffen. Bei diesem Titel komme eine in den Ressortverhandlungen zur Aufstellung des Regierungsentwurfs 2020 „(im Beisein des Bundesrechnungshofes)“ mit dem BMF getroffene Verabredung hinzu, zum Abdämpfen von Mehrbedarfen bei Titel 517 01 (u. a. aufgrund von Tarifsteigerungen bei externem Sicherheitspersonal) zukünftig verstärkt Ausgabereste heranzuziehen. Dies sei umgesetzt und unter anderem auch dem Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit der Erörterung der Entwürfe zur mittelfristigen Finanzplanung „ausdrücklich gekennzeichnet worden“.

Zur Höhe der übertragenen Reste bei Titel 519 01 erwidert die Bundestagsverwaltung, dass diese aus den Verzögerungen bei der Beauftragung unter anderem auch infolge des „Mangels von Baumaterialien“ folge. Für die Verzögerung bei der Durchführung von Maßnahmen seien insbesondere auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu berücksichtigen, die eine ganz erhebliche Zeit zu hohen Krankenständen sowie zu Zutritts- und Kontaktbeschränkungen geführt hätte.

Angesichts dieser Sachlage weise die Bundestagsverwaltung die bereits bei der Sachverhaltsfeststellung enthaltenen wertenden Aussagen des Bundesrechnungshofes, wonach die Übertragungsquote besonders stark angestiegen sei und die jeweils übertragenen Ausgabereste zu hoch kalkuliert seien, als nicht sachgerecht zurück. Dies gelte insbesondere aus dem Grund, da der Bundesrechnungshof der Bundestagsverwaltung hierfür keine Bezugsgröße genannt hätte, um dessen Wertungen einordnen zu können. Nach Ansicht der Bundestagsverwaltung wäre methodisch hierfür zunächst die Bestimmung eines Referenzwertes erforderlich gewesen, um die festgestellten Werte in einem größeren Zusammenhang auch zutreffend einordnen zu können. Nur bei Festlegung einer objektiven Bezugsgröße könne aus Sicht der Bundestagsverwaltung eine Einordnung erfolgen, ob eine bestimmte beobachtete Entwicklung oder Abweichung gravierend sei oder nicht.

2.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir stimmen mit der Bundestagsverwaltung überein, dass außergewöhnliche Ereignisse wie die Corona-Pandemie zwischen 2020 und 2023 und auch die Unsicherheit bei der Entwicklung der Energiepreise aufgrund des Ukrainekriegs insbesondere im Jahre 2022 Einfluss auf die Haushaltsmittelplanung und letztlich auch auf die Übertragung von Ausgaberesten gehabt haben.

Dennoch überzeugt die Stellungnahme der Bundestagsverwaltung zu den Ursachen der über viele Jahre kumulierten Ausgabereste und zur Bedarfsprüfung und weiteren Behandlung nicht. Die Höhe der jährlich im Einzelplan 02 bei den genannten Titeln zur Gebäudebewirtschaftung und zur Bauunterhaltung eingeplanten Haushaltsmittel und die dort nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres gebildeten Ausgabereste sind in den letzten Jahren stark angewachsen. Die hohen Ausgabereste in diesem Bereich belegen, dass die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Mittel nicht im vorgegebenen Zeitraum umgesetzt wurden, sondern erhebliche Verzögerungen beim Mittelabfluss vorliegen. Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Ausgaben trat nicht erst mit der Corona-Pandemie auf. Über einen längeren

Zeitraum war die Bundestagsverwaltung nicht in der Lage, den Willen des Haushaltsgesetzgebers zu erfüllen. Der inzwischen bei den genannten Titeln erreichte Umfang der Ausgabereste kann nicht mehr nur auf die gebotene Flexibilisierung im Haushaltsvollzug zurückgeführt werden.

Wenn die Bundestagsverwaltung zusätzlich zu den jährlich etatisierten und steigenden Ausgaben in großem Umfang aus den Vorjahren bestehende Ausgabereste nutzt, ohne dass diese Mittel bei der Haushaltsaufstellung ersichtlich sind, schränkt sie zudem die Transparenz des Bundeshaushalts insgesamt ein.

Sofern die Bundestagsverwaltung maßgebliche Referenzwerte und objektive Bezugsgrößen für die Bewertung der von ihr bei den genannten Titeln zur Gebäudebewirtschaftung und zur Bauunterhaltung übertragenen Ausgaberesten sucht, können diese leicht im eigenen Ressortbereich zwischen den geplanten Sollansätzen und den tatsächlichen Ist-Ausgaben bei den flexibilisierten Titeln sowie die vom Haushaltsgesetzgeber und vom BMF dazu vorgegebenen Einsparquoten gefunden werden. In ihrer Stellungnahme lässt die Bundestagsverwaltung nicht erkennen, wie sie einem weiteren Anstieg entgegenwirken will und die Ausgabereste bei den Titeln 517 01 und 519 01 zurückführen wird. Wir bekräftigen insofern nochmals, dass die Bundestagsverwaltung den „Erfolg“ von Maßnahmen auch ohne weitere finanzmathematische Hilfsinstrumente leicht daran messen kann, ob es ihr gelingt, dass Soll (einschließlich Ausgabereste) und Ist sich zügig nähern. Der Regelungsrahmen dazu ist in der BHO eindeutig definiert und wurde vom Haushaltsgesetzgeber, dem BMF und auch vom Direktor des Deutschen Bundestages in letzten Jahren nochmals geschärft. (vgl. dazu Textziffer 2.1)

Wir bekräftigen insoweit nochmals unsere Empfehlung, dass die Bundestagsverwaltung künftig ihren Haushaltsmittelbedarf im Bereich der Gebäudebewirtschaftung und der Bauunterhaltung mit größerer Genauigkeit unter Einbeziehung von Erfahrungswerten der Vergangenheit feststellen oder schätzen muss. Haushaltsmittel für künftige Haushaltsjahre darf sie nur unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Ausgabereste veranschlagen. Bei der Bildung von Ausgaberesten muss sie diese auf das zwingend notwendige Minimum begrenzen. Bereits gebildete Ausgabereste muss die Bundestagsverwaltung entsprechend der Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers zurückführen. Dies kann ihr bald gelingen, wenn sie dazu einen konkreten Abbaupfad plant.

Wir werden die Entwicklung der Ausgabereste im Einzelplan 02 weiter beobachten und behalten uns ein Nachprüfungsverfahren sowie ggf. eine Kontrollprüfung zu diesem Themenkomplex vor. Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

3 Gebäudebewirtschaftung, Bauunterhaltung und Absicherung der Gebäudetechnik

3.1 Betrieb der Gebäudetechnik

3.1.1 Sachverhalt

Gebäudemanagement (auch als Facility Management bezeichnet) umfasst zahlreiche Aufgaben und Aktivitäten, die zur effizienten Verwaltung und Betreuung von Gebäuden, Anlagen und Immobilien erforderlich sind. Es geht insbesondere um die Koordination und Überwachung aller Aktivitäten, die für den reibungslosen Betrieb eines physischen Standorts oder einer Einrichtung erforderlich sind. Gebäudemanagement stellt sicher, dass eine Einrichtung den Anforderungen und Zielen einer Organisation entspricht. Es trägt zu Effizienz, Kosteneinsparungen und zum ordnungsgemäßen Funktionieren bei, indem es eine umfassende Verwaltung und Koordination aller beteiligten Ressourcen ermöglicht. Insgesamt zielt das Gebäudemanagement darauf ab, die Lebenszykluskosten einer Einrichtung zu optimieren, die Produktivität der Mitarbeiter zu verbessern, die Sicherheit zu gewährleisten und den Wert der Immobilien langfristig zu erhalten. Standards und Methoden zum Gebäudemanagement sind in diversen Normen und Empfehlungen näher beschrieben.²⁴ Auch wenn diese Normen und Empfehlungen für die Bundesverwaltung nicht verbindlich sind, so beschreiben sie anhand der Erfahrungen aus der Praxis, die Prinzipien guten Gebäudemanagements und sollten daher grundsätzlich auch dort Berücksichtigung finden.

Die Bundestagsverwaltung ist u. a. verantwortlich für

- das technische Gebäudemanagement, d. h. den technischen Gebäudebetrieb aller Liegenschaften des Deutschen Bundestages (vgl. Liegenschaftsübersicht in Anlage 1), die Energieerzeugung in den Bereichen Strom, Wärme und Kälte sowie die zentrale Auftrags- und Störungsannahme zu haustechnischen Anlagen und baulichen Einrichtungen,
- die hochbauliche Bauunterhaltung in den Bestandsliegenschaften sowie
- zusätzliche Serviceleistungen im Baubereich.

Im Referat BL 3 (Gebäudetechnik) waren dazu zu Beginn des Jahres 2023 unterschiedlichste Fachbereiche mit sieben Sachbereichen eingerichtet, die nochmals in viele, teilweise disloziert in den Gebäuden angesiedelte technische Teileinheiten organisiert waren. Für ihre nahezu 180 Beschäftigten hatte die Bundestagsverwaltung Arbeitsplatzbeschreibungen bzw.

²⁴ Vgl. z. B. DIN EN ISO 41011:2019-04 Facility Management (Die Norm beschreibt Inhalte und Eigenschaften des Gebäudemanagements, gibt Anleitungen zur Anwendung und ist für die Verwendung im privaten wie im öffentlichen Sektor vorgesehen) sowie VDI-Richtlinien 6009 (Facility Management), 2890 (Planmäßige Instandhaltung - Anleitung zur Erstellung von Arbeits-, Wartungs- und Inspektionsplänen) sowie German Facility Management Association – GEFMA, Nummer 100 ff (Facility Management).

Tätigkeitsdarstellungen erstellt. Nach Angabe des Betriebsreferats ließe sich diesen entnehmen, „was wo zu tun ist“. Die dort tätigen Fachhandwerker und Techniker führten die Arbeiten in ihrem Bereich selbst durch bzw. koordinierten die Arbeiten externer Fachbetriebe (insbesondere Aufsicht und Abnahme).

Für die Bauunterhaltung der Bundestagsgebäude sind zwei Institutionen zuständig:

Im Referat BL 2 (Bauunterhalt Hochbau) waren mehr als 40 Beschäftigte tätig. Zu deren Aufgabenschwerpunkten gehörte überwiegend die Koordinierung der Arbeiten externer Fachbetriebe (Aufsicht und Abnahme).

Im BBR befassten sich weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Hochbau und der dort notwendigen Bauunterhaltung für den Deutschen Bundestag.

Die Bundestagsverwaltung betrieb zu Beginn des Jahres 2023 mehrere, ständig besetzte Leitzentralen, in denen sie den technischen Betrieb ihrer Gebäude und Anlagen überwachte und Störungen erfasste.

Für bestimmte technische Anlagenteile hatte die Bundestagsverwaltung Wiederanlaufpläne²⁵ hinterlegt. Auf der Grundlage einer im Jahr 2018 erstellten Sicherheitsanalyse erstellte das Referat BL 3 seitdem eine Risikoanalyse zur Absicherung der Gebäudeleittechnik (siehe dazu näher Textziffer 3.3). Zur Erstellung von Vergabeunterlagen und der Bewertung von Angeboten in der Gebäudebewirtschaftung hatte das zuständige Referat BL 3 außerdem einen Prozessleitfaden bekanntgegeben. Über eine Zusammenfassung aller Aufgaben in den Bereichen Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung mit Sollvorgaben bzw. einer Beschreibung der Betriebsziele²⁶ verfügte die Bundestagsverwaltung nicht. Sie verwies darauf, dass es hierzu viele Einzeldokumente gebe, die in den zuständigen Sachbereichen bzw. vor Ort in den Gebäuden vorgehalten und dort ständig fortgeschrieben werden. Dies würde ein „Kompendium Betrieb“ ersetzen. Vor allem sei das langjährige Erfahrungswissen der in der Gebäudebewirtschaftung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein wichtiger Bestandteil des Gebäudebetriebs.

In den bisherigen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) war für Bundesgebäude eine jährliche „Ausgabenanmeldung – Bau“ sowie die „Baubedarfsnachweisungen“ vorgesehen. Die Bundestagsverwaltung verzichtete als hausverwaltende Dienststelle für ihre Gebäude auf die jährlich vorgesehene „Ausgabenanmeldung – Bau“ sowie die „Baubedarfsnachweisungen“. Die Nachweise zur Überwachung der Verkehrssicherheit ihrer baulichen Anlagen lagen Ende des Jahres 2022 lediglich für einen Teil der

²⁵ Wiederanlaufpläne sind Pläne, die beschreiben, wie einzelne technische Anlagen (nach einer Abschaltung) wieder hochlaufen sollen.

²⁶ Z. B. für den Personaleinsatz oder für die Verwendung der eingesetzten Betriebsmittel oder für den Einsatz bestimmter Techniken oder die Dauer der Fehler-/Schadensbehebung.

Bundestagsgebäude vor.²⁷ Gemäß den neuen RBBau gelten die bisherigen Regelungen weiter, sofern keine abweichenden Regeln enthalten sind.²⁸

Das Gebäudeservicezentrum im Referat BL 3 erfasste über das Modul „Instandsetzung & Service“ im „Gebäudeinformationssystem – GIS“ alle Störungsmeldungen und Serviceanfragen. Zur referatsinternen Steuerung und Bearbeitung der Meldungen und Anfragen waren dazu im System insgesamt acht verschiedene Prioritätsstufen hinterlegt, u.a. mit den Stufen „schnellst möglich“, „sofort“ und „dringend“. Es gab neben dem allgemeinen GIS-Handbuch keine näheren Beschreibungen dieser Prioritätsstufen und keine Arbeitsanleitungen zur Erfassung der Störungen im GIS. Die Bundestagsverwaltung erläuterte, dass aktuell nur noch vier Stufen genutzt würden, nämlich „sofort“ (dies bedeute Erledigung innerhalb von 24 Stunden), „dringend“, „normal“ und „durch ZT5 bestimmt“. Für die Störungsmeldungen gab es ein Störungsformular. Die Bundestagsverwaltung hielt dieses für selbsterklärend. Das Formular verwies auch auf seit mehreren Jahren nicht mehr existierende Organisationsbezeichnungen in der Bundestagsverwaltung.

Die Qualität der Dokumentation zur Störungsbeseitigung hing maßgeblich von der Datenpflege des zuständigen technischen Bearbeiters ab. Hierzu gehört auch die richtige Priorisierung. Um die Bearbeitungsqualität zu prüfen, werteten wir beispielhaft die GIS-Datenbank mit folgendem Ergebnis aus: Von den zwischen dem 1. Januar und 30. Juni 2022 angelegten Störungsmeldungen waren am 6. Dezember 2022 – also ein halbes bis ein Jahr später – noch 137 mit dem Bearbeitungsstatus „Sofort“ und 291 mit dem Bearbeitungsstatus „Dringend“ ohne Erledigungsvermerk „in Bearbeitung“ bzw. „erfasst“. In einem Gespräch im September 2023 teilte die Bundestagsverwaltung mit, dass entsprechende Störungen noch immer nicht als erledigt gekennzeichnet seien. Mutmaßlich seien diese Störungen aber inzwischen beseitigt. Einen genauen Überblick habe sie nicht, da die Bearbeitungszuständigkeit zum Teil bei der BImA bzw. beim BBR liege.

Eine förmliche Vereinbarung zur Beseitigung von Störungen, z. B. in Form eines sogenannten Service-Level-Agreements²⁹, lag nicht vor, gestufte Reaktionszeiten je Ereignis-/Störfall waren nach außen nicht definiert. Zwar verwiesen Vertreter der Gebäudebewirtschaftung in der Bundestagsverwaltung darauf, dass „außenwirksame Nutzerzufriedenheit“ ein wichtiges Kriterium für die Qualität der Gebäudebewirtschaftung sei und dass es nur wenig Kritik an der Arbeit der Bundestagsverwaltung in diesem Bereich gebe. Eine Abfrage zur Zufriedenheit der mehr als 8 000 Nutzer im Deutschen Bundestag mit den Gebäuden und der Bearbeitung der darin aufgetretenen Störungen hatte die Bundestagsverwaltung jedoch noch nicht durchgeführt.

²⁷ Vgl. RBBau, Stand 10. Mai 2021, Abschnitt C.2 und C.3 (Bauunterhaltung) sowie K 15 (Betriebsführung und Betriebsüberwachung von Technischen Anlagen). Vgl. auch Richtlinie für die Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen des Bundes -RÜV.

²⁸ Vgl. „Neue RBBau“, Stand 1. Oktober 2022, Kapitel G – Übergangsregelungen.

²⁹ Service-Level-Agreement im Sinne einer Dienstleistungs-Güte-Vereinbarung, z. B. Festlegungen zur Verfügbarkeit (technischer) Dienste, Reaktionszeiten des Supports, Wiederherstellung von gestörten Anlagen etc.).

Neben der zentralen GIS-Datenbank setzte die Bundestagsverwaltung für die Gebäudebewirtschaftung und den Bauunterhalt in den Bereichen „Leitzentralen“, „Objektleitzentralen“, „Anlagenbetrieb“ sowie im Bürobereich (einschließlich Office-Anwendungen, CAD-, Beschaffungs- und Haushaltssoftware) mehr als 110 verschiedene, zum Teil Hersteller-/Anlagen-spezifische IT-Unterstützungen ein. Diese waren zum größten Teil nicht miteinander vernetzt bzw. verfügten über keine automatisierten Schnittstellen untereinander. Allein aus der IT-Unterstützung im Anlagenbetrieb wurden laufend aus rund 120 000 Messpunkten Statusdaten zur Gebäudetechnik (z. B. Betriebsstunden, Energieverbrauch oder Fehlermeldungen einer technischen Anlage) erfasst und ausgewertet.

Förmliche Organisationsuntersuchungen zu den Bereichen Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung hatte die Bundestagsverwaltung in der Vergangenheit nicht durchgeführt. Notwendige Organisationsänderungen habe das jeweilige Fachreferat im Einzelfall mit dem zuständigen Organisationsreferat abgestimmt.

3.1.2 Würdigung

Gebäude und technische Anlagen des Deutschen Bundestages stellen sehr große Vermögenswerte für den Bund dar. Die jährlich für deren Unterhaltung und Betrieb in Berlin-Mitte eingesetzten Haushaltsmittel sind erheblich. Der Werterhalt dieses Vermögens ist im Deutschen Bundestag Aufgabe der zuständigen Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung. Wirtschaftlicher Einsatz der eingesetzten Ressourcen unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten und auch die Orientierung am Nutzerbedarf müssen die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Gebäude maßgeblich prägen. Lebensdauer, Wirtschaftlichkeit und sicherer Betrieb der Anlagen hängen maßgeblich von der Qualität der Betriebsführung der Bundestagsverwaltung ab.

Angesichts der Komplexität der Aufgabe (viele, sehr unterschiedliche Gebäude, heterogene Nutzergruppen) halten wir hierbei ein stärker konzeptionell ausgerichtetes Vorgehen für zwingend erforderlich. Nur so kann die Bundestagsverwaltung sicherstellen, dass sie ganzheitlich alle Aspekte berücksichtigt und die richtigen Prioritäten setzt. Ansonsten erhöht sich die Gefahr, dass die Bundestagsverwaltung ihre Ressourcen nicht effizient einsetzt und unwirtschaftlich handelt, ohne dass sie dies bemerkt oder bemerken kann. Auch wenn es keine verbindlichen Regeln gibt, wie genau die Bundestagsverwaltung die Gebäudetechnik verwalten muss, so bieten doch die einschlägigen Normen und Empfehlungen der Fachgremien Anhaltspunkte, welche Anforderungen beim Betrieb zu beachten sind.

Die Bundestagsverwaltung wird diesen Anforderungen an die ganzheitliche Betrachtung ihrer Gebäude, Liegenschaften und betriebliche Abläufe (Gebäudemanagement³⁰) nicht ausreichend gerecht. So hatte sie den Zustand der von ihr genutzten Gebäude und Anlagen noch nicht zusammenhängend umfassend beschrieben und in Form eines Gesamt-

³⁰ Vgl. DIN EN ISO 41011:2019-04 Facility Management.

betriebskonzepts bewertet.³¹ Bisher hatte sie die Ziele in diesem Bereich nicht konkret beschrieben (z. B. wann und in welchem Umfang müssen bestimmte Parlamentsgebäude saniert und ggf. freigezogen werden.).

Die in den technischen Sachbereichen abgelegten Einzeldokumente erfüllen die Anforderungen nicht hinreichend. Die Bundestagsverwaltung hat damit nicht sichergestellt, dass wirklich alle relevanten Daten und Unterlagen vorhanden sind und der Zugriff hierauf immer sichergestellt ist. Der Hinweis auf das Erfahrungswissen der Beschäftigten reicht nicht aus. Die Aufgabe ist zu komplex und zu wichtig, um sich darauf zu verlassen, dass im Bedarfsfall irgendwo etwas niedergeschrieben ist und irgendjemand weiß, was zu tun ist. So ist beispielsweise bei geplanter oder ungeplanter Personalfuktuation die Gefahr des Wissensverlusts offensichtlich. Es geht nicht darum, dass die einzelnen Puzzleteile überhaupt vorhanden sind – es geht darum, dass das Puzzle auch zusammengesetzt ist und bleibt, um das ganze Bild zu sehen.

Dies bestätigen auch unsere weiteren Feststellungen:

Die unvollständigen förmlichen Nachweise – sowohl nach der bis September 2022 gültigen RBBau als auch der seitdem anzuwendenden Neuen RBBau – machen deutlich, dass die Bundestagsverwaltung über kein vollständiges Zustandsbild ihrer komplexen Gebäude- und Anlagenstruktur verfügt.

Die indifferente Priorisierung und Bearbeitung einer großen Zahl dokumentierter Störungen im GIS zeigen Mängel in der Zielbeschreibung der Störungsbeseitigung auf. Die Bundestagsverwaltung hält die Erledigung von Störungsmeldungen nicht konsequent nach. So genügt es nicht, nach Zeitablauf zu mutmaßen, dass eine Störung beseitigt sei; sie hätte jeweils klären müssen, ob die Störung tatsächlich erfolgreich behoben war.

Die Vielzahl der in der Gebäudebewirtschaftung und auch im Bauunterhalt isoliert betriebenen IT-Anwendungen führen zu weiteren Risiken³² in diesem Bereich.

Ohne eine zusammenfassende, organisationsübergreifende Betrachtung besteht für die Bundestagsverwaltung die Gefahr, dass sie die Gebäude nicht optimal betreibt und unterhält: Dies kann zu hohen und unnötigen Kosten führen, ohne dass die Bundestagsverwaltung dies rechtzeitig bemerkt.

³¹ Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Januar 2019: „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, Kapitel 3.2.1 Betriebskonzept, vgl. ergänzend auch RBBau, in der bis 30. September 2021 geltenden Fassung, Abschnitt C.2 und C.3 (Bauunterhaltung) sowie K 15 (Betriebsführung und Betriebsüberwachung von Technischen Anlagen).

³² Z. B. Manueller Datenaustausch; doppelte Datenpflege; Dateninkonsistenz; fehlende Echtzeit-Informationen; eingeschränkte Analysemöglichkeiten.

3.1.3 Empfehlung

Das Gebäudemanagement der ihr anvertrauten Liegenschaften ist für die Bundestagsverwaltung mit Blick auf Umfang und Komplexität unstreitig eine anspruchsvolle Aufgabe. Umso mehr sollte sie dabei auf bewährte und etablierte Methoden zurückgreifen. Betriebskonzepte gehören dazu und sind ein wichtiger Bestandteil des Gebäudemanagements.³³ Abgeleitet aus einer übergeordneten Liegenschaftsstrategie³⁴ haben wir der Bundestagsverwaltung empfohlen, sich an professionellen und zeitgemäßen Standards des Gebäudemanagements zu orientieren und in einer Betriebskonzeption alle Regeln und Verfahren zu dokumentieren, die für den Betrieb ihrer umfangreichen Gebäude und Anlagen und deren Werterhalt notwendig sind. Darüber hinaus sollte die Bundestagsverwaltung dort auch ihre maßgeblichen Ziele bei der Bewirtschaftung und Unterhaltung ihrer Gebäude bestimmen.

Ein derartiges Betriebskonzept, das auch als Grundlage für ein „Betriebshandbuch“ dienen kann, darf dabei keine starre Vorlage sein, vielmehr sollte die Bundestagsverwaltung dieses als eine Sammlung von Daten, Prozessen und Zielbeschreibungen anlegen und fortwährend aktualisieren und ergänzen sowie daraus folgend eine Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsplanung ableiten. Eine solche Betriebskonzeption kann der Bundestagsverwaltung auch als Grundlage für die weitere Planung dienen.

Eine Betriebskonzeption kann der Bundestagsverwaltung weiterhin dabei helfen, Risiken beim Gebäudebetrieb und bei der Bauunterhaltung zu minimieren:

- Eine eindeutige Definition der Dienstleistungsprozesse im Gebäudemanagement gibt Sicherheit und Übersicht über die zu erledigenden Aufgaben. Die präzise Beschreibung und Dokumentation der von den vielen Beteiligten zu erbringenden Dienstleistungen führt dazu, dass keine Aufgaben übersehen oder vergessen werden, sie kann Interessenkonflikte und Störungen im internen Ablauf vermeiden.
- Die Verantwortlichkeiten innerhalb und außerhalb der Bundestagsverwaltung lassen sich eindeutig definieren und abgrenzen, somit wissen die Beteiligten im Detail, welche Aufgaben sie zu erfüllen haben.
- Sie minimiert oder vermeidet Wissensverlust bei der Fluktuation von Personal, insbesondere beim Weggang erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Fachwissen bleibt der Organisation erhalten. Bei personellen Neuzugängen kann ein Betriebskonzept als „Nachschlagewerk“ und Glossar dienen, dies beschleunigt und erleichtert die Einarbeitung und verringert dadurch Produktivitätsverluste.
- Die Definition eines Service-Level-Agreements und ein Monitoring der Servicequalität gegenüber den Nutzern der Gebäude und Anlagen können der Bundestagsverwaltung helfen, frühzeitig Gefahren für den Betrieb und die Instandhaltung der Gebäude zu erkennen und zu verhindern.

³³ Vgl. Neue RBBau, Stand 1. Oktober 2022, Kapitel 4.4 Unterlagen zur nutzerinduzierten Bedarfsplanung.

³⁴ Vgl. dazu Bundesrechnungshof – Gz: I 2 - 2020 - 0797 / I vom 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages – Teilprüfung I: Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung).

In einer solchen Betriebskonzeption sollte die Bundestagsverwaltung alle relevanten Teilaspekte aus Gebäudebetrieb und Bauunterhaltung zusammenfassend darstellen³⁵. In diesem Zusammenhang kann sie gleichzeitig auch ihre Nachhaltigkeitsaspekte und -ziele beschreiben (vgl. dazu Textziffer 4). Typische Elemente einer Betriebskonzeption könnte die Bundestagsverwaltung wie folgt beschreiben:

- Betriebsziele: Definition langfristiger und kurzfristiger Ziele des Gebäudemanagements. Diese Ziele können beispielsweise die Optimierung der Betriebskosten, die Steigerung der Energieeffizienz, die Gewährleistung der Sicherheit und Compliance, die Verbesserung der Arbeitsumgebung oder eine stärkere Nutzerorientierung umfassen.
- Organisationsstruktur: Verantwortlichkeiten und Aufgaben innerhalb des Gebäudemanagements werden definiert. Neben der Aufgabenzuweisung wird bestimmt, wie Kommunikation und Zusammenarbeit organisiert sein sollen.
- Es sollen spezifische Prozesse und Arbeitsabläufe, die im Gebäudemanagement angewendet werden sollen, beschrieben sein. Es umfasst beispielsweise die Wartung und Instandhaltung von Gebäuden und Anlagen, die Beschaffung und Verwaltung von Ressourcen, das Raummanagement, das Vertragsmanagement und die Kommunikation mit externen Dienstleistern.
- Alle Richtlinien und Standards, die eingehalten werden müssen, sind aufgeführt. Dazu gehören beispielsweise Sicherheitsvorschriften, Umweltstandards, Qualitätsanforderungen und gesetzliche Bestimmungen. Diese Richtlinien dienen als Leitfaden für das tägliche Gebäudemanagement und gewährleisten die Einhaltung relevanter Vorschriften.
- Es werden Leistungsindikatoren und Messgrößen definiert, mit denen Erkenntnisse zum jeweiligen Zustand des Gebäudemanagements gewonnen werden können. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Überwachung und Bewertung der Betriebsleistung und erleichtert die Identifizierung von Verbesserungspotenzialen.

Ein vollständiges und aktuelles Betriebskonzept im Gebäudemanagement kann der Bundestagsverwaltung helfen, Ressourcen effizient einzusetzen, Kosten zu reduzieren, den Betrieb reibungslos ablaufen zu lassen und die Erfüllung der definierten Ziele sicherzustellen. Sie würde sich damit an einem zeitgemäßen Niveau von Gebäudemanagement orientieren. Ein solches Konzept dient auch als Leitfaden für alle beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insgesamt kann die Bundestagsverwaltung mit einer zusammenfassenden Betriebskonzeption so einen Beitrag zur Standardisierung im Gebäudemanagement leisten. (Zur integrierten IT-Unterstützung in der Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung siehe auch Textziffer 3.2.) Es lassen sich auch Betriebs- und Bewirtschaftungskosten ermitteln und mittels Benchmarkings mit Vergleichsobjekten Kostenoptimierungen identifizieren.

³⁵ Relevante Teilaspekte aus Bauunterhaltung und Gebäudebetrieb sind z. B. der Status-Quo aller Gebäude und Flächen im Zuständigkeitsbereich (letzteres aktuell aufgeführt im GIS der Bundestagsverwaltung), ein allgemeines Betreiberkonzept mit Aussagen zu den Betriebszielen sowie zur Eigen- oder Fremdleistung und den Sicherheitsdienstleistungen; Sicherheitskonzept mit Notfallmanagement, Instandhaltungskonzept, Reinigungskonzept, Abfall- und Entsorgungskonzept, Graufächen- und Grünpflegekonzept.

3.1.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erwidert, dass sie die Liegenschaften des Deutschen Bundestages im Rahmen eines funktionierenden Gebäudemanagements betreibe. Sie sei nicht überzeugt, dass allein aus dem Umstand, dass kein Gesamtbetriebskonzept vorliegt und ohne Feststellung konkreter Mängel geschlossen werden könne, dass sie den Anforderungen an ein Gebäudemanagement nicht gerecht würde.

Insbesondere weil kein bestimmtes Modell verbindlich vorgegeben sei, sei vielmehr das vom Bundesrechnungshof empfohlene Gesamtbetriebskonzept nur eine denkbare Methode für ein Gebäudemanagement. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs der technischen Anlagen sei die Zuständigkeit für die Anlagen bei der Verwaltung gewerkeweise organisiert. Die Bundestagsverwaltung bestätigte nochmals die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass zum Betriebskonzept der Verwaltung eine Vielzahl von Einzeldokumenten gehörten, die in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen abgelegt seien. Dieses System habe sich beim Management von immerhin 32 Liegenschaften in der Praxis auch bewährt. Insbesondere sei der Zustand aller technischen Anlagen aktuell und vollumfänglich in den Wartungsberichten der Instandhaltungsverträge dokumentiert.

Die Bundestagsverwaltung hat weiterhin entgegnet, dass der Bundesrechnungshof auch keine Feststellungen dazu getroffen habe, dass diese Art der Organisation des Gebäudemanagements zu konkreten Nachteilen beim Betrieb der Liegenschaften geführt habe.

Die vollständigen Nachweise zur Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen mit aktuellem Stand zum Jahresende 2022 hätte sie dem Bundesrechnungshof zwischenzeitlich bereits übersandt.

Auch die vom Bundesrechnungshof dargestellte Bearbeitung von Störungsmeldungen könne die Bundestagsverwaltung nicht als Bestätigung der Richtigkeit von dessen Auffassung annehmen. Für die Anlage von Störungsmeldungen seien derzeit vier Prioritätsstufen auswählbar, bei denen klar definierte, gestufte Reaktionszeiten im System vorgegeben seien. Bei den vom Bundesrechnungshof als nicht erledigt festgestellten Meldungen hätte es sich vorwiegend um Störungen gehandelt, die in fremder Zuständigkeit abgearbeitet (BBR, BImA, Vermieter) und deren Erledigung nicht immer an die Verwaltung rückgemeldet worden sei. Insgesamt hielt die Bundestagsverwaltung fest, dass die Abarbeitung gemeldeter Störungen und deren Erfassung im GIS – bis auf wenige Ausnahmen – vollständig sei. Gleichwohl arbeite sie an einer Verbesserung der Meldekette in diesen Fällen, um die Anzahl der als unerledigt gekennzeichneten Eintragungen weiter zu reduzieren.

Auch sieht die Bundestagsverwaltung für die Betriebsführung und Steuerung der Prozesse Optimierungspotential. Dieses würde aus ihrer Sicht jedoch nicht mit einem Gesamtbetriebskonzept, sondern allenfalls über ein datenbankgestütztes Verfahren gehoben. Die Einführung eines geeigneten „Computer-Aided Facility Managements“ (CAFM, vgl. dazu Stellungnahme der Bundestagsverwaltung zu Textziffer 3.2) könne dazu führen, dass eine zentrale und ganzheitlichere Betrachtung und Steuerung des Gebäudebetriebes ermöglicht und

damit der Ressourceneinsatz optimaler gestaltet werde. Bis zur Etablierung eines CAFM würde die Bundestagsverwaltung die Dokumentation jedoch auch weiterhin dezentral in den zuständigen Sachbereichen fortführen.

3.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir bedauern, dass die Bundestagsverwaltung keine Notwendigkeit sieht, sich an professionellen und zeitgemäßen Standards des Gebäudemanagements zu orientieren. So will sie bis auf weiteres – ohne überzeugende Gründe dafür anzuführen – den Betrieb ihrer umfangreichen Gebäude und Anlagen immer noch nicht in einer Betriebskonzeption dokumentieren. Die Bundestagsverwaltung verweist auf die vorgebliche Mängelfreiheit ihres Vorgehensmodells und die Nutzerzufriedenheit in der Vergangenheit. Sie übersieht hierbei, dass bei ihrem Vorgehen gerade die Gefahr besteht, dass vorhandene Mängel unentdeckt bleiben. Hier sollte die Bundestagsverwaltung dringend nachbessern, um die beschriebenen Risiken ihres tradierten, stark dezentral organisierten Verwaltungshandelns abzustellen.

Wir haben beispielhaft auf die nicht abgearbeiteten Mängel im GIS verwiesen. Hierauf erwidert die Bundestagsverwaltung breit, geht jedoch auf das Kernproblem – es fehlt an einer Gesamtübersicht – nicht ein. Wir begrüßen hierbei die von der Bundestagsverwaltung zugesagten Verbesserungen in der Meldekette sowie deren Ankündigung, ab dem Jahre 2025 ein CAFM einzuführen. (vgl. dazu auch Textziffer 3.2)

Vor dem Hintergrund dieser Zusage der Bundestagsverwaltung verzichteten wir auf weitere Erörterungen dieses Punktes. Wir bleiben bei unserer Empfehlung für ein stärker konzeptionell ausgerichtetes Vorgehen in der Gebäudebewirtschaftung und -unterhaltung mit den dargestellten Elementen, bei dessen Umsetzung und Controlling ein von der Parlamentsverwaltung angeführtes datenbankgestütztes Verfahren hilfreich sein kann. Wir behalten uns zu diesem Punkt ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3.2 IT-Unterstützung in der Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung (Nutzung des GIS)

3.2.1 Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung setzt seit dem Ende der 90er Jahre eine Software namens „GIS“ als Gebäude-Informationssystem ein. GIS ist eine IT-Anwendung eines externen, auf Gebäudemanagement spezialisierten Unternehmens. Die Bundestagsverwaltung übernahm die entsprechenden Softwarelizenzen von der damaligen Bundesbaugesellschaft nach der Übergabe der Bundestagsbauten in Berlin.

GIS umfasst neben den Standard-Modulen Instandsetzung & Services, Fläche & Raum, Verträge, Berichtswesen und Datenpflege weitere für die Bundestagsverwaltung individuell

entwickelte Module: Inventarmanagement, Unterirdisches Erschließungssystem, Kopierer-verwaltung und Kunstverwaltung.

In den Jahren 2018 bis 2021 lagen die Ausgaben für die Pflege und Wartung sowie für die Fortentwicklung und Schulung des GIS bei mehr als 270 Tsd. Euro. Hinzu kamen in diesem Zeitraum interne Personalkosten für die IT-System- sowie die Anwenderadministration in Höhe von mehr als 300 Tsd. Euro.

Die Bundestagsverwaltung hatte das GIS seit der Übernahme von der Bundesbauverwaltung mehrfach von dem externen Entwickler an ihre Anforderungen anpassen lassen. Zum Beispiel begann sie im Juni 2014 mit den Planungen für ein Modul „Präventive Wartung“ als Erweiterung des bestehenden GIS. Für die Anpassungen der Software plante die Bundestagsverwaltung 160 Tsd. Euro ein. Im Juni 2016 startete der externe Entwickler mit der Softwareentwicklung. Die ursprünglich für Oktober 2019 vorgesehenen Arbeiten an der Software schloss er im Dezember 2020 ab. Die Bundestagsverwaltung schloss zur mobilen Nutzung des neuen Moduls „Präventive Wartung“ einen Liefervertrag über 150 für technische Wartungsarbeiten spezialisierte Tablet-PCs. Diese Tablet-PCs hatte sie ausschließlich für die Wartung und Störungsbearbeitung in der Gebäudetechnik vorgesehen. Nach der Anpassung der Software rief die Bundestagsverwaltung in den Jahren 2020 bis 2022 zunächst 72 der insgesamt 150 Tablet-PCs aus dem Liefervertrag ab. Die Kosten für die ersten 72 Tablet-PCs betrugen rund 212 Tsd. Euro. Wegen systemtechnischer Schwierigkeiten in der GIS-Software befanden sich die Tablet-PCs Ende des Jahres 2022 noch in der Erprobung und konnten nicht wie vorgesehen eingesetzt werden. Die Bundestagsverwaltung wies im Januar 2023 auf Mängel in der Betreuung des Projekts durch den beauftragten externen Entwickler hin.

Die Bundestagsverwaltung plante, den Pilotbetrieb im Frühjahr 2023 zu beginnen und im Jahr 2024 abzuschließen. Hauptnutzer der Erweiterung soll das Referat BL 3 sein. Erst nach der endgültigen Inbetriebnahme des GIS-Moduls beabsichtigt die Bundestagsverwaltung, die restlichen 78 Tablet-PCs im Wert von nochmals rund 211 Tsd. Euro abzurufen.

Die Bundestagsverwaltung hatte bisher nicht untersucht, ob ein Betrieb und die Weiterentwicklung des heute über 20 Jahre alten GIS wirtschaftlich und sinnvoll sind. Auch alternative Lösungen hatte sie nicht betrachtet.

Insgesamt waren im GIS mehr als 80 Funktionsgruppen definiert und es wurden mehr als 450 Accounts administriert. Hauptnutzer des GIS war mit Abstand das für die Gebäudetechnik zuständige Referat BL 3. Wenige weitere Referate der Bundestagsverwaltung nutzten das GIS zumindest teilweise. Im Modul Verträge hatte zu Beginn des Jahres 2023 lediglich das Referat BL 3 seine rund 300 geschlossenen Verträge zur Gebäudebewirtschaftung eingepflegt. Die Referate BL 2 und BL 5 erstellten eigene Vertragsübersichten und pflegten ihre Verträge nicht in GIS ein.

Die Bundesverwaltung strebt bis zum Jahr 2025 die Einführung einer modernen Softwarelösung „Computer Aided Facility Management“ - CAFM an.³⁶ Sie beabsichtigt, mit dieser Softwarelösung die Verwaltung von Immobilien und Anlagen zu modernisieren. Neben vielen auch im GIS vorhandenen Funktionalitäten wie zum Beispiel Vertragsverwaltung, Inventarmanagement/Anlagemanagement und Instandhaltungsmanagement, plant die zentral für die Bundesverwaltung zuständige Entwicklungsstelle auch, eine Funktion „Präventive Wartung“ einzuführen.

3.2.2 Würdigung

Obwohl die Bundestagsverwaltung das GIS bereits seit der Übergabe der Bundestagsbauten von der Bundesbauverwaltung an die Bundestagsverwaltung – also seit nunmehr über 20 Jahren – einsetzt, nutzen es bis heute lediglich wenige ihrer Referate. Diese Referate nutzen auch jeweils nur einzelne Module der gesamten IT-Anwendung. Lediglich das Referat BL 3 pflegte seine Verträge (ein Teil der Verträge zur Gebäudebewirtschaftung) ins GIS ein. Dies ist bedenklich und aus unserer Sicht nicht verständlich. Die Bundestagsverwaltung hält mit dem GIS eine grundsätzlich integrierte IT-Anwendung vor und zahlt hierfür permanent Wartungs- und Betriebskosten. Sie nutzt diese jedoch nicht umfassend, sodass mögliche Synergieeffekte durch das Verwenden einer einheitlichen Infrastruktur nicht hinreichend zum Tragen kommen. Die teilweise Nichtnutzung führt auch nicht zu Einsparungen – ganz im Gegenteil führt die Anlage paralleler Strukturen zu Mehraufwand.

Die Bundestagsverwaltung benötigte nach dem Beginn der Planungen im Juni 2014 und der Erstellung der Leistungsbeschreibung im Juni 2015 rund acht Jahre bis zum Start einer Pilotphase des GIS-Moduls „Präventive Wartung“. Sie plant zudem, dass lediglich ein Betriebsreferat dieses Modul nutzen soll. Das Ergebnis der Pilotphase war bis zum Abschluss unserer örtlichen Erhebungen im Februar 2023 noch offen. Die Bundestagsverwaltung beschaffte ab dem Jahr 2020 zudem 72 Tablet-PCs, die sie für das GIS und das Modul „Präventive Wartung“ nicht sinnvoll nutzen konnte. Sofern sie die Tablet-PCs überhaupt irgendwann einsetzen kann, dürften die mittlerweile 3 Jahre alten Geräte dann technisch überholt sein. Insgesamt beschaffte die Bundestagsverwaltung vorsorglich 150 Tablet-PCs, die, wie sich bei der Erprobung herausstellte, nicht mit dem GIS kompatibel sind.

Die Bundestagsverwaltung versäumte zu prüfen, ob eine bundestagsspezifische Fortentwicklung des heute über 20 Jahre alten GIS zum Zeitpunkt der Beauftragung im Jahr 2015 noch wirtschaftlich und technisch sinnvoll war. Die geringe Nutzung des GIS durch die Referate ist ein Indiz dafür, dass die Software den tatsächlichen Bedarf nicht oder nicht mehr abdeckt. Die lange Entwicklungszeit und die Mängel bei der Betreuung des Projekts Erweiterung „Präventive Wartung“ in Zusammenhang mit den immer größeren Anforderungen der IT des Deutschen Bundestags sollten Anlass sein, zu prüfen, ob das GIS noch die beste IT-Lösung ist

³⁶ Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (CIO-Bund), „Dienstekonsolidierung CAFM“, Beschreibung des Projekts Computer-Aided-Facility-Management (CAFM) unter cio.bund.de sowie unter caf-m-bund.de/. (Abruf 16. Juni 2023).

oder ob insbesondere modernere CAFM Lösungen die Bedarfsanforderungen besser und wirtschaftlicher decken.

3.2.3 Empfehlung

Vor weiteren, kostenintensiven Fortentwicklungen des GIS für bundestagsspezifische Anforderungen muss die Bundestagsverwaltung die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme detailliert bewerten und dabei insbesondere auch vergleichbare IT-Lösungen der Bundesverwaltung miteinbeziehen (vgl. dazu Textziffer 5). Vor dem Hintergrund der Nutzerfreundlichkeit und Sicherheit könnte sich eine Beteiligung an der CAFM Lösung des Bundes als Alternative anbieten. Diese CAFM-Lösung des Bundes soll zukünftig auch über eine Schnittstelle mit der E-Akte des Bundes verbunden sein. Damit könnten sich auch für die Bundestagsverwaltung weitere Synergieeffekte ergeben.

Solange die Bundestagsverwaltung das GIS weiter nutzt, sollten zumindest alle Organisationseinheiten, die im engeren Sinne für Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung zuständig sind, das GIS einheitlich nutzen, um eine gemeinsame Datenbasis zu haben. Dazu gehört z. B. insbesondere, alle laufenden Verträge im Modul „Verträge“ des GIS aufzunehmen und zu pflegen. Damit hätten die Bundestagsverwaltung und insbesondere ihre Referate der Unterabteilung einen Gesamtüberblick über alle Verträge.

3.2.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie mittlerweile Kenntnis von einer zentral für die gesamte Bundesverwaltung entwickelten CAFM-Lösung habe. Sie erklärt, dass sie mit den Beteiligten dort bereits im Austausch zum Leistungsumfang der Lösung sowie deren Einsatzvoraussetzungen stehe.

Angesichts unzureichender Haushaltsmittel im Einzelplan des Bundesministeriums des Innern sei jedoch erst Ende 2023 mit der Pilotierung der CAFM-Lösung für die Bundesverwaltung begonnen worden. Zunächst sollten nun im Jahr 2024 die sogenannte „Muss-Behörden“ angeschlossen werden. Weil die Bundestagsverwaltung lediglich zu den sogenannten „Kann-Behörden“ zähle, sei nach heutigem Stand eine Anbindung an die CAFM-Lösung erst für das Jahr 2025 geplant.

3.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung greift unsere Empfehlung auf und plant, sich der zentralen CAFM-Lösung für die gesamte Bundesverwaltung anzuschließen. Die Bundestagsverwaltung sollte sich weiter an dem Austausch mit dem federführenden BMI beteiligen und mit der Inbetriebnahme der CAFM-Lösung ihr GIS ablösen.

Ergänzend weisen wir nochmals auf unsere Empfehlung hin, dass bis zur Inbetriebnahme einer integrierten CAFM-Lösung möglichst alle Organisationseinheiten, die im engeren Sinne für Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung zuständig sind, das bestehende GIS einheitlich nutzen sollten, um auf einer gemeinsamen Datenbasis zu arbeiten.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3.3 Absicherung der Gebäudeleittechnik

3.3.1 Rahmenbedingungen

Als Teil des BSI-Grundschutzes³⁷ hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) im Juni 2023 den neuen BSI-Standard 200-4 (Business Continuity Management, BCM) als Nachfolger des BSI-Standards 100-4 eingeführt. Ziel des BCM ist es sicherzustellen, dass der Geschäftsbetrieb selbst bei massiven Schadensereignissen nicht unterbrochen wird oder nach einer Unterbrechung in angemessener Zeit auf einem definierten Mindestniveau fortgeführt werden kann. Das BCM umfasst organisatorische, technische, bauliche und personelle Maßnahmen.

Ein Notfallvorsorgekonzept³⁸ bildet dabei die Grundlage, um die Notfallvorsorge- und Kontinuitätsstrategien umzusetzen. Im Notfallvorsorgekonzept sind alle organisatorischen und konzeptionellen Aspekte sowie alle Maßnahmen und Tätigkeiten des Notfallmanagements, die nicht zur direkten Bewältigung eines Notfalls beitragen, beschrieben. Dazu zählen vorbeugende Maßnahmen, die den Schaden oder die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken reduzieren und die Widerstandsfähigkeit der Geschäftsprozesse einer Institution gegen Vorfälle (Schadensereignisse wie beispielsweise Stromausfall) erhöhen, wie auch Maßnahmen, die eine schnelle und effektive Reaktion auf einen Vorfall ermöglichen.

Das Notfallhandbuch³⁹ beschreibt die direkt für die Bewältigung eines Notfalls benötigten Informationen, wie beispielsweise die Definition von Verantwortlichkeiten, Kontaktinformationen oder Handlungsanweisungen sowie die Beschreibung von Evakuierungs- und Rettungsplänen. Ein Notfallhandbuch enthält in der Regel Wiederanlauf-, Wiederherstellungs-, Geschäftsfortführungs- und Notfallkommunikationspläne.

³⁷ Der IT-Grundschutz ist ein Rahmenwerk für Informationssicherheit, das das BSI in Deutschland entwickelt hat. Es enthält Empfehlungen zu Methoden, Prozessen und Verfahren sowie Vorgehensweisen und Maßnahmen zu unterschiedlichen Aspekten der Informationssicherheit. Es dient als Leitfaden für Organisationen, um die Informationssicherheit ihrer IT-Systeme und -Prozesse sicherzustellen.

³⁸ BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

³⁹ BSI, Standard 200-4, Kapitel 4.4 (Dokumentation).

Das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch bilden zusammen das „Notfallkonzept“ nach dem BSI-Standard 200-4.

3.3.2 Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung ließ in den Jahren 2017 bis 2018 eine IT-Sicherheitsanalyse der GLT des Deutschen Bundestages durch ein externes Unternehmen durchführen. Nach Angaben der Bundestagsverwaltung wies die Sicherheitsanalyse unter anderem auf fehlende personelle Ressourcen zur Absicherung der GLT hin. Fast zwei Jahre nach der Sicherheitsanalyse definierte die Bundestagsverwaltung hierfür eine neue Referentenstelle und legte im Februar 2020 in einer Arbeitsplatzbeschreibung die Bereiche IT-Sicherheit in der GLT, das Systemmanagement der Sicherheitstechnik sowie das Service-, Problem-, Change- und Notfallmanagement als wesentliche Arbeitsvorgänge dieses Referenten für IT-Sicherheit in der Gebäudetechnik fest. Sie richtete diese Stelle nicht in einem Referat der zentral für alle Aspekte der Informationstechnik zuständigen Unterabteilung, sondern als eigenen Sachbereich im Referat für den Gebäudebetrieb in der Unterabteilung Bau und Logistik ein. Anfang des Jahres 2021 stellte die Bundestagsverwaltung für diese Stelle einen Referenten für IT-Sicherheit in der Gebäudetechnik ein. Die weitere Stelle eines Sachbearbeiters, der den Referenten bei seiner Arbeit unterstützen sollte, war bis zum März 2023 nicht besetzt.

Die Bundestagsverwaltung stellte während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofs dar, welche Maßnahmen sie zur Verbesserung der IT-Sicherheit in der GLT seit Anfang 2021 eingeleitet und welche Ziele sie bis zum März 2023 erreicht hatte. Sie erläuterte, dass sie bei der Analyse der IT-Sicherheit in der GLT den IT-Grundschutz gemäß den Empfehlungen des BSI mit zugehörigen Standards (BSI-Grundschutz) beachte.

Die Bundestagsverwaltung erstellte auf Grundlage der IT-Sicherheitsanalyse eine Risikoanalyse.⁴⁰ Als Ergebnis der Risikoanalyse installierte der Referent für IT-Sicherheit im Referat für Gebäudetechnik zur Absicherung der GLT eine Firewall. Diese Firewall richtete er im IT-Referat ein. Zum Zeitpunkt des Abschlusses unserer örtlichen Erhebungen im März 2023 war der Referent für IT-Sicherheit in der GLT im Referat für Gebäudetechnik alleine für die Administration dieser Firewall zuständig. Er stimmte den Betrieb der Firewall mit dem zuständigen IT-Referat ab.

Die Bundestagsverwaltung hatte den Betrieb der GLT noch nicht in ein umfassendes IT-Notfallkonzept übernommen. Sie führte dazu aus, dass die Erstellung eines formalen IT-Notfallkonzeptes eine noch offene Aufgabe als Teil des IT-Sicherheitsprozesses sei. Gründe warum die IT-Referate nicht die GLT mitbetreuen, nannte sie nicht. Sie erläuterte stattdessen, dass sie für die gebäudetechnischen Anlagen Havariepläne habe, in denen sie den Umgang mit Störungen festgelegt habe. Sie würde nach Möglichkeit IT-Systeme in der Gebäudetechnik redundant anlegen.

⁴⁰ Mit einer Risikoanalyse lassen sich mögliche Bedrohungen und Schwachstellen identifizieren.

In ihren Analysen betrachtete die Bundestagsverwaltung bisher nicht, ob und wie sich mehrere gleichzeitig eintretende Schadensereignisse wechselseitig beeinflussen bzw. kumulieren und ob ihre jeweils für die einzelnen Schadensereignisse vorbereiteten Maßnahmen dann ausreichen.

Die Bundestagsverwaltung erläuterte gegenüber dem Bundesrechnungshof weiterhin, dass sie bei einem teilweisen Ausfall der Netzwerkinfrastruktur die Anlagen weiter gebäudeweise zentral über die jeweiligen Objektleitzentralen bedienen und steuern könnte. Bei einem kompletten Ausfall der IT-Infrastruktur liefen sämtliche Anlagen im Automatikbetrieb weiter, sodass es zu keinen unmittelbaren Einschränkungen kommen könne. Es sei jedoch unvermeidlich, dass dann der Status der technischen Anlagen auf den Leitsystemen der Objektleitzentralen nicht mehr sichtbar sei.

3.3.3 Würdigung

Obwohl die Bundestagsverwaltung eine Sicherheitsanalyse durchführte und dabei Personal-mangel für sicherheitsrelevante IT-Infrastruktur feststellte, benötigte sie danach zwei Jahre bis zum Erstellen einer Arbeitsplatzbeschreibung für einen IT-Referenten im Bereich der Gebäudetechnik. Erst knapp drei Jahre nach dem Eingang der IT-Sicherheitsanalyse besetzte sie diesen Dienstposten. Der Referent ist im Wesentlichen für die Sicherung der IT-Infrastruktur zuständig, unter anderem für eine vom IT-Referat eingerichtete Firewall zur Absicherung der GLT. Es hätte daher nahegelegen, den Dienstposten im dafür spezialisierten IT-Referat anzusiedeln. Warum sie dies nicht tat, dokumentierte die Bundestagsverwaltung nicht und es erschließt sich auch nicht ohne Weiteres. Ausgehend von der zwingend notwendigen Absicherung der GLT gegen Cyberangriffe ist die Zeitspanne vom Erstellen der Sicherheitsanalyse bis zur ersten Umsetzung abgeleiteter Maßnahmen zu lang.

Wir sehen auch kritisch, dass lediglich ein Mitarbeiter als Administrator für die Firewall zuständig ist und dieser Mitarbeiter zudem nicht bei einem IT-Referat angesiedelt ist – also innerhalb seiner Arbeitseinheit nicht ohne Weiteres fachlich vertreten werden kann. Hier besteht die Gefahr, dass die Bundestagsverwaltung bei dessen Ausfall oder Abwesenheit den sicheren Betrieb der Firewall der GLT nicht mehr vollumfänglich gewährleisten kann.

Die von der Bundestagsverwaltung genannten Einzelmaßnahmen nach den Empfehlungen des BSI ersetzen nicht die Aufnahme in das IT-Notfallkonzept zur Absicherung der GLT. Die von der Bundestagsverwaltung für die GLT vorgesehenen Maßnahmen resultieren bisher lediglich aus Einzelbetrachtungen einzelner Gebäude und Fachbereiche. Es fehlt eine Betrachtung von Wechselwirkungen möglicher Schadensereignisse. Eine ganzheitliche Betrachtung kumulierter Schadensereignisse könnte Risiken und Bedrohungen für die GLT aufzeigen, die die Bundestagsverwaltung bisher nicht erkannt hat.

Mit einem umfassenden Notfallkonzept könnte die Bundestagsverwaltung potenzielle Risiken und Bedrohungen frühzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um Auswirkungen auf ihre GLT zu minimieren. So könnte sie Risiken für mögliche finanzielle

Verluste, Betriebsunterbrechungen und Reputations- oder weiterreichende Schäden reduzieren. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Angriffe auf die IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung und der Tatsache, dass der Deutsche Bundestag bereits von schweren Angriffen betroffen war, könnte ein auf die GLT der Bundestagsverwaltung angepasstes Notfallkonzept den Umgang mit unerwarteten Ereignissen wesentlich erleichtern. Ein umfassendes Notfallkonzept würde es der Bundestagsverwaltung erleichtern, schnell und effektiv auf solche Ereignisse zu reagieren und mögliche Schäden für den Deutschen Bundestag zu minimieren.

3.3.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung sollte der IT-Sicherheit bei der Gebäudeleittechnik eine noch höhere Priorität einräumen. Es geht letztendlich darum, die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsgorgans Deutscher Bundestag auch für den Krisenfall so weit wie möglich sicherzustellen. Hinweise und Empfehlungen künftiger Risikoanalysen sollte die Bundestagsverwaltung schnellstmöglich umsetzen. Langjährige Verfahrensdauern bis zur Umsetzung von Maßnahmen sind nicht hinnehmbar. Nur durch eine zügige Umsetzung kann sie die Gefahr von Schadensereignissen, die die Sicherheit des Deutschen Bundestages betreffen, minimieren.

Die Bundestagsverwaltung sollte prüfen, ob künftig ein IT-Referat die IT-Sicherheit der GLT übernehmen kann. Dies würde die vollständige Einbindung in die IT-Struktur der Bundestagsverwaltung gewährleisten und es vermeiden, einzelne IT-Anwendungen an IT-fremde Referate auszulagern. Dies würde der ohnehin notwendigen engen Zusammenarbeit und Abstimmung der IT-Referate mit dem Referat für den Gebäudebetrieb auch nicht im Wege stehen.

Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Bundestagsverwaltung die Gebäudeleittechnik als Teil in ihr IT-Notfallkonzept aufnimmt. Damit wäre im Fall einer Naturkatastrophe, eines Cyberangriffs, bei Personalengpässen oder anderen Krisen sichergestellt, dass ein abgestimmtes Konzept zur Eindämmung und Bekämpfung der Folgen vorliegt. Eine regelmäßige Überprüfung dieses Notfallkonzepts ist ebenfalls unabdingbar, um sicherzustellen, dass das Notfallkonzept immer den aktuellen Anforderungen und Gegebenheiten entspricht.

3.3.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie die vom Bundesrechnungshof empfohlene personelle Verstärkung des Bereichs der IT-Sicherheit in der Gebäudeleittechnik zwischenzeitlich bereits realisiert habe.

Auch habe sie die Risiken für die Gebäudeleittechnik sowie mögliche Schadensereignisse betrachtet. Die Bundestagsverwaltung habe organisatorische und technische Maßnahmen getroffen, um diesen Risiken zu begegnen und den Gebäudebetrieb sicherzustellen.

Zudem sei in der Verwaltung bereits eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die sich mit einem übergreifenden IT-Notfallmanagement befasse.

3.3.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung will unseren Empfehlungen überwiegend folgen. Sie hat dazu bereits erste organisatorische und personelle Schritte in die richtige Richtung eingeleitet. Darüber hinaus hat sie technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Risiken für den Gebäudebetrieb zu minimieren. Sie erkennt nun die Notwendigkeit, die Gebäudeleittechnik in ein übergreifendes IT-Notfallkonzept aufzunehmen. Wir regen an, die Zuständigkeit für die IT-Sicherheit der Gebäudeleittechnik künftig auf ein IT-Referat zu übertragen, um sie vollständig in die IT-Struktur der Bundestagsverwaltung einzubinden. Die Bundestagsverwaltung sollte nicht einzelne IT-Anwendungen an IT-fremde Referate auslagern.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns dazu ein Nachprüfungsverfahren sowie ggf. eine Kontrollprüfung vor.

4 Nachhaltigkeitsaspekte im Liegenschaftsmanagement

4.1 Regelungsrahmen zu Nachhaltigkeitsaspekten im Liegenschaftsmanagement

Der Gesetzgeber räumt der Nachhaltigkeit seit Jahren einen hohen Stellenwert ein. Er weist der Bundesverwaltung dabei ausdrücklich eine besondere Vorbildrolle zu.

Den Rahmen bilden zahlreiche Ziele, Vorgaben und Rechtsgrundlagen, die, neben sozialen, vor allem auf ökologische und ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte abzielen und dabei insbesondere für das Liegenschaftsmanagement einer öffentlichen Verwaltung relevant sind.⁴¹ Einige wesentliche davon sind:

- Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen⁴², die national in einer „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ berücksichtigt⁴³ werden.
- Umwelt- und Klimagesetze wie das
 - Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), in dem sich der Bund u.a. das Ziel gesetzt hat, die Bundesverwaltung aufgrund ihrer Vorbildfunktion bereits bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren und

⁴¹ In diesem Teil III der Prüfung zum Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages werden folgende Nachhaltigkeitsaspekte nicht näher betrachtet:

- Mobilität, Wahl von Verkehrsmitteln, Kfz-Einsatz,
- Kantinenbetrieb,
- betriebliches Gesundheitsmanagement, betriebliches Eingliederungsmanagement,
- Organisation und Management von Fortbildungsveranstaltungen.

⁴² Vgl. Berichterstattung der Vereinten Nationen zur „Agenda 2030“: 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung unter <https://unric.org/de/17ziele/>. (Abruf: 16. Februar 2024).

⁴³ Vgl. Bundesregierung am 10. März 2021, „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie - Weiterentwicklung 2021“. Darin u. a.: „75 Indikatoren und Ziele in 39 Bereichen stellen das Steuerungsinstrument der Strategie dar.“ Vgl. Bundesregierung am 25. August 2021, „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen““ (Maßnahmenprogramm 2021): Ein Staatssekretärsausschuss innerhalb der Bundesregierung dient dabei als zentrales Steuerungsorgan dieser Nachhaltigkeitsstrategie. Die Bundesregierung hatte dazu im Jahre 2010 ein „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ erstellt und seitdem fortlaufend fortentwickelt. Vgl. Maßnahmenprogramm 2021, insbesondere Ziele und Maßnahmen zu „I. Klimaneutrale Bundesverwaltung bis 2030“, „II. Bau, Sanierung und Betrieb der Bundesliegenschaften“ und „IV. Beschaffung“: Dieses Programm gibt der Bundesverwaltung spezifische Maßnahmen vor, um das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung auch im Verwaltungshandeln umzusetzen.

- das Gebäudeenergiegesetz (GEG⁴⁴), mit Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden, die Erstellung und die Verwendung von Energieausweisen sowie an den Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden.

Die öffentliche Verwaltung soll bei allen Maßnahmen zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien in ihren Gebäuden eine Vorbildfunktion einnehmen.

4.2 Nachhaltigkeitsziele bei Gebäudebewirtschaftung und Bauunterhaltung

4.2.1 Sachverhalt

Nur wenn sie nachhaltig⁴⁵ handelt, kann die Bundestagsverwaltung zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland beitragen und auch insoweit ihrer Vorbildfunktion nachkommen.⁴⁶ Nachhaltigkeit umfasst ökologische, soziale und ökonomische Ziele und ist daher von großer Bedeutung für die öffentliche Verwaltung. Ökologische Nachhaltigkeit bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung z. B. im Gebäudemanagement umweltbewusst handelt und Maßnahmen ergreift, um natürliche Ressourcen zu erhalten und zu schützen. Dies kann beispielsweise die Reduzierung von Emissionen, die Förderung erneuerbarer Energien oder die Beschaffung von umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen umfassen. Ökonomische Nachhaltigkeit bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung die begrenzten Ressourcen verantwortungsvoll und effizient nutzt und langfristige Finanzstrategien entwickelt, um zukünftige Bedürfnisse zu berücksichtigen. Dies kann sie etwa durch die Einführung von Richtlinien zur nachhaltigen Beschaffungs- und Investitionstätigkeit erreichen.

Die Bundestagsverwaltung hat erläutert, dass sie sich als Parlamentsverwaltung zwar an einzelnen Nachhaltigkeitsaspekten aus dem Maßnahmenprogramm der Exekutive⁴⁷ orientiere. Als unabhängiges Verfassungsorgan sei der Deutsche Bundestag jedoch nicht verpflichtet, dieses Programm der Bundesregierung umzusetzen.

⁴⁴ Vgl. Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG) vom 8. August 2020 (zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, zur Änderung der Verordnung über Heizkostenabrechnung, zur Änderung der Betriebskostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 280 vom 19. Oktober 2023,). Hier § 4 Vorbildfunktion sowie Teil 5 Energieausweise.

⁴⁵ Eine Entwicklung gilt im Allgemeinen als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (vgl. z. B. „Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“, veröffentlicht im Jahr 1987).

⁴⁶ Vgl. GEG, Abschnitt 5 Vorbildfunktion der öffentlichen Hand; vgl. auch § 45 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), Pflichten der öffentlichen Hand.

⁴⁷ Siehe Bundesregierung, Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 vom 25. August 2021.

Einen übergreifenden Koordinator für nachhaltige Entwicklung (vergleichbar dem in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehenen „Ressortkoordinator“) hatte sie bis zum Mai 2023 ebenfalls noch nicht benannt. An der Arbeit der im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz eingerichteten Koordinierungsstelle Klimaneutrale Bundesverwaltung⁴⁸ (KKB) nehme sie beobachtend teil. Zudem habe sie sich auch an der Erstellung der Klimabilanz des Bundes beteiligt, indem sie Daten zur Klimastartbilanz 2021 übermittelt habe.

Im Jahre 2022 schrieb die Bundestagsverwaltung in einer Vorlage an den Ältestenrat ohne nähere Erläuterung, dass „die Erzeugung von Energie für viele Liegenschaften des Deutschen Bundestages bereits jetzt äußerst effizient organisiert“ sei. Während unserer Erhebungen zu Beginn des Jahres 2023 führte die Bundestagsverwaltung zur Ausprägung der grundlegenden Regelungen folgende Nachhaltigkeitsaspekte ihres Verwaltungshandelns im Allgemeinen bzw. zum Klimaschutz im Speziellen an:

- Im „Energieerzeugungs- und -versorgungskonzept“⁴⁹ für die Liegenschaften des Deutschen Bundestages beschreibt die Bundestagsverwaltung ökologisch und ökonomisch kombinierbare Maschinen, Anlagen und Übertragungssysteme der Energieerzeugung und Energieverwendung. Sie habe dieses Konzept seit den 1990er Jahren auf der Grundlage einerseits baulicher Vorgaben und andererseits parlamentarischer Beschlüsse ständig fortentwickelt. Hierin verwies die Bundestagsverwaltung insbesondere auf folgende Aspekte:
 - Alle Liegenschaften des Deutschen Bundestages würden mit Strom versorgt, der zu 100 % aus erneuerbaren Energiequellen stamme;
 - Die eigene Energieerzeugungsanlage (Motorheizkraftwerk) zur Wärme-, Kälte- und Stromerzeugung in einem Teil der Liegenschaften⁵⁰ würde ausschließlich mit Rapsmethylester nach DIN EN 14214 (RME; sogenannter „Biodiesel“ aus nachwachsenden Rohstoffen) betrieben;
 - Weitere Abwärme aus dieser eigenen Energieerzeugungsanlage würde für Kühlungs- zwecke zurückgewonnen;

⁴⁸ Vgl. KKB: Die KKB wurde eingerichtet, um das gesetzlich festgelegte Ziel einer klimaneutral organisierten Bundesverwaltung bis 2030 umzusetzen. Darüber hinaus erstellt die KKB Vorschläge und Leitfäden, die den Ressorts den Weg zu einer täglichen Verwaltungsarbeit ohne Treibhausgasemissionen aufzeigen sollen. Außerdem führt sie regelmäßige Erfahrungsaustausche mit den Ressorts durch.

⁴⁹ Vgl. „Strom, Wärme, Kälte: das Energiekonzept des Deutschen Bundestages“ unter <https://www.bundestag.de/besuche/architektur/energie> (Abruf: 11. März 2024). Als Besonderheiten für die Parlamentsbauten im Spreebogen (Reichstagsgebäude, Jakob-Kaiser-Haus, Paul-Löbe-Haus und Marie-Elisabeth-Lüders-Haus) werden hier z.B. die weitgehende Verwendung von regenerativer Primärenergie sowie der ökologische Gebäudebetrieb angeführt.

⁵⁰ Vor dem Jahrtausendwechsel erbaute Kernliegenschaften des Deutschen Bundestages im sogenannten „Technikverbund Parlamentsbauten - TVP“ (Reichstagsgebäude, Jakob-Kaiser-Haus, Paul-Löbe-Haus, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Kindertagesstätte, ehemaliges Reichspräsidentenpalais und unterirdisches Erschließungssystem).

- Besondere geothermische Bedingungen ermöglichten die „Einlagerung“ von überschüssiger Wärmeenergie in vor dem Westportal des Reichstags angelegten Wärme- und Kältespeichern.
- Vor dem Hintergrund der energiepolitischen Lage im Sommer 2022 hat der Ältestenrat mit dem „Energieeinsparkonzept Deutscher Bundestag“ beschlossen, durch Einsparungen beim Gebäudebetrieb einen signifikanten Beitrag zum Energiesparen zu leisten (z. B. generelle Absenkung der Raumtemperatur im Heizbetrieb auf 20° Grad, Verzicht auf die Bereitstellung von Warmwasser an den Waschtischen in den Büroräumen, Reduzierung der Beleuchtung).
- Die Anlage zur „Dienstanweisung zur Beschaffung und Vergabe - Beschaffungsanweisung“ der Bundestagsverwaltung verlangt, bei allen Beschaffungsvorhaben Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsbelange zu berücksichtigen. Sie verweist dazu auf die einschlägigen gesetzlichen Regelungen.
- In den „Umweltleitlinien der Verwaltung des Deutschen Bundestages für das Umweltmanagement“ als Leitbild erklärt die Bundestagsverwaltung, dass sie verstärkt umwelt- und klimabewusst handeln und ein Umweltmanagement einführen wolle. Ziele und Handeln wolle sie an den einschlägigen Umweltstandards ausrichten. Aus den Analysen, Prognosen und der vorausschauenden Beurteilung geplanter Vorhaben will sie konkrete Ziele und Maßnahmen ableiten. Die Bundestagsverwaltung strebt an, den Deutschen Bundestag einschließlich seiner Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren.

Die Bundestagsverwaltung erhebt bzw. misst insbesondere in ihren Kernliegenschaften seit vielen Jahren permanent viele unterschiedliche Daten im Bereich der Gebäudebewirtschaftung, darunter auch umweltrelevante Daten zu Aspekten wie Energieverbrauch, Wasserverbrauch, Abfallaufkommen und Materialverbrauch. (siehe dazu Textziffer 3.1.1)

Nach einer Direktorentscheidung nimmt die Bundestagsverwaltung seit Anfang des Jahres 2021 an einem Ressort-übergreifenden Projekt zur schrittweisen Einführung des europäischen Umweltmanagementsystem EMAS⁵¹ teil. Aus insgesamt mehr als 30 vom Deutschen Bundestag genutzten Liegenschaften hatte die Bundestagsverwaltung dazu im Jahre 2020 insgesamt 3 Liegenschaften⁵² ausgewählt. Durch die Einführung eines systematischen EMAS-Umweltmanagements soll das Handeln der Bundestagsverwaltung dauerhaft ressourceneffizienter, nachhaltiger und umweltfreundlicher werden; sie will sich in diesen Punkten kontinuierlich verbessern. Unter Beteiligung eines externen Beraters startete die

⁵¹ Vgl. **Eco-Management and Audit Scheme – EMAS**. Umweltmanagement ist der Teil des Managements, der sich mit den Umweltaspekten und umweltbezogenen Risiken einer Organisation beschäftigt. Im Rahmen des Umweltmanagementsystems werden Umweltaspekte systematisch für alle Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen erfasst und in die betrieblichen Strukturen und Verfahrensweisen einbezogen. Hierzu werden Umweltleitlinien bzw. die „Umweltpolitik“ einer Organisation verabschiedet, Ziele vereinbart und die zu deren Erreichung erforderlichen Maßnahmen getroffen. Vgl. auch Verordnung (EG) Nummer 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung. Vgl. auch <https://www.emas.de/was-ist-emas>. (Abruf: 16. Februar 2023).

⁵² (1) Marie-Elisabeth-Lüders-Haus; (2) Neustädtische Kirchstraße 14; (3) Kindertagesstätte.

Bundestagsverwaltung dazu im Januar 2021 die Einführung in das Umweltmanagementsystem nach EMAS. Das ursprünglich bis Mai 2022 geplante EMAS-Einführungsprojekt endete tatsächlich im Oktober 2022. Die Verzögerungen seien mit den Erschwernissen während der Corona-Pandemie sowie nicht ausreichendem Personal begründet.

Im März 2023 war

- die geplante erstmalige Überprüfung des Umweltmanagementsystems im Deutschen Bundestag sowie die Anmeldung im zentralen EMAS-Register nicht abgeschlossen,
- die gemäß EMAS vorgesehene „Umwelterklärung“ als Berichterstattungsinstrument, in der die Bundestagsverwaltung u. a. über die Auswirkungen auf die Umwelt, die Umweltleistung und die Umweltziele (z. B. Emissionsreduktion) öffentlich berichten muss, nicht veröffentlicht,
- ein Regelwerk zur Anwendung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Gebäudebewirtschaftung und bei der Bauunterhaltung nicht aufgestellt.

Die Bundestagsverwaltung verwies im März 2023 auf die Bildung von mehreren Fachgruppen, die z. B. aus den vielen vorhandenen Messdaten konkrete, operative, quantifizierbare Ziele zur Klimaneutralität oder zur Energieeinsparung erarbeiten sollten. U. a. wegen Verzögerungen aufgrund der Corona-Pandemie lägen aus diesen Arbeitsgruppen noch keine Ergebnisse vor. Ende des Jahres 2022 übermittelte die Bundestagsverwaltung erstmals Daten aus dem Jahr 2021 zu den Energieverbräuchen in ihren Dienstliegenschaften an die KKB.

Bereits im Jahre 2019 hatte die Bundestagsverwaltung im Referat BL 5 die „Aufgabenbereiche 31 und 32“ mit einem Umweltteam unter der zuständigen Unterabteilungsleitung für Bau und Logistik eingerichtet, die u. a. für Umweltmanagement und Nachhaltigkeit im Deutschen Bundestag zuständig sind. Die Bundestagsverwaltung plant, in einer neuen Fachabteilung „B - Bau und Infrastruktur“ auch eine Stabsstelle u. a. für Nachhaltigkeit und Klimaneutralität einzurichten, in der sie die Zuständigkeiten für Umweltmanagement und Klimaneutralität zusammenführt.

Bei allen kleinen und großen Baumaßnahmen in den 32 vom Deutschen Bundestag in Berlin genutzten Gebäuden verwies die Bundestagsverwaltung auf die hierfür zuständige Bauverwaltung des Bundes. Diese müsse die Einhaltung der Nachhaltigkeitsaspekte aus dem Maßnahmenprogramm der Bundesregierung beachten. So sei es Aufgabe der Bauverwaltung, z. B. das „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB)“ anzuwenden, nach dem eine ganzheitliche Betrachtung und Bewertung von Nachhaltigkeitsaspekten über den gesamten Lebenszyklus der neu gebauten bzw. grundlegend sanierten Bundestagsbauten möglich würde.⁵³ Dazu hatte das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen im Januar 2022 dem zuständigen BBR einen Untersuchungs- und Planungsauftrag erteilt,

⁵³ Vgl. auch Kabinettsbeschluss vom 25. August 2021 „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu- und Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes - EEFB“ sowie Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Januar 2019 „Leitfaden Nachhaltiges Bauen - Zukunftsfähiges Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden“.

gemeinsam mit der Bundestagsverwaltung als Nutzer einen Sanierungsfahrplan zur Energieeffizienz von Liegenschaften des Deutschen Bundestages zu entwickeln. Die Bundestagsverwaltung ging zuletzt im Juni 2022 davon aus, dass die zuständige Bauverwaltung insbesondere bei den wesentlichen Bestandsgebäuden des Deutschen Bundestages (z. B. Reichstagsgebäude, Jakob-Kaiser-Haus, Paul-Löbe-Haus, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus) die klimapolitischen Ziele mit vertretbaren Eingriffen unter Beachtung von Denkmalschutz, Urheberrechten und nicht zuletzt der Wirtschaftlichkeit kaum erreichen würde; sie hielt die Energieeffizienzfestlegungen für eine schwer zu erfüllende Aufgabe. In einer Auftaktveranstaltung mit der Bundestagsverwaltung am 8. Mai 2023 skizzierte das BBR den Sanierungsbedarf jeder Liegenschaft des Deutschen Bundestages und erläuterte das „Terminkonzept für die Entwicklung liegenschaftsbezogener energetischer Sanierungsfahrpläne bis 2045“.

4.2.2 Würdigung

Seit die Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 25. September 2015 die Agenda 2030 verabschiedet haben, sind in Deutschland verschiedene gesetzliche Regelungen sowie die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und ein daraus abgeleitetes und mehrfach detailliert fortgeschriebenes Maßnahmenprogramm z. B. zur Klimaneutralität bis zum Jahre 2030, zu Sanierung und Betrieb von Bundesliegenschaften oder zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen in Kraft getreten. Die Bundestagsverwaltung ist kein Teil der Bundesregierung und nimmt daher nicht an deren Maßnahmenprogramm teil. Für ihren Zuständigkeitsbereich hat sie jedoch bereits einige Einzelmaßnahmen initiiert. Diese sind jedoch in der Gesamtschau noch nicht ausreichend:

- Der Verweis der Bundestagsverwaltung auf die in den 1990er-Jahren verbaute, damals innovative Gebäudetechnik, positive geothermische Besonderheiten und den langjährigen Einsatz von ökologisch zertifizierter Primärenergie reicht nicht aus, um einen vorbildhaften Beitrag des Parlaments zur Einhaltung klimapolitischer und energetischer Vorgaben, zu leisten. Der Bundestagsverwaltung ist es noch nicht ausreichend gelungen, ihr Handeln am Leitprinzip der Nachhaltigkeit auszurichten, vorhandene Regelungen anzuwenden und damit Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen.
- Auch der Hinweis der Bundestagsverwaltung auf den vor mehr als drei Jahren begonnenen EMAS-Prozess, verbunden mit einem in einem Verwaltungsreferat eingerichteten Arbeitsbereich mit einem Umweltteam reicht nicht aus. Wir erkennen zwar Bemühungen der Bundestagsverwaltung in diesem Teilbereich zum Aufbau eines Umweltmanagementsystems. Der EMAS-Prozess umfasst jedoch lediglich einen Nachhaltigkeitsausschnitt mit einem Fokus auf umweltrelevante Aktivitäten. Hierbei können die zahlreichen Messdaten aus dem technischen Gebäudemanagement, über die die Bundestagsverwaltung verfügt, grundsätzlich eine wichtige Datenbasis bilden. Die Bundestagsverwaltung hat bisher jedoch noch keine eigenen (geeigneten und konkreten) Ziele definiert, z. B. zum künftigen Energiebedarf in all ihren Gebäuden, zur Emissionsreduktion, zur Abfallvermeidung bzw. -reduktion oder zum Weg der Klimaneutralität. Es ist ihre Aufgabe, ihren Ressourceneinsatz zu bewerten und einen geeigneten Weg festzulegen, um ihre als Ziel beschriebene Klimaneutralität bei der Aufgabenerledigung zu erreichen.

- Der Verweis der Bundestagsverwaltung zur Einhaltung der Nachhaltigkeitsanforderungen bei allen Baumaßnahmen auf die zuständige Bauverwaltung bzw. die BImA als Gebäude-eigentümerin trägt nur teilweise. Diese Auffassung birgt das Risiko, dass die im eigenen Zuständigkeitsbereich relevanten Organisationseinheiten ihre Rolle bei der konkreten Zieldefinition und der späteren Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht erkennen oder nicht annehmen und sie deshalb nicht ausreichend wahrnehmen. Die finale Verantwortung für die Umsetzung von geeigneten Maßnahmen liegt immer im jeweiligen Ressortzuständigkeitsbereich – also hier der Bundestagsverwaltung.

Zu bemängeln ist, dass die Bundestagsverwaltung Mitte des Jahres 2023 ihre Ausgangslage noch immer nicht umfassend analysiert hat und dass sie keine eigenen Ziele und Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrem Verwaltungshandeln formuliert. Somit bleibt offen, wo sie sich auf dem Weg zu ihrem Ziel befindet, den Deutschen Bundestag einschließlich seiner Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren, und ob die bisherigen Maßnahmen geeignet sind und ausreichen, dieses Ziel zu erreichen.

Es steht der Bundestagsverwaltung als Verwaltung der Legislative frei, sich nicht an der Exekutive zu orientieren. Eigene, zu erwartende Handlungen und konkrete Zielbeschreibungen konnten wir aber nicht feststellen. So hat das Parlament zwar eigens einen Beirat für nachhaltige Entwicklung mit einem Sekretariat in der Bundestagsverwaltung eingerichtet. Insgesamt wird deutlich, dass die Bundestagsverwaltung in den letzten Jahren ihre eigenen Nachhaltigkeitsziele wenig ambitioniert beschrieben hat. Es steht zu befürchten, dass die Bundestagsverwaltung so weder ihre eigenen Ziele noch die gesetzlichen Ziele, z. B. aus dem KSG oder dem GEG, einhalten wird und weiter zurückfällt.

4.2.3 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung sollte bald festlegen, dass und wie sie ihre eigenen Ziele, die gesetzlichen Vorgaben, insbesondere die eigene Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 in ihrem Zuständigkeitsbereich erreichen will. Gleichzeitig sollte sie die internen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen eindeutig regeln.⁵⁴ Anschließend sollte sie

- ihre bisherigen Aktivitäten kritisch hinterfragen und ihre Ausgangsbasis (Status quo) ermitteln,
- eigene, messbare Zielvorgaben für alle – auch außerhalb der Bau- und Logistikbereiche – vom Liegenschaftsmanagement betroffenen Bereiche formulieren und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen bestimmen,

⁵⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/28690 vom 13. April 2021; Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 22: Bundeskanzleramt muss stärker auf nachhaltiges Handeln in der Verwaltungspraxis hinwirken sowie auch Bundesrechnungshof I 7 (I1) - 2018 - 0911 vom 13. August 2019, Abschließende Mitteilung an das Bundeskanzleramt über die Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030.

- diese Ziele in ein Liegenschaftskonzept⁵⁵ sowie auch in ein darauf basierendes Betriebskonzept (siehe dazu Textziffer 3.1) aufnehmen,
- die Zuständigkeit für die eigenen Ziele und die internen Abläufe bei der Umsetzung von Maßnahmen eindeutig regeln sowie
- das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele überwachen und steuern.

Das bietet ihr Gelegenheit, die spezifischen Besonderheiten einer Parlamentsverwaltung hinsichtlich des Raumbedarfs ihrer Nutzergruppen und deren Ausstattung hinreichend zu berücksichtigen. Die Umsetzung der Mitte Mai 2023 begonnenen organisatorischen Neuausrichtung innerhalb der Bundestagsverwaltung sollte die Bundestagsverwaltung nutzen, um bei ihrer Ziel- und Maßnahmenbestimmung weiter zu kommen.

4.2.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass sie sich der Bedeutung und des Stellenwertes einer nachhaltigen Entwicklung bewusst sei und ihr Handeln danach ausrichte. Sie habe hierzu eigene Ziele und Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrem Verwaltungshandeln formuliert und organisatorische Vorkehrungen getroffen.

Zur Bekräftigung und Unterstützung ihrer Ziele habe die Bundestagsverwaltung mittlerweile die Stabsstelle „Klimaneutralität, Nachhaltigkeit, Arbeitssicherheit, Betriebsärztlicher Dienst“ (KNAB)⁵⁶ eingerichtet. Deren Aufgaben umfasse insbesondere die strategische Ausrichtung der Verwaltung zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit, die Initiierung und Koordinierung nachhaltigkeitsbezogener Aktivitäten der Verwaltung sowie die Einführung und Aufrechterhaltung eines Umweltmanagementsystems nach der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS-Verordnung). Die Stabsstelle KNAB arbeite intensiv an der Einführung von EMAS, die den ersten wichtigen Schritt in Richtung Klimaneutralität im Jahr 2030 darstelle. Für Juni 2024 sei das EMAS-Validierungsaudit durch einen Umweltgutachter angesetzt. Nach dieser EMAS-Zertifizierung der drei bundestageeigenen Liegenschaften solle EMAS mit den hieraus gewonnenen Erfahrungen sukzessive auf weitere Bereiche ausgedehnt werden.

Zu den Ausführungen des Bundesrechnungshofes, die Bundestagsverwaltung beobachte lediglich die Arbeit der KKB, hat sie entgegnet, dass sie sich an der Erstellung der ersten Klimabilanz des Bundes aktiv beteiligt und dementsprechend Daten zur Klimastartbilanz

⁵⁵ Vgl. dazu Bundesrechnungshof I 2 - 2020 - 0797 / I 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung des Liegenschaftsmanagements der Verwaltung des Deutschen Bundestages - Teilprüfungsmitteilung I: Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung).

⁵⁶ Ergänzend informiert die Bundestagsverwaltung in ihrer Stellungnahme über die Einrichtung der Stabsstelle KNAB in einer neu eingerichteten Abteilung Bau und Infrastruktur (B) im Mai 2023, deren Verantwortungsbereich und Aufgaben sowie zu den dort im Februar 2024 für den Bereich Klimaneutralität und Nachhaltigkeit besetzten zwei Dienstposten.

(2021) übermittelt habe. Die erste Klimabilanz stelle einen Meilenstein in den Bemühungen der Verwaltung dar, den Klimaschutz aktiv anzugehen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und ihre Verpflichtung zur Klimaneutralität ab 2030 zu untermauern. Auch an der Erfassung der Daten für das Jahr 2022 habe die Bundestagsverwaltung mitgewirkt.

Zu der bis zu Beginn des Jahres 2023 noch nicht vorliegenden Analyse der Ausgangslage und den noch nicht formulierten Zielen und Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten weist die Bundestagsverwaltung darauf hin, dass die Einführung des EMAS inmitten der COVID-Pandemie in einer Zeit von Kontakt- und Zutrittsbeschränkungen geschehen sei. So sei es zu erheblichen Verzögerungen des Einführungsprojektes von Mai 2022 auf Oktober 2022 gekommen, infolgedessen habe die Bundestagsverwaltung ihr Handeln noch nicht in vollem Umfang am Leitprinzip der Nachhaltigkeit ausrichten können. Sie habe jedoch stets im Einklang mit den jeweils geltenden rechtlichen Vorschriften gehandelt.

Unzutreffend sei, dass die Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung ihre eigene Rolle bei der konkreten Zieldefinition und der späteren Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht erkennen, nicht annehmen und deshalb nicht ausreichend wahrnehmen würden, soweit sie auf die Bauverwaltung und BImA verwiesen. Hier gebe es vielmehr eine Arbeitsteilung. Bauverwaltung und BImA wendeten das EMAS selbst an. Die Bauverwaltung übererfülle die rechtlichen Anforderungen sogar. Bei Spielräumen sei wegen der Vorbildfunktion des Parlamentes zudem immer der höhere Standard gewählt worden, so dass kein Handlungsbedarf bestehe.

Zu Beginn des Jahres 2023 habe die Bundestagsverwaltung zudem sechs „Leuchtturmprojekte“ ausgewählt, deren Umsetzung mit besonderer Priorität „erfolge“. Das Leuchtturmprojekt „Innovative und nachhaltige Einkaufsstrategie für den Deutschen Bundestag“ (INES) widme sich unter anderem der nachhaltigen Beschaffung. Ziel sei es, verbindliche hausinterne Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren zu formulieren und deren Umsetzung zu gewährleisten. Hierfür würde derzeit die Beschaffungsanweisung überarbeitet. Geplant sei, sich an den die Beschaffung betreffenden Festlegungen des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung zu orientieren und diese auch für die Verwaltung für verbindlich zu erklären.

Im Übrigen habe sie die Bauverwaltung aufgefordert, ein Konzept zur klimaneutralen Energieversorgung für den Deutschen Bundestag zu entwickeln (vgl. dazu Stellungnahme zu Textziffer 4.5).

4.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung hat zwischenzeitlich eigene Ziele und Vorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrem Verwaltungshandeln formuliert und organisatorische Vorkehrungen getroffen. Damit greift sie im Ergebnis unsere Empfehlungen auf.

Wir geben noch folgende Hinweise:

Die Mitte 2023 begonnene organisatorischen Neuausrichtung zusammen mit der Einrichtung einer Stabsstelle in der Verwaltung kann dazu beitragen, eigene, messbare Zielvorgaben für alle vom Liegenschaftsmanagement betroffenen Bereiche innerhalb der Bundestagsverwaltung zu formulieren, die eigenen Verantwortungsbereiche zu beschreiben und zu regeln sowie konkrete Maßnahmen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen im Deutschen Bundestag zu bestimmen. Nun sollte die Bundestagsverwaltung ihre Nachhaltigkeitsziele im Liegenschaftsmanagement und die daraus abgeleiteten Maßnahmen konkret z. B. in einem Liegenschaftskonzept zusammenhängend darstellen.

Auch kann die Einführung von EMAS im Deutschen Bundestag mit dem geplanten Validierungsaudit durch einen Umweltgutachter ein erster wichtiger Schritt sein, den Deutschen Bundestag einschließlich seiner Verwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. In diesem Zusammenhang begrüßen wir die aktive Zusammenarbeit der Parlamentsverwaltung mit der KKB in der übrigen Bundesverwaltung. Neben dem EMAS-Prozess als einem Nachhaltigkeitsausschnitt mit einem Fokus auf umweltrelevante Aktivitäten darf die Bundestagsverwaltung allerdings weitere Nachhaltigkeitsaspekte⁵⁷ nicht außer Acht lassen.

Die Bundestagsverwaltung hat zwischenzeitlich die zuständige Bauverwaltung gebeten ein Konzept zu entwickeln, wie die Energieversorgung der Deutsche Bundestages künftig klimaneutral gestaltet werden kann. Dabei ist wichtig, dass die finale Verantwortung für die Umsetzung von geeigneten Maßnahmen zur Klimaneutralität immer im jeweiligen Ressortzuständigkeitsbereich – also bei der Bundestagsverwaltung – bleibt. Diese hat insoweit ihre Vorbildfunktion als Verwaltung des Parlamentes erkannt und hat ausgeführt, unter Beachtung der haushalts- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich den „höheren Standard“ zu wählen.

Zusammengefasst sollte die Bundestagsverwaltung bei der Bewirtschaftung und Unterhaltung ihrer Gebäude immer wirtschaftliche⁵⁸, ökologische⁵⁹ und soziokulturelle⁶⁰ Dimensionen hin zu einer nachhaltigen Entwicklung beachten.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

⁵⁷ Z. B.:

- Entscheidungen zur Ausführung von geplanten Neubauten,
- bei der Sanierung ihrer umfangreichen Bestandsbauten unter Beachtung höchstmöglicher Standards nach dem BNB (hier insb. für die BNB-Systemvariante BNB-B (Büro- und Verwaltungsgebäude),
- bei der Aus- und Fortbildung sowie Information zur Nachhaltigkeit in der eigenen Verwaltung (vgl. dazu Textziffer 4.4) oder
- die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Regelungsrahmen (wie möglicherweise das zuletzt in der Bundestagsverwaltung begonnene Leuchtturmprojekt „*Innovative und nachhaltige Einkaufsstrategie für den Deutschen Bundestag - INES*“).

⁵⁸ Z. B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Lebenszykluskosten, Optimierung von Nutzungskosten.

⁵⁹ Z. B. Minimierung der Flächeninanspruchnahme, des Energiebedarfs und des CO²-Ausstoßes von Strom und Wärme sowie durch den Einsatz CO²-armer Baustoffe.

⁶⁰ Z. B. Behaglichkeit und Nutzerzufriedenheit, wie thermischer Komfort in Gebäuden in den wechselnden Jahreszeiten, visueller und akustischer Komfort.

4.3 Verwendung von Energieausweisen mit den energetischen Eigenschaften der Bundestagsgebäude

4.3.1 Sachverhalt

Um die Treibhausgasemissionen des Deutschen Bundestages gezielt reduzieren zu können, ist es entscheidend zu wissen, wieviel Energie für die Nutzung von Gebäuden notwendig ist. Der Energiebedarf wird in sogenannten Energieausweisen dokumentiert. Die Ausstellung und Verwendung von Energieausweisen ist im GEG geregelt. Dort ist festgelegt, dass „der Eigentümer eines Gebäudes, in dem sich mehr als 250 Quadratmeter Nutzfläche mit starkem Publikumsverkehr befinden, der auf behördlicher Nutzung beruht, [...] sicherzustellen [hat], dass für das Gebäude ein Energieausweis ausgestellt wird [...] Der Eigentümer hat den [...] Energieausweis an einer für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stelle auszuhängen.“⁶¹ Höhere Anforderungen an die Energieausweise stellen die „Energieeffizienzfestlegungen Bundesgebäude“ vom August 2021.⁶²

Mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Energieausweis wird der Energiestandard u. a. auch für Nichtwohngebäude dokumentiert. Über die ausgewiesenen Kennwerte gibt er Auskunft über die energetische Qualität eines Gebäudes, Anhaltspunkte für den Energiebedarf und die daraus resultierenden Treibhausgasemissionen des Gebäudes sowie dessen Energieeffizienz insgesamt. Qualifizierte Energiebedarfsausweise gemäß § 81 GEG führen auch die Treibhausgasemissionen (in CO²-Äquivalenten) auf.⁶³

Neben der Sicherstellung der energetischen Qualität im Neubaubereich kann der Ausweis auch ein Beurteilungsinstrument sein, um Bestandsgebäude qualifiziert und nach einem einheitlichen Berechnungsverfahren beurteilen zu können und mögliche Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz zu beurteilen. Der Ausweis dient auch der Vergleichbarkeit von Immobilien. Auch Eigentümer von Nichtwohngebäuden, wie z. B. die vom Deutschen Bundestag genutzten Gebäude mit Büro- und Besprechungsräumen, sollen seit dem Jahr 2009 den Energieausweis grundsätzlich öffentlich aushängen. Das zuständige Bundesbauministerium hat die Vorbildfunktion besonders für alle Bundesgebäude hervorgehoben.⁶⁴

⁶¹ Vgl. § 80 GEG: Ausstellung und Verwendung von Energieausweisen.

⁶² Vgl. Bundesregierung August 2021, „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/ Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes - „Vorbildfunktion Bundesgebäude für Energieeffizienz“, Kap F Energiebedarfsausweise.

⁶³ Vgl. § 81 (Energiebedarfsausweis) in Verbindung mit § 85 (Angaben im Energieausweis) GEG in Verbindung mit Bekanntmachung Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat vom 8. Oktober 2020: Muster von Energieausweisen nach dem GEG, Energieausweis für Nichtwohngebäude. In den Energiebedarfsausweis fließen auch die Energiebedarfe für Lüftung, Klimatisierung und Beleuchtung in den Endenergiekennwert ein.

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit B I 3 - 8133.2/3 vom 10. Juni 2014, Energetische Vorbildfunktion von Bundesbauten - Vorgaben zur Unterschreitung der Anforderungen zur Energieeinsparverordnung.

Zu Beginn des Jahres 2023 nutzte der Deutsche Bundestag insgesamt 32 Liegenschaften in Berlin⁶⁵: 5 Liegenschaften befinden sich im unmittelbaren Ressortvermögen des Deutschen Bundestages, bei 21 überlassenen Liegenschaften ist die Bundesrepublik Deutschland (vertreten durch die BImA) Eigentümerin, 5 Liegenschaften hat der Deutsche Bundestag am privaten Gewerbeimmobilienmarkt angemietet, eine Liegenschaft ist im Eigentum des Landes Berlin.

Der Bundestagsverwaltung lagen für lediglich fünf der von ihr genutzten Objekte Energieausweise in Form des vereinfachten „Aushang“-Formulars für Nichtwohngebäude vor. Diese Nachweise hatten eine Gültigkeit bis zum Jahr 2029.⁶⁶ Über nähere Erläuterungen zu den Berechnungen der erstmals im Jahre 2009 für diese fünf Gebäude erhobenen Daten und dort ausgewiesenen energetischen Kennzahlen verfügte die Bundestagsverwaltung nicht.⁶⁷ Für den im Jahr 2022 fertiggestellten Neubau „Modulbau 400-Luisenblock West“ hatte die zuständige Bauverwaltung der Bundestagsverwaltung aufgrund ihrer Rolle als Nutzer einen detaillierten Erläuterungsbericht zur Erfüllung der Anforderungen der Energieeinsparverordnung übergeben.

Bei den zuvor genannten sechs Gebäuden hatte die Bundestagsverwaltung die Energieausweise in den Gebäudeeingängen ausgehängt.

In keinem Fall legte die Bundestagsverwaltung die Energieausweise für die von ihr als Vermieterin bzw. Verpächterin von Gewerbeflächen⁶⁸ geschlossenen Miet- bzw. Pachtverträge vor.

4.3.2 Würdigung

Die Bundestagsverwaltung verfügt für viele der von ihr genutzten Liegenschaften nicht über die gesetzlich geforderte Darstellung der energetischen Kennwerte. Es besteht das Risiko,

⁶⁵ Vgl. Bundesrechnungshof I 2 - 2020 - 0797 / I vom 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung des Liegenschaftsmanagements der Verwaltung des Deutschen Bundestages - Teilprüfungsmitteilung I: Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung).

⁶⁶ Siehe „Energieausweis für Nichtwohngebäude“ aus dem Oktober bzw. November 2019 zu Reichstagsgebäude, Jakob-Kaiser-Haus, Paul-Löbe-Haus, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (alle im Grundvermögen der Bundesrepublik Deutschland) sowie Kindertagesstätte (Ressortvermögen des Deutschen Bundestages); siehe dazu auch Internetdarstellung des Deutschen Bundestages „[Energiekonzept des Deutschen Bundestages](#)“. (Abruf: 16. Februar 2024).

⁶⁷ Vgl. § 21 GEG, Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Nichtwohngebäudes i. V. m. DIN V 18599 „Energetische Bewertung von Gebäuden“ (Die DIN befasst sich mit der Berechnung des Nutz-, End- und Primärenergiebedarfs für Heizung, Kühlung, Lüftung, Trinkwarmwasser und Beleuchtung (Energiebilanz) von Gebäuden).

⁶⁸ Vgl. dazu Bundesrechnungshof I 2 - 2020 - 0797 / II vom 15. Mai 2023 (Abschließende Mitteilung über die Prüfung des Liegenschaftsmanagements der Verwaltung des Deutschen Bundestages – Teilprüfung II: Mitbenutzung der Liegenschaften des Deutschen Bundestages durch Dritte (Vermietung, Verpachtung, Überlassung von Flächen)). Diverse Miet- bzw. Pachtverträge zu Flächen im Paul-Löbe-Haus, Jakob-Kaiser-Haus, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Matthias-Erzberger-Haus, Otto-Wels-Haus, Reichstagsgebäude.

dass sie die energetische Qualität ihrer heterogenen Gebäudelandschaft bis hin zum Umfang der Treibhausgasemissionen nicht hinreichend beurteilen kann.

Als Vermieter bzw. Verpächter von Gebäudeteilen hätte die Bundestagsverwaltung potenzielle Interessenten mittels der Energieausweise über die energetischen Kennwerte und die daraus resultierenden Treibhausgasemissionen der Flächen informieren müssen.

Die Bundestagsverwaltung ist den gesetzlichen Pflichten zur Aufstellung, zum Aushang und zur Bereitstellung von Energieausweisen für die von ihr genutzten Gebäude nicht hinreichend nachgekommen.

4.3.3 Empfehlung

Der Verpflichtung nach Teil 5 des Gebäudeenergiegesetzes (Energieausweise) folgend sollte die Bundestagsverwaltung über alle Information zu den energetischen Eigenschaften der von ihr genutzten Gebäude verfügen. Dazu muss sie als Vertreterin des Eigentümers (Bund) sicherstellen, dass für alle ihre Gebäude bzw. getrennt zu behandelnden Gebäudeteile ein Energieausweis ausgestellt wird. Für die übrigen von ihr dauerhaft genutzten Gebäude sollte sie die Energieausweise vom jeweiligen Grundstückseigentümer (z. B. der BImA oder dem Vermieter) einfordern. Die Energieausweise sollte die Bundestagsverwaltung an einer für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stelle in ihrem jeweiligen Gebäude aushängen.

Darüber hinaus sollte die Bundestagsverwaltung (qualifizierte) Energiebedarfsausweise gemäß § 81 GEG verwenden. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse bieten ihr eine Grundlage, energetische Schwachstellen der Gebäude zu erkennen und daraus folgend zu ermitteln, welche Möglichkeiten zur Energie- und damit Kosteneinsparung für das jeweilige Objekt bestehen. Energiebedarfsausweise gemäß § 81 GEG ermöglichen der Bundestagsverwaltung zudem einen objektiven Vergleich mit anderen Gebäuden aus ihrem Bestand und mit Gebäuden, die sie zukünftig evtl. anmieten möchte.

Die mit der Erstellung der Energieausweise gewonnenen Daten kann die Bundestagsverwaltung gegebenenfalls nutzen, um Energieeinsparpotentiale zu heben und so gemäß § 7 BHO wirtschaftlich zu handeln.

Bei künftigen Neuvermietungen bzw. -verpachtungen ihrer Gebäudeflächen muss die Bundestagsverwaltung den Interessenten die Energieausweise ohnehin zur Verfügung stellen.

4.3.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat unserer Darstellung entgegnet, dass aus ihrer Sicht die Praxis der Verwaltung den gesetzlichen Vorgaben entspräche. Soweit ihr die Energieausweise vorliegen würden, seien diese vollständig. Das „Aushang-Formular“ bestehe lediglich aus der ersten Seite des jeweiligen mehrseitigen Energieausweises. Die Verpflichtung zum Aushang

von Energieausweisen nach dem Gebäudeenergiegesetz setze nach der Bewertung der Bundestagsverwaltung voraus, dass ein „starker Publikumsverkehr“ bestehe. Nach Einschätzung der Bundestagsverwaltung sei dies in den Liegenschaften, in denen bislang kein Energieausweis aushänge, nicht der Fall.

Weiterhin habe die zuständige Bauverwaltung im BBR der Bundestagsverwaltung mitgeteilt, im Zusammenhang mit dem Auftrag zur Untersuchung der Möglichkeiten einer energetischen Sanierung des Gebäudebestandes (vgl. dazu Textziffer 4.2) die Ergebnisse der energetischen Bewertung auch durch Energieausweise zu dokumentieren. Sobald diese vorlägen, würde die Bundestagsverwaltung die Energieausweise dann aushängen und auch ihren Mietern vorlegen. Außerdem würde die Bundestagsverwaltung von ihren Vermietern auch noch die fehlenden Energieausweise nachfordern.

4.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Ob die Ausführungen der Bundestagsverwaltung zur Aushangverpflichtung von Energieausweisen in den Gebäuden des Parlaments lediglich bei „starkem Publikumsverkehr“ zutreffen, kann letztlich offenbleiben. Jedenfalls bemüht sie sich für alle von ihr genutzten Gebäude bei der Bauverwaltung, der BImA und ihren übrigen Gebäudevermietern die entsprechenden Ausweise einzuholen. Dies bewerten wir positiv. Wir verweisen in diesem Zusammenhang nochmals auf unsere Empfehlung, künftig (qualifizierte) Energiebedarfsausweise zu verwenden: Mit diesen würde die Bundestagsverwaltung die Aushangverpflichtung mit einigen wenigen Kennzahlen an einer für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stelle erfüllen. Im Sinne eines wirtschaftlichen Verwaltungshandeln können Energiebedarfsausweise ihr darüber hinaus auch Erkenntnisse zu Energie- und damit Kosteneinsparungen für das jeweilige Objekt und auch objektübergreifende, objektive Vergleiche ermöglichen.

Schließlich will die Bundestagsverwaltung die Energieausweise ihren Mietern zur Verfügung zu stellen und folgt auch insoweit unseren Empfehlungen.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns zu diesem Themenkomplex ein Nachprüfungsverfahren sowie ggf. eine Kontrollprüfung vor.

4.4 Aus- und Fortbildung sowie Information zur Nachhaltigkeit in der Verwaltung

4.4.1 Sachverhalt

Zur Implementierung der Nachhaltigkeit im Verwaltungshandeln ist es wichtig, die Beschäftigten „mitzunehmen“. Wichtige Bausteine sind hier eine entsprechende Fortbildung und Information der Beschäftigten.

Gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung der Bundestagsverwaltung (AD-BTV) sollen die mit Beschaffungsangelegenheiten (einschließlich der Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsaspekte) befassten Beschäftigten regelmäßig an geeigneten Schulungen und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Dies betrifft auch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Liegenschaftsbewirtschaftung und im Beschaffungsverfahren.

Gemäß der AD-BTV müssen Vorgesetzte dafür sorgen, dass die ihnen unterstellten Beschäftigten der Bundestagsverwaltung ihre Aufgaben sachgerecht erledigen. Sie müssen dazu die Beschäftigten in ihrer Entwicklung fördern und ihnen die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen ermöglichen.

In der Verwaltung des Deutschen Bundestages sind insgesamt mehr als 3 100 Personen beschäftigt. Davon sind nahezu 250 Personen (insbesondere in den Referaten der Unterabteilungen BL und ZR) unmittelbar in der Liegenschaftsplanung und der operativen Gebäudebewirtschaftung tätig oder für die Vorbereitung und Durchführung von Beschaffungsvorgängen zuständig.

Im Jahre 2021 wollte die Bundestagsverwaltung „den aktiven Umweltschutz im Kreis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine breite Basis stellen. Regelmäßige Information und Weiterbildungsmöglichkeiten sollen umweltgerechtes Handeln und die notwendige Einhaltung aller umweltrelevanten Vorschriften unterstützen und sicherstellen“. Im Jahre 2022 veröffentlichte die Bundestagsverwaltung einen „Appell zur Energiesparsamkeit am Arbeitsplatz“. Danach sollen alle Nutzer von Bundestagsliegenschaften durch Energiespartipps im Intranet kontinuierlich auf Möglichkeiten des Energiesparens am Arbeitsplatz hingewiesen werden. In einer Sitzung des Ältestenrates des Deutschen Bundestages im Juli 2022 erläuterte dazu die Vorsitzende, dass „der tatsächliche Einsparerfolg dabei maßgeblich vom Mitmachen aller Nutzer der Liegenschaften abhängen“ werde. Seit dem Jahr 2020 hat die Bundestagsverwaltung im Referat „Zentrale Bedarfsdeckung und Logistik“ Arbeitsbereiche eingerichtet, die als koordinierende Stelle für Umweltmanagement, Nachhaltigkeit, Abfallentsorgung und Kreislaufwirtschaft zuständig sind. Nach Darstellung der Bundestagsverwaltung seien die Beschäftigten dieser Bereiche durch die Teilnahme an Workshops und Austauschforen im Zusammenhang mit dem EMAS-Projekt (siehe Textziffer 4.2.1) ausreichend fortgebildet worden.

Zu Ausprägung und Umfang von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsaspekten berichtete die Bundestagsverwaltung, dass alle Beschäftigten verpflichtet seien, sich selbstständig laufend mit den aktuellen fachlichen Anforderungen auseinanderzusetzen. Bedingt durch die Corona-Pandemie habe es zudem in den letzten Jahren nur wenige Fortbildungsmöglichkeiten gegeben. Konkret erläuterten das Referat für Aus- und Fortbildung der Bundestagsverwaltung sowie ergänzend auch noch die Fortbildungsbeauftragte der Unterabteilung Bau und Liegenschaften, dass in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 24 Beschäftigte an acht Onlinevorträgen und drei Seminaren mit (teilweisen) Inhalten zum Thema Nachhaltigkeit teilgenommen hätten. An der Umsetzung des

„Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit“ der Bundesregierung⁶⁹ beteiligte sich die Bundestagsverwaltung nach eigener Darstellung nicht aktiv.

Im Februar 2023 fanden sich im Intranet des Deutschen Bundestages nur sehr wenige, allgemein gehaltene Hinweise an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten und zu konkreten Energiesparmaßnahmen im Deutschen Bundestag. Die Bundestagsverwaltung erläuterte dazu ergänzend, dass sich das Intranetangebot zu Umweltmanagement und Nachhaltigkeit im Aufbau befinde und – sobald es die personellen Ressourcen und andere Aufgaben im Rahmen der EMAS-Einführung zuließen – sukzessive ergänzt würde.

4.4.2 Würdigung

Insbesondere im Liegenschaftsmanagement (Bauplanung und -unterhaltung; Gebäudebewirtschaftung) sowie im Beschaffungswesen ist gut qualifiziertes und informiertes Personal maßgebliche Voraussetzung, um erfolgreich Nachhaltigkeitsaspekte im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen und so wirksam zum Erreichen der nationalen und internationalen Nachhaltigkeitsziele beizutragen. In den vergangenen Jahren hat die Bundestagsverwaltung ihre im Liegenschaftsmanagement sowie im Vergabewesen tätigen Beschäftigten nicht ausreichend zu Nachhaltigkeitsaspekten aus- und fortgebildet. Sie setzt damit ihre eigenen Vorgaben zur Aus- und Fortbildung ihres Personals nicht ausreichend um. Um (Bundestags-spezifische) Ziele zu erreichen und Nachhaltigkeitskonzepte im Verwaltungshandeln umzusetzen (vgl. dazu Textziffer 4.2), benötigen die Beschäftigten jedoch das entsprechende Fachwissen.

Ein einmaliger Appell an alle Beschäftigten zur Energiesparsamkeit sowie einige wenige, abstrakte Fachinformationen zur künftigen Einführung eines Umweltmanagementsystems in der Bundestagsverwaltung können konkrete Fortbildungsangebote für die mit dem Immobilienmanagement und der Beschaffung befassten Beschäftigten der Bundestagsverwaltung nicht ersetzen. Auch genügt es nicht, wenn derartige Themen gegebenenfalls in anderen Fortbildungen am Rande behandelt werden. Spezifische Angebote (z. B. in Form von Schulungen, Lehrgängen oder Selbstlernplattformen) sind aber unabdingbar, um die Kompetenz und das Engagement aller Beschäftigten für eine nachhaltige Entwicklung zu erhalten und zu stärken.

Dies trägt dann dazu bei, dass die Beschäftigten in der Bundestagsverwaltung die genaue Bedeutung des Begriffs Nachhaltigkeit sowie die einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen kennen und sie richtig anwenden.

⁶⁹ Vgl. Bundesregierung vom 25. August 2021, „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021 „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen““, Kapitel VII. Fortbildungen für nachhaltige Entwicklung.

4.4.3 Empfehlung

Wir haben der Bundestagsverwaltung empfohlen, alle mit der Planung und Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsaspekten betrauten Beschäftigten zu ermitteln und bedarfsgerecht zum Thema Nachhaltigkeit fortzubilden. Sie könnte sich dazu mit den im Rahmen des Maßnahmenprogramms der Bundesregierung eingerichteten Kompetenzstellen abstimmen und auch auf deren Fortbildungs- und Informationsangebote zugreifen.

Darüber hinaus könnte die Bundestagsverwaltung nach dem Vorbild verschiedener Ressorts eine zentrale Ansprechstelle einrichten, die z. B. auch

- Beratungs- und Schulungsleistungen zum Thema Nachhaltigkeit für Fachpersonal anbietet oder vermittelt und
- alle Beschäftigten kontinuierlich über Nachhaltigkeitsziele im Deutschen Bundestag und deren Erreichung informiert.

Die geplante organisatorische Veränderung in einer neuen Abteilung „Bau und Infrastruktur“ könnte dazu die Gelegenheit bieten.

4.4.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie all ihren Beschäftigten grundsätzlich ein breit gefächertes Fortbildungsangebot anbiete.

Die in der neu eingerichteten Stabsstelle im Bereich EMAS eingesetzten Beschäftigten verfügten im Bereich Umweltmanagement/Nachhaltigkeit, Abfallentsorgung und Kreislaufwirtschaft durch Fortbildungen, Vorbildung und/oder Berufspraxis außerdem bereits über fundierte Fachkenntnisse.

Sie halte es auch für unzutreffend, dass sie ihre im Vergabewesen tätigen Beschäftigten nicht ausreichend zu Nachhaltigkeitsaspekten aus- und fortgebildet habe: Die für vergaberechtliche Aspekte der Nachhaltigkeit zuständige Referentin hätte im Jahr 2022 an zwei spezifischen Fortbildungen zum Thema nachhaltige Beschaffung bei der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt und bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) teilgenommen. Diese Teilnahme an zwei spezifischen Nachhaltigkeits Schulungen in nur einem Jahr sei ausreichend gewesen, um das notwendige vergabespezifische Wissen zu erwerben. Das dort erlangte Wissen sei dann auch an die anderen Beschäftigten des Vergabereferates weitergegeben worden. Künftig sollten Fortbildungen verpflichtend für alle mit Beschaffung befassten Beschäftigten sein und auch Nachhaltigkeitsaspekte umfassen.

Darüber hinaus habe die Bundestagsverwaltung zur Nachhaltigkeit folgende weitere Maßnahmen ergriffen:

- Über die Intranetseite des Fortbildungsreferates könnten die Beschäftigten auf das Online-Angebot der BAKÖV zugreifen. Das soll es diesen erleichtern, sich einen Überblick über Fortbildungen, Schulungen und Veranstaltungen zum Thema Nachhaltigkeit zu verschaffen.
- Die neu eingerichtete Stabsstelle KNAB sei bereits seit September 2023 zu den regelmäßig stattfindenden Einführungsveranstaltungen für neue Mitarbeitende eingeladen. Sie sei dort mit einem Infostand vertreten, an dem alle Teilnehmenden in kleinen Gruppen über die Arbeit der Stabsstelle KNAB informiert würden und Fragen stellen könnten. Auch im Rahmen der sogenannten Mini-Fortbildungen, in denen sich die Arbeitsbereiche den Beschäftigten im Haus vorstellten, würde sich die neue Stabsstelle KNAB beteiligen. Die Bedeutung insbesondere der Nachhaltigkeit würde damit auch über diese Formate kontinuierlich vermittelt.
- Auf der Intranetseite weise die neu eingerichtete Stabsstelle KNAB inzwischen auf kostenlose Bildungsmöglichkeiten hin, die den Beschäftigten helfen könnten, Wissen zur nachhaltigen Verwaltung im Allgemeinen aber auch zur nachhaltigen Beschaffung im Speziellen zu erwerben und zu vertiefen. Das Ziel sei die systematische Implementierung von Schulungen im Bereich Nachhaltigkeit.
- Für 2024 sei eine Inhouse-Schulung zur Grundsensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Nachhaltigkeit eingeplant. Im Rahmen der neuen Dienstvereinbarung zu Fortbildungen solle diese zunächst für neue Beschäftigte verpflichtend eingeführt werden. Langfristig sollten alle Beschäftigten der Verwaltung an der Schulung teilnehmen.

4.4.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir erkennen, dass die Bundestagsverwaltung grundsätzlich all ihren Beschäftigten den Zugang zu einem breit gefächerten Fortbildungsangebot zur Nachhaltigkeit gewähren will. Insbesondere will sie alle mit der Planung und Umsetzung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsaspekten im Liegenschaftsmanagement betrauten Beschäftigten (insbesondere in den Bereichen Umweltmanagement, Abfallentsorgung und Kreislaufwirtschaft sowie im Vergabewesen) bedarfsgerecht zum Thema Nachhaltigkeit fortbilden.

Die seit Mitte 2023 in der Bundestagsverwaltung neu eingerichtete Stabsstelle KNAB kann als zentrale Ansprechstelle dazu beitragen, Beratungs- und Schulungsleistungen zum Thema Nachhaltigkeit zu vermitteln und kontinuierlich über Nachhaltigkeitsziele im Deutschen Bundestag und deren Erreichung zu informieren.

Damit will die Bundestagsverwaltung unseren Empfehlungen folgen.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

4.5 Erzeugung von Solarstrom

4.5.1 Sachverhalt

Ein Baustein im Nachhaltigkeitsbaukasten sind steigende Anforderungen an die Energieeffizienz von Gebäuden, beispielsweise durch die Nutzung von Dachflächen zur Solarstromerzeugung mittels Photovoltaikanlagen.

Seit November 2020 regelt das GEG die Anforderungen an die Energieeffizienz und die Nutzung von erneuerbaren Energien im Neubau und auch bei Gebäudesanierungen: Gebäudenutzer müssen die geforderte Energieeffizienz und die Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien erfüllen. Bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen, Unterhaltung und Betrieb von baulichen Anlagen muss auch die Bundestagsverwaltung bundesrechtliche Vorgaben zum Umwelt- und Naturschutz beachten.⁷⁰

Für die Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin produzierte die Bundestagsverwaltung die erforderliche Stromenergie über eine eigene, mit RME betriebene Energieerzeugungsanlage zum größten Teil selbst. Zusätzlichen Bedarf für die übrigen Gebäude deckte die Bundestagsverwaltung aus dem öffentlichen Versorgungsnetz. In einer Erörterung im Ältestenrat des Deutschen Bundestages zur Energieeinsparung im Deutschen Bundestag Mitte 2022 verwies die Bundestagsverwaltung darauf, dass „die Erzeugung von Energie für viele Liegenschaften des Deutschen Bundestages bereits jetzt äußerst effizient organisiert“ sei. Die gesamte Strommenge stammte aus erneuerbaren Energiequellen. Im Jahre 2021 verbrauchte der Deutsche Bundestag insgesamt rund 37,56 Mio. kWh⁷¹ Strom.

Im Jahre 2021 verfügte die Bundestagsverwaltung als Bestandteil ihrer Energieversorgung auch über drei PV-Anlagen, die sie Ende der 90er-Jahre auf dem Reichstagsgebäude, dem Jakob-Kaiser-Haus und dem Paul-Löbe-Haus hatte installieren lassen. Nach Darstellung der Bundestagsverwaltung stand bei diesen PV-Anlagen vor allem die unauffällige Integration der Anlagen in die Gebäudearchitektur und weniger die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Zudem dienten die Anlagen damals der politischen Signalwirkung und der Vorbildfunktion des Parlaments. Diese drei PV-Anlagen waren seit dem Jahre 2021 nicht mehr oder nur noch eingeschränkt betriebsbereit:

- Die in Form von sogenannten Dünnschichtmodulen ausgeführte großflächige PV-Anlage auf dem Dach des Paul-Löbe-Hauses (Gesamtfläche rund 3 240 m²) erzeugte gegenüber einer Standardanlage nur noch deutlich reduziert Strom. Durch die fehlende Begehrbarkeit der Module und Dachflächen war die Wartung und Instandsetzung erheblich erschwert,

⁷⁰ Vgl. RBBau (Stand 10. Mai 2021), Abschnitt K3 (Umweltschutz).

⁷¹ kWh: Eine Kilowattstunde (kWh) entspricht der Energiemenge, welche ein elektrisches Gerät (z. B. Maschine, Glühlampe) mit einer Leistung von 1 000 Watt in einer Stunde aufnimmt oder abgibt. Sowohl die Ausgaben für Strom, als auch für Wärme werden in dieser Maßeinheit abgerechnet.

die Sonnenstandsnachführung sei irreparabel defekt. Die Bundestagsverwaltung rechnete nach ersten Ausfällen mittelfristig mit einer Stilllegung dieser Anlage.

- Die beiden PV-Anlagen auf dem Jakob-Kaiser-Haus (Gesamtfläche rund 420 m²) zeigten ebenfalls erste Schadensbilder an den Modulen durch eindringende Feuchtigkeit.
- Die PV-Anlage auf dem Reichstagsgebäude als Teil des Dachaufbaus auf dem Süddach (Gesamtfläche rund 310 m²) war aufgrund von Wasserschäden (Kondenswasser in den Modulen) seit zehn Jahren nicht mehr betriebsbereit.

Abbildung 3

PV-Anlage auf dem Reichstagsgebäude

Defekte PV-Anlage auf dem östlichen Süddach des Reichstagsgebäudes.

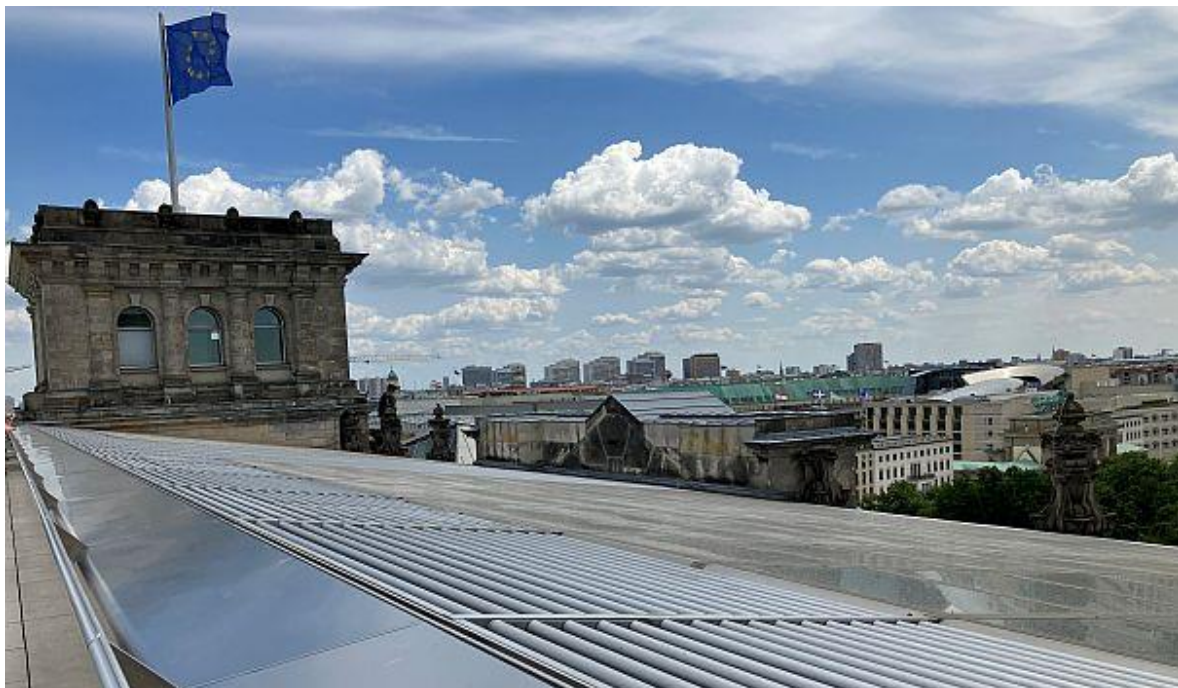


Foto: Bundesrechnungshof, Aufnahmedatum 13. Juni 2023

Aus diesen drei Anlagen hatte die Bundestagsverwaltung im Jahre 2021 rund 45 000 kWh Strom erzeugt und vollständig selbst verbraucht. Dies entsprach einem Anteil von weniger als 0,2 Prozent ihres gesamten Strombedarfs in diesem Jahr.

Nach Bewertung der Bundestagsverwaltung hätten die drei älteren PV-Anlagen im Deutschen Bundestag das Ende ihrer Nutzungszeit erreicht. Im Unterschied zur Zeit der Errichtung dieser Anlagen stünden jetzt nicht mehr politische Signalwirkungen und die Vorbildfunktion derartiger Anlagen im Vordergrund. Sie seien stattdessen maßgeblich nach Wirtschaftlichkeitskriterien zu betrachten. Insofern plante die Bundestagsverwaltung keine Instandsetzung bzw. Erneuerung der PV-Anlagen auf den drei Gebäuden. Die Solarmodule auf dem Reichstagsgebäude sollten dort ohne Funktion, die auf dem Jakob-Kaiser-Haus lediglich als Sonnenschutz belassen werden. Zur Zukunft der PV-Anlage auf dem Reichstagsgebäude hatte die Bundestagsverwaltung im Jahre 2016 verschiedene Varianten in einer

Kosten-Nutzen-Bilanz betrachtet. Zwar enthielt die auf eine 15-jährige Nutzungsdauer der PV-Anlage angelegte Betrachtung die nach der damaligen DIN 276⁷² vorgeschriebenen Investitions- und Betriebskosten. Angaben zu externen Umwelteffekten, Kosten bzw. Einsparungen von Treibhausgasemissionen während des gesamten Lebenszyklus der Leistung bzw. eine monetäre Bewertung der Treibhausgasemissionen hatte die Verwaltung bei keiner betrachteten Variante berücksichtigt.

In der Folge hatte die Bundestagsverwaltung auch noch zu weiteren Liegenschaften ihres Gebäudebestandes untersuchen lassen, ob weitere Dachflächen künftig für die Installation von PV-Anlagen nutzbar wären: Die verfügbaren Dachflächen seien jedoch in der Regel zu klein und zudem teilweise ungünstig ausgerichtet. Die Bundestagsverwaltung kam zu dem Ergebnis, dass auch hier eine wirtschaftliche Errichtung von PV-Anlagen mit Standardmodulen nicht möglich sei.

Auf dem Dach des von der zuständigen Bauverwaltung neu errichteten, temporär genutzten „Modulbau400-Luisenblock West“ kam im Februar 2022 eine Photovoltaikanlage (Gesamtfläche rund 630 m²) hinzu, für die zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine Ertragswerte vorlagen. Weiterhin plant die Bundestagsverwaltung eine PV-Anlage mit einer Fläche zwischen 170 bis 350 m² auf dem Neubau des Elisabeth-Selbert-Hauses an der Straße Unter den Linden. Für weitere Neubauprojekte des Deutschen Bundestages will die Bundestagsverwaltung die Projektierung von PV-Anlagen prüfen lassen.

4.5.2 Würdigung

Mit der Stromerzeugung am Ort können PV-Anlagen neben dem Einsatz weiterer erneuerbarer Energien einen wichtigen Beitrag für die dezentrale Energieversorgung des Deutschen Bundestages liefern. Insgesamt können diese Anlagen dazu beitragen, die Energiekosten zu senken, die Umwelt zu schonen, das Image von öffentlichen Gebäuden zu verbessern und die Abhängigkeit von Energieversorgern zu reduzieren.

Zwar erzeugt die Bundestagsverwaltung bereits heute eigenen Strom aus erneuerbaren Energien und kauft Strom ausschließlich aus der Produktion erneuerbarer Energien. Große Dachflächen der von ihr in Berlin genutzten Gebäude im Eigentum des Bundes sind jedoch entweder noch überhaupt nicht mit Photovoltaikanlagen ausgestattet oder verfügen über seit vielen Jahren defekte oder nur eingeschränkt betriebsfähige Module zur Solarstromgewinnung (Vgl. Darstellung in Anlage 1).

Der im Vergleich zum gesamten Strombedarf nur äußerst geringe Beitrag der aus Solarstrom gewonnenen Energiemenge macht deutlich, dass die Bundestagsverwaltung hier noch ein größeres Potenzial zum Einsatz nachhaltiger Energieträger ungenutzt lässt. Eine zusammenfassende Potenzialdarstellung zu allen grundsätzlich für die Solarstromerzeugung geeigneten

⁷² DIN 276: Kostenplanung im Bauwesen. Sie erstreckt sich auf die Kosten von Hochbauten, Ingenieurbauten, Infrastrukturanlagen und Freiflächen sowie die damit zusammenhängenden projektbezogenen Kosten.

Flächen in Gebäuden des Deutschen Bundestags in Berlin lag der Bundestagsverwaltung im Frühjahr 2023 nicht vor.

Wir begrüßen, dass die Bundestagsverwaltung vor erheblichen Investitionen in bauliche Maßnahmen, wie z. B. die Erneuerung oder Erstinstallation von PV-Anlagen, zunächst die Wirtschaftlichkeit derartiger Maßnahmen bei Errichtung und Betrieb untersuchen lassen will. Hierzu kann jedoch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahre 2016 schon deswegen keine geeignete Grundlage mehr sein, weil sich die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren massiv geändert haben. Dies gilt beispielsweise für die Strompreise, das Ziel einer weitergehenden Energieautarkie und die zunehmende Bedeutung ökologischer Aspekte des Betriebs von PV-Anlagen.⁷³ Die Einschätzung der Bundestagsverwaltung, dass Errichtung und Betrieb von PV-Anlagen im Jahre 2023 „unter unwirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ keine „Signalwirkung und Vorbildfunktion“ hätten, greift daher zu kurz. Sie berücksichtigt auch nicht, dass der Gesetzgeber seit einigen Jahren ausdrücklich gerade auf die Vorbild-/Vorreiterfunktion der öffentlichen Verwaltung hinweist.⁷⁴ Für die Bundesregierung ist diese Funktion ein maßgebliches Argument dafür, das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit einzuführen und regelmäßig fortzuschreiben. Die Verwaltung des Gesetzgebers sollte hier nicht zurückstehen. Ansonsten könnte sich der Deutsche Bundestag dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass er durch neue gesetzliche Regeln den Bürgerinnen und Bürgern Pflichten auferlegt, bei sich selbst jedoch weniger strenge Maßstäbe ansetzt. Das könnte die Akzeptanz des wichtigen Ziels, die Energiewende auch durch die Produktion möglichst viel Solarstroms voranzubringen, beeinträchtigen.

4.5.3 Empfehlung

In einem ersten Schritt haben wir der Bundestagsverwaltung empfohlen, gemeinsam mit der zuständigen Bauverwaltung die Eignung ihrer Gebäudeflächen in Bundeseigentum für die Erzeugung von Solarstrom zu prüfen und das mögliche Ertragspotenzial von PV-Anlagen abzuschätzen („Solar-Kataster“).

Bei allen grundlegenden Veränderungen ihrer Bestandsbauten muss die Bundestagsverwaltung künftig gemeinsam mit der zuständigen Bauverwaltung die wirtschaftlichen Einsatzmöglichkeiten von PV-Anlagen zur Solarstromerzeugung prüfen und dokumentieren.⁷⁵ In die hierfür anzustellenden Überlegungen muss sie neben den monetären Faktoren zu Errichtung und Betrieb derartiger PV-Anlagen auch ökologische und umweltpolitische Faktoren einbeziehen. Diese muss sie in ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigen.

⁷³ Vgl. Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A), § 16d EU Absatz 2 Nummer 5.

⁷⁴ Vgl. z. B. § 13 KSG (Berücksichtigungsgebot) und § 4 GEG (Vorbildfunktion).

⁷⁵ Vgl. § 4 Absatz 2 GEG.

Für die großen Neubauprojekte des Deutschen Bundestages⁷⁶ gehen wir davon aus, dass die Bundestagsverwaltung ihre Nutzeranforderungen an PV-Anlagen gemeinsam mit der zuständigen Bauverwaltung frühzeitig plant und dabei alle Vorgaben beachtet.

4.5.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie bei jedem Neubau und jeder Grundsanierung von der für die Verwaltung tätigen Bauverwaltung den Einbau von Photovoltaik prüfen und, sofern die Voraussetzungen der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit vorlägen, einbauen würde. Wie vom Bundesrechnungshof dargestellt, sei Photovoltaik im Luisenblock West (sog. „Modulbau“) bereits vorhanden und im Neubau der Liegenschaft Elisabeth-Selbert-Haus geplant. Sie hat erklärt, dass sie den Einsatz von Photovoltaik in der Liegenschaft Schadowstraße 4 sowie im Neubau des Besucherinformationszentrums prüfen will.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie die Bauverwaltung im Zusammenhang mit der Prüfung zur energetischen Sanierung aufgefordert habe, ein Konzept für eine klimaneutrale Energieversorgung für den Deutschen Bundestag zu entwickeln. Dies schließe sämtliche Möglichkeiten zum Einsatz erneuerbarer Energien für Bestandsgebäude inklusive der Errichtung und Erneuerung von Photovoltaikanlagen ein. Das Konzeptergebnis der Bauverwaltung liege ihr im Februar 2024 jedoch noch nicht vor.

4.5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung bestätigt in ihrer Stellungnahme unsere Feststellungen zum Einsatz von PV-Anlagen auf den Parlamentsgebäuden. Zum Zustand der PV-Anlagen in ihren älteren Bestandsbauten, zum Umfang der bisherigen Solarstromerzeugung in Relation zum gesamten Strombedarf und auch zu ihrer Vorbildfunktion beim Einsatz regenerativer Energien hat sie sich nicht näher geäußert und damit unseren Feststellungen nicht widersprochen.

Sie will unseren Empfehlungen folgen und gemeinsam mit der zuständigen Bauverwaltung die Eignung ihrer Bestandsbauten für die Erzeugung von Solarstrom prüfen und das mögliche Ertragspotenzial von PV-Anlagen abschätzen.

Nach Vorlage und Diskussion der Konzeptergebnisse der Bauverwaltung zur klimaneutralen Energieversorgung für den Deutschen Bundestag wird es Aufgabe der Bundestagsverwaltung sein, ihren Anteil an regenerativen Energien aus Solarstromerzeugung an ihren Gebäuden – soweit technisch machbar und wirtschaftlich vertretbar – künftig wieder zu steigern.

⁷⁶ Z. B. Dorotheenstraße 85 - 86 (mit der Energiezentrale Dorotheenstadt); Neustädtische Kirchstraße 4 - 5; Besucher- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Luisenblock Ost.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

5.1 Regelungsrahmen

Die öffentliche Verwaltung muss ihr Handeln stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausrichten. § 7 BHO und die VV zur BHO konkretisieren und erläutern den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz für die Bundesverwaltung. Hierbei haben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine zentrale Bedeutung. Sie helfen den Behörden, Haushaltsmittel wirtschaftlich einzusetzen.

Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufzeigen, über welche Handlungsoptionen die Verwaltung verfügt und welche Option unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind daher nach § 7 Absatz 2 BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.⁷⁷

Die Anlage 18 der AD-BTV regelt die Beschaffung und Vergabe bei der Bundestagsverwaltung.⁷⁸ Der Abschnitt 2 sieht zur Vorbereitung des Vergabeverfahrens eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (bei Beschaffung von Waren auch unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten) vor.⁷⁹

Auch der die Beschaffungsanweisung konkretisierende Leitfaden für Vergaben der Bundestagsverwaltung sieht im Vorfeld von Beschaffungserwägungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.⁸⁰ Diese sind vom jeweiligen Bedarfsträger (Referat) zu dokumentieren. Hierbei sind auch die im KSG festgeschriebenen nationalen Klimaschutzziele zu berücksichtigen. In § 13 Absatz 1 KSG ist festgelegt, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Für die Wirtschaftlichkeitskriterien sind bei vergleichenden Betrachtungen die dem Bund entstehenden Kosten und Einsparungen über den jeweiligen gesamten Lebenszyklus der Investition oder Beschaffung zugrunde zu legen.⁸¹ Auch § 2 der

⁷⁷ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO Nummer 2.4.2 zu § 7 BHO.

⁷⁸ Vgl. AD-BTV Anlage 18 Beschaffungsanweisung.

⁷⁹ Vgl. Abschnitt 2 Nummer 8 (2) Beschaffungsanweisung. (Stand 1. August 2020).

⁸⁰ Vgl. Referat ZR 5 „Vergabe-Leitfaden für Verfahren oberhalb 10 Tsd. Euro netto“, Stand August 2022, Nummer 2.3.1 Wirtschaftlichkeitsprinzip.

Anmerkung: Der „Vergabe-Leitfaden für Verfahren bis zu 10 Tsd. Euro netto“ des Referates ZR 5, Stand August 2022, enthielt keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit.

⁸¹ Vgl. § 13 Absatz 3 KSG.

Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima), die auch die Bundestagsverwaltung anwendet, weist ausdrücklich auf die Verpflichtung der Verwaltung hin, vor Einleitung eines Vergabeverfahrens eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, in die Energieeffizienzaspekte und ggf. sogar die Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Leistung einzubeziehen sind. Die Klimaschutzziele sind auch Grundlage für die haushaltsrechtliche Veranschlagung der Ausgaben. Weiter sind diese Berechnungen Ausgangspunkt für wichtige Weichenstellungen im Vergaberecht. Zur Klärung des Bedarfs sieht der Vergabeleitfaden als Regelfall eine Markterkundung vor.

5.2 Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung hat für die Beschaffung und Vergabe neben dem zentralen Vergabereferat ZR 5 eine zentrale Beschaffungsstelle beim Referat BL 5 und weitere dezentrale Beschaffungsstellen eingerichtet.⁸² Die Beschaffungsstelle und die dezentralen Beschaffungsstellen können bis zu einem Auftragsvolumen von 10 Tsd. Euro selbständig Verhandlungsvergaben, Freihändige Vergaben und Vergaben freiberuflicher Leistungen durchführen sowie Direktaufträge erteilen. Das Vergabereferat ZR 5 wird jährlich darüber unterrichtet. Bei einem geschätzten Auftragsvolumen über 10 Tsd. Euro netto wenden sich die dezentralen Beschaffungsstellen und das Referat BL 5 mit einem förmlich begründeten Vergabeantrag an das Vergabereferat ZR 5. In den Jahren 2020 und 2021 waren bei den Titeln 517 xx und 519 xx insgesamt 526 Vergabefälle ausgewiesen, davon hatten 135 Vergabefälle einen Auftragswert von mehr als 10 Tsd. Euro, bei 77 Vergabefällen war der Auftragswert größer als 100 Tsd. Euro.⁸³

Im Formular für den Vergabeantrag der Bundestagsverwaltung (Stand 27. Juni 2022) waren keine Angaben zu einer im Vorfeld der Vergabe durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgesehen. Auch in tiefer erläuternden, internen Arbeitsunterlagen der Fachreferate zum Vergabeverfahren waren keine konkreten Hinweise zur Begründung der Wirtschaftlichkeit enthalten.⁸⁴

Beispielhaft erläuterte uns die Bundestagsverwaltung anhand der Vergabe der Wartung der Heizungsanlagen, wie sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt: In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte die Bundestagsverwaltung zunächst geprüft, ob sie die Wartung der Gaskessel mit eigenem Personal durchführen kann. Sie stellte fest, dass gemäß der Niederdruckanschlussverordnung Arbeiten an Gasanlagen, außer durch den Netzbetreiber, nur durch Installationsunternehmen durchgeführt werden dürfen, die in einem Verzeichnis der Installateure des Netzbetreibers eingetragen sind. Somit war es notwendig, die Leistung an

⁸² Vgl. Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung von Vergaben mit einem geschätzten Auftragswert von mehr als 10 Tsd. Euro netto des Referates ZR 5. (Stand August 2022).

⁸³ Vgl. Referat ZR 5 — 1162-3 vom 14. Februar 2023: Auszug aus Vergabestatistik für die Jahre 2020 und 2021.

⁸⁴ Vgl. z. B. Referat BL 3, „Leitfaden Erstellung von Vergabeunterlagen und Wertung von Angeboten“, Stand: Februar 2022.

ein externes zugelassenes Unternehmen zu vergeben. Bei der Wartung der Heizungsanlagen entschied die Bundestagsverwaltung, die Wartungsleistungen gemeinsam mit Instandsetzungsarbeiten und Störungsbeseitigung sowie mit Verbesserungen der Anlagentechnik an Heizungs- und Kälteanlagen in allen Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin zu vergeben. Die Vorgehensweise bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung legte uns die Bundestagsverwaltung in Form einer E-Mail vom 12. Dezember 2022 dar. Weitere schriftliche Vermerke hatte sie nicht.

Das Vergabereferat ZR 5 teilte mit, dass das antragstellende Referat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen muss. Bei der weiteren Bearbeitung des Beschaffungsantrags prüft das Vergabereferat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Fachreferats nicht mehr auf Plausibilität oder inhaltliche Richtigkeit.

Die Bundestagsverwaltung nutzt das GIS zur Liegenschaftsbewirtschaftung (siehe auch Textziffer 3.2). Bei der Erweiterung des GIS um ein Modul zur präventiven Wartung erstellte die Bundestagsverwaltung als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Nutzwertanalyse ohne auf die monetären Effekte der Maßnahme (z. B. in Form einer Kapitelwertbetrachtung) einzugehen.⁸⁵ Die aus der Nutzwertanalyse abgeleiteten Folgerungen waren in den uns vorgelegten Unterlagen nicht enthalten.

5.3 Würdigung

Die Verpflichtung, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und dies zu dokumentieren, erstreckt sich gemäß § 7 BHO auf jede finanzwirksame Maßnahme. Vor der Entscheidung über finanzwirksame Maßnahmen sind bereits vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dahingehend zu überprüfen, ob die vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angepasst werden kann oder eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist. Die Umsetzung dieser Verpflichtung, beispielsweise bei der Wartung der Heizungsanlagen, war in der uns vorgelegten Beschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht hinreichend dokumentiert. Soweit bei Wartungsverträgen im jeweiligen Einzelfall auf eine erneute Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Vertragsart verzichtet werden soll, würde dies voraussetzen, dass seit dem Zeitpunkt der grundsätzlichen Untersuchung keine Veränderungen eingetreten sind und der zu beurteilende Einzelfall mit den Annahmen in der grundsätzlichen Untersuchung identisch ist. Diesen Nachweis hat die Bundestagsverwaltung nicht erbracht. Zudem hatte sie bei der Vergabe die Kälteanlagen miteinbezogen. Die Bundestagsverwaltung hätte daher vor der Vergabe von Wartungsverträgen erneut Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen müssen.

Bei der Erweiterung des GIS um ein Wartungsmodul erstellte die Bundestagsverwaltung zwar eine Nutzwertanalyse. Diese enthielt jedoch nur einige Qualitäts- und

⁸⁵ Vgl. Referat IT 4 – Schreiben vom 15. Dezember 2022 mit der Anlage Erfassungsbogen Nutzwertanalyse Projekttitel: GIS / Präventive Wartung Projekt Funktionserweiterung für die Präventive Wartung / Modul Wartung, Projektnummer: 126, Datum: Dezember 2015.

Dringlichkeitsaspekte. Es fehlte die monetäre Bewertung der Maßnahme. Sie prüfte zudem nicht, ob die Erweiterung des bestehenden IT-Verfahrens wirtschaftlicher war als eine neue, den aktuellen Gegebenheiten entsprechende IT-Anwendung.

Die Bundestagsverwaltung fordert in ihren eigenen internen Beschaffungsanweisungen eine „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“. Sie hat nicht erläutert, was sie unter einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung versteht und wie diese nachvollziehbar dokumentiert werden soll.

5.4 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung sollte zukünftig sicherstellen, dass sie bei jeder Beschaffung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und diese dokumentiert. Bei den zahlreichen Maßnahmen mit teilweise erheblicher finanzieller Bedeutung sind bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (Kapitalwertmethode) zu verwenden. Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können auch Hilfsverfahren (z. B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.⁸⁶

5.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat herausgestellt, dass sie für alle Beschaffungen im Bereich des Gebäudemanagements Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen würde. Derzeit prüfe sie, welche Verbesserungen bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen möglich wären. Sie hat darauf hingewiesen, dass in vielen Fällen ein unabweisbarer Bedarf an der Leistung bestünde. Beispielsweise bei Wartungsverträgen. Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben könne die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Regelfall nur durch das jeweilige Fachreferat stattfinden. Nur dieses sei befähigt, den Bedarf zu beurteilen und die jeweiligen Anforderungen an die Leistung zu bestimmen.

Wie und in welchem Umfang im konkreten Einzelfall eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und dokumentiert werden solle, hänge aus Sicht der Bundestagsverwaltung insbesondere von den jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalls ab und könne daher wegen der Vielzahl an denkbaren Möglichkeiten nicht im Vorherein festgelegt werden.

Die Bundestagsverwaltung hat außerdem darauf hingewiesen, dass in ihrem „Vergabe-Leitfaden“ sowohl für Vergaben über einem Auftragswert von 10 Tsd. Euro, aber auch für Vergaben darunter ausdrücklich vorgesehen sei, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in diesem Verfahren stets zu beachten.

⁸⁶ Vgl. VV Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO.

5.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir begrüßen, dass die Bundestagsverwaltung die Notwendigkeit von Verbesserungen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erkannt hat und hier prüft, wie sie diese Erkenntnis umsetzen kann. Die Einbindung des jeweiligen Fachreferates bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ist zwingend vorgegeben. Wir weisen in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass die Bundestagsverwaltung zukünftig sicherstellen muss, dass sie bei jeder Beschaffung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und diese dokumentiert. Der Hinweis im Vergabe-Leitfaden auf die Dokumentation der Wirtschaftlichkeit ist sinnvoll, jedoch nicht ausreichend. Es ist notwendig, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen transparent darzustellen, damit alle im gesamten Vergabeprozess Beteiligten diese nachvollziehen können.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

6 Fazit

Als Verwaltung des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag gehört es auch zu den Aufgaben der Bundestagsverwaltung, den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel sicherzustellen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der derzeitigen Herausforderungen im gesamten Bundeshaushalt. Es ist ihre Aufgabe, künftig ihren Haushaltsmittelbedarf im Bereich der Gebäudebewirtschaftung und der Bauunterhaltung mit größerer Genauigkeit unter Einbeziehung von Erfahrungswerten der Vergangenheit feststellen und durch konzeptionelles Vorgehen dafür zu sorgen, dass sie diese Mittel wirtschaftlich und sparsam einsetzt. Mit dieser Prüfung hat der Bundesrechnungshof der Bundestagsverwaltung einige Punkte aufgezeigt, bei denen sie sich noch entsprechend verbessern kann.

Die Stellungnahme der Bundestagsverwaltung ist ambivalent. Phasenweise konzentriert sich die Bundestagsverwaltung darauf, ihr Verhalten zu rechtfertigen und zu erklären, warum alles so bleiben muss wie es ist. Andererseits lässt sie an vielen Stellen erkennen, dass sie sich der aufgezeigten Schwachstellen annimmt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreift und auch eigene Ideen und Lösungswege ermittelt, um ihr Liegenschaftsmanagement zu verbessern.

Dr. Mähring

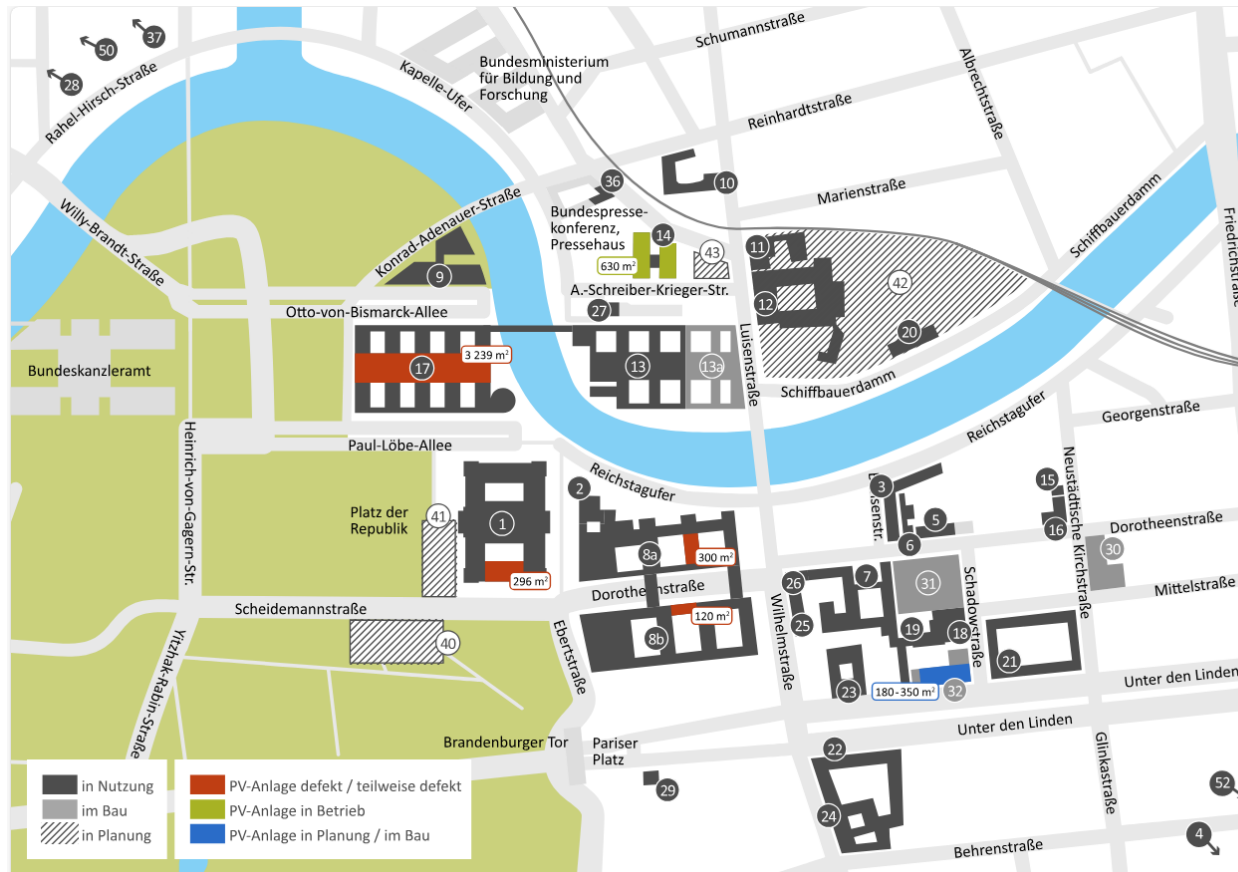
Keller

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Abbildung 1

Lageplan Übersicht der Gebäude und Anlagen des Deutschen Bundestages in Berlin-Mitte



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Lageplan Deutscher Bundestag, Referat Zentrale Bedarfsdeckung und Logistik, Bearbeitung wbv Media GmbH & Co. KG; Stand: August 2021; © Deutscher Bundestag; alle Rechte vorbehalten. Ergänzungen April 2023: Bundesrechnungshof.

Tabelle 1

Legende zu den Liegenschaftsobjekten des Deutschen Bundestages in Berlin-Mitte

Nummer Karte	Bezeichnung der Liegenschaft	Kennung BTV
1	Plenarbereich Reichstagsgebäude (RTG), Platz der Republik 1	PRT
2	Ehemaliges Reichstagspräsidentenpalais, Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Platz 2	RPP
3	Bunsenstraße 2	BS02
4	Deutscher Dom, Am Gendarmenmarkt 1, (Parlamentshistorische Ausstellung), (Entfernung zum RTG: 2 km)	DD
5	Dorotheenstraße 88 (Helene-Weber-Haus)	DS88
6	Dorotheenstraße 90	DS90
7	Dorotheenstraße 93	DS93
8A	Jakob-Kaiser-Haus Nord, Dorotheenstraße 100	JKH
8B	Jakob-Kaiser-Haus Süd, Dorotheenstraße 101	JKH
9	Kindertagesstätte, Otto-von-Bismarck-Allee 2	Kita
10	Luisenstraße 17	LS17
11	Luisenstraße 35	LS35
12	Luisenstraße 32- 34	LS32
13	Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1	MELH
13A	Marie-Elisabeth-Lüders-Haus – Erweiterung, Adele-Schreiber-Krieger-Straße/ Luisenstraße (Inbetriebnahme/Bezug: voraussichtlich 2024)	MELH II
14	Modulbau400, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 6 (Inbetriebnahme/ Bezug Februar 2022)	MODB
15	Neustädtische Kirchstraße 14	NK14

Nummer Karte	Bezeichnung der Liegenschaft	Kennung BTV
16	Neustädtische Kirchstraße 15 (Wehrbeauftragte)	NK15
17	Paul-Löbe-Haus, Konrad-Adenauer-Straße 1	PLH
18	Schadowstraße 10- 11 (Schadow-Haus)	SH10
19	Schadowstraße 12-13	SH12
20	Schiffbauerdamm 17	SD17
21	Unter den Linden 50 (Otto-Wels-Haus)	UL50
22	Unter den Linden 71 (Matthias-Erzberger-Haus)	UL71
23	Unter den Linden 74	UL74
24	Wilhelmstraße 60	W60
25	Wilhelmstraße 64	W64
26	Wilhelmstraße 65	W65
27	Unterirdisches Erschließungssystem (Einfahrt/Ausfahrt), Adele-Schreiber-Krieger-Straße	UES
28	Alt-Moabit 101, 10559 Berlin, (Entfernung zum RTG: 3 km)	A101
29	Pariser Platz 3	PP03
30	Neustädtische Kirchstraße 4-5 (Inbetriebnahme/Bezug: III/2026)	NK4
31	Schadowstraße 4 bzw. 6/Dorotheenstr. 85-89 (Inbetriebnahme/Bezug: voraussichtlich IV/2025) (einschließlich Energiezentrale Schadowstraße/Dorotheenstadt)	SH04 SHEZ_SHIF
32	Unter den Linden 62-68 (Elisabeth-Selbert-Haus) (Inbetriebnahme/Bezug: voraussichtlich 2026)	ESH
36	Schiffbauerdamm 40	SD40

Nummer Karte	Bezeichnung der Liegenschaft	Kennung BTV
37	Miquelstraße 66-72, 14195 Berlin (Amtshaus), (Entfernung zum RTG: 10 km)	MI66 MI72
40	Besucherinformationszentrum, Scheidemannstraße 1 (2030)	BIZ
41	Kältezentrale (unter/vor dem Westportal des RTG; 2030)	UKZ
42A	Luisenblock Ost I, Schiffbauerdamm/Luisenstraße (2035)	LBOI
42B	Luisenblock Ost II, Schiffbauerdamm (voraussichtlicher Bezug noch unbekannt)	LBOII
43	Luisenblock West II, Luisenstraße (?)	LBW II
50	Lager Spandau, Askaniering 93, 13585 Berlin, (Entfernung zum RTG: 15 km)	ASR
51	Lager Genthinerstraße 38, 10785 Berlin, (Entfernung zum RTG: 3 km)	GE38
52	Kunstlager, Tabbertstraße 13, 12459 Berlin, (Entfernung zum RTG: 13 km)	

Quelle: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit. Ergänzungen April 2023: Bundesrechnungshof.