

Einzelplan 03

Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK)

17 Zuwendungen im Hochbau – viel Geld, zu wenig Steuerung

Brandenburg nutzt das mit seinen Zuwendungen bezweckte Steuerungspotenzial bei Hochbaumaßnahmen nicht ausreichend, um seine landesbaupolitischen Ziele konsequent umzusetzen.

17.1 Prüfungsgegenstand

Bund und Land haben sich das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2045 klimaneutral zu werden. Demzufolge gewinnen Nachhaltigkeit und Klimaschutz bei der Gestaltung politischer Initiativen und Fördermaßnahmen in Brandenburg immer mehr an Bedeutung.

So verabschiedete das Land 2014 seine Nachhaltigkeitsstrategie. Damit liegt ein ressortübergreifendes Konzept für die nachhaltige Entwicklung des Landes als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche vor. In der Strategie ist auch das nachhaltige Bauen verankert. Eine weitere Untersetzung der Ziele Nachhaltigkeit und Klimaschutz folgte mit dem Beschluss des Klimaplans, dessen Ziel die Klimaneutralität des Landes bis 2045 ist. Für den Gebäudesektor bzw. das Handlungsfeld „Wärmewende, Bauen und Wohnen“ ergibt sich aus dem Klimaplan ein erheblicher Handlungsbedarf zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes. Denn der Anteil erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme und Kälte stagniert seit Jahren bei 15 %. Aktuelle Zahlen zeigen, dass der CO₂-Ausstoß im Gebäudesektor im Jahr 2024 bei 100,5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten lag. Dieser Wert muss bis zum Jahr 2030 auf 67,0 Mio. Tonnen sinken, um bis 2045 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Dies erfordert einerseits, die Wärmeerzeugung auf erneuerbare Energien sowie auf die Nutzung unvermeidbarer Abwärme umzustellen. Andererseits ist es notwendig, Gebäudeenergiebedarfe zu reduzieren, zum Beispiel durch die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäudehülle und Anlagentechnik. Allerdings steht nur ein sehr geringer Anteil des Gebäudebestandes im Eigentum des Landes. Aus diesem Grund sollte das Land mit seiner Fördererpolitik, die im Zeitraum 2015 bis 2021 ein Volumen von fast 4 Mrd. Euro für Baumaßnahmen umfasste, darauf hinwirken, dass die

landesbaupolitischen Ziele auch bei privaten und kommunalen Bauvorhaben umgesetzt werden.

In der Zeit von 2015 bis 2021 förderte das Land Brandenburg unter anderem zehn Hochbaumaßnahmen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen mit Gesamtausgaben von circa 142,8 Mio. Euro. Davon wurden bei drei Leibniz-Instituten Neubaumaßnahmen gefördert, die zur Wärmeversorgung der Neubauten den Einsatz erneuerbarer Energien vorsehen. Im Einzelnen waren dies das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) mit der Nutzung der Abwärme eines Supercomputers zum Beheizen, das Leibniz-Institut für Agrartechnik und Bioökonomie (ATB) mit einer Holzhackschnitzelheizung und das Deutsche Institut für Ernährungsforschung (DIfE) mit der Nutzung von Wärmepumpen.

Anhand dieser drei konkreten Zuwendungsbauamaßnahmen prüfte der Landesrechnungshof, ob und wie die Kriterien Nachhaltigkeit und Energieeffizienz berücksichtigt wurden. Insbesondere prüfte er hierbei, wie das zum Zeitpunkt der Prüfung zuständige Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE) unter Einbeziehung des Brandenburgischen Landesbetriebs für Liegenschaften und Bauen (BLB) grundsätzlich sicherstellte, dass diese landesbaupolitischen Ziele im Zuwendungshochbau umgesetzt werden.

Die Aufgaben der Liegenschaftspolitik sowie des staatlichen und öffentlich geförderten Hochbaus waren während der Prüfung dem Geschäftsbereich des MdFE zugeordnet. Mit der neuen Legislatur sind diese Aufgaben seit Dezember 2024 dem MIK zugewiesen. Der BLB ist in der Landesverwaltung zentral für das Liegenschafts-, Gebäude- und Baumanagement sowie den Zuwendungshochbau verantwortlich. Er unterlag zum Zeitpunkt der Prüfung der Fachaufsicht des MdFE, nun der Fachaufsicht des MIK.

17.2 Prüfungsergebnis

17.2.1 Förderziele in Zuwendungsbescheiden

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Leibniz-Institute keine konkreten Vorgaben zum nachhaltigen und energieeffizienten Bauen umsetzen mussten. Solche hatte das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK), als zuständiges Fachressort für die Bewilligung der Fördermittel, in die Förderbescheide nicht aufgenommen. Erfreulicherweise nutzten die Institute die bewilligten Mittel trotzdem, um technisch innovative

Lösungen zur Wärmeversorgung der Neubauten aus erneuerbaren Energien umzusetzen.

Nach Einschätzung des MWFK hätte das MdFE verbindliche Vorgaben zur Nachhaltigkeit und Energieeffizienz treffen müssen, die das MWFK sodann zum Beispiel über Auflagen oder Bedingungen in die Zuwendungsbescheide hätte aufnehmen können.

Diese Einschätzung des MWFK teilt der Landesrechnungshof. Es hätte weitergehender Vorgaben durch das MdFE bedurft, um die allgemein beschriebenen, baupolitischen Programmziele zur Nachhaltigkeit und Energieeffizienz zu operationalisieren und im Zuwendungsverfahren umzusetzen. Künftig muss das jetzt zuständige MIK die Fachressorts diesbezüglich bei der Förderung von Hochbaumaßnahmen unterstützen. Die tatsächliche Umsetzung der baupolitischen Ziele kann dann das jeweilige Fachressort mit Hilfe des BLB (als baufachtechnische Prüfstelle) durch die Aufnahme der Ziele in die jeweiligen Zuwendungsbescheide gewährleisten. Damit überließe das Land die Umsetzung seiner Ziele zur Nachhaltigkeit und Energieeffizienz nicht mehr dem zufälligen Engagement der Förderempfänger.

17.2.2 Förderziele in Richtlinien

Aufgrund seiner Feststellung, dass sich in den Zuwendungsbescheiden des MWFK keine Vorgaben zum nachhaltigen und energieeffizienten Bauen fanden, prüfte der Landesrechnungshof, wie das MdFE grundsätzlich sicherstellte, dass diese landesbaupolitischen Ziele im Zuwendungshochbau berücksichtigt werden.

Im Interesse einer einheitlichen Förderpraxis, zur Herstellung von Transparenz und zur Regelung förderspezifischer Einzelheiten erlässt das federführende Ressort für die Umsetzung von Förderprogrammen in der Regel Förderrichtlinien.¹ In diesen Richtlinien müssen unter anderem der Zweck und die Förderziele eindeutig bestimmt werden, die mit dem Einsatz der Landesmittel verfolgt werden. Dies soll eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen. Förderrichtlinien binden als besondere Verwaltungsvorschrift nur die Verwaltung selbst, nicht die Förderempfänger. Die Regelungen können aber auch für Förderempfänger Verbindlichkeit entfalten, wenn sie in die jeweiligen Zuwendungsbescheide aufgenommen

¹ Eine Verpflichtung zum Erlass von Förderrichtlinien besteht nicht. Es ist auch lediglich die Förderung mittels Zuwendungsbescheid wie bei den Leibniz-Instituten möglich, zum Beispiel wenn nur eine geringe Anzahl von Maßnahmen gefördert werden soll.

werden. Bei der Erstellung von Förderrichtlinien hat das federführende Ministerium andere Ministerien, deren Geschäftsbereiche betroffen sind, möglichst frühzeitig zu beteiligen.² Des Weiteren ist beim Erlass von Förderrichtlinien zu haushaltrechtlichen Fragen das Einvernehmen mit dem MdFE herzustellen.

Die Prüfung ergab, dass bei dem Erlass von Förderrichtlinien zu haushaltrechtlichen Fragen bislang das Einvernehmen mit dem MdFE hergestellt wurde. Soweit die Förderung von Hochbaumaßnahmen vorgesehen war, wurde in der Regel auch der BLB um eine baufachliche Stellungnahme gebeten. Hierbei nahm der BLB jedoch überwiegend nur zu verfahrenspraktischen Aspekten Stellung. Bei Bedarf konnte der BLB auch baufachlich zur Umsetzung von Förderzielen beraten. Die Zuständigkeit für die Förderziele selbst sah das damals zuständige MdFE jedoch ausschließlich bei den zuwendungsgebenden Fachressorts. Vor diesem Hintergrund war es bei der Festlegung der Förderziele nicht beteiligt und konnte somit nicht auf die Beachtung der landesbaupolitischen Ziele hinwirken.

In der Brandenburgischen Richtlinie für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (BbgRZBau)³ regelte das vormalig zuständige MdFE, dass der einheitlichen Verfolgung wesentlicher baupolitischer Ziele des Landes, wie dem nachhaltigen und energieeffizienten Bauen, bei der Förderung von Hochbaumaßnahmen großes Gewicht beizumessen ist. Diese Querschnittsziele werden jedoch bei der aktuellen Verfahrensweise zum Erlass von Förderrichtlinien nicht angemessen berücksichtigt. Das MdFE sah für die Förderziele die Zuständigkeit allein bei den Fachressorts. Diese berücksichtigten jedoch in der Regel nur ihre sektorale (ressort-spezifische) Zuwendungsziele und keine Querschnittsziele. Um dies künftig zu ändern, hält der Landesrechnungshof die grundsätzliche Beteiligung des MIK und des BLB unter dem Gesichtspunkt wesentlicher baupolitischer Ziele für erforderlich. Eine Beteiligung des MdFE zu den haushaltrechtlichen Fragen bzw. des BLB zu verfahrenspraktischen Aspekten ist insoweit nicht ausreichend. Baupolitische Querschnittsziele finden so in der Breite der Fachförderprogramme keine konsequente Berücksichtigung.

2 § 30 Abs. 2 i. V. m. § 21 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 15. März 2016, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 25. Juni 2024.

3 Brandenburgische Richtlinie für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (BbgRZBau) in der Fassung vom 28. November 2014 (ABl./15, [Nr. 31], S.656) und in der geltenden Fassung vom 6. September 2021 (ABl./21, [Nr. 43], S. 827).

Durch die systematische und frühzeitige Einbindung kann das Land neben den sektoralen Zuwendungszielen auch seine baupolitischen Querschnittsziele erreichen. Anhand des betroffenen Haushaltsvolumens soll das mögliche Steuerungspotenzial verdeutlicht werden:

Das Land fördert jährlich zahlreiche Maßnahmen, finanziert aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln. Für den Prüfungszeitraum 2015 bis 2021 ließ der Landesrechnungshof von den Ministerien die für Zuwendungsbaumaßnahmen (Hochbau-, Tiefbau- und Wasserbaumaßnahmen) eingesetzten Haushaltssmittel beziffern. Eine weitergehende Untersetzung, welche Mittel davon allein für Hochbaumaßnahmen verwendet wurden, konnten nicht alle Ministerien treffen. Denn oftmals erfolgte in den Haushaltsermittlungen keine Unterscheidung hinsichtlich der Art der Baumaßnahme. Auch wurden die Baumaßnahmen häufig zusammen mit anderen Zuwendungszwecken erfasst. Aus diesem Grund können die in der folgenden Tabelle genannten Werte nur eine ungefähre Größenordnung der im Land insgesamt geförderten Baumaßnahmen wiedergeben. Den ermittelten Daten für geförderte Baumaßnahmen stellte der Landesrechnungshof die im selben Zeitraum vom BLB für Landeshochbaumaßnahmen eingesetzten Mittel gegenüber.

Jahr	IST-Zuwendungen lt. Haushaltsermittlung	Darunter Zuwendungen für Baumaßnahmen lt. Ressorts	Landeshochbau (Investitionsplan Teil A und B)	Verhältnis Zuwendungsbauförderung/Landeshochbau
in Tsd. €				(gerundet)
2015	789.577	346.604	110.436	3 : 1
2016	719.619	483.764	145.463	3 : 1
2017	794.608	546.661	102.235	5 : 1
2018	894.213	542.585	81.263	7 : 1
2019	932.581	640.036	77.932	8 : 1
2020	998.255	611.789	75.724	8 : 1
2021	1.098.061	757.496	80.873	9 : 1
Gesamt	6.226.914	3.928.935	673.926	6 : 1

Tabelle 39: Zuwendungen des Landes Brandenburg für Baumaßnahmen und Ausgaben des Landes Brandenburg für Landeshochbaumaßnahmen 2015-2021
Quelle: Haushaltsermittlungen, Angaben der Ressorts für die Epi. 03 (MIK), 05 (MBJS), 06 (MWFK), 07 (MGS), 08 (MWAEK), 10 (MLEUV), 11 (MIL) und 12 (MdFE) und Angaben des BLB für die Jahre 2015 bis 2021, eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass das Land im Prüfungszeitraum von 2015 bis 2021 mit fast 4 Mrd. Euro mehr als die Hälfte seiner Fördermittel für Bauinvestitionen Dritter einsetzte. Diese betrugen darüber hinaus ein Mehrfaches der Mittel, die der BLB für Hochbaumaßnahmen des Landes investierte. Damit wird deutlich, wie groß das Potenzial im Zuwendungsbereich ist, die baupolitischen Ziele des Landes umzusetzen.

17.3 Folgerungen

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das MIK die baupolitischen Ziele zur Nachhaltigkeit und Energieeffizienz operationalisiert, das heißt Inhalt, Ausmaß und Zeitrahmen für die Zielerreichung messbar zu machen und mit entsprechenden Kennzahlen zu unterlegen. Diese können die Fachressorts, die Hochbaumaßnahmen fördern, sodann mit Unterstützung des BLB in die Zuwendungsbescheide aufnehmen.

Bei der Erstellung von Förderrichtlinien, die Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen vorsehen, hält der Landesrechnungshof die grundsätzliche Beteiligung des MIK mit dem BLB zu den baupolitischen Zielen für erforderlich.⁴ Diese Beteiligung muss das MIK gegenüber den Fachressorts im Verfahren sicherstellen.

17.4 Stellungnahme

Das MIK nahm zu den Prüfungsergebnissen des Landesrechnungshofs Stellung. Darin schließt sich das MIK der Feststellung des Landesrechnungshofs an, dass es notwendig ist, die baupolitischen Ziele des Landes zur Nachhaltigkeit und Energieeffizienz zu operationalisieren. Die Zuständigkeit dafür läge aber nicht beim MIK. Vielmehr sei das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) zuständig, da es die Verantwortung für das Handlungsfeld 3 „Wärmewende, Bauen und Wohnen“ des Klimaplans mit Maßnahmen zum nachhaltigen Bauen und Planen trage. Hierzu zähle unter anderem die kontinuierliche Fortschreibung der Brandenburgischen Bauordnung. Zudem müsse das Land unter Berücksichtigung der berechtigten Anliegen aller Ressorts und der Wirtschaftlichkeit festlegen, welcher Bereich welchen Beitrag leisten solle, sodass zum Beispiel die CO₂-Einsparungen nicht unverhältnismäßig auf den Baubereich verlagert würden. Demgemäß sieht der Klimaplan im Handlungsfeld 8.1 „Treibhausgasneutrale Landesverwaltung“

⁴ Vgl. § 30 Abs. 2 i. V. m. § 21 Abs. 1 GGO.

als ersten Schritt die Erfassung des Ist-Zustandes vor, wozu eine CO₂-Starterbilanz durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Klimaschutz (MWAEK) für die Landesverwaltung beauftragt werden solle. Die Bilanz solle eine systematische CO₂-Emissionserfassung für die klimarelevanten Aktivitäten der Landesverwaltung und der Hochschulen bereitstellen und als Grundlage für die Erarbeitung des Arbeitsprogramms für das Erreichen der treibhausgasneutralen Landesverwaltung dienen.

Zur Empfehlung des Landesrechnungshofs, das MIK und den BLB bei der Erstellung von Förderrichtlinien, die Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen vorsehen, grundsätzlich zu den baupolitischen Zielen zu beteiligen, führte das MIK aus, dass sich alle Fachressorts der baufachlichen Expertise des BLB bedienen könnten, soweit nach Wunsch des jeweiligen Richtliniengebers Aspekte des Klimaschutzes über die gesetzlichen Vorgaben hinaus als Förderziel in Frage kämen. Die Richtlinienkompetenz und die damit verbundene Gewichtung von Aspekten des Klimaschutzes neben den eigentlichen fachlichen und weiteren Förderzielen läge bei den jeweiligen fördermittelgebenden Fachministerien, solange sich die baupolitischen Ziele des Landes nicht in übergeordneten gesetzlichen oder richtlinientechnischen Vorgaben widerspiegeln würden.

17.5 Schlussbemerkungen

Mit seiner Prüfung wollte der Landesrechnungshof dem Land Hinweise geben, wie es beim Einsatz öffentlicher Mittel neben den ressort-spezifischen Zielen der einzelnen Fachministerien zugleich seine baupolitischen Ziele fördern kann. Angesichts begrenzter Haushaltsmittel sollte dies selbstverständlich sein. Der Freistaat Sachsen hat diese Notwendigkeit als Ergebnis seiner Förderkommission bereits 2022 erkannt und die systematische Einbindung von Querschnittszielen mittlerweile umgesetzt.⁵

Das MIK erkennt seine Zuständigkeit für eine Operationalisierung der landesbaupolitischen Ziele in Bezug auf Förderhochbaumaßnahmen bisher nicht an. Die Zuständigkeit des MIK ergibt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofs jedoch aus der Geschäftsteilung der Landesregierung. Danach hat das MIK die Aufgaben der Liegenschaftspolitik sowie des staatlichen und öffentlich geförderten Hochbaus wahrzunehmen. Mit dieser Aufgaben-

5 Vgl. dazu „Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie“ Förderkommission II im Freistaat Sachsen, Bericht Mai 2022, Empfehlung 16 „Systematische Einbindung von Querschnittszielen“.

zuweisung ist das MIK grundsätzlich auch dafür zuständig, die baupolitischen Ziele des Landes für alle Fachressorts zu operationalisieren, und zwar unabhängig von deren Nachfrage. Nur so kann eine einheitliche Verfolgung landesbaupolitischer Ziele auch im Zuwendungshochbau sichergestellt werden.

Eine Zuständigkeit des MIL, wie vom MIK angenommen, ist aus Sicht des Landesrechnungshofs hingegen nicht gegeben. Das MIL ist laut Geschäftsverteilung für das Bauordnungsrecht verantwortlich. Die Bauordnung und somit auch die darin enthaltenen Regelungen zum nachhaltigen Bauen hat jeder Bauherr stets zu beachten, um nicht illegal zu bauen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob für die Baumaßnahme Fördermittel eingesetzt werden. Bei Förderungen geht es jedoch gerade darum, über die bestehenden bauordnungsrechtlichen Pflichten hinaus, weitere, im besonderen Landesinteresse liegende baupolitische Ziele, beispielsweise in den Bereichen Nachhaltigkeit und Energieeffizienz, zu befördern. In diesem Bereich kann das Land aufgrund des erheblichen Gebäudebestandes im privaten und kommunalen Sektor sowie des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens über seine Vorbildrolle hinaus steuernd einwirken und einen signifikanten Beitrag zur Erzielung der Klimaneutralität bis 2045 leisten. Bisher werden diese finanziellen Mittel jedoch ohne konsequente Vorgaben zum nachhaltigen und energieeffizienten Bauen bewilligt, wodurch das Land sein Steuerungspotenzial ungenutzt lässt.

Um diese Vorgaben zu treffen, bedarf es auch keiner CO₂-Starterbilanz, wie vom MIK vorgetragen. Denn diese soll lediglich Auskunft über die CO₂-Emmissionen der Landesverwaltung und der Hochschulen geben. Daten zum Gebäudebestand des privaten und kommunalen Sektors sind darin hingegen nicht enthalten.