

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

22 Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren

Zusammenfassung

Der Bund hat es bisher versäumt, seine Büroflächen an flexible Arbeitsformen und den dadurch gesunkenen Bedarf anzupassen. Er leistet deshalb unnötige Ausgaben in Millionenhöhe.

Der Bund plant und nutzt seine Bürogebäude weiter nach jahrzehntealten Richtlinien. Sie werden den flexiblen Arbeitsformen nicht mehr gerecht und müssen aktualisiert werden. Der Bund sollte überzählige Büroflächen abgeben und Neubauten auf ein Mindestmaß beschränken. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass zivile Bundesbehörden an Kaltmiete jährlich mindestens 300 Mio. Euro einsparen können, wenn sie 20 % der Büroflächen aufgeben. Außerdem würde der Bund den durch das Betreiben und Bauen seiner Gebäude verursachten Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren. Dies wäre ein Beitrag für eine klimaneutrale Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bestätigt diesen Ansatz. Es zögert jedoch bei der Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unverzüglich zeitgemäße Vorgaben für eine bedarfsgerechte Büroflächenplanung einzuführen. Außerdem sollte der Bund ein Programm aufsetzen, dass seine Behörden zu Flächenreduzierungen verpflichtet. Moderne Konzepte wie die Nutzung eines Büroarbeitsplatzes durch mehrere Beschäftigte beim Desksharing-Modell lassen sich zügig und ohne größere Investitionen in den Bestandsgebäuden umsetzen.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ist Eigentümerin der meisten Verwaltungsgebäude des Bundes. Sie vermietet sie an Bundesbehörden. Stehen keine geeigneten Bundesliegenschaften zur Verfügung, mietet sie Gebäude von Dritten an und vermietet sie an Bundesbehörden weiter. Allein die zivilen Bundesbehörden werden im Jahr 2023 an die BImA 1,9 Mrd. Euro Kaltmieten zahlen. Der größte Teil davon entfällt auf Bürogebäude.

Die Bundesregierung bekennt sich zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Deutschland soll nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein. Für die Bundesverwaltung gilt das bereits ab dem Jahr 2030. Dafür muss nahezu der gesamte Gebäudebestand des Bundes aufwendig energetisch saniert werden.

Richtlinien zur Planung von Bürogebäuden veraltet

Für die Planung von Büroflächen bei Neubauten sowie für die Raumbelagung in Bestandsgebäuden nutzt die Bundesverwaltung überwiegend die Richtlinien „Höchstflächen für Geschäftszimmer der Bundesbehörden“. Die Richtlinien gelten seit den 1950er-Jahren nahezu unverändert.

Die Höchstflächen für Geschäftszimmer orientieren sich an den Hierarchien der öffentlichen Verwaltung. So können Bundesbehörden z. B. für Einzelbüros der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eine Fläche von bis zu 12 m² vorsehen. Für Referentinnen und Referenten in Bundesministerien setzt die Richtlinie eine Fläche von bis zu 18 m² an.

Für Bundesministerien in Berlin hat die Bundesregierung davon abweichend geregelt: Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie Referentinnen und Referenten erhalten Einzelbüros von 15 m². Die Bundesregierung legte dies fest, obwohl im Jahr 1992 ein von ihr beauftragtes Beratungsunternehmen zu dem Schluss gekommen war, dass für ein Einzelbüro eine Größe von 12 m² ausreichend sei. Größere Räume brächten keine Vorteile.

Bei den vorgenannten Flächenangaben handelt es sich nur um Büroraum. Hinzu kommen Nebenflächen wie Besprechungsräume, Technikräume, Flure und Teeküchen.

Der Bundesrechnungshof stellte regelmäßig fest, dass die Bundesbehörden die zulässigen Höchstflächen der Richtlinien bei Neubauten ausschöpfen. Bei der Belegung von Bestandsgebäuden betrachten sie diese Vorgaben nicht selten als Mindestflächen. Auch die Sonderregel für Bundesministerien in Berlin wird uneingeschränkt umgesetzt.

Flexible Arbeitsformen nehmen deutlich zu

Seit Beginn der 2000er-Jahre führten alle Bundesbehörden Telearbeit ein. Sie verbesserten so die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese flexible Arbeitsform ergänzten die Bundesbehörden um weitere Modelle. Sie erlauben den Beschäftigten, Arbeitsort und -zeit zum Teil selbst zu bestimmen. Heute sind flexible Arbeitsformen in den Bundesbehörden fest etabliert.

Die fortschreitende Digitalisierung beschleunigte die Verbreitung flexibler Arbeitsformen. Sie führen zu deutlich reduzierten Anwesenheitszeiten der Beschäftigten in den Dienstgebäuden. Bereits vor der Corona-Pandemie stellte eine Bundesbehörde fest, dass bei ihr i. d. R. nur 40 bis 70 % der Arbeitsplätze belegt waren. Selbst in Zeiten mit geringer

Dienstreisefrequenz und außerhalb der Ferien- oder Feiertagssaison lag die Anwesenheitsquote stets unter 75 %. In den Hochphasen der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 arbeiteten fast alle Beschäftigten des Bundes mit einem Büroarbeitsplatz zumindest teilweise zuhause.

Die flexiblen Arbeitsformen in Verbindung mit modernen Nutzungskonzepten eröffnen die Möglichkeit, weniger Büroarbeitsplätze anbieten zu müssen. Dies reduziert den Flächenbedarf. Als Nutzungskonzepte kommen z. B. die verstärkte Doppelbelegung von Büros, Desksharing oder Coworking-Spaces in Betracht. Beim Desksharing teilen sich mehrere Beschäftigte einen Schreibtisch im Wechsel. In Coworking-Spaces buchen sich Beschäftigte verschiedener Organisationseinheiten je nach Bedarf einen Büroarbeitsplatz. Dieses Modell nutzen bereits einige Länder.

Bund nutzt Chancen zur Flächenreduzierung bisher nicht

Die Bundesregierung plant, das Einsparen von Flächen künftig als eines von zahlreichen Kriterien im Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen zu berücksichtigen. Flexible Arbeitsformen gehen voraussichtlich ab dem Jahr 2024 in die Zertifizierungen von Neubauten und sanierungsbedürftigen Gebäuden nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen ein. Darüber hinausgehende Pläne verfolgt die Bundesregierung bisher nicht. Sie legte auch nicht fest, dass und in welchem Umfang Bundesbehörden Flächen einzusparen haben.

Eine Reduzierung der Mietflächen aufgrund der flexiblen Arbeitsformen stellte die BIWA nicht fest: Die von ihr an zivile Bundesbehörden vermieteten Büroflächen erhöhten sich in den Jahren 2018 bis 2022 von 7,1 auf 8,2 Millionen m². Dies ist im Wesentlichen auf Anmietungen von Dritten zurückzuführen, die um 50 % von 2 auf 3 Millionen m² gestiegen sind.

Andere Verwaltungen planen, Büroflächen abzubauen:

- Die Europäische Kommission erklärte, sie wolle die Zahl ihrer Gebäude in Brüssel bis zum Jahr 2030 halbieren und ihre Flächen um 25 % verringern.
- Das Land Hamburg will Büro- und Nebenflächen von 33 auf 24 m² pro Person reduzieren.
- Das Land Schleswig-Holstein schrieb im Energiewende- und Klimaschutzgesetz eine Reduzierung der Büroflächen in den Jahren 2019 bis 2035 um 20 % pro Person fest.

22.2 Würdigung

Der Bund hat keine Initiative ergriffen, um Büroarbeitsplätze und damit die angemieteten Flächen zu reduzieren. Er plant weiterhin seinen Flächenbedarf nach überholten Standards und stellt grundsätzlich allen Beschäftigten einen Büroarbeitsplatz zur Verfügung.

Damit leistet der Bund unnötige Ausgaben und belastet den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass zivile Bundesbehörden an Kaltmiete jährlich mindestens

300 Mio. Euro einsparen können, wenn sie 20 % der Büroflächen aufgeben. Die BImA könnte Bestandsimmobilien veräußern und Fremdanmietungen reduzieren.

Auf diese Weise würde der Bund außerdem einen schnellen und effektiven Beitrag für eine klimaneutrale Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 leisten:

- Er würde den Ausstoß klimaschädlicher Gase reduzieren, weil beispielsweise weniger Flächen beheizt werden müssen.
- Er müsste weniger Gebäude aufwendig energetisch sanieren.
- Er könnte Neubauten auf ein Mindestmaß beschränken; dies würde weitere Flächenversiegelung und die mit der Produktion von Baustoffen verbundenen Klimagas-Emissionen vermeiden.

Durch die geplante Neufassung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen erwartet der Bundesrechnungshof weder zügige noch signifikante Flächenreduzierungen. Das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen ist kein Instrument zur Steuerung des Büroflächenbedarfs. Es betrifft lediglich größere Bauprojekte. Sparpotenziale des davon nicht betroffenen Gebäudebestands berücksichtigt es nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Reduzierung der Büroflächen in zwei Schritten anzugehen. Hierzu muss der Bund unverzüglich

1. Vorgaben für eine bedarfsgerechte Büroflächenplanung machen, die flexible Arbeitsformen und moderne Bürokonzepte berücksichtigen und
2. ein ambitioniertes Programm aufsetzen, das seine Behörden zu wesentlichen Flächenreduzierungen verpflichtet. Hierbei kann er sich an den Beispielen der Europäischen Kommission und der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein orientieren.

Insbesondere Desksharing ließe sich zügig in den Bestandsgebäuden umsetzen. Umbaumaßnahmen und damit größere Investitionen sind dafür nicht erforderlich. Auch die Nutzung von Coworking-Spaces sollte der Bund in Betracht ziehen. Durch Flächenreduzierung kann der Bund Haushaltsmittel für die energetische Sanierung der verbleibenden Bürogebäude freimachen.

22.3 Stellungnahme

Das BMF hat erklärt, es halte zeitgemäße Vorgaben für die Büroflächenplanung für wichtig und dringend erforderlich. Es beabsichtige deshalb, die Richtlinien zeitnah zu aktualisieren. Allerdings sei noch zu klären, wie verbindliche Planungsvorgaben den Nutzeranforderungen der jeweiligen Bundesbehörde gerecht werden könnten. Dies betreffe beispielsweise die Frage, ob ein Arbeitsplatz für mobiles Arbeiten geeignet sei.

Vor allem bei Neubauvorhaben gehe es übergangsweise nicht mehr von ständiger Büropräsenz der Beschäftigten und einer festen personenbezogenen Zuordnung von

Büroarbeitsplätzen aus. Bevor neu- oder umgebaut werde, müssten die Nutzer organisatorische Möglichkeiten ausschöpfen, um ihren Raumbedarf zu decken. Bereits jetzt berücksichtige das BMF bei der Billigung des Raumbedarfs die geringere Büropräsenz durch Flächenabschläge. Dies werde zu Einsparungen führen, mit denen die bisherigen Höchstflächenvorgaben deutlich unterschritten werden.

Für ein Programm zur Flächenreduzierung bedürfe es einer gemeinsamen Zielsetzung des Bundes. Die Ressorts seien wegen ihrer Organisationshoheit und aus Gründen der Akzeptanz und Transparenz in geeigneter Form einzubeziehen. Das BMF könne das Programm mit Unterstützung der BImA umsetzen. Dabei sei darauf zu achten, dass vornehmlich unwirtschaftliche Anmietungen aufgegeben werden und freiwerdende Büroflächen im Eigentum der BImA eigenständig verwertbar seien.

22.4 Abschließende Würdigung

Trotz der positiven Haltung des BMF zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist noch nicht absehbar, wie es sie umsetzen will. Zwar will das BMF kurzfristig neue Richtlinien einführen, sieht aber noch offene Fragen bei deren Anwendung.

Es sieht sich zudem nicht in der Lage, ein übergreifendes Programm zur Flächenreduzierung ohne weiteren Impuls aufzustellen und umzusetzen. Dabei verkennt es, dass es sowohl die möglichen Einsparungen von Haushaltsmitteln als auch das Bundes-Klimaschutzgesetz zum Handeln verpflichten. Aufgabe des BMF ist es daher, in Abstimmung mit den Ressorts ein Programm zur Flächeneinsparung zu erarbeiten und mit Unterstützung der BImA die Umsetzung sicherzustellen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten sowohl die neuen Richtlinien für die Büroflächenplanung als auch das Programm zur Flächenreduzierung einfach gehalten werden. Die oben genannten Beispiele zeigen, dass unterschiedliche Modelle wie prozentuale Abschläge oder Höchstflächen pro Person denkbar sind. Die Vorgaben sollten eine möglichst große Eigenverantwortung und Flexibilität der Ressorts in der Umsetzung ermöglichen.

Wenn der Bund seine Büroflächen schnell und spürbar reduziert, wird er unnötige Ausgaben vermeiden, dadurch den Bundeshaushalt entlasten und den Zielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes näherkommen. Der bisherige Trend, die Büroflächen auszuweiten, muss umgekehrt werden.