



Abschließende Mitteilung

an die Verwaltung des Deutschen Bundestages

über die Prüfung

Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Teilprüfung I: Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung

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/I

15. Mai 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	10
2	Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung	11
2.1	Sachverhalt	11
2.2	Würdigung	15
2.3	Empfehlung	15
2.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	16
2.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	17
3	Anmietung von Liegenschaften	20
3.1	Sachverhalt	20
3.2	Würdigung	22
3.3	Empfehlung	22
3.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	23
3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	24
4	Entwicklung von Alternativen zur Bedarfsdeckung	25
4.1	Sachverhalt	25
4.2	Würdigung	26
4.3	Empfehlung	27
4.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	27
4.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	28
5	Fiskaltransparenz bei Bauinvestitionen für den Deutschen Bundestag	29

5.1	Rahmenbedingungen	29
5.2	Sachverhalt	30
5.3	Würdigung	31
5.4	Empfehlung	32
5.5	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	32
5.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung	33
6	Aufgabenwahrnehmung des Sekretariats der Bau- und Raumkommission des Ältestenrates	34
6.1	Sachverhalt	34
6.2	Würdigung	35
6.3	Empfehlung	36
6.4	Stellungnahme der Bundestagsverwaltung	36
6.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	37
7	Fazit	37

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG *Abgeordnetengesetz*

B

Bau- und Raumkommission *Kommission des Ältestenrates für Bau- und Raumangelegenheiten*

BBR *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BlmA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

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

Bundestagsverwaltung *Verwaltung des Deutschen Bundestages*

D

DIP *Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien*

G

GIS *Gebäudeinformationssystem*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HRB *Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes*

M

Mitglieder *Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB)*

R

RBBau *Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes*

RTG *Reichstagsgebäude*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Liegenschaftsmanagement der Verwaltung des Deutschen Bundestages (Bundestagsverwaltung) geprüft. Die erste Teilprüfungsmitteilung behandelt Aspekte zur zentralen Bedarfsanalyse und -planung durch die Bundestagsverwaltung. Die Bundestagsverwaltung hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Der Auftrag der Bundestagsverwaltung ist, die Mitglieder des Deutschen Bundestages (Mitglieder) so zu unterstützen, dass sie ihre Aufgaben optimal wahrnehmen können. Die Bundestagsverwaltung verzichtete bisher jedoch auf eine Raumbedarfsanalyse mit nach Nutzergruppen (Mitglieder, deren Mitarbeiter, Verwaltungsbeschäftigte usw.) differenzierten Anforderungen. Sie stellte die Forderung an die Bauverwaltung, alle Räume, unabhängig von der späteren Nutzung, immer nach dem herausgehobenen Standard der Mitglieder und der Fraktionen bereitzustellen.

Die Bundestagsverwaltung sollte eine Raumbedarfsanalyse erstellen, in der sie alle Nutzergruppen differenziert und getrennt voneinander betrachtet. Durch eine passgenauere Raumplanung ließen sich Flächen bei der Bundestagsverwaltung einsparen, die zu mehr Flächen für die Büros der Mitglieder führen könnten. Dies kann zu einer besseren und vor allem schnelleren Umsetzung der Bereitstellung eines vierten Raumes für die Mitglieder führen.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen entgegnet, dass sie parlamentsspezifische Anforderungen berücksichtigen müsse. Sie handele wirtschaftlich. Vor Bundestagswahlen sei eine sachgerechte, belastbare Ermittlung des Flächen- und Raumbedarfs erheblich erschwert, nach Bundestagswahlen hätten Aufwüchse sie gezwungen, kurzfristig und flexibel zu reagieren. Eine starre vorgegebene Nutzung sei nicht praktikabel und nicht umsetzbar. Es sei im Ergebnis wirtschaftlicher, bei Baumaßnahmen im Regelfall den gehobenen Abgeordneten-Standard zu planen.

Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung zur fehlenden Nutzergruppen-spezifischen Ausweisung des Raum- und Flächenbedarfs überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Bundestagsverwaltung sehr wohl frühzeitig treffgenauere Annahmen zur Nutzung ihrer Räume machen kann. Die Nutzergruppen stehen weitgehend fest. Denn sowohl für die gesetzliche Mindestzahl des Bundestages von bisher 598 Mitgliedern und deren Beschäftigte als auch für die (größte) Nutzergruppe der „Verwaltungsmitarbeiter“ kann die Bundestagsverwaltung detailliert planen und darstellen, wie sich Veränderungen des Deutschen Bundestages auf die einzelnen Nutzergruppen auswirken würden. Die auch für die Bundestagsverwaltung geltenden haushalts- und baufachlichen Verwaltungsvorschriften des Bundes bieten dazu geeignete Werkzeuge. Die pauschal vorgetragene Behauptung, bei der Raumbedarfsdeckung wirtschaftlich zu handeln, überzeugt ebenfalls nicht.

Die Bundestagsverwaltung bleibt aufgefordert, bereits bei der Planung von Bau- und Unterbringungsmaßnahmen die regulativen und methodischen Standards zur Begründung der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Erst eine Raumbedarfsanalyse und -planung bietet eine solide Grundlage, um die parlamentarischen Gremien zu beraten. Dies auch dahingehend, Flächen auch Nutzergruppen-spezifisch zu planen und zu bauen und nicht pauschal den höheren und teureren Abgeordneten-Standard zugrunde zu legen.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Zur Analyse des Raum- und Flächenbedarfs behält er sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. (Textziffer 2)

- 0.2 Die Bundestagsverwaltung beabsichtigt mit der Fertigstellung des sogenannten Luisenblock Ost auf die Anmietung von teilweise sehr teuren Mietliegenschaften in Berlin Mitte zu verzichten. Jedoch werden alle bisherigen Anmietungen zeitlich bereits vor der Übernahme des Luisenblock Ost auslaufen. Ohne eine Raumbedarfsanalyse kann sie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht planen, wie sie diese wegfallenden Flächen in der Zwischenzeit – bis zum Bezug des Luisenblock Ost – ersetzen wird. Insbesondere kann sie sonst noch nicht verlässlich ihren Anmietungsbedarf für die Zukunft abschätzen. Vor weiteren Anmietungen muss die Bundestagsverwaltung zukünftig zudem den förmlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit dieser meist auf Jahre angelegten Vertragsbindung mit finanzwirksamer Bedeutung erbringen.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Sie habe Büroflächen auf Grund jeweils konkreter und nicht vorhersehbar aufgetretener Erfordernisse (insbesondere erhöhter Raumbedarf nach der Vergrößerung des Parlaments) angemietet. Zum Abschluss der Mietverträge hätte sie sich hinsichtlich deren Laufzeit nicht an der Fertigstellung der Baumaßnahme „Luisenblock Ost“ orientieren können, da deren Fertigstellung nicht hinreichend belastbar planbar sei. Entsprechend ihrer „konzeptionellen Überlegungen“ habe kein Risiko eines möglichen Leerstandes während des Zeitraums der Anmietungen bestanden. Sie könne in den nächsten zwei bis fünf Jahren Mitliegenschaften aufgeben, da die Bauvorhaben Erweiterungsbau Elisabeth-Lüders-Haus, Schadowstraße 4, Neustädtische Kirchstraße 4-5 und Elisabeth-Selbert-Haus fertiggestellt würden. Sie würde „die Anpassung der Mietverträge dahingehend regelmäßig überprüfen und entsprechend ausrichten.“

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, künftig vor weiteren Anmietungen förmliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (und dabei insbesondere die Kosten für Errichtung und Rückbau von Sicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen), ist die Bundestagsverwaltung nicht entgegengetreten. Sie sollte sich zukünftig bei weiteren Verlängerungen der Mietverträge an der Fertigstellung der bundestageeigenen Liegenschaften ausrichten. Dabei ist es notwendig, dass die Bundestagsverwaltung eine Raumbedarfsanalyse erstellt, um Anmietungen auf ihre Notwendigkeit hin prüfen zu können. In die Raumbedarfsanalyse sollte sie die von ihr genannten „konzeptionellen Überlegungen“ aufnehmen und daraus ein einheitliches

und konsistentes Liegenschaftskonzept für sich und die Mitglieder des Deutschen Bundestages entwickeln. Sie sollte auch darlegen, inwieweit die derzeit bestehenden Anmietungen bis zur Fertigstellung der in Bau befindlichen Liegenschaften und des Luisenblock Ost notwendig sind und wie sie den Bedarf bis dahin decken will.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. (Textziffer 3)

- 0.3 Bei der Deckung des Raum- und Flächenbedarfs muss die Bundestagsverwaltung unter anderem auch Veränderungen beispielsweise der Anzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages zum Wechsel jeder Wahlperiode berücksichtigen. Ferner muss sie auch bei der Herleitung künftiger Raum- und Flächenbedarfe für ihre eigene Aufgabenwahrnehmung veränderte Formen der Arbeitsorganisation einbeziehen. Die Bundestagsverwaltung wird den Anforderungen an ein effizientes, modernes Liegenschaftsmanagement insoweit nur teilweise gerecht. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alsbald eine umfassende Szenario-Planung für den künftigen Raum- und Flächenbedarf des gesamten Deutschen Bundestages aufzustellen und diese Dokumentation regelmäßig fortzuschreiben.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen an die Tätigkeit von Beschäftigten einer Parlamentsverwaltung nicht mit denen von Beschäftigten einer herkömmlichen Behörde oder einem Ministerium vergleichbar seien. Daher ließen sich Arbeitsformen, die in anderen Behörden ggf. zu den beschriebenen Einsparungen von Büroraum führten, nicht ohne weiteres übertragen. Sie sei in erheblichem Umfang als unmittelbarer Dienstleister für die Abgeordneten, die Fraktionen und den Parlamentsbetrieb insgesamt tätig.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung der Bundestagsverwaltung. Zwar unterscheiden sich Teile der Aufgaben einer Parlamentsverwaltung von anderen Behörden und es kommen nicht alle Tätigkeiten für neue Arbeitsformen wie etwa Telearbeit oder ortsflexibles Arbeiten infrage. Darin unterscheidet sich die Bundestagsverwaltung aber auch nicht von anderen Behörden. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Umstellung auf moderne Arbeitsformen Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen stellt. Die Bundestagsverwaltung sollte sich dem jedoch aktiv stellen und die Erfahrungen aus der Pandemie nutzen. Gerade die Bundestagsverwaltung sollte nicht Gefahr laufen, hinter dem zurückzubleiben, was sich zunehmend auf allen Ebenen des föderalen Staates als Standard etabliert.

Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab. Er behält sich ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor. (Textziffer 4)

- 0.4 Bis zum Ende der 2030er-Jahre sollen für weitere Neubauten des Deutschen Bundestages rund 1,5 Mrd. Euro ausgegeben werden. Hinzu kommen Ausgaben für die Instandhaltung der bestehenden Liegenschaften. Durch eine Etatisierung in mehreren Einzelplänen unter einer Vielzahl unterschiedlicher Zweckbestimmungen und durch zahlreiche Beteiligte im Verfahren der Haushaltsplanung, -ausführung und

Rechnungslegung ist die geforderte Transparenz der Haushaltsansätze für das Liegenschaftsmanagement des Deutschen Bundestages erschwert. Der Bundesrechnungshof hat der Bundestagsverwaltung empfohlen, für alle Liegenschaftsobjekte ungeachtet ihrer Etatisierung die Haushaltsansätze für Errichtung und den laufenden Betrieb zusammenzustellen.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes würde nicht der durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegten Veranschlagung entsprechender Mittel im Bundeshaushalt entsprechen und Beschlüssen parlamentarischer Gremien in diesem Bereich zuwiderlaufen. Ausgaben für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Parlaments seien nicht im Einzelplan 02, sondern beim zuständigen Bundesbauministerium zu veranschlagen. Insofern könne sie die vom Bundesrechnungshof für erforderlich gehaltene Änderungen nicht vornehmen. Diese müssten ggf. (haushalts-)politisch vorgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundestagsverwaltung nicht. Ungeachtet haushaltsmethodischer Veranschlagungspraxis sollte die Bundestagsverwaltung die ihr bereits durch die Planungsvorgaben aus der Bau- und Raumkommission des Ältestenrates bekannten Ansätze bzw. verausgabten Haushaltsmittel für den gesamten Liegenschaftsbereich des Deutschen Bundestages periodisch strukturiert zusammenstellen. Es handelt sich um sehr hohe investive Ansätze für die Bauten des Deutschen Bundestages. Die Ausgaben in diesem Bereich steigen stark. Eine solche einzelplanübergreifende Zusammenstellung kann ihr verwaltungsintern z. B. als Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und den darauf basierenden finanzwirksamen Entscheidungen dienen. Sie hätte damit auch ein geeignetes Instrument, um den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und den Ältestenrat mit seinen Kommissionen bei ihren Entscheidungen in eigener Sache zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof wird Aspekte zur Fiskaltransparenz der Liegenschaftsausgaben für den Deutschen Bundestag ggf. in seine jährliche Berichterstattung zur Haushaltsanalyse einbeziehen. (Textziffer 5)

- 0.5 Das im Liegenschaftsreferat der Bundestagsverwaltung eingerichtete Sekretariat der Kommission des Ältestenrates für Bau- und Raumangelegenheiten (Bau- und Raumkommission) soll die Mitglieder der Kommission bei ihren Beratungen unterstützen. Trotz der Vielzahl unterschiedlicher Beratungsthemen fehlt eine konsistente, transparente und aktuelle Übersicht zu den Beratungen und Beschlüssen der Kommission. Die Mitglieder der Kommission müssen sich darauf verlassen können, dass die Unterstützungsprozesse im Hintergrund ihren Anforderungen jederzeit entsprechen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Prozesse im dem zur Unterstützung der Bau- und Raumkommission eingerichteten Sekretariat stärker zu strukturieren, zu dokumentieren und transparent zu regeln und auch schon auf organisatorischer Ebene eine umfassende Information der Mitglieder der Kommission sicherzustellen, wie sie in anderen Ausschüssen üblich ist.

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erwidert, dass aus ihrer Sicht alle Mitglieder der Bau- und Raumkommission über das Sekretariat der Kommission immer einen umfassenden Zugang zu den beratungsrelevanten Unterlagen hätten. Sie hat bestätigt, dass es für die Arbeit der Sekretariate von Kommissionen bislang keine allgemeinen Regelungen und Leitfäden gäbe. Eine Verpflichtung zur Anwendung bereits vorhandener Regelungen für die Ausschussekretariate insbesondere im Gesetzgebungsverfahren könne sie nicht ableiten. Diese vorhandenen Regelungen seien zudem für die Beratungsgegenstände der Bau- und Raumkommission nicht geeignet und umsetzbar. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum Aufbau einer Beschlusssammlung im Sekretariat der Bau- und Raumkommission will die Bundestagsverwaltung künftig umsetzen. Zukünftig will sie die Beschlüsse auch in ein Sekretariats-Informationssystem einbinden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundestagsverwaltung der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und in einem ersten Schritt eine Beschlusssammlung anlegen und diese in ein Informationssystem einbinden will. Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung zu einem bislang fehlenden Regelwerk für die Arbeit der Sekretariate von Kommissionen und der Nichtanwendbarkeit von bekannten Regelungen und Leitfäden aus der Arbeit der Sekretariate von Ausschüssen und anderen parlamentarischen Sondergremien überzeugen hingegen nicht. Der Bundesrechnungshof bekräftigt nochmals seine Empfehlung, dass die Bundestagsverwaltung alle Möglichkeiten ausschöpfen sollte, um die Mitglieder der parlamentarischen Kommission umfassend zu informieren: Hierzu gehören ein entsprechendes Regelwerk für das organisatorische Umfeld des Sekretariats, eine vollständige und transparente Dokumentation und eine geeignete informationstechnische Ausstattung.

Der Bundesrechnungshof behält sich ein Nachfrageverfahren sowie ggf. eine Kontrollprüfung zu diesem Themenkomplex vor. (Textziffer 6)

- 0.6 Die einzelnen Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Bundestagsverwaltung nun eine umfassende und strukturierte Raumbedarfsanalyse erstellen sollte. Damit hätte sie eine solide faktenbasierte Grundlage für alle Entscheidungen der Verwaltung selbst und für die Beratung und Entscheidungsfindung der Mitglieder. So kann sie insbesondere auch sicherstellen und belegen, dass sie alle Möglichkeiten ausschöpft, um das über zwölf Jahre alte Vier-Raum-Konzept für die Mitglieder so schnell wie möglich umzusetzen. (Textziffer 7)

1 Ausgangslage

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 hier vorliegende erste Teilprüfungsmitteilung behandelt Aspekte zur zentralen Bedarfsanalyse und -planung durch die Bundestagsverwaltung.¹

Nach dem Eröffnungsgespräch am 6. August 2020 hat der Bundesrechnungshof bis zum 12. August 2021 örtlich erhoben und im Nachgang weitere Unterlagen angefordert. Wegen der Corona-Pandemie hat er seine örtlichen Erhebungen bei der Bundestagsverwaltung auf ein unbedingt notwendiges Minimum eingeschränkt. Soweit möglich, hat er Informationen im schriftlichen Verfahren erbeten. Die Beauftragten führten Gespräche mit Beschäftigten aus verschiedenen Referaten, insbesondere dem Referat für Bauplanung und Liegenschaften (BL 1), dem Referat für Gebäudetechnik (BL 3) sowie dem Parlamentssekretariat (PD 1). Zuletzt hat der Bundesrechnungshof die erhobenen Sachverhalte mit der Bundestagsverwaltung in einem Gespräch am 15. August 2022 ausführlich erörtert.

Am 12. Oktober 2022 hat der Bundesrechnungshof die erste Teilprüfungsmitteilung übersandt. Die Bundestagsverwaltung hat hierzu sowie zur zeitgleich übersandten zweiten Teilprüfungsmitteilung mit Schreiben vom 16. Januar 2023 umfänglich 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.

¹ Vgl. auch Bundesrechnungshof – Gz.: I 2 - 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)).

2 Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung

2.1 Sachverhalt

Rahmenbedingungen

Zu Beginn des Jahres 2023 besaß der Deutsche Bundestag insgesamt 32 Liegenschaften in Berlin. Diese wurden insgesamt von 8 171 Personen genutzt, davon 736 Mitglieder des Bundestages mit 2 871 Beschäftigten, 1 121 Beschäftigte der Fraktionen, 3 143 Beschäftigte der Bundestagsverwaltung sowie etwa 300 Externe (vgl. Anlage 3a). In einigen Liegenschaften überließ er Teile Dritten zur Nutzung.² Weitere Liegenschaften des Deutschen Bundestages befanden sich zudem in vier Bauvorhaben in Errichtung.³ Neben den Liegenschaften am Parlamentssitz in Berlin unterhält der Deutsche Bundestag ein Verbindungsbüro in Brüssel.

Der Raumbedarf des Deutschen Bundestages ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Bereits der 19. Deutsche Bundestag war im Vergleich zur vorangegangenen Wahlperiode deutlich größer. Der am 26. September 2021 gewählte 20. Deutsche Bundestag ist nochmals um 27 Mitglieder⁴ auf nunmehr 736 Mitglieder angewachsen.⁵

Amtsausstattungsanspruch der Abgeordneten

Die Mitglieder haben gemäß § 12 Abgeordnetengesetz (AbgG) Anspruch auf eine Amtsausstattung. Diese hat für die unabhängige Ausübung ihres Mandats maßgebliche Bedeutung. Die gesetzlichen Ausstattungsansprüche muss die Bundestagsverwaltung als sogenannte Sachleistungen erfüllen. Daneben ist eine den Anforderungen des Parlaments gerecht werdende Gebäudeinfrastruktur essenziell für die Funktionsfähigkeit des Parlaments. Ohne bauliche Erneuerung in diesem Bereich würden „wesentliche Staatsinteressen beeinträchtigt“.⁶

² Vgl. auch Bundesrechnungshof – Gz.: I 2 - 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)).

³ Vgl. Auswertung aus der Datenbank „Gebäudeinformationssystem – GIS“ des Deutschen Bundestages (Flächenübersicht insgesamt), Stand 31. August 2022, siehe hierzu auch Darstellung in Karte in Anlage 1.

⁴ 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.

⁵ Vgl. Darstellung der Entwicklung in Anlage 2.

⁶ Vgl. Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. Oktober 2021, Drucksache Haushaltsausschuss 19/8968: Begründung überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung bei Kapitel 0212 Titel 712 56 (Baumaßnahmen).

Die Parlamentsbauten sollen zudem einen positiven Beitrag für die Außendarstellung des Parlaments leisten.⁷

Zur Amtsausstattung gehört gemäß § 12 Absatz 4 AbgG ein Büro am Sitz des Deutschen Bundestages. Dieses soll eine Größe von 54 m² haben und besteht derzeit grundsätzlich aus drei Räumen/Raumeinheiten für die Mitglieder und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Baukommission des Ältestenrates hatte bereits im Jahr 1999 beschlossen, dass das sogenannte Drei-Raum-Konzept für Abgeordnete mit dem Umzug von Bonn nach Berlin umgesetzt wird. Schon im Jahr 2010 stellte der Vorsitzende der Kommission des Ältestenrates für Bau- und Raumangelegenheiten nach einer Diskussion in der Kommission fest, dass in dem Gebäude Dorotheenstraße 97/Wilhelmstraße 65 - 66 mit der Umsetzung eines Vier-Raum-Konzepts begonnen werden solle. Die Umsetzung des Konzepts sei wegen der aktuellen Raumsituation – es standen und stehen noch nicht genügend Flächen zur Verfügung – jedoch nicht zwingend und liege im Ermessen der jeweiligen Fraktion. Zukünftig sollten die Abgeordneteneinheiten jedoch aus je vier Büroraumeinheiten bestehen. Zwar lag der Bundestagsverwaltung ein ausdrücklicher förmlicher parlamentarischer Beschluss zur Umsetzung des Vier-Raum-Konzepts im August 2022 noch nicht vor. Die Bundestagsverwaltung interpretierte das Ergebnis der Beratungen in der Sitzung der Kommission des Ältestenrates für Bau- und Raumangelegenheiten aus dem Jahr 2010 jedoch als Auftrag, mit der Umsetzung des Vier-Raum-Konzeptes zu beginnen. Die Bundestagsverwaltung muss die Büros einrichten und mit einer leistungsfähigen Informations- und Kommunikationstechnik ausstatten.⁸

Planungs- und Konzeptentwicklung im Rückblick

Um nach dem Parlamentsumzug von Bonn⁹ nach Berlin einen Überblick über die aktuelle und künftige Anzahl an Raumeinheiten zu haben, wies die Bundestagsverwaltung in dem Konzept zur mittel- und langfristigen Unterbringung des Deutschen Bundestages im Jahr 2004 erstmals den Raumbedarf für die Mitglieder und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Fraktionen und die Verwaltung in Berlin aus und stellte diesen Bedarf den zur Verfügung stehenden Raumressourcen gegenüber. Dabei ging sie nicht nur auf die bestehenden, sondern auch auf die damals im Bau befindlichen und die geplanten Liegenschaften ein.

Die Bundestagsverwaltung erstellte in den darauffolgenden Jahren drei Vorlagen mit konzeptionellen Überlegungen zu Teilaspekten des Liegenschaftsmanagements. Zuletzt im November 2018 (Konzept 2018), vornehmlich als Beratungsunterlage zur Bebauung des Areals „Luisenblock Ost“ für eine Sitzung der Bau- und Raumkommission.

⁷ Vgl. Darstellung Deutscher Bundestag „Architektur – Bauwerke“ unter <https://www.bundestag.de/besuche/architektur/bauwerke> (Abruf am 5. Mai 2023).

⁸ Vgl. § 12 Absatz 4 AbgG

⁹ Die Bundestagsverwaltung war in Bonn auf nahezu 100 Liegenschaften im Stadtgebiet verteilt. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen des Deutschen Bundestages wurde dadurch deutlich erschwert.

In dem Konzept 2018 zeigte die Bundestagsverwaltung auf, dass der Deutsche Bundestag erst mit der avisierten Fertigstellung einer neuen, großen bundeseigenen Liegenschaft (Luisenblock Ost) Mitte der 2030er-Jahre den Raumbedarf der Mitglieder¹⁰, der Fraktionen und der Verwaltung sowie an Sitzungs- und Besprechungsräumen langfristig decken kann.

Bei der Planung von Baumaßnahmen nach den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes – RBBau ist die Bundestagsverwaltung in ihrer Rolle als Nutzer insbesondere umfänglich zuständig für die Bedarfsanalyse und -planung.¹¹ Bei einigen Großen Baumaßnahmen verzichtete sie gegenüber der zuständigen Bauverwaltung auf die gemäß RBBau erforderliche, formelle Raumbedarfsanalyse mit detaillierten Angaben zur künftigen Nutzung. Sie begründete dies mit dem Hinweis, dass die dem Deutschen Bundestag zur Nutzung zur Verfügung stehenden Gebäude und Raumbereiche

- der Unterbringung der Mitglieder und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- der Unterbringung der Fraktionen des Deutschen Bundestages und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
- der Unterbringung der Bundestagsverwaltung dienen.

Außerdem wies sie darauf hin, dass die Zahl der Nutzer des parlamentarischen Bereichs und auch die Verteilung der Nutzer auf die verschiedenen Liegenschaften permanenten Änderungen unterläge, nicht nur aus Anlass des Wahlperiodenwechsels. Der Raumbedarf des Deutschen Bundestages sei ohnehin nicht wie in der Verwaltung üblich, nach Stellenplänen ermittelbar. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) stellte mit Schreiben vom 5. Juli 2012 klar, dass grundsätzlich die RBBau auch für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Deutschen Bundestages gilt, wobei die spezifischen Belange des Deutschen Bundestages als Verfassungsorgan zu berücksichtigen sind. Es ist für jede Baumaßnahme der Raumbedarf analog Muster 13 RBBau (Raumbedarfsplan) darzulegen, auch wenn dem kein Stellenplan nach Muster 12 RBBau (Stellenplan) zugrunde gelegt werden kann. Der parlamentarische Wille wird dokumentiert.

Nutzergruppen

In den bisher erstellten Konzepten finden sich keine nach Nutzergruppen (Mitglieder mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Fraktionsverwaltung und Bundestagsverwaltung) differenzierten Anforderungen an die Ausstattung und Nutzung der vorhandenen Räume (Raumbedarfsanalyse). Die Bundestagsverwaltung verzichtete bei ihren Planungen ausdrücklich auf differenzierte Raumforderungen für die unterschiedlichen Nutzergruppen.

¹⁰ Insbesondere aufgrund der Umsetzung des angestrebten sogenannten Vier-Raum-Konzeptes.

¹¹ Vgl. RBBau, Abschnitte D bzw. E, Nummern 2 bzw. 2.2.1 in der bis 30. September 2021 geltenden Fassung: „Bedarfsplanung“. Erstellung einer quantitativen und qualitativen Bedarfsanforderungen nach Muster 13. Die Bedarfsplanung dient der Ermittlung und Erläuterung des Bedarfs als wesentliche Grundlage für die weiteren Untersuchungen und Planungen. Der Nutzer muss die Anforderungen eindeutig und abschließend definieren. In der ab dem 1. Oktober 2022 geltenden Fassung der RBBau ist die Bedarfsplanung des Nutzers in Abschnitt C Nummer 4 dargestellt.

Stattdessen forderte sie im bundestageeigenen „Handbuch“ von der Bauverwaltung, alle Räume unabhängig von der späteren Nutzung, immer nach dem herausgehobenen Standard der Mitglieder und Fraktionen bereitzustellen.¹² Dies betrifft vor allem den im Vergleich zu Büros der Bundestagsverwaltung größeren Flächenbedarf von Büros der Mitglieder. Auch sind Abgeordnetenbüros grundsätzlich mit einem Waschtisch ausgestattet. Aktuellere Planungen für Bürogebäude des Deutschen Bundestages hat die Bundestagsverwaltung nach dem Grundsatz der flexiblen Nutzbarkeit – sowohl durch die Bundestagsverwaltung als auch durch Mitglieder – umgesetzt. Zu diesem Zweck werden bereits im Rahmen der Planung Leitungssysteme für eine mögliche Nachrüstung von Waschbecken berücksichtigt, auch wenn das jeweilige Gebäude zunächst für eine Nutzung durch die Bundestagsverwaltung vorgesehen ist. In den nächsten 10 bis 15 Jahren müssen nach Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die Trinkwasserinstallationen in allen Liegenschaften erneuert und an die aktuellen Hygienevorschriften angepasst werden. In diesem Kontext formulierte die Bauverwaltung die Frage, ob in der Abgeordnetenliegenschaft Wilhelmstraße 60 künftig aus wirtschaftlichen und ökologischen Erwägungen heraus nicht auf die flächendeckende Ausstattung mit Waschbecken verzichtet werden könnte. Da die Liegenschaft Wilhelmstraße 60 in der 20. Wahlperiode nicht mehr als Abgeordnetenliegenschaft, sondern durch die Bundestagsverwaltung genutzt wird, hat die Bau- und Raumkommission entschieden, die Waschtische zurückzubauen und Teeküchen vorzusehen.

Zwar sind bereits jetzt die Mitglieder grundsätzlich in der Nähe des Reichstagsgebäudes¹³ untergebracht, Beschäftigte der Verwaltung auch in weiter entfernten¹⁴ oder in älteren¹⁵ Objekten.

Die Bundestagsverwaltung verzichtete jedoch darauf, den Raumbedarf für die verschiedenen Nutzergruppen standortbezogen zu differenzieren. So legte sie beispielsweise nicht fest, welche Teile der Bundestagsverwaltung zur Unterstützung und Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs zwingend in räumlicher Nähe zum Reichstagsgebäude unterzubringen sind, und für welche es aufgrund ihrer Aufgaben nicht notwendig ist.

¹² Vgl. Handbuch des Deutschen Bundestages für die Durchführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauvorhaben in Liegenschaften des Deutschen Bundestages. Vorgaben für die Planung und Ausführung (Januar 2017, zuletzt überarbeitet Oktober 2017), dort z. B. Anlage 3, „Anforderungsraumbuch“, Nummer 1 „Vorbemerkung“ und Nummer 2.1 „Standardbüroraum“,

- 001 – Allgemeine Nutzungsanforderungen (Standardbüroraumgröße: 17 bis 19 m², Mindestbreite 3,6 m, ... flexible Büronutzung: Berücksichtigung bei der technischen Ausstattung, dass eine Nutzung des Gebäudes durch Abgeordnete nachträglich mit überschaubarem Aufwand und kurzfristig möglich ist, ... Regalstellfläche für mindestens 12 lfm. Akten),
- 007 – Baukonstruktive Einbauten (... abschließbare Einbauschränke für Akten ... Möglichkeit für die Nachrüstung mit Waschbecken oder Garderobe sowie (bei Abgeordnetennutzung) die Möglichkeit für die Nachrüstung mit Waschbecken und Kühlschrank),
- 010 – Abwasser-, Wasseranlagen (Flexible Büronutzung: Vorhaltung für Wasser, Abwasser, Waschbecken in jedem Büroraum).

¹³ Insbesondere im Jakob-Kaiser-Haus, Paul-Löbe-Haus, Matthias-Erzberger-Haus, Wilhelmstraße 60, 64, 65.

¹⁴ Z. B. Alt-Moabit 101.

¹⁵ Z. B. Bunsenstraße 2, Schiffbauerdamm 17.

2.2 Würdigung

Die Bundestagsverwaltung hat den Auftrag, die Mitglieder so zu unterstützen, dass sie ihre Aufgaben optimal wahrnehmen können. Mit ihrem Verzicht auf nach Nutzergruppen differenzierten Anforderungen an die Ausstattung und Nutzung der vorhandenen Räume und der Forderung an die Bauverwaltung, alle Räume unabhängig von der späteren Nutzung immer nach dem herausgehobenen Standard der Mitglieder und Fraktionen bereitzustellen, veranlasste die Bundestagsverwaltung die unwirtschaftlichste Variante. Sie verzichtete zudem darauf, den Raumbedarf für die verschiedenen Nutzergruppen standortbezogen zu differenzieren. So legte sie z. B. nicht fest, welche Teile der Bundestagsverwaltung zur Unterstützung und Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs zwingend in räumlicher Nähe zum Reichstagsgebäude unterzubringen sind und welche nicht.

Von den bestehenden Liegenschaften kommt ein Teil nur für die Nutzung durch die Bundestagsverwaltung infrage. Auch die Planung aller Bauvorhaben nach dem hohen „Abgeordnetenstandard“ halten wir ohne Konzeptionen zur späteren Nutzung nicht für notwendig. Die Beschäftigten der Verwaltung des Deutschen Bundestages benötigen überwiegend nicht diesen Standard, sodass sich Bauvorhaben bei Vorliegen einer Raumbedarfsanalyse kostengünstiger und einfacher realisieren ließen. Die Umwandlung der Liegenschaft Wilhelmstraße 60 von einer Abgeordneten- zu einer Verwaltungsliegenschaft zeigt dies deutlich. Eine frühzeitige Festlegung auf die Art der Liegenschaft hätte den Planungsaufwand und damit die Ausgaben reduziert. Schließlich bietet eine Raumbedarfsanalyse die Möglichkeit zu differenzieren und kann – im Hinblick auf den abweichenden Standard der Bundestagsverwaltung – zu einer effizienteren Nutzung der Fläche führen. Dies könnte insbesondere dazu führen, dass die Verwaltung weniger Fläche benötigt und so mehr Flächen für Büros von Mitgliedern zur Verfügung stehen, sodass das Vier-Raum-Konzept für die Mitglieder schneller umgesetzt werden könnte.

2.3 Empfehlung

Bezogen auf das gesamte Liegenschaftsmanagement muss die Bundestagsverwaltung künftig sicherstellen, dass sie den Flächen- und Raumbedarf sachgerecht und passgenau ermittelt und die baufachlichen Verwaltungsvorschriften des Bundes beachtet. Dafür sollte die Bundestagsverwaltung eine Raumbedarfsanalyse erstellen, in der sie alle Nutzergruppen differenziert und getrennt voneinander betrachtet. So kann sie reagieren, wenn sich Raumbedarfe ändern, beispielsweise bei einer Veränderung der Anzahl der Mitglieder nach einer Bundestagswahl. Die Bundestagsverwaltung sollte vor jeder Baumaßnahme die Nutzergruppe (z. B. Mitglieder oder Verwaltung) festlegen, die künftig die Liegenschaft nutzen soll. Sie muss die Raumbedarfsanalyse regelmäßig überprüfen und entsprechend den sich verändernden Gegebenheiten fortschreiben.

2.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass unsere Ausführungen und Bewertungen die spezifischen Anforderungen, die an die Liegenschaftsverwaltung eines Parlaments gestellt würden, außer Betracht ließen. Die darauf aufbauenden Empfehlungen seien daher aus ihrer Sicht, wenn überhaupt, nur bedingt umsetzbar und im Ergebnis nicht zielführend. Entgegen der Darstellung des Bundesrechnungshofes handele sie unter den gegebenen, „durchaus herausfordernden Rahmenbedingungen“ wirtschaftlich.

Eine frühzeitige und konkrete Raumbedarfsanalyse und -planung im Hinblick auf die Art und Weise der späteren Nutzung, Nutzergruppen und Standort, könne bei Baumaßnahmen von herkömmlichen Behörden oder auch Ministerien sinnvoll und auch praktikabel sein. Denn dort seien belastbare mittel- und langfristige Planungen zu Größe und Strukturen möglich. Dies ließe sich aber nicht „eins zu eins“ auf den Deutschen Bundestag übertragen, da dieser nicht entsprechend eines Stellenplanes wachse oder sich verändere.

So sei im Vorfeld von Wahlen nicht prognostizierbar, ob und wenn ja, in welchem Umfang sich das Parlament vergrößere. Dies erschwere eine sachgerechte, belastbare Ermittlung des Flächen- und Raumbedarfs erheblich. Insbesondere die Aufwüchse der Anzahl der Abgeordneten nach den Wahlen in den Jahren 2013 und 2017 und die sich daraus zwingend ergebene Notwendigkeit, kurzfristig und flexibel auf die sich verändernden Anforderungen an die Art der Raumnutzung reagieren zu können, etwa durch den Wechsel der Nutzung durch Abgeordnete und der Verwaltung, verdeutliche, dass eine von vornherein konkret festgelegte und damit „starre“ Nutzung der Räume nicht praktikabel und damit auch nicht umsetzbar sei. Selbst wenn die Bundestagsverwaltung eine derartige frühzeitige Planung vornehmen wollte, würde diese stets unter dem Vorbehalt sich kurzfristig verändernder Umstände und entsprechender Beschlüsse parlamentarischer Gremien stehen.

Wie die Bundestagsverwaltung bereits dargelegt habe, komme es bei der Belegung von Liegenschaften insbesondere zu Beginn einer Wahlperiode häufig zu Wechseln zwischen Abgeordneten und Verwaltung als Nutzer. Nach dieser Erfahrung sei es zwingend erforderlich, „im Sinne einer den jeweiligen Entwicklungen und Bedürfnissen des Parlaments angepassten Nutzung in angemessenem Umfang eine Eignung für Abgeordnete sicherzustellen.“ Für den Nutzerwechsel von Liegenschaften führt die Bundestagsverwaltung fünf Beispiele aus den

vergangenen 23 Jahren an.¹⁶ Auch sei es bei Liegenschaften mit einer durchgängigen Bürogröße von 18 m² (Neubauten) bislang noch nicht zu einem Wechsel von einer Abgeordnetenliegenschaft zu einer Verwaltungsliegenschaft gekommen. Dies sei auch zukünftig nicht zu erwarten. Dagegen sei die Nutzung einer vormals durch die Verwaltung genutzten Liegenschaft durch Abgeordnete eher die Regel.

Es träfe nicht zu, dass die Verwaltung bei der Bauplanung generell nicht die spätere Nutzung berücksichtigt habe. So seien etwa die Liegenschaften „Neustädtische Kirchstraße 14“ und „Dorotheenstraße 90“ von vornherein ausschließlich für Verwaltungszwecke, d. h. mit einem geringeren Ausstattungsstandard, geplant und hergerichtet worden.

Darüber hinaus hat die Bundestagsverwaltung noch Folgendes ausgeführt: Vor dem Hintergrund der geschilderten Unwägbarkeiten im Bereich der Nutzung von Liegenschaften sei es aus Sicht der Bundestagsverwaltung im Ergebnis wirtschaftlicher, bei Baumaßnahmen im Regelfall den gehobenen Standard für Abgeordnete zu planen und für diesen bereits entsprechende technische Vorrichtungen zu berücksichtigen. Eine erst nachträgliche Ertüchtigung der Liegenschaften würde – insbesondere nach Wahlen – die erforderliche Flexibilität erheblich beeinträchtigen und dürfte im Regelfall auch teurer werden.

Es träfe nicht zu, dass zur Amtsausstattung eines MdB ein Büro mit einer Mindestgröße von 54 m² gehöre. Grundsätzlich sei beim Deutschen Bundestag das sogenannte „Drei-Raum-Konzept“ umgesetzt, was bedeute, dass jedem Abgeordneten in der Regel drei Büroräume zugewiesen würden. Eine Mindestanforderung an Quadratmetern bestehe hingegen nicht. In den Altbauten mit variierenden Raumgrößen sei es „vielmehr durchaus wahrscheinlich“, dass in der Summe 54 m² nicht erreicht würden.

2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung zur fehlenden Nutzergruppen-spezifischen Ausweisung des Raum- und Flächenbedarfs überzeugen nicht:

Die Bundestagsverwaltung sieht die nicht prognostizierbare Größe künftiger Bundestage als unüberwindbares Hindernis für eine zielgenaue, insbesondere auch nach Nutzergruppen

¹⁶ Beispiele für Nutzerwechsel:

1. Dorotheenstraße 93 und Schadowstraße 12/13 (Altbauten): Anfang der 2000er-Jahre Nutzungswechsel von Abgeordneten zu Verwaltung.
2. Luisenstraße 32-34 (Altbau): Anfang der 2000er-Jahre Nutzungswechsel von Abgeordneten zu Verwaltung.
3. Erweiterungsbau Marie-Elisabeth-Lüders-Haus und Wilhelmstraße 65 (Neubauten): künftig Planänderung Nutzungswechsel von Verwaltung zu Abgeordneten.
4. Wilhelmstraße 64 (Altbau mit zwei Etagen Neubau): Beginn der 19. Wahlperiode Nutzungswechsel von Verwaltung zu Abgeordneten.
5. Wilhelmstraße 60 (Altbau): Beginn der 20. Wahlperiode Nutzungswechsel von Abgeordneten bzw. Fraktionen zu Verwaltung.

differenzierte Bedarfsanalyse. Dies trifft nicht zu. Zum einen stehen die Nutzer weitgehend fest. Denn sowohl für die gesetzliche Mindestzahl des Bundestages von 598 Mitgliedern und deren Beschäftigte als auch für die (größte) Nutzergruppe der „Verwaltungsmitarbeiter“ kann die Bundestagsverwaltung detailliert planen. Für letztere genauso wie alle Ressorts mittels einer jährlich detailliert ausgewiesenen Stellen- und Planstellenübersicht, wobei sich auch bei den Ressorts die Bedarfe im Laufe der Jahre wandeln können, beispielsweise bei neuen Aufgaben oder Zuständigkeitsveränderungen insbesondere bei Koalitionswechseln. Auf der Grundlage ihrer Aufgabenbeschreibung in der Geschäftsverteilung kennt die Bundestagsverwaltung auch die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Anforderungen ihres Personals an Raumbedarf genau. Wir verkennen nicht, dass die Bundestagsverwaltung – gebunden durch die Wahlrechtsänderungen der vergangenen 20 Jahre – bisher bei jedem Wechsel einer Wahlperiode vor gewissen Herausforderungen gestanden hat, die bezüglich des mandatsbezogenen Anteils nur eingeschränkt mit der Raum- und Flächenplanung im übrigen Ressortbereich des Bundes vergleichbar ist. Aber auch wenn die Bundestagsverwaltung derzeit nicht voraussagen kann, wie groß künftige Bundestage sein werden¹⁷, so könnte sie doch mindestens darstellen, welche Bedarfe die Mindestgröße nach sich zieht und wie sich eine (weitere) Vergrößerung des Bundestages auf die einzelnen Nutzergruppen auswirken würde. Hier bleibt abzuwarten, ob eine Reform des Wahlrechts der Bundestagsverwaltung die künftige Planung erleichtern wird.

Soweit die Bundestagsverwaltung auf die Mitwirkungsnotwendigkeit parlamentarischer Gremien bei der Bedarfsermittlung verweist, obliegt es ihr als fach- und sachkundige Verwaltung, die parlamentarischen Entscheidungsträger sachgerecht zu beraten und entsprechende Beschlüsse zu initiieren. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob und in welchem Umfang die Bundestagsverwaltung „Reserveflächen“ für eine weitere Vergrößerung des Bundestages planen und bereithalten soll. Ohne entsprechende Beschlüsse und den daraus abgeleiteten konkreten Bedarf fehlt die Grundlage, Gebäude prophylaktisch nach dem höheren Abgeordnetenstandard zu planen und zu bauen, obwohl sie dann später möglicherweise von der Verwaltung genutzt werden. Bei der Planung neuer Liegenschaften sowie bei der Darstellung auf ihrer Internetseite geht die Bundestagsverwaltung von einem Flächenanspruch von 54 m² je Mitglied aus (jeweils einschließlich seiner Mitarbeiter).¹⁸ In ihrer Stellungnahme führt sie dagegen aus, dass es eine entsprechende Flächenvorgabe nicht gebe. Dies wirft Fragen auf. Die Bundestagsverwaltung sollte sich selbst darüber klar werden, von welchen verbindlichen Voraussetzungen und Vorgaben sie ausgeht. Wenn aus ihrer Sicht eine entsprechende verbindliche Bedarfskonkretisierung bisher fehlt, müsste sie umgehend eine entsprechende Beschlussfassung der zuständigen parlamentarischen Gremien

¹⁷ Vgl. Darstellung Deutscher Bundestag unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw11-de-bundeswahlgesetz-937896>, Abstimmung über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes am 17. März 2023 im Deutschen Bundestag (Abruf 5. Mai 2023).

¹⁸ Vgl. Darstellung Deutscher Bundestag unter https://www.bundestag.de/abgeordnete/mbd_diaeten/1334-260792, Stand Januar 2023 (Abruf am 5. Mai 2023): ... „Neben der Kostenpauschale haben [die Abgeordneten] Anspruch auf ein eingerichtetes Büro am Sitz des Bundestages in einer Größe von derzeit 54 Quadratmeter für sich und ihre Mitarbeiter.“ ...

herbeiführen, um überhaupt eine Grundlage für die gegenwärtige Flächennutzung und vor allem für künftige Planungen und Bauten zu schaffen.

Ungeachtet von Besonderheiten, der sich die Verwaltung eines Parlaments naturgemäß ausgesetzt sieht, bleiben wir daher dabei, dass es ureigenste Aufgabe der Bundestagsverwaltung ist, den Bedarf des Deutschen Bundestages – ggf. auch durch Initiieren entsprechender Beschlüsse von parlamentarischen Gremien – möglichst präzise zu definieren. Die auch für die Bundestagsverwaltung geltenden haushalts- und auf fachlichen Verwaltungsvorschriften des Bundes bieten hierfür geeignete Werkzeuge. Sie sollte nicht davor zurückscheuen, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Zudem sollte die Bundestagsverwaltung die einschlägigen Vorschriften strikt einhalten, auch um hierbei nicht niedrigere Standards als in anderen obersten Bundesbehörden zu etablieren. Ohne konkrete Analyse und Planung würden zu viele Aspekte im komplexen und finanzwirksam bedeutenden Liegenschaftsbereich dem Zufall überlassen. Durch eine fundierte Analyse und einer darauf basierenden Planung kann sie frühzeitig relevante Zusammenhänge und Einflüsse darstellen. So kann sie auch dazu beitragen, ein besseres Verständnis der Situation zu erlangen, Schwachstellen zu identifizieren und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Fiskalische Risiken können hierdurch minimiert werden und alle Beteiligten werden so ins Bild gesetzt, dass sie ihre Entscheidungen auf einer fundierteren Basis treffen können.

Es sind Schritte in die richtige Richtung, dass die Bundestagsverwaltung die zuletzt bezogenen Liegenschaften „Neustädtische Kirchstraße 14“ und „Dorotheenstraße 90“ mit einem geringeren Ausstattungsstandard bereits ausschließlich für eine Nutzung durch die Verwaltung geplant hat.

Wir bekräftigen insoweit nochmals unsere Empfehlung, dass die Bundestagsverwaltung künftig ihren gesamten Flächen- und Raumbedarf für ihre Liegenschaften in Berlin sachgerecht und nach Nutzergruppen differenziert ermitteln und diese Bedarfsanalyse entsprechend den sich verändernden Gegebenheiten fortschreiben muss. So kann sie auch unmittelbar auf sich verändernde Raumbedarfe reagieren, die sich beispielsweise aus Veränderungen der Anzahl der Mitglieder nach einer Bundestagswahl ergeben. Eine derartige Analyse verbunden mit einer Zielaussage würde der Bundestagsverwaltung zudem eher eine Grundlage bieten, den Mitgliedern mehr Flächen zur Verfügung zu stellen, sodass das Vier-Raum-Konzept für diese in Zukunft tatsächlich umgesetzt werden könnte.

Die Bundestagsverwaltung geht in ihrer Stellungnahme verschiedentlich¹⁹ pauschal davon aus, dass sie bei der Raumbedarfsdeckung „wirtschaftlich handele“. Sie weist dies jedoch nicht nach. Bei der Bedarfsplanung und späteren Nutzung von Immobilien handelt es sich grundsätzlich um finanzwirksame Maßnahmen mit zum Teil sehr erheblichen finanziellen Auswirkungen über viele Haushaltsjahre hinweg. Hier muss die Bundestagsverwaltung noch

¹⁹ Vgl. auch Stellungnahme unter Teilziffer 3.4 zur Anmietung von Liegenschaften (... Schon aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus ist es das Ziel der Verwaltung. ...“)

vor der grundsätzlichen Entscheidung für einen bestimmten Lösungsweg²⁰ zumindest einzelwirtschaftliche Betrachtungen durchführen, in denen sie – soweit erforderlich – auch die monetären Aspekte bewertet sowie die nichtmonetären Aspekte näher betrachtet. So kann sie sicherstellen, dass sie für die Mitglieder und für sich selbst als Parlamentsverwaltung jeweils eine maßgeschneiderte Lösung findet, die den Bedarf deckt und wirtschaftlich ist. Zu Umfang und Methodik dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verweisen wir auf die einschlägigen gesetzlichen Regelungen in § 7 BHO, die dazu erlassenen verbindlichen Verwaltungsvorschriften sowie auf die vom BMF herausgegebene „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“. Eine Einordnung einer finanzwirksamen Maßnahme als „wirtschaftlich“ ist nur unter Beachtung dieser Vorgaben möglich. Wir fordern die Bundestagsverwaltung insofern nachdrücklich auf, bereits bei der Planung von Bau- und Unterbringungsmaßnahmen mit erheblichen, über den Einzelplan 02 hinausgehenden finanziellen Auswirkungen, die regulativen und methodischen Standards zur Begründung der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Zur Analyse des Raum- und Flächenbedarfs behalten wir uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

3 Anmietung von Liegenschaften

3.1 Sachverhalt

Die mittel- und langfristige Planung zur Deckung des Raumbedarfs richtete die Bundestagsverwaltung neben der verzögerten Fertigstellung der aktuellen Bauvorhaben (z. B. Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (Erweiterung); Neustädtische Kirchstraße 4 - 5; Elisabeth-Selbert-Haus) insbesondere an der Entwicklung des Luisenblock Ost aus, der sich Mitte 2022 noch in einem frühen Planungsstadium befand.²¹ Um den bisherigen Raumbedarf zu decken, hat die Bundestagsverwaltung Räume in fünf Liegenschaften in Berlin angemietet. Die Büroräume in den fünf angemieteten Objekten „Alt-Moabit 101“, „Unter den Linden 74“, „Luisenstraße 17“, „Pariser Platz 3“ und „Schiffbauerdamm 40“ wiesen eine Gesamtfläche von rund 10 600 m² für Büroräume (entspricht mehr als 7,5 % der Gesamtfläche des Deutschen

²⁰ Vgl. dazu auch Textziffer 4: Entwicklung von Alternativen zur Bedarfsdeckung. Sofern das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von vergleichsweise unsicheren Annahmen abhängig ist, sollte die Bundestagsverwaltung mit einer Sensitivitäts- oder Szenarioanalyse darstellen, wann und wie sich das Ergebnis verändern würde.

²¹ Der dem Abgeordnetenhaus von Berlin von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zur Beschlussfassung vorgelegte Bebauungsplan zum Luisenblock Ost wurde zurückgenommen. Damit war das Bebauungsplanverfahren zunächst abgebrochen worden und sollte mit geänderten städtebaulichen Zielen erneut vorangetrieben werden (vgl. Schreiben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 9. Februar 2021, AZ: II A 22). Im Frühjahr 2022 hat die Senatsverwaltung erneut einen städtebaulichen Realisierungswettbewerb und eine Bürgerbeteiligung für das Areal gestartet, der im August 2022 wegen „Abstimmung grundlegender Sachverhalte zum Wettbewerbsverfahren“ in einer „Verfahrenspause“ mündete (vgl. <https://luisenblock.berlin.de>, Abruf vom 5. Mai 2023).

Bundestages für Büroräume in Berlin) aus. In diesen Liegenschaften sind Teile der Bundestagsverwaltung und ein institutioneller Zuwendungsempfänger untergebracht. Im Objekt „Alt-Moabit 101“ befinden sich außerdem die Räume des Petitionsausschusses. Die von der Bundestagsverwaltung abgeschlossenen Mietverträge für die fünf angemieteten Liegenschaften²² haben unterschiedlich lange Laufzeiten. Da die Bundesbauverwaltung die Fertigstellung des Areals Luisenblock Ost nicht vor Mitte der 2030er-Jahre prognostizierte (vgl. Textziffer 2.1), schloss die Bundestagsverwaltung die Mietverträge zunächst mit einer fünf- bis zehnjährigen Laufzeit ab. Die Laufzeit der Mietverträge endet bei Ausschöpfung der eingeräumten optionalen Verlängerungsmöglichkeiten zwischen dem 30. September 2029 (Pariser Platz 3) und dem 18. April 2030 (Alt-Moabit 101). Bei über diesen Zeitpunkt hinausgehendem Bedarf muss die Bundestagsverwaltung wahlweise die Mietverträge neu verhandeln oder andere geeignete Liegenschaften ausfindig machen und anmieten. Auf Grundlage der aktuellen Mietverträge beliefen sich die Ausgaben der Bundestagsverwaltung für die Nettokaltmieten im Jahre 2020 insgesamt auf nahezu 6,2 Mio. Euro. Hinzu kamen Neben-/Betriebskosten in Höhe von 1,4 Mio. Euro.

Bei der Anmietung einer Liegenschaft muss die Bundestagsverwaltung auch Umbauten für beispielsweise notwendige Sicherheitsanforderungen wie dem Einbau einer Zugangsschleuse sicherstellen und die Ausgaben hierfür übernehmen. Nach dem Ende des Mietverhältnisses muss sie die Ausgaben für deren Rückbau tragen. Die Planung und die Herrichtung einer angemieteten Liegenschaft für Zwecke des Deutschen Bundestages stellte sich als zeit- und kostenintensiv dar.

Die angemieteten Liegenschaften liegen bis auf die Liegenschaft „Alt Moabit 101“ alle im Parlamentsviertel. Die Liegenschaft Alt-Moabit liegt etwas mehr als drei Kilometer vom Reichstagsgebäude entfernt. In der Liegenschaft Alt-Moabit sind bisher die Unterabteilungen Wissenschaftliche Dienste und Petitionen und Eingaben sowie weitere kleinere Verwaltungseinheiten untergebracht. Die Bundestagsverwaltung hat sich bei der Suche nach Büroräumen insbesondere auf den begrenzten Markt im Parlamentsviertel beschränkt. Dies galt unabhängig von der geplanten Nutzung als Abgeordneten- oder Verwaltungsliegenschaft. Suchanfragen der Bundestagsverwaltung nach geeigneten Räumen in den Bestandsimmobilien der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) blieben in der Regel wegen ihrer Kurzfristigkeit erfolglos oder wurden von der Bundestagsverwaltung nicht weiterverfolgt.

Eine Raumbedarfsanalyse (siehe Textziffer 2), aus der die Bundestagsverwaltung ableiten kann, in welchem Umfang und wie lange sie die angemieteten Flächen benötigt, hat sie bisher nicht erstellt. Derzeit plant die Bundestagsverwaltung die Verlängerung der Mietverträge durch das vertraglich vereinbarte Optionsrecht für die Liegenschaften „Pariser Platz 03“ und „Unter den Linden 74“.

²² Ohne das EU-Verbindungsbüro in Brüssel und das Kunstlager in Berlin-Treptow sowie diverse Stellplatzflächen.

3.2 Würdigung

Die Bundestagsverwaltung beabsichtigt, mit der Fertigstellung des Luisenblock Ost, auf die Anmietung von teilweise sehr teuren Mietliegenschaften in Berlin Mitte zu verzichten. Sie hat jedoch die bestehenden Mietverträge nicht mit Blick auf die Fertigstellung des Luisenblock Ost abgeschlossen. Die Mietverträge werden – selbst unter Ausschöpfung der vertraglich vereinbarten Verlängerungsoptionen – vor der Übernahme der Liegenschaft auslaufen. Ob eine Verlängerung der Mietverträge im Einzelfall möglich ist und welche Konditionen sie dann mit dem Vermietern vereinbaren kann, ist noch nicht abzusehen und mit Risiken behaftet. Es ist auch nicht erkennbar, ob die anderen derzeit im Bau befindlichen Liegenschaften einen Teil der derzeit angemieteten Liegenschaften ersetzen können. Da die Bundestagsverwaltung es bisher versäumt hat, mit einer Raumbedarfsanalyse den notwendigen Bedarf an Räumen zu ermitteln, kann sie zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht verlässlich ihren Bedarf für die Zukunft abschätzen. Dies erhöht das Risiko, dass die Bundestagsverwaltung kurzfristig Flächen auf dem Markt beschaffen muss und durch den Handlungsdruck in eine schlechte Verhandlungsposition gerät.

3.3 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung sollte die bisherigen Anmietungen anhand einer Raumbedarfsanalyse auf ihre Notwendigkeit prüfen (siehe Textziffer 2). Hierbei sollte sie berücksichtigen, dass mit einer Fertigstellung des Luisenblock Ost frühestens Mitte der 2030er-Jahre zu rechnen ist. Ob die derzeit bestehenden Anmietungen bis zur Fertigstellung des Luisenblock Ost notwendig sind und wie sie den Bedarf bis dahin decken will, sollte sie ebenfalls darstellen.

Vor weiteren Anmietungen muss die Bundestagsverwaltung zukünftig zudem den förmlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit dieser meist auf Jahre angelegten Vertragsbindung mit finanzwirksamer Bedeutung erbringen.²³ Dabei sollte die Bundestagsverwaltung berücksichtigen, dass neben den Mietausgaben hohe Ausgaben für den notwendigen sicherheitstechnischen Umbau und später für den Rückbau der angemieteten Büroflächen anfallen. Die Bundestagsverwaltung sollte auch immer frühzeitig prüfen, ob eine Bedarfsdeckung insbesondere für Verwaltungsliegenschaften aus dem Liegenschaftsbestand der BImA in Berlin möglich ist.

²³ Vgl. § 7 Absatz 2 BHO: Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, vgl. auch Abschnitt E der RBBau: Die Verwaltung muss vor der Durchführung einer Maßnahme auf Grundlage der Bedarfsplanung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne eines Variantenvergleichs durchführen. vgl. auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) aus dem August 2014: „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“ (dort Nummer 3, Beschaffungsvariante Anmietung).

3.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Schon aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus sei es das Ziel der Verwaltung, sämtliche Nutzergruppen des Deutschen Bundestages in bundeseigenen Liegenschaften unterzubringen. Dies sei derzeit mangels ausreichender Ressourcen aber nicht möglich. Deshalb müsse sie auf Mietliegenschaften zurückgreifen.

Sie hätte die Büroflächen auch nicht mit Blick auf die Übernahme des Luisenblock Ost angemietet. Grund seien vielmehr jeweils konkrete und nicht vorhersehbar aufgetretene Erfordernisse, wie insbesondere der erhöhte Raumbedarf nach der Vergrößerung des Parlaments infolge der Wahlen der Jahre 2013 und 2017, bzw. ein anderweitiger kurzfristig zu deckender zusätzlicher Raumbedarf.

„So erfolgten die Anmietungen der Liegenschaften `Unter den Linden 74´ und `Alt Moabit 101´ unmittelbar im Zusammenhang mit der sich verändernden Größe des Deutschen Bundestages, die es erforderte, entsprechende Vorsorge durch die Anmietung von Büroflächen zu treffen.“

Zum Abschluss der Verträge hätte sie sich hinsichtlich deren Laufzeit nicht an der Fertigstellung der Baumaßnahme Luisenblock Ost orientieren können, da dieser Zeitpunkt nicht hinreichend belastbar planbar sei. Auch sei das Angebot an Mietflächen in Berlin-Mitte sehr knapp gewesen („sog. Vermietermarkt“). Deswegen hätte sie die Mietverträge in der Regel für mindestens zehn Jahre abschließen müssen.

Mit Blick auf die zu erwartenden Fertigstellungen der Bauprojekte Erweiterungsbau Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Wilhelmstraße 64, Neustädtische Kirchstraße 14, Dorotheenstraße 90, Neustädtische Kirchstraße 4-5, Schadowstraße 4 und Elisabeth-Selbert-Haus sowie der geplanten Aufgabe diverser Liegenschaften im Zeitraum zwischen den Jahren 2015 und 2023 habe sie die Laufzeit der Mietverträge zunächst auf diese Zeiträume inklusive möglicher Verlängerungsoptionen ausgelegt. Mit den Verlängerungsoptionen könne sie bedarfsgerecht auf Verzögerungen bei der Fertigstellung der Bauvorhaben reagieren. Wegen zwischenzeitlich eingetretener Verzögerungen bei der Fertigstellung von Baumaßnahmen gehe sie derzeit bei einigen Liegenschaften von einer Verlängerung der Mietverträge aus.

Entsprechend ihrer „konzeptionellen Überlegungen“ habe jedoch bereits seinerzeit kein Risiko eines möglichen Leerstandes während des Zeitraums der Anmietungen bestanden. Es gelinge ihr, trotz fehlender Planungssicherheit hinsichtlich der Fertigstellung verschiedener Bauvorhaben, „durch individuelle Vertragsanpassungen und -verlängerungen die notwendigen Handlungsspielräume zu schaffen, um auf Entwicklungen im Einzelfall reagieren zu können.“ So sei in den Mietvertrag über Flächen in der Liegenschaft Alt-Moabit 101 vorsorglich eine Regelung aufgenommen worden, dass im Fall eines rückläufigen Bedarfs durch den Deutschen Bundestag, die Flächen durch andere oberste Bundesbehörden genutzt werden könnten.

Daher könne sie auch weiterhin eine etwaige Anpassung ihrer Mietverträge nicht auf die Fertigstellung des Luisenblock Ost ausrichten. Vielmehr gehe sie davon aus, dass in den nächsten zwei bis fünf Jahren die Bauvorhaben Erweiterungsbau Elisabeth-Lüders-Haus, Schadowstraße 4, Neustädtische Kirchstraße 4-5 und Elisabeth-Selbert-Haus fertiggestellt würden und sie dann Mietliegenschaften aufgeben könne. Sie würde „die Anpassung der Mietverträge hierauf regelmäßig überprüfen und entsprechend ausrichten.“

Sobald sie einen weiteren Bedarf an Büroflächen feststelle, würde sie bereits jetzt unmittelbar auf die BlmA zugehen.

3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir halten daran fest, dass die Bundestagsverwaltung wirtschaftlich handeln muss. Unserer Empfehlung, künftig vor weiteren Anmietungen förmliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (und dabei insbesondere die Ausgaben für Errichtung und Rückbau von Sicherungsmaßnahmen zu berücksichtigen), ist die Bundestagsverwaltung nicht entgegengetreten. Wir gehen daher davon aus, dass sie dieser gesetzlichen Verpflichtung künftig nachkommt und somit ihrer Vorbildfunktion gegenüber der weiteren Bundesverwaltung gerecht wird. Insoweit ist es schlüssig, dass die Bundestagsverwaltung die Unterbringung in bundeseigenen Liegenschaften anstrebt. Gerade deswegen sollte sie sich zukünftig bei den vorgesehenen weiteren Verlängerungen der Mietverträge an der Fertigstellung der bundestageeigenen Liegenschaften ausrichten.²⁴

Dagegen ist die Einschätzung der Bundestagsverwaltung, dass bei einer vorzeitigen Beendigung der Anmietung Alt Moabit eine andere oberste Bundesbehörde den Mietvertrag übernehmen könnte, äußerst vage. Sie lässt offen, welche obersten Bundesbehörden hierfür infrage kommen oder bereits ein grundsätzliches Interesse signalisiert haben. Dass ein entsprechender Bedarf für die Nutzung während der Restlaufzeit des Mietvertrags dann überhaupt vorhanden wäre, ist daher nicht belegt. Der Deutsche Bundestag ging selbst in seinen Beratungsunterlagen für die Bau- und Raumkommission davon aus, dass auf die angemieteten Liegenschaften langfristig erst mit der Fertigstellung des Luisenblock Ost verzichtet werden kann.

Wir halten deshalb an unserer Empfehlung fest, dass die Bundestagsverwaltung eine Raumbedarfsanalyse benötigt, um Anmietungen auf ihre Notwendigkeit hin prüfen zu können. Es gilt nun, ihre „konzeptionellen Überlegungen“ in eine solche Bedarfsanalyse aufzunehmen und daraus ein einheitliches und konsistentes Liegenschaftskonzept für sich und die Mitglieder des Deutschen Bundestages zu entwickeln. Dabei sollte die Bundestagsverwaltung auch darlegen, inwieweit die derzeit bestehenden Anmietungen bis zur Fertigstellung der in Bau

²⁴ Vgl. auch Äußerung des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages und Vorsitzenden der Bau- und Raumkommission des Ältestenrates Wolfgang Kubicki in Spiegel Online vom 24. Februar 2023: „... Dafür müssen Liegenschaften über Jahre hinweg teuer angemietet und erhalten werden. Diese Kosten fallen weg, sobald die Neubauten fertig sind“.

befindlichen Liegenschaften und des Luisenblock Ost notwendig sind und wie sie den Bedarf bis dahin decken will.

Wir begrüßen, dass die Bundestagsverwaltung unserer Empfehlung nachkommt, vor jeder Anmietung zu prüfen, ob eine Bedarfsdeckung insbesondere für Verwaltungsliegenschaften aus dem Liegenschaftsbestand der BI mA in Berlin möglich ist. Um vor dem Hintergrund der hohen Sicherheitsanforderungen des Deutschen Bundestages erfolgreich zu suchen, ist eine frühzeitige Einbindung der BI mA unerlässlich; auch hierfür ist ein umfassendes Liegenschaftskonzept eine hilfreiche Grundlage.

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

4 Entwicklung von Alternativen zur Bedarfsdeckung

4.1 Sachverhalt

Die Bundestagsverwaltung musste bei der Deckung ihres Raum- und Flächenbedarfs unter anderem auch Veränderungen zum Wechsel jeder Wahlperiode berücksichtigen. Seit der 16. Wahlperiode stieg die Anzahl der Mitglieder jeweils an (vgl. Textziffer 2.1). Sich verändernde Zahlen der Mitglieder wirkten sich immer auch auf die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitglieder sowie die Größe der Fraktionsverwaltungen aus. Darüber hinaus hat sich auch die Anzahl der Beschäftigten in der Bundestagsverwaltung seit dem Jahr 2013 unter anderem aufgrund von neuen Aufgaben erhöht.²⁵

Nach Einschätzung der Bundestagsverwaltung müssen mittelfristig in den nächsten fünf bis zehn Jahren einige bundeseigene Liegenschaften entweder phasenweise saniert (z. B. das Jakob-Kaiser-Haus) oder vollständig aufgegeben werden (z. B. Schiffbauerdamm 17).

Im Zuge der Corona-Pandemie haben in der Bundestagsverwaltung neben bereits etablierten Arbeitsformen wie „Mobiles Arbeiten“ auch neue Formen der Arbeitsorganisation, wie z. B. „Ortsflexibles Arbeiten“, erheblich an Bedeutung gewonnen. Zu einer weiteren Veränderung bei der Aufgabenerledigung wird künftig auch die Einführung der elektronischen Akte in der Bundestagsverwaltung führen, die z. B. eine Verringerung der bisher geforderten Stellflächen für Papierakten in jedem Büro nach sich ziehen wird.

²⁵ Z. B. Einrichtung der Unterabteilung „Europa“, der „Parlamentarischen Kontrolle Nachrichtendienste“, der „Geschäftsstelle der SED-Opferbeauftragten“, Betrieb des „Lobbyregisters“.

Eine umfassende Szenario-Planung, die künftige Einflüsse und die zu erwartenden Veränderungen beim Raum- und Flächenbedarf der vom Deutschen Bundestag genutzten Liegenschaften berücksichtigt, hatte die Bundestagsverwaltung in der Vergangenheit weder als Beratungsunterlage den parlamentarischen Gremien vorgelegt noch verwaltungsintern förmlich dokumentiert. Zum Mandatsaufwuchs der letzten fünf Wahlperioden verwies sie darauf, dass Wahlausgänge nicht prognostizierbar seien und sie deshalb auf möglicherweise falsche Planungen verzichtet habe. Veränderte Formen der Arbeitsorganisation habe sie bei der Herleitung künftiger Raum- und Flächenbedarfe bisher noch nicht berücksichtigen können.

4.2 Würdigung

Konzeptionelle, auf die Zukunft ausgerichtete Planungen zu den Liegenschaften sind angesichts der herausragenden Bedeutung der Gebäude und Einrichtungen des Deutschen Bundestages für den Betrieb des Parlaments und auch wegen ihrer finanziellen Bedeutung unumgänglich.

Die Bundestagsverwaltung wird den Anforderungen an ein effizientes, modernes Liegenschaftsmanagement noch nicht vollständig gerecht. Es darf ihr nicht nur darum gehen, vorhandene Flächen und Räume zu verteilen oder im Einzelfall die Entscheidung über die Anmietung bzw. den Neubau einer (temporären) Liegenschaft herbeizuführen. Den Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen folgend hätte die Bundestagsverwaltung vielmehr generell und frühzeitig in Alternativen denken müssen und hierbei die Auswirkungen einer Änderung von einzelnen Parametern berücksichtigen und insgesamt abwägen müssen.²⁶ Ziel sollte sein, den Gesamtkomplex Liegenschaften des Deutschen Bundestages zu betrachten und hier stets alle Alternativen der Bedarfsdeckung, sowie die optimale Verteilung bzw. Nutzung der vorhandenen Ressourcen insgesamt zu erreichen.

Die Bundestagsverwaltung muss dafür sorgen, dass nur begrenzt zur Verfügung stehende Ressourcen wie Büroräume in wirtschaftlicher Weise genutzt werden. Die Veränderungen durch neue Formen der Arbeitsorganisation hat sie bisher bei der Herleitung künftiger Raum- und Flächenbedarfe unberücksichtigt gelassen. Erfahrungen anderer Verwaltungen haben bereits gezeigt, dass z. B. durch verschiedene Ausprägungen des sogenannten Desk Sharing der Flächenverbrauch für Büros um mehr als 25 % reduziert werden könnte.²⁷

²⁶ Zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen unter Einbezug von Alternativen und Sensitivitäts- und Szenarioanalysen vgl. insbesondere

- VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument),
- Rundschreiben des BMF IIA3-20131220-H-06-01-2-SF-A001 „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, dort Kapitel VII. Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse,
- BMUB, August 2014, Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes, dort Nummern 4.2.2.7 (Sensitivitätsanalyse) bzw. 4.2.2.8 (Szenarioanalyse)
- Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO, Randnummer 25 ff.

²⁷ Vgl. Vortrag des Umweltbundesamtes an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung am 23. Februar 2022 nach Auswertung eines Pilotprojekts „Arbeiten 4.0 – Nachhaltiges Bauen und Betreiben – Innovative Büro-Raumkonzepte auf dem Weg zur klimaneutralen Bundesverwaltung“

Darüber hinaus kann die Reduzierung von Anwesenheitstagen in dienstlich bereitgestellten Büroräumen auch einen aktiven Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele des Bundes leisten. Schließlich kann die Erschließung von Einsparpotenzialen auf Seiten der Verwaltung dazu beitragen, mehr Flächen für die Büros der Mitglieder zu erschließen und so schneller das Vier-Raum-Konzept umzusetzen.

4.3 Empfehlung

Die Bundestagsverwaltung muss auch konzeptionelle Anforderungen an ein effizientes, modernes Liegenschaftsmanagement erfüllen. Wir haben dazu empfohlen, alsbald eine umfassende Szenario-Planung für den künftigen Raum- und Flächenbedarf des gesamten Deutschen Bundestages aufzustellen und diese Dokumentation regelmäßig fortzuschreiben.

Die Bundestagsverwaltung sollte die Ergebnisse als strategische Planungsgrundlage mit den parlamentarischen Entscheidungsträgern abstimmen und daraus nachfolgend erforderliche Maßnahmen für einzelne Liegenschaftsobjekte ableiten.

4.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen an die Tätigkeit von Beschäftigten einer Parlamentsverwaltung nicht mit denen von Beschäftigten einer herkömmlichen Behörde oder einem Ministerium vergleichbar seien. Daher ließen sich Arbeitsformen, die in anderen Behörden ggf. zu den beschriebenen Einsparungen von Büroraum führen, nicht ohne weiteres übertragen.

Sie sei in erheblichem Umfang als unmittelbarer Dienstleister für die Abgeordneten, die Fraktionen und den Parlamentsbetrieb insgesamt tätig. Für diese sei, insbesondere in Sitzungswochen, eine räumliche Präsenz „vor Ort“ zwingend erforderlich. Dies gelte beispielsweise für Gebäudetechnik, IT, Boten- und Assistenzdienst, Polizei, Pfortendienst, Plenardienste und den Ausschussbereich.

Die Bundestagsverwaltung hat auf die nicht vorhersehbaren Umstellungen während der Corona-Pandemie verwiesen. Das verstärkte Arbeiten von zu Hause aus hätte in dieser Zeit zwangsläufig zu gewissen Einschränkungen ihres Service im Parlament geführt. Ob und inwieweit diese Arbeitsformen ggf. zukünftig zu Verdichtungsmöglichkeiten führen könnten, könne sie belastbar erst zu einem Zeitpunkt nach Ende der Corona-Pandemie und einem entsprechend langen Wirkbetrieb erheben. „Zumindest bislang dürften entsprechende belastbare Erfahrungswerte noch nicht vorliegen.“

Sie habe unter den gegebenen spezifischen Umständen Liegenschaftskonzepte und bedarfsentsprechende Umzugsplanungen entwickelt, in denen sie u. a. Personalaufwüchse sowie aufzugebende Liegenschaften berücksichtigt hätte.

Schließlich müsse sie das Jakob-Kaiser-Haus nicht grundsaniern. Es seien zwar insbesondere bei der technischen Gebäudeausrüstung umfangreichere Erneuerungsmaßnahmen erforderlich. Dies sei jedoch keine Grundsanierung und führe nach jetzigem Stand auch nicht zu nennenswerten Freizügen.

4.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir teilen nicht die Auffassung der Bundestagsverwaltung, dass die Tätigkeit einer Parlamentsverwaltung grundsätzlich nicht mit der Tätigkeit einer anderen Verwaltung vergleichbar wäre. Zwar unterscheiden sich naturgemäß Teile der Aufgaben einer Parlamentsverwaltung von denen anderer Behörden und es kommen nicht alle Tätigkeiten für neue Arbeitsformen wie Telearbeit oder ortsflexibles Arbeiten infrage. Darin unterscheidet sich die Bundestagsverwaltung aber gerade nicht von anderen Behörden. Bereits die von der Bundestagsverwaltung beispielhaft herausgestellten Tätigkeiten vermögen es nicht, den hohen Flächenbedarf zu begründen. So sind viele Tätigkeiten in der IT, in klassischen Verwaltungsbereichen wie beispielsweise im Haushalt, der Personalarbeit, in der Organisationsbearbeitung oder der Reisekostenerstattung grundsätzlich prädestiniert für flexible Arbeitsformen. Hinzu kommen weitere Dienstposten in den Unterabteilungen „Petitionen und Eingaben“ und „Wissenschaftliche Dienste“. Auch ist nicht ersichtlich, wieso für den Boten-, Plenar- oder Pfortendienst in größerem Umfang Büros vorgehalten werden müssen. Gerade diese Tätigkeiten erfordern bei ihrer Ausübung grundsätzlich Präsenz auf den Gängen, im Plenarsaal oder an der Pforte und nicht im Einzelbüro. Auch lässt die Formulierung „zumindest bislang dürften entsprechende belastbare Erfahrungswerte nicht vorliegen“ völlig offen, wieso die Bundestagsverwaltung im Gegensatz zu vielen anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen aus der Zeit der Corona-Pandemie keine zukunftsgerichteten Schlüsse gezogen und umgesetzt hat.

Und dies, obwohl die Bundestagsverwaltung zusätzlich zu dem bereits bestehenden „Mobilen Arbeiten“ bereits das „ortsflexible Arbeiten“ eingeführt und damit jeden Tag in der Praxis belegt hat, dass ein Teil der Tätigkeiten ihrer mehr als 3 150 Beschäftigten auch für neue flexible Arbeitsformen infrage kommt.²⁸ Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zwar auf die von ihr entwickelten Liegenschaftskonzepte verwiesen – das letzte uns vorgelegte Konzept ist jedoch aus dem November 2018 und entstammt der „Vorpandemiezeit“. Wir regen deshalb an, dass die Bundestagsverwaltung die in der Stellungnahme genannten Liegenschaftskonzepte aktualisiert und in die Raumbedarfsanalyse des Deutschen Bundestages einfließen lässt.²⁹

²⁸ Vgl. auch Internetdarstellung: Der Bundespräsident – Fragen und Antworten zu den geplanten Baumaßnahmen an Schloss Bellevue und Bundespräsidialamt sowie zur Zwischenunterbringung (<https://www.bundespraesident.de/DE/Service/Fragen-und-Antworten/Baumassnahmen-Bellevue/Baumassnahmen-Bellevue.html?nn=1892856>; Abruf 5. Mai 2023).

²⁹ Vgl. auch Bemerkungen 2022 (Ergänzungsband) unter www.bundesrechnungshof.de, dort Nummer 22: „Einsparungen in Millionenhöhe und Beitrag zum Klimaschutz: Bund muss Büroflächen reduzieren und moderne Bürokonzepte nutzen“.

Wir verkennen dabei nicht, dass die Umstellung auf moderne Arbeitsformen Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen stellen kann. Die Bundestagsverwaltung sollte sich dem jedoch aktiv stellen und die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie nutzen. Gerade die Bundestagsverwaltung sollte nicht Gefahr laufen, hinter dem zurückzubleiben, was sich zunehmend auf allen Ebenen des föderalen Staates als Standard etabliert. Sie droht sonst auch, im Wettbewerb um hochqualifiziertes Personal zurückzufallen und so den Mitgliedern in Zukunft keine adäquaten Dienstleistungen mehr bieten zu können.

Die Bundestagsverwaltung erläutert nun in ihrer Stellungnahme, dass das Jakob-Kaiser-Haus nicht grundsaniierungsbedürftig sei. Generell sollte die Bundestagsverwaltung die Sanierungsbedürftigkeit und erforderliche Freizüge in Ersatzliegenschaften in ein einheitliches Liegenschaftskonzept aufnehmen, um die Abgeordneten aktuell zu informieren und ihnen ein stabiles Fundament für ihre Beratungen und Entscheidungen geben.

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

5 Fiskaltransparenz bei Bauinvestitionen für den Deutschen Bundestag

5.1 Rahmenbedingungen

Die zuständigen parlamentarischen Gremien haben grundlegende Beschlüsse zur Planung und Ausführung von Bauten für den Deutschen Bundestag getroffen. Dazu müssen die Beteiligten in der Verwaltung bei der Planung, Veranschlagung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung von Haushaltsmitteln im Zusammenhang mit dem Liegenschaftsmanagement, und hier insbesondere der Bauausgaben, im Haushaltsprozess eine Vielzahl von Regelungen beachten.³⁰

³⁰ Vgl. insbesondere:

- Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB): Systematische Vorgaben für die Veranschlagung von Baumaßnahmen
- §§ 24, 54 BHO: Besonderheiten bei Baumaßnahmen
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur BHO, hier insbesondere:
 - § 7 Nummer 2 (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Variantenuntersuchungen),
 - § 24 Nummern 1 bis 3 (Baumaßnahmen, Bauunterlagen),
 - § 34 Nummer 1 (Verteilung der Haushaltsmittel, Übertragung zur Bewirtschaftung),
 - § 54 Nummer 1 (Baumaßnahmen),
 - §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (Buchführung über Grundvermögen und Sachanlagen).
- RBBau (hier insbesondere Abschnitte D und E (Entscheidungsunterlage – Bau (ES-Bau), Entwurfsunterlage - Bau (EW-Bau)).

5.2 Sachverhalt

Ausweislich der Erläuterungen zu Hauptgruppe 7 im Bundeshaushaltsplan hat der Bund in den Jahren 2000 bis Ende 2021 für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten für den Deutschen Bundestag in Berlin insgesamt rund 2,2 Mrd. Euro ausgegeben.³¹ Ausgabereste von nahezu 205 Mio. Euro wurden zuletzt in das Jahr 2022 übertragen (vgl. objektbezogene Zusammenstellung in Anlage 4). Im Oktober 2021 kam bei Kapitel 0212 Titel 712 56 eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von insgesamt 38 Mio. Euro hinzu, um künftig „zeitgemäße Sitzungsformate (Videokonferenzen, hybride Sitzungen)“ durchführen zu können.

Seit einem Beschluss des Haushaltsausschusses aus dem Jahr 2011 sind die Haushaltsmittel für die Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Parlaments zum ganz überwiegenden Anteil nicht mehr im Einzelplan 02 des Deutschen Bundestages, sondern beim zuständigen Bundesbauministerium, zuletzt das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen im Einzelplan 25³², dort bei Kapitel 2503 (Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn), unter einigen Titeln³³ sowie zusätzlich auch noch in einer Titelgruppe³⁴ veranschlagt gewesen.³⁵ Als Maßnahmenträger („Bauherr“) und Bedarfsdecker ist das BBR für den Nutzer und Bedarfsträger Deutscher Bundestag zuständig. Bei Kapitel 2503 sind dort für den Zeitraum 2022 bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung insgesamt weitere 165 Mio. Euro für die Erstellung der Bauten des Deutschen Bundestages veranschlagt.³⁶ Für die künftige Bebauung des Areals Luisenblock Ost (siehe dazu Textziffern 2 und 3) bis Mitte der 2030er-Jahre kalkulierte das BBR im Dezember 2020 Gesamtbauausgaben von nahezu 1 Mrd. Euro.

Künftig soll neben dem BBR auch noch die BlmA in Kooperation mit der „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“³⁷ als „Bauherrin“ für den Deutschen Bundestag tätig werden. Dazu waren bei Kapitel 6004 – Wirtschaftsplan der BlmA – ab dem Haushaltsjahr 2022 weitere 317 Mio. Euro für die Errichtung des Besucher- und Informationszentrums des

³¹ Darin enthalten sind auch die Parlamentsneubauten, die die damalige, bundeseigene Bundesbaugesellschaft Berlin mbH für den Deutschen Bundestag errichtet hatte, z. B. das Jakob-Kaiser-Haus.

³² In der 17. Wahlperiode waren die Mittel im Einzelplan 12, in der 18. Wahlperiode im Einzelplan 16 und in der 19. Wahlperiode im Einzelplan 06 veranschlagt.

³³ Kapitel 2503, Titel 526 03 (Baunebenkosten für Baumaßnahmen des Deutschen Bundestages), Titel 725 05 (Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung im Parlamentsviertel in Berlin), Titel 821 01 (Erwerb und Freimachung von Grundstücken für Zwecke des Deutschen Bundestages).

³⁴ Kapitel 2503 Titelgruppe 01: Erneuerung baulicher und gebäudetechnischer Anlagen in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin mit vier Titelsätzen.

³⁵ Im Haushaltsjahr 2021 waren von den insgesamt für Baumaßnahmen in der Hauptgruppe 7 ausgewiesenen 162 knapp 2 Mio. Euro unmittelbar im Einzelplan 02 des Deutschen Bundestages veranschlagt, mehr als 87 % der zweckgebundenen Haushaltsmittel waren bei Kapitel 0605 (BBR), etwa 5 % der Mittel im Wirtschaftsplan der BlmA ausgewiesen.

³⁶ Siehe auch Anlage 4 (Übersicht Entwicklung der Bauausgaben).

³⁷ „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ ist ein Beratungsunternehmen für Bund, Länder, Kommunen sowie andere öffentliche Körperschaften und Einrichtungen. Die Gesellschaft ist zu 100 % in öffentlicher Hand; der Bund hält unmittelbar 40 % der stimmberechtigten Anteile. Der Bund ist in der GmbH durch das BMF vertreten (vgl. Selbstdarstellung unter <https://www.pd-g.de/>, Abruf: 5. Mai 2023)

Deutschen Bundestages, der neuen Kältezentrale am Reichstagsgebäude und den Neubau des Elisabeth-Selbert-Hauses ausgewiesen.

Die sächlichen Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume (Titel 517 01), für die Anmietung von Grundstücken, Gebäuden, Anlagen und Räumen (Titel 518 01, Erläuterung Nummer 1³⁸, siehe dazu auch Textziffer 3) und für die Bauunterhaltung der Liegenschaften (Titel 519 01) im Einzelplan 02 sowie im Einzelplan 25 lagen im Zeitraum der Jahre 2018 bis Ende 2021 bei jährlich durchschnittlich 82,5 Mio. Euro. Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung waren mit durchschnittlich 1,25 Mio. Euro eingeplant.

Insgesamt waren im Jahr 2022 die Haushaltsmittel für die maßgeblichen Einnahmen und Ausgaben im Liegenschaftsmanagement für den Deutschen Bundestag damit in drei verschiedenen Einzelplänen, dort bei sechs unterschiedlichen Kapiteln und in 23 einzelnen Titelsätzen veranschlagt.³⁹ Für die Bewirtschaftung dieser Haushaltsmittel waren 13 verschiedene Mittelverteiler und Titelverwalter zuständig.⁴⁰ Teilweise waren Titelverwalter aus mehreren Ressorts berechtigt, Zahlungen aus Mittelsätzen des Einzelplans 02 zuzuordnen.

Stichtagsbezogene bzw. aktuelle Übersichten mit den je Liegenschaftsobjekt bisher geleisteten und künftig geplanten Ausgaben lagen in der Bundestagsverwaltung nicht vor,⁴¹ sie konnten damit auch nicht Gegenstand der Beratungen der parlamentarischen Gremien sein.

5.3 Würdigung

Allein für die Kleinen und Großen Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag am Parlamentssitz in Berlin wurden nach dem Beschluss zum Umzug des Parlaments von Bonn nach Berlin in Summe bisher mehr als 2 Mrd. Euro ausgegeben. Zusammen mit den bereits geplanten Bauvorhaben für das Parlament, für die bis Ende der 2030er-Jahre mindestens weitere 1,5 Mrd. Euro ausgegeben werden sollen sowie den laufenden jährlichen Unterhaltungsausgaben, wird die erhebliche finanzielle Bedeutung sehr deutlich.

Eine Etatisierung in mehreren Einzelplänen unter einer Vielzahl unterschiedlicher Zweckbestimmungen und auch zahlreiche Beteiligte im Verfahren der Haushaltsplanung, -ausführung und Rechnungslegung erschweren die geforderte Transparenz der Haushaltsansätze für das Liegenschaftsmanagement des Deutschen Bundestages. Eine solche Transparenz ist wichtig, damit die parlamentarischen Gremien sowohl beim Verfahren der Haushaltsaufstellung als

³⁸ Erläuterung bei Kapitel 0212 Titel 51801: „Nr. 1. Grundstücke, Gebäude, Anlagen und Räume“.

³⁹ Im Haushaltsjahr 2021 hatten die Titelverwalter des Liegenschaftsmanagements unterhalb der Titelstruktur insgesamt nochmals mehr als 240 Objektkonten nach unterschiedlichsten Kriterien zur weiteren Differenzierung der Ausgaben eingerichtet (in der Bundestagsverwaltung: 58, im BBR: 186).

⁴⁰ Vgl. Anlage 5 (Tabelle der für das Liegenschaftsmanagement im Deutschen Bundestages relevanten Kapitel/Titel im Bundeshaushalt).

⁴¹ Ebenso wenig verfügte die Bundestagsverwaltung über eine Kosten-(Träger-)Rechnung, die objektbezogenen Steuerungsinformationen bzw. den Gesamtaufwand ausweisen könnte.

auch bei darauf aufbauender operativer Umsetzung im Liegenschaftsmanagement eine geeignete Grundlage haben.

Nur so können der Haushaltsausschuss, der Ältestenrat und seine Kommissionen (z. B. die Bau- und Raumkommission) Entscheidungen mit erheblicher fiskalischer Auswirkung anhand einer umfassenden, transparenten und nachvollziehbaren Grundlage treffen. Eine vollständige und transparente Darstellung erfüllt die gebotene Haushaltsklarheit und ermöglicht den o. g. parlamentarischen Gremien, über die erheblichen finanziellen Mittel in eigener Sache zu entscheiden.

Die Bundestagsverwaltung als die Instanz, die in diesem Umfeld für den Deutschen Bundestag in einem komplexen, stark verflochtenen Umfeld mit vielen Beteiligten interagiert, konnte dieser Rolle noch nicht ausreichend gerecht werden. Es fehlte eine hinreichend aussagekräftige Grundlage für weitreichende Fiskalentscheidungen.

5.4 Empfehlung

Wir haben der Bundestagsverwaltung empfohlen, für alle Liegenschaftsobjekte ungeachtet ihrer Etatisierung die Haushaltsansätze für Errichtung und den laufenden Betrieb zusammenzustellen.

Langfristig könnte die Bundestagsverwaltung in Abstimmung mit dem BMF darauf hinwirken, alle wesentlichen für die Liegenschaften des Deutschen Bundestages zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel noch stärker im eigenen Verantwortungsbereich zu bündeln.⁴²

5.5 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass unsere Empfehlung nicht der durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegten Veranschlagung entsprechender Mittel im Bundeshaushalt entsprechen würde. Zudem würde sie bisherigen Beschlüssen parlamentarischer Gremien in diesem Bereich zuwiderlaufen. Diese hätten insbesondere zum Ziel gehabt, den Einzelplan 02 von den erheblichen Ausgaben im Bau- und Liegenschaftsbereich zu entlasten. Daher könne ein vermeintliches Bedürfnis dieser Gremien nach Transparenz auch nicht als Begründung dafür herangezogen werden, entsprechende Mittel zukünftig beim Einzelplan 02 zu konzentrieren. Die Bundestagsverwaltung verweist dazu nochmals auf den Beschluss des Haushaltsausschusses aus dem Jahr 2011, nach dem die Ausgaben für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Parlaments nicht im Einzelplan 02 sondern beim zuständigen Bundesbauministerium zu veranschlagen seien. Außerdem hätte der Haushaltsausschuss im Zusammenhang mit künftig erforderlichen Erneuerungen der

⁴² Vgl. auch § 4 Absatz 5 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: Aufgabe, Kompetenz und (Fiskal-)Verantwortung sollen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammengeführt werden.

baulichen und gebäudetechnischen Anlagen in den Liegenschaften des Bundestages im Jahr 2011 festgelegt, dass auch diese Ausgaben aus dem Haushalt des Bauministeriums zu veranschlagen seien. Bereits im Jahr 2004 hätte der Ältestenrat die Bundesregierung aufgefordert, die Ausgaben für den Erweiterungsbau des Marie-Elisabeth-Lüders-Hauses aus dem Einzelplan des Bauministeriums zu finanzieren.

Angesichts der bestehenden Veranschlagungssituation und entsprechender Beschlüsse parlamentarischer Gremien könnten von uns für erforderlich gehaltene Änderungen nicht auf Ebene der Bundestagsverwaltung vorgenommen werden, sondern seien ggf. (haushalts-)politisch vorzugeben.

5.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Uns ist bekannt und bewusst, dass der Haushaltsgesetzgeber die Veranschlagung der Haushaltsansätze für die Planung, Errichtung und den laufenden Betrieb aller Gebäude und Liegenschaften des Deutschen Bundestages am Parlamentssitz in Berlin in mehreren Einzelplänen des Bundeshaushalts beschlossen hatte. Die Herleitung der Bundestagsverwaltung, sie könne wegen dieser förmlichen Veranschlagungsvorgaben des Haushaltsgesetzgebers keine verwaltungsinterne Zusammenstellung aller haushaltsrelevanten Positionen leisten, die z. B. als Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und den darauf basierenden finanzwirksamen Entscheidungen dienen kann, ist dagegen nicht nachvollziehbar.

Obschon die sehr erheblichen Haushaltsmittel komplex in mehreren Einzelplänen bewirtschaftet werden, dürfte es der Bundestagsverwaltung leichtfallen, die ihr bereits durch die Planungsvorgaben aus der Bau- und Raumkommission bekannten, zudem auch öffentlich zugänglichen Ansätze bzw. verausgabten Haushaltsmittel für den gesamten Liegenschaftsbereich des Deutschen Bundestages periodisch zusammenzustellen.

Die Bundestagsverwaltung darf aus der Etatisierung der Baumittel außerhalb des eigenen Einzelplans im Haushalt des Bauministeriums nicht schließen, dass die politischen Entscheidungsträger kein Interesse mehr an einer zusammenfassenden, transparenten Darstellung der für den Deutschen Bundestag verplanten Bauinvestitionen hätten. Diese können vielmehr erwarten, dass die Bundestagsverwaltung ihnen ein entsprechendes Informationsangebot macht, damit ihre Entscheidungen gerade in politisch sensiblen Bereichen auf soliden, faktenbasierten Grundlagen stehen. Diese zu liefern, ist Aufgabe der Bundestagsverwaltung. Ungeachtet haushaltsmethodischer Veranschlagungspraxis erneuern wir insoweit unsere Empfehlung an die Bundestagsverwaltung in ihrer Dienstleistungsrolle, den politischen Entscheidungsträgern umfassende und strukturiert aufbereitete Fiskalinformationen zu den Bauinvestitionen des Deutschen Bundestages gesamtheitlich zur Verfügung zu stellen. Angesichts des sehr hohen investiven Ansatzes für die Bauten des Deutschen Bundestages und in

diesem Bereich stark steigender Ausgaben⁴³ scheinen hierbei neben haushaltsjährlichen Zusammenstellungen auch überjährige Betrachtungen geboten.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Bundestagsverwaltung aufgrund der aus ihrer Sicht (haushalts-)politischen Vorgaben keine Initiative ergreifen will, in Abstimmung mit dem BMF darauf hinzuwirken, alle wesentlichen für die Liegenschaften des Deutschen Bundestages zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel noch stärker im eigenen Verantwortungsbereich zu bündeln.

Wir werden Aspekte zur Fiskaltransparenz der Liegenschaftsausgaben für den Deutschen Bundestag ggf. in unsere jährliche Berichterstattung zur Haushaltsanalyse einbeziehen. Im Übrigen schließen wir die Prüfung in diesem Punkt ab.

6 Aufgabenwahrnehmung des Sekretariats der Bau- und Raumkommission des Ältestenrates

6.1 Sachverhalt

Das im Referat BL 1 der Bundestagsverwaltung eingerichtete Sekretariat der Bau- und Raumkommission soll die Mitglieder der Kommission bei ihren Beratungen unterstützen. Hierfür bereitet es unter anderem die Tagesordnung vor, koordiniert die Erstellung der Beratungsunterlagen und Präsentationen für alle Mitglieder der Kommission, erstellt den Sprechzettel für den Vorsitzenden und das Protokoll der Sitzungen. Zudem verteilt es die „Beschlüsse“, „Entscheidungen“ und „Festlegungen“ der Kommission.

Zu Beginn einer Wahlperiode berichtet die Bundestagsverwaltung der „neuen“ Bau- und Raumkommission in einem Sachstandsbericht über die offenen Themen der „alten“ Kommission aus der vorangegangenen Wahlperiode. Sie stellt die laufenden und die geplanten Baumaßnahmen vor. Eine regelmäßige Information der Bau- und Raumkommission durch die Bundestagsverwaltung über den aktuellen Stand der Raum- und Flächenplanung für den gesamten Deutschen Bundestag sowie die zur Deckung künftiger Bedarfe ergriffenen oder zu ergreifenden Maßnahmen konnten wir anhand der Tagesordnungen der 18. und 19. Wahlperiode mit mehr als 225 aufgerufenen Beratungsthemen hingegen nicht erkennen.

Grundsätzlich hat die Bundestagsverwaltung in ihrer allgemeinen Dienstanweisung für die Tätigkeit der Sekretariate allgemeine Regelungen zur Behandlung von Ausschussvorgängen

⁴³ Vgl. auch Äußerung des Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages und Vorsitzenden der Bau- und Raumkommission des Ältestenrates Wolfgang Kubicki in Spiegel Online vom 24. Februar 2023 zu Terminverzögerungen und erheblichen Kostensteigerungen z. B. bei den geplanten Bundestagsneubauten „Besucher- und Informationszentrum – BIZ“ sowie „Luisenblock Ost“ und auch bei der Fertigstellung des Erweiterungsbaus des Marie-Elisabeth-Lüders-Hauses.

getroffen. Welche Prozessschritte bei unterschiedlichen Fachthemen in welcher Reihenfolge abuarbeiten sind, hat sie hingegen nicht festgelegt. Damit obliegt es dem Sekretariat der Bau- und Raumkommission, wie es seine Aufgabe wahrnimmt, also z. B. auch, wann, wen und wie es über Verwaltungsvorgänge und Bearbeitungsstände informiert. Das Sekretariat im Referat BL 1 wandte die grundsätzlichen Regelungen für Ausschussekretariate nicht an, griff stattdessen für die Ablauforganisation jeder einzelnen Sitzung der Bau- und Raumkommission auf eine selbst entwickelte Checkliste zurück. Für die Themenvorschläge nutzte das Sekretariat eine verwaltungsinterne Merkpostenliste mit potenziellen Tagesordnungspunkten. Maßgeblich im Sekretariat war das Erfahrungswissen langjährig dort tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das Sekretariat hielt unter einem Aktenzeichen auch den umfangreichen Bestand an Sachakten der Bau- und Raumkommission vor. Parallel dazu führte das Sekretariat im Referat BL 1 auch umfangreiche „Sitzungsakten“ zu Vorbereitung, Verlauf und Nachbereitung jeder Sitzung der Bau- und Raumkommission. Daneben führte das Referat BL 1 eine Vielzahl von objektbezogenen Fachakten der Liegenschaftsverwaltung. Auch ein Informationssystem zu den von der Bau- und Raumkommission beratenen Punkten und getroffenen Beschlüssen – wie z. B. in den Ausschussekretariaten der Abteilung Parlament und Abgeordnete (PA) der Bundestagsverwaltung vorhanden – hat das Sekretariat nicht eingerichtet, sodass die Mitglieder des Bundestages nicht ohne Weiteres auf die gesamten Dokumente zugreifen können.⁴⁴

6.2 Würdigung

Ziel eines guten Liegenschaftsmanagements der Bundestagsverwaltung sollte sein, jederzeit Aussagen über die Quantitäten und Qualitäten im gesamten Lebenszyklus Ihrer Flächen und Objekte treffen zu können: Nur so können der Vorsitzende und die Mitglieder der Bau- und Raumkommission zielgerichtete Entscheidungen in eigener Sache treffen.

Es ist kaum nachvollziehbar, weshalb das Sekretariat der Bau- und Raumkommission im Referat BL 1 bisher auf die Anwendung der allgemeinen Regelungen und Leitfäden zur Behandlung von Vorgängen in Parlamentsausschüssen und Gremien verzichtete. Trotz der Vielzahl unterschiedlicher Beratungsthemen fehlt eine konsistente, transparente und aktuelle Übersicht zu den Beratungen und Beschlüssen der Kommission. Wir sehen zudem das Risiko, dass bei einem Ausfall oder Weggang von langjährig erfahrenen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern Wissenslücken entstehen. So ist organisatorisch nicht sichergestellt, dass die Verwaltung immer alle relevanten Aspekte im Blick hat.

Für die parlamentarischen Ausschüsse gibt es ein Informationssystem („Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien – DIP“), sodass die Mitglieder selbstständig und jederzeit auf alle für sie relevanten Informationen zugreifen können. Es ist nicht schlüssig, dass ausgerechnet dann, wenn die Abgeordneten über eigene Angelegenheiten entscheiden, ein solches durch das Sekretariat vorgehaltenes Informationssystem fehlt.

⁴⁴ Vergleiche beispielsweise mit dem Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP).

6.3 Empfehlung

Wir haben der Bundestagsverwaltung empfohlen, die Prozesse im dem zur Unterstützung der Bau- und Raumkommission eingerichteten Sekretariat stärker zu strukturieren, zu dokumentieren und transparent zu regeln.

Sie könnte dazu auf die Regelungen und Leitfäden zurückgreifen, die bereits seit Langem in einer Vielzahl von Ausschussekretariaten im Deutschen Bundestag angewendet werden und mit denen auch die Mitglieder vertraut sind.

In diesem Zusammenhang könnte auch die Auflage und Fortschreibung einer vollständigen „Beschluss-/Entscheidungssammlung“ durch das Sekretariat der Bau- und Raumkommission für die Mitglieder der mit den Liegenschaften des Deutschen Bundestages befassten innerparlamentarischen Gremien hilfreich sein.

Im Übrigen hilft Verwaltungshandeln anhand beschriebener Regeln und standardisierter und dokumentierter Prozesse der Bundestagsverwaltung auch, Wissenslücken bei Ausfall oder Wechsel von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu minimieren.

6.4 Stellungnahme der Bundestagsverwaltung

Die Bundestagsverwaltung hat unserer Darstellung entgegnet, dass aus ihrer Sicht alle Mitglieder der Bau- und Raumkommission immer einen umfassenden Zugang zu den beratungsrelevanten Unterlagen hätten. Das Sekretariat der Kommission hielte diese Unterlagen in einer strukturierten Form vor.

Die Bundestagsverwaltung hat bestätigt, dass es für die Arbeit der Sekretariate von Kommissionen bislang keine allgemeinen Regelungen und Leitfäden gäbe. Zu unserer Empfehlung, die Arbeit im Sekretariat der Bau- und Raumkommission künftig durch bereits vorhandene Regelungen für die Ausschussekretariate zu unterstützen, verweist sie allerdings insbesondere auf ihre „Allgemeine Dienstanweisung für die Verwaltung des Deutschen Bundestages“: Danach ließe sich eine solche Verpflichtung nicht aus den hausinternen Vorschriften ableiten. Dieses Regelwerk sei vielmehr auf Ausschüsse mit einem förmlichen Verfahren zur Behandlung von parlamentarischen Initiativen (insbesondere Gesetzgebungsverfahren) sowie andere parlamentarische Sondergremien ausgerichtet, die im Übrigen vom Plenum eingesetzt würden. Für die Beratungsgegenstände der Bau- und Raumkommission sei es nicht geeignet und umsetzbar, weil diese Kommission nicht vom Plenum eingesetzt sei, sondern es sich um ein Gremium des Ältestenrates handle, das diesen bei seiner Aufgabenerledigung (Unterstützung der Präsidentin bei der Führung der Geschäfte) unterstütze.

Die Bundestagsverwaltung hat angekündigt, unsere Empfehlung, nicht nur die Themen der einzelnen Sitzungen der Bau- und Raumkommission zu verfolgen und zu dokumentieren, sondern auch eine Beschlusssammlung anzulegen, künftig umzusetzen: Die jeweiligen

Beschlüsse würden zukünftig in das Informationssystem des Sekretariats, den sogenannten „Findex“, eingebunden.

6.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir nehmen die Stellungnahme der Bundestagsverwaltung zur Kenntnis, nach der das Sekretariat der Bau- und Raumkommission wesentliche, beratungsrelevante Unterlagen für die Tätigkeit der parlamentarischen Kommissionsmitglieder vorhält.

Die Ausführungen der Bundestagsverwaltung zu einem bislang fehlenden Regelwerk für die Arbeit der Sekretariate von Kommissionen und der Nichtanwendbarkeit von bekannten Regelungen und Leitfäden aus der Arbeit der Sekretariate von Ausschüssen und anderen parlamentarischen Sondergremien überzeugen hingegen nicht. Vorrangiges Ziel der vom Sekretariat der Bau- und Raumkommission wahrzunehmenden Aufgaben sollte sein, die Mitglieder der parlamentarischen Kommission umfassend bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Ein Kommissionsmitglied sollte sich dazu in einem vertrauten Prozedere über alle Beratungsgegenstände informieren können, ohne dazu in jedem Einzelfall an das unterstützende Sekretariat herantreten und umfangreiche Papierakten sichten zu müssen. Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Bundestagsverwaltung dazu das organisatorische Umfeld des Sekretariats durch ein entsprechendes Regelwerk, eine vollständige und transparente Dokumentation und eine geeignete informationstechnische Ausstattung schaffen sollte. Sofern die Bundestagsverwaltung das in einer Vielzahl von Sekretariaten von Ausschüssen oder parlamentarischen Sondergremien bereits seit Langem verwendete Regelwerk für nicht geeignet hält, das beschriebene Ziel zu erreichen, bleibt es ihr unbenommen, dieses fortzuentwickeln.

Wir begrüßen, dass die Bundestagsverwaltung unserer Empfehlung folgen und in einem ersten Schritt eine Beschlussammlung anlegen und diese in ein Sekretariats-Informationssystem einbinden will. Darüber hinaus sollte die Bundestagsverwaltung frühzeitig festlegen, wie sie künftig die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung („E-Akte“) nutzen kann, um die Mitglieder der Bau- und Raumkommission bestmöglich zu informieren und zu beraten.

Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab. Zur Aufgabenwahrnehmung des Sekretariats der Bau- und Raumkommission behalten wir uns ein Nachfrageverfahren und eine Kontrollprüfung vor.

7 Fazit

Das Verfassungsorgan Deutscher Bundestag entscheidet von der Festlegung seines Bedarfs, über die Bereitstellung bzw. Nutzung seiner Gebäude und Flächen in eigener Angelegenheit. Hierbei geht es um ein erhebliches Volumen. Im Jahr 2022 nutzt der Deutsche Bundestag insgesamt 32 Liegenschaften mit rund 6 500 Büroräumen. Bisher sind für die Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin Bauausgaben in Höhe von 2,2 Mrd. Euro entstanden, weitere Objekte mit einem Bauausgabevolumen von mindestens 1,5 Mrd. Euro sind geplant.

Die Liegenschaften nutzen nahezu 8 100 Personen, davon rund 3 150 Beschäftigte aus der Bundestagsverwaltung. Der Auftrag der Bundestagsverwaltung ist, die Mitglieder des Deutschen Bundestages so zu unterstützen, dass sie ihr Mandat optimal wahrnehmen können. Insoweit haben diese Entscheidungen auch eine besondere Vorbildwirkung.

Die derzeit vorhandenen Flächen reichen nicht aus, um die Bedürfnisse der Abgeordneten – insbesondere das vor zwölf Jahren entwickelte Vier-Raum-Konzept – umzusetzen. Insoweit handelt es sich derzeit um eine Mangelverwaltung. Trotzdem verzichtete die Bundestagsverwaltung bisher auf eine Raumbedarfsanalyse mit nach Nutzergruppen differenzierten Anforderungen. Damit wird die Bundestagsverwaltung den Bedürfnissen der Mitglieder des Deutschen Bundestages nicht vollumfänglich gerecht. Die Erstellung einer Raumbedarfsanalyse ist notwendig, um die große Zahl der bereits vorhandenen Räume und die im Bau befindlichen und geplanten Räume optimal nutzen zu können. Ohne ein solches Instrument erhöht sich die Gefahr, dass die Raumverteilung nicht wirtschaftlich ist und sich so die Realisierung des Vier-Raum-Konzepts immer weiter verzögert.

Einen Teilaspekt – die Rolle des Deutschen Bundestages als Vermieter und Verpächter seiner Flächen – haben wir näher untersucht und die Ergebnisse in einer weiteren Teilprüfungsmitteilung zusammengefasst.⁴⁵ Dabei stellten wir fest, dass die Bundestagsverwaltung maßgebliche Grundsätze von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtete – insbesondere, weil es kein umfängliches Konzept gab. Beispielsweise hielt sie Vorgaben des Ältestenrates nicht ein und versäumte es, diesen umfassend zu informieren, um ggf. notwendige neue Beschlüsse herbeizuführen.

Bei der erforderlichen Raumbedarfsanalyse sollte die Bundestagsverwaltung insbesondere auf die geplante Nutzung abstellen. Dabei muss sie festlegen, welche Nutzer in unmittelbarer Nähe zum Reichstagsgebäude unterzubringen sind und bei welchen Nutzern dies – zumindest solange es nicht genügend Räume gibt – nicht zwingend erforderlich ist. Auch sollte die Bundestagsverwaltung die in der Bundestagsverwaltung üblichen, zunehmend flexibilisierten Arbeitszeitmodelle bei der Ermittlung ihres eigenen Raumbedarfs berücksichtigen. Hierdurch freiwerdende Flächen könnte sie für die Mitglieder des Bundestages nutzen. Dies könnte auch dazu beitragen, das Vier-Raum-Konzept schneller umzusetzen.

Die Bundestagsverwaltung hat unserer Auffassung widersprochen, dass sie im Liegenschaftsbereich den Bedürfnissen der Abgeordneten nicht vollumfänglich gerecht werde und es sich derzeit um eine Mangelverwaltung handele.

Die Bundestagsverwaltung hat darauf verwiesen, dass der Bundesrechnungshof seine Auffassung im Wesentlichen damit begründet habe, dass die Erstellung der Raumbedarfsanalyse im Wesentlichen erforderlich sei, um das sogenannte Vier-Raum-Konzept umzusetzen bzw.

⁴⁵ Vgl. dazu Bundesrechnungshof – Gz.: I 2 - 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)).

die Realisierung des Konzepts nicht weiter zu verzögern. Sie hat darauf hingewiesen, dass es keine Beschlüsse gäbe, die vorsähen, dass das sogenannte Vier-Raum-Konzept bereits aktuell für sämtliche von Mitgliedern des Bundestages genutzte Liegenschaften zu realisieren sei. Vielmehr wäre seinerzeit grundsätzlich beschlossen worden, dies vorzusehen, soweit Büroraum zur Verfügung stünde.

Es handele sich auch nicht um eine Mangelverwaltung. Die Bundestagsverwaltung hat auch Zweifel geäußert, ob die Durchführung einer Raumbedarfsanalyse einen entscheidenden Beitrag zur Änderung der gegenwärtigen Situation liefern könnte. Aus ihrer Sicht käme es vielmehr darauf an, dass geplante Bau- und Sanierungsvorhaben rechtzeitig fertiggestellt würden und dadurch mehr Büroräume zur Verfügung stünden.

Wir halten an unserer Einschätzung fest. Die Bundestagsverwaltung sollte entgegen ihrer bisherigen Praxis eine Raumbedarfsanalyse mit nach Nutzergruppen differenzierten Anforderungen erstellen. Erst wenn eine solche Analyse vorliegt, kann die Bundestagsverwaltung überhaupt beurteilen, ob und wie sich die gegenwärtige Raumnutzung verbessern ließe. Die von der Bundestagsverwaltung geäußerten Zweifel, ob eine Raumbedarfsanalyse die gegenwärtige Raumsituation ändern würde, überzeugen daher nicht.

Wir verkennen dabei nicht, dass die Bundestagsverwaltung bisher allen Nutzern des Deutschen Bundestages Räumlichkeiten zur Verfügung stellen konnte. Dies allein genügt jedoch nicht. Denn Ziel eines stringenten Liegenschaftsmanagements muss es auch bei einer Parlamentsverwaltung sein, dass sie die aktuellen und künftigen Bedarfe aller Nutzer ermittelt und passgenau – und auch wirtschaftlich – deckt:

- Hierzu benötigt sie eine Raumbedarfsanalyse. Dazu muss sie ermitteln, welche Räume sie für die verschiedenen Nutzergruppen benötigt. Dem stellt sie gegenüber, welche Räume vorhanden sind und wie diese genutzt werden.
- Bei der Raumbedarfsermittlung sollte die Bundestagsverwaltung die in der Bundesverwaltung inzwischen bewährten und üblichen flexiblen Arbeitszeitmodelle einbeziehen, um in Zukunft gut aufgestellt zu sein.
- Dabei sollte sie auch ermitteln, für welche Nutzer die unmittelbare Nähe zum Reichstagsgebäude zwingend oder prioritär ist und für welche Nutzer dies nicht prioritär oder nicht notwendig ist.
- Auf dieser Grundlage kann die Bundestagsverwaltung feststellen, ob sie die vorhandenen Räume optimal nutzt und ggf. die Nutzung optimieren. Sie kann ermitteln, was fehlt und fehlende Räume nutzergruppenspezifisch bauen.

Kurz gesagt: Mit einer solchen Raumbedarfsanalyse hat die Bundestagsverwaltung dann eine solide faktenbasierte Grundlage für alle Entscheidungen der Verwaltung selbst und für die Beratung und Entscheidungsfindung der Mitglieder. So kann sie insbesondere auch sicherstellen und belegen, dass sie alle Möglichkeiten ausschöpft, um das vor zwölf Jahren in der damaligen Bau- und Raumkommission erörterte und inzwischen bereits teilweise umgesetzte Vier-Raum-Konzept für die Mitglieder nun so schnell wie möglich vollständig umzusetzen.

Wir schließen die Teilprüfung Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung des Liegenschaftsmanagements der Verwaltung des Deutschen Bundestages ab.

Dr. Mähring

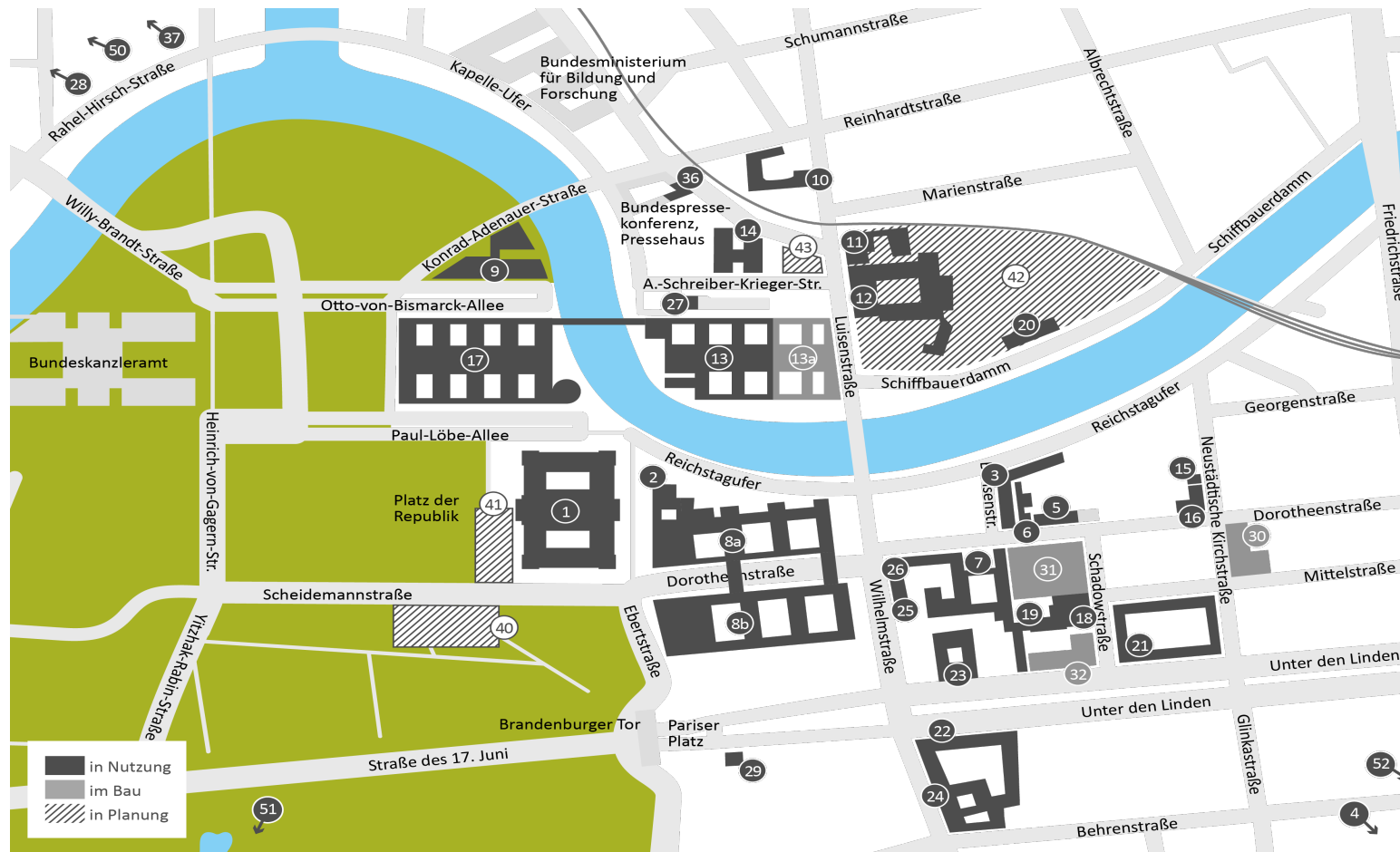
Dr. Keller

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

Lageplan Übersicht der Liegenschaftsobjekte 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 März 2022: Bundesrechnungshof.

Legende zu den Liegenschaftsobjekten des Deutschen Bundestages in Berlin-Mitte

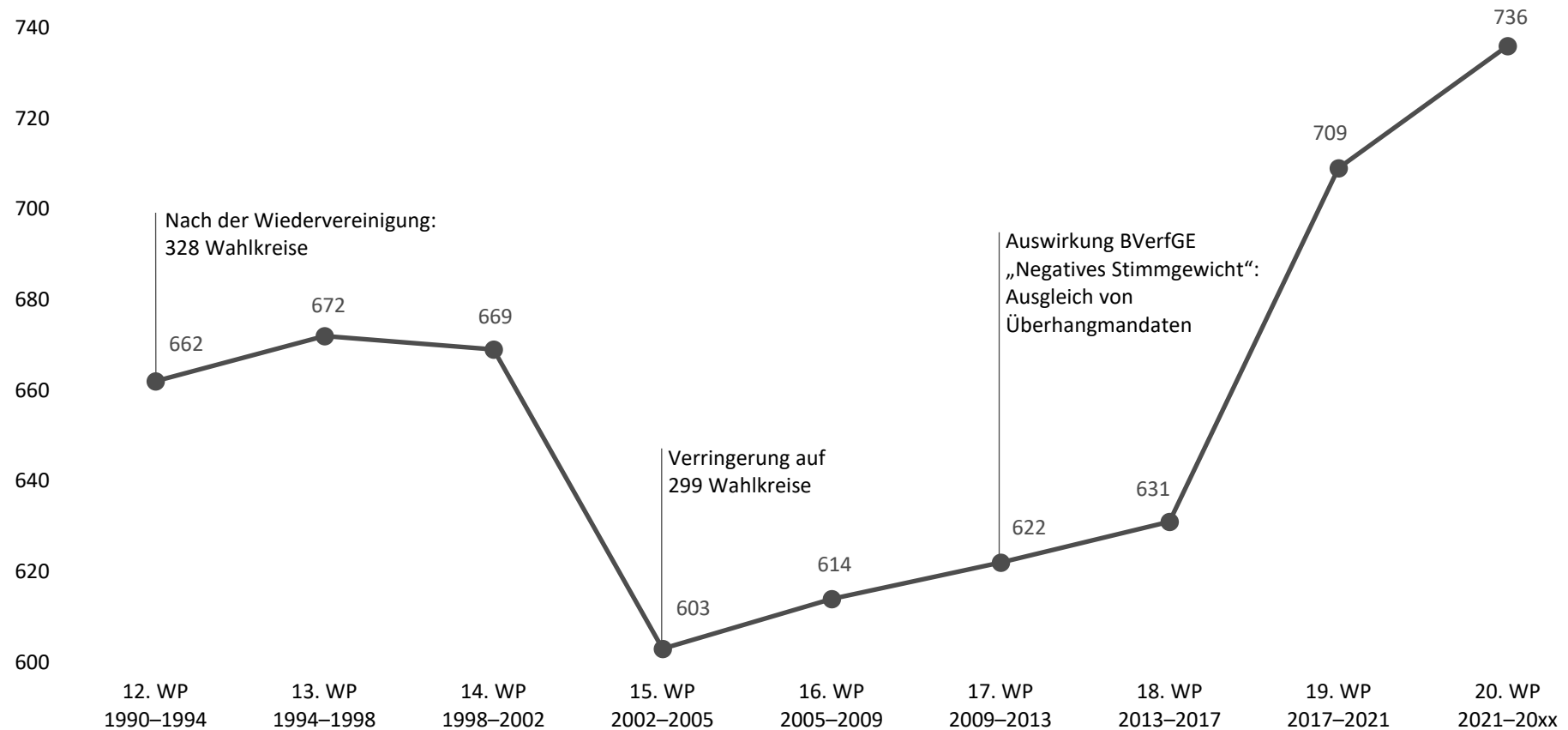
Nummer Karte	Bezeichnung der Liegenschaft	Kennung BTV
1	Plenarbereich Reichstagsgebäude (RTG), Platz der Republik 1	RTG
2	Ehemaliges Reichstagspräsidentenpalais, Deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Platz 2	PRT
3	Bunsenstraße 2	BS02
4	Deutscher Dom, Am Gendarmenmarkt 1, (Parlamentshistorische 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)	MDOB
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	PP3
30	Neustädtische Kirchstraße 4-5 (Inbetriebnahme/Bezug: 2023)	NK4
31	Schadowstraße 4 bzw. 6/Dorotheenstr. 85-89 (Inbetriebnahme/Bezug: voraussichtlich 2026) (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	Besuchereinformationszentrum, Scheidemannstraße 1 (2030)	BIZ
41	Kältezentrale (unter/vor dem Westportal des RTG; 2030)	UKZ
42	Luisenblock Ost, Schiffbauerdamm/Luisenstraße (2035)	LBO
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 März 2022: Bundesrechnungshof).

Entwicklung der gesetzlichen Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages seit dem Jahre 1990



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Verwaltung Deutscher Bundestag, Tagungsbüro; vgl. auch Handbuch des Deutschen Bundestages Kapitel 2.1. Gesetzliche Mitgliederzahl des Bundestages (Stand: 13. Juni 2022).

Nutzergruppen in Liegenschaften/Räumen des Deutschen Bundestages in der 20. Wahlperiode

	Nutzergruppen in Liegenschaften/Räumen des Deutschen Bundestages	max. Anzahl Nutzer
1	Mitglieder des Deutschen Bundestages ^a	736
2	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitglieder des Deutschen Bundestages in Berlin ^b	2 871
3	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen im Deutschen Bundestag in Berlin ^c	1 121
4	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung (Zahl der Planstellen/Stellen: 2 898) ^d	3 143
5	Im Deutschen Bundestag beschäftigte/tätige externe Dritte ^e	300
	Summe	8 171

Erläuterung:

^a Wahlergebnis zum 20. Deutschen Bundestag.

^b Mitteilung Bundestagsverwaltung aus September 2020: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MdB am Einsatzort Berlin; vgl. dazu auch § 12 Absatz 3 Satz 6 AbgG.

^c Handbuch des Deutschen Bundestages (Stand 22. November 2022), Kapitel 5.9: Mitarbeiter der Fraktionen und Gruppen.

^d Haushaltsplan 2022, Einzelplan 02, Stellen- und Planstellenhaushalt; ergänzende Angabe Bundestagsverwaltung vom 28. Januar 2023.

^e Schätzung Bundestagsverwaltung aus dem Jahre 2022. Stand Januar 2023.

Quelle: Meldungen Bundestagsverwaltung.

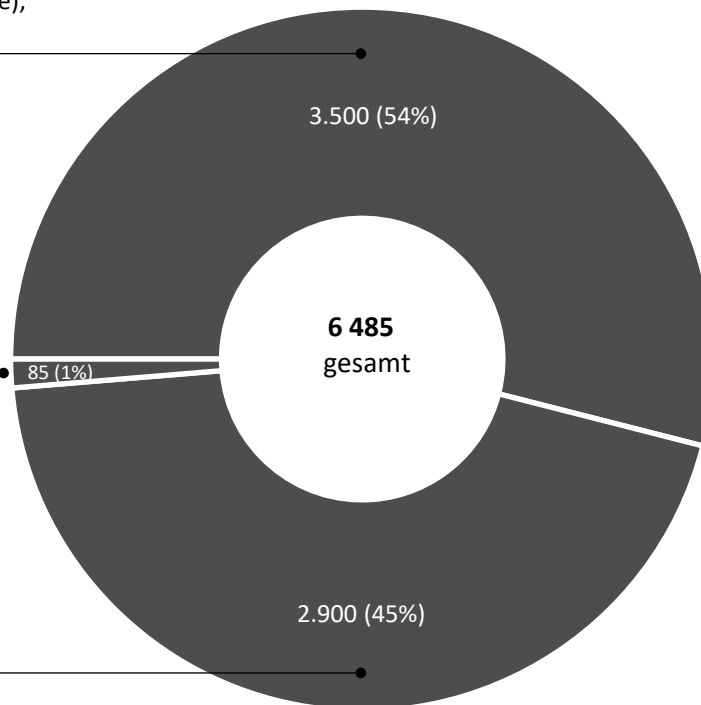
Aufteilung der im August 2021 nachgewiesenen Büroräume im Deutschen Bundestag auf Nutzergruppen

Mitglieder (einschl. Mitarbeitende);
Fraktionen

Weitere Nutzergruppen:

- Ehemalige Bundespräsidenten, ehemalige Bundestagspräsidenten und Vizepräsidenten;
- Bundesregierung, MdEP, parl. Vereinigungen, Zuwendungsempfänger, BRH;
- Büroräume in vermieteten und verpachteten Objekten;

Bundestagsverwaltung



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundestagsverwaltung: Auszug aus dem GIS zur Nutzungsart „Büro-
räume“, Stand 31. August 2022.

Übersicht Entwicklung der Bauausgaben der im Einzelplan 02, im Kapitel 2503 (BBR) sowie im Kapitel 6004 (Anlage Wirtschaftsplan der BI mA) einzeln nachgewiesenen Objekte für den Deutschen Bundestag (ohne Ausgaben für Bewirtschaftung und Bauunterhaltung)

Objektbezeichnung gemäß Bundeshaushaltsplan	Kap/Titel	Verausgabt bis 2021	Nach 2022 übertragene Ausgabereste	Soll 2022	Soll 2023	Vorbehalten für 2024 ff	Geplante Gesamtausgaben
		in Euro					
Reichstagsgebäude	2503 725 05	320 129 000	-5 482 000	-	-	-	314 647 000
Reichstagsgebäude: Bauliche Maßnahmen	0212 711 01	-	-	-	2 680 000	-	2 680 000
Reichstagsgebäude	2503 711 11	749 000	5 351 000	500 000	-	2 000 000	8 600 000
Reichstagsgebäude: Modernisierung der Befehls- und Leitstelle der Polizei	2503 712 11	1 854 000	6 846 000	-	-	-	8 700 000
Reichstagsgebäude: Erweiterung Kälteversorgung innerhalb Reichstagsgebäude	2503 712 11	-	572 000	4 410 000	3 500 000	6 771 000	15 253 000
Reichstagsgebäude: Verlagerung Betankungsanlage	2503 711 11	69 000	2 731 000	200 000	-	-	3 000 000
Erneuerung der Konferenz- und Medientechnik in der Fraktionsebene des Reichstagsgebäudes	0212 712 56	-	-	1 225 000	3 225 000	19 022 000	23 472 000
Erneuerung Wasser- und Abwassersystem Reichstagsgebäude.	2503 712 11	-	-	-	-	54 000 000	54 000 000
Friedrich-Ebert-Platz 2: Bauliche Maßnahmen	0212 712 01	21 593 000	469 000	-	-	-	22 062 000
Ehemaliges Reichstagspräsidentenpalais: Bauliche Maßnahmen Anbau	0212 712 01	6 099 000	801 000	-	-	-	6 900 000
Jakob-Kaiser-Haus	2503 725 05	513 705 000	6 331 000	-	-	-	520 036 000
Jakob-Kaiser-Haus: Bauliche Maßnahmen	0212 711 01	-	-	250 000	-	-	250 000
Jakob-Kaiser-Haus	2503 711 11	4 220 000	3 180 000	-	1 000 000	1 000 000	9 400 000
Sicherungsmaßnahmen (Glas) Jakob-Kaiser-Haus	2503 725 05	1 729 000	271 000	-	-	-	2 000 000
Paul-Löbe-Haus	2503 725 05	371 016 000	-1 076 000	-	-	-	369 940 000
Paul-Löbe-Haus: Bauliche Maßnahmen	0212 711 01	-	-	-	-	-	-
Paul-Löbe-Haus	2503 711 11	2 070 000	3 130 000	500 000	-	500 000	6 200 000
Erneuerung der Konferenz- und Medientechnik in den Ausschusssitzungssälen	0212 712 56	-	-	1 200 000	1 600 000	12 260 000	15 060 000
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus	2503 725 05	168 395 000	487 000	-	-	-	168 882 000
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus: Bauliche Maßnahmen	0212 711 01	-	-	-	180 000	-	180 000
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus	2503 711 11	1 195 000	1 976 000	500 000	-	900 000	4 571 000
Erweiterungsbau Marie-Elisabeth-Lüders-Haus	2503 725 05	269 691 000	18 740 000	36 000 000	23 090 000	-	347 521 000
Modulare Bauten	2503 725 05	64 841 000	5 159 000	-	-	-	70 000 000
Besucher- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages (Durchführung Neubau durch BI mA)	2503 725 05 6004 WiPlan BI mA	16 650 000	3 635 000	2 539 000	16 157 000	164 022 000	203 003 000
Kindertagesstätte	2503 725 05	4 851 000	-	-	-	-	4 851 000
Dorotheenstraße 85 - 86 (Schadowstraße 4)	2503 725 05	31 541 000	61 057 000	25 356 000	3 000 000	-	120 954 000

Objektbezeichnung gemäß Bundeshaushaltsplan	Kap/Titel	Verausgabt bis 2021	Nach 2022 übertragene Ausgabereste	Soll 2022	Soll 2023	Vorbehalten für 2024 ff	Geplante Gesamtausgaben
		in Euro					
Dorotheenstraße 88 (Helene-Weber-Haus) (Verwaltung durch BlmA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Dorotheenstraße 90	2503 725 05	29 784 000	1 858 000	3 263 000	-	-	34 905 000
Dorotheenstr. 93	2503 711 11	-	-	500 000	500 000	900 000	1 900 000
Dorotheenstr. 97 / Wilhelmstr. 65 - 66: Sanierung	0212 712 01	43 774 000	1 410 000	-	-	-	45 184 000
Energiezentrale Dorotheenstadt	2503 712 11	8 556 000	19 644 000	4 470 000	-	-	32 670 000
Unterirdische Kältezentrale (UKZ) (Durchführung Neubau durch BlmA)	2503 725 05 6004 WiPlan BlmA	3 264 000	615 000	817 000	4 167 000	54 961 000	63 824 000
Wilhelmstraße 60	2503 711 11	3 000	550 000	-	-	-	553 000
Wilhelmstraße 64	2503 725 05	29 374 000	206 000	-	-	-	29 580 000
Luisenstraße 32-34	2503 725 05	-	-	-	-	25 000 000	25 000 000
Luisenstraße 35 (Verwaltung durch BlmA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Schiffbauerdamm 17 (Verwaltung durch BlmA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Sozialplan Luisenstraße	2503 725 05	4 857 000	-	-	-	-	4 857 000
Bunsenstraße 2 (Verwaltung durch BlmA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Neustädtische Kirchstraße 4 - 5	2503 725 05	22 463 000	35 099 000	10 000 000	8 000 000	5 000 000	80 562 000
Neustädtische Kirchstraße 14	2503 725 05	14 447 000	1 188 000	-	-	-	15 635 000
Schadowstraße 10 - 11: Sanierung (Schadowhaus)	0212 712 01	15 756 000	1 235 000	-	-	-	16 991 000
Schadowstraße 12/13	2503 711 11	-	-	500 000	1 000 000	1 200 000	2 700 000
Unter den Linden 50 (Otto-Wels-Haus)	2503 711 11	-	315 000	-	-	-	315 000
Unter den Linden 71 (Matthias-Erzberger-Haus)	2503 711 11	-	325 000	-	-	-	325 000
Unter den Linden 62 - 68 (Elisabeth-Selbert-Haus) (Durchführung Neubau durch BlmA)	2503 725 05 6004 WiPlan BlmA	7 339 000	1 246 000	3 035 000	36 400 000	46 199 000	94 219 000
Ertüchtigung Kühlung TKP, SKP	2503 711 11	-	2 691 000	-	-	-	2 691 000
Kfz-Stellplätze für Deutschen Bundestag	2503 725 05	203 000	8 534 000	-	-	-	8 737 000
Infrastruktur Parlamentsbaumaßnahmen im Spreebogen	2503 725 05	75 483 000	2 757 000	-	-	-	78 240 000
Liegenschaftsverbindungsnetz	2503 725 05	4 078 000	-	-	-	-	4 078 000
Baugrund- und Gründungsproblematik, weitere Folgekosten	2503 725 05	110 717 000	-	-	-	-	110 717 000
Bauliche Maßnahmen in Bestandsliegenschaften	0212 711 01	-	-	120 000	50 000	-	170 000

Objektbezeichnung gemäß Bundeshaushaltsplan	Kap/Titel	Verausgabt bis 2021	Nach 2022 übertragene Ausgabereste	Soll 2022	Soll 2023	Vorbehalten für 2024 ff	Geplante Gesamtausgaben
		<i>in Euro</i>					
Sonstige Baumaßnahmen	0212 711 01	-	-	160 000	160 000	-	320 000
Askaniering 107 (Lager) (Verwaltung durch BImA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Genthiner Straße 38 (Lager) (Verwaltung durch BImA; BK-/NK-Abrechnung an DBT)	0212 517 xx 0212 519 xx						-
Neustrukturierung der TK/LAN-Anlagen	0212 712 56	11 808 000	-	-	-	-	11 808 000
Errichtung eines drahtlosen lokalen Netzwerkes in Liegenschaften des Deutschen Bundestages	0212 712 56	10 079 000	2 721 000	-	-	-	12 800 000
Erneuerung der Telekommunikationsanlagen	0212 712 56	4 467 000	174 000	-	-	-	4 641 000
Luisenblock Ost	2503 725 05	-	10 000 000	-	-	-	10 000 000
		2 196 849 000	204.746.000	95 545 000	104 709 000	393 735 000	2 995 584 000

Quelle: Stand Mai 2022: BMF, Bundeshaushaltspläne 2022 und 2023, dort Auszüge aus den Haushaltsvermerken der maßgeblichen Titel der Hauptgruppe 7 im Einzelplan 02, im Kapitel 2503 (BBR) sowie im Kapitel 6004 (BImA).¹

¹ Vgl. HRB, Stand 3. Juni 2020: Erhöhung der Wertgrenzen für Bautitel), Gruppen 712 bis 799 – Baumaßnahmen des Hochbaues im Inland von mehr als 6 000 000 Euro im Einzelfall. Die Baumaßnahmen sind nach Beispiel 8 der HRB darzustellen.

Anlage 5

Tabelle der für das Liegenschaftsmanagement im Deutschen Bundestages relevanten Kapitel/Titel im Bundeshaushalt

Kapitel/Titel	Zweckbestimmung
0212 124 01	Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung
0212 517 01 0212 517 91 (Kindertagesstätte) 0213 517 01 (Wehrbeauftragte Deutscher Bundestag) 0216 517 01 (Parlamentarische Kontrolle der Nachrichten- dienste) 0217 517 01 (Die Bundesbeauftragte für die Opfer der SED-Dikta- tur beim Deutschen Bundestag)	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
0212 518 01	Mieten und Pachten
0212 519 01 0212 519 91 (Kindertagesstätte) 0213 519 01 (Wehrbeauftragte Deutscher Bundestag)	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
2503 519 11 (zuletzt 0605 519 11)	Erneuerung baulicher und gebäudetechnischer Anlagen in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages in Berlin, Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
2503 526 03 (zuletzt 0605 526 03)	Baunebenkosten für Baumaßnahmen des Deutschen Bundestages
0212 711 01 0216 711 01 (Parlamentarische Kontrolle der Nachrichten- dienste) 0217 711 01 (Bundesbeauftragte für die Opfer der SED-Diktatur beim Deutschen Bundestag)	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten

Kapitel/Titel	Zweckbestimmung
0212 711 56	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten - Ausgaben für die IT der MdB
2503 711 11 (zuletzt 0605 711 11)	Erneuerung baulicher und gebäudetechnischer Anlagen in den Liegenschaften des BT in Berlin, Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten)
0212 712 01 0216 712 01 (Parlamentarische Kontrolle der Nachrichten- dienste)	Baumaßnahmen von mehr als (2 Mio. Euro) 6 Mio. Euro im Einzelfall
0212 712 56	Baumaßnahmen von mehr (2 Mio. Euro) 6 Mio. Euro im Einzelfall - Ausgaben für die IT der MdB
2503 712 11 (zuletzt 0605 712 11)	Erneuerung baulicher und gebäudetechnischer Anlagen in Liegenschaften des DBT in Berlin, Baumaßnahmen von mehr als 6 Mio. Euro im Einzelfall
2503 725 05 (zuletzt 0605 725 05)	Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag im Parlamentsviertel in Berlin
6004, Anlage Wirtschaftsplan der BI mA, Sonderleistungen	Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag im Parlamentsviertel in Berlin

Quelle: BMF, Bundeshaushaltsplan 2023; Zusammenstellung Bundesrechnungshof.