



# Abschließende Mitteilung

an das Sekretariat des Bundesrates

über die Prüfung

Außenstelle des Bundesrates in Bonn

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

Gz.: I 2 - 0002338

15. Juli 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|       |                                                         |    |
|-------|---------------------------------------------------------|----|
| 0     | Zusammenfassung                                         | 4  |
| 1     | Prüfungsgegenstand und -umfang                          | 5  |
| 2     | Vorgaben für eine Außenstelle in Bonn                   | 5  |
| 2.1   | Rechtlicher Rahmen                                      | 5  |
| 2.2   | Sachverhalt                                             | 7  |
| 2.2.1 | Ausgangslage                                            | 7  |
| 2.2.2 | Das Bundesratsgebäude ist stillgelegt                   | 7  |
| 2.2.3 | Umzug in die Ausweichliegenschaft                       | 9  |
| 2.2.4 | Personalsituation in der Außenstelle                    | 10 |
| 2.3   | Würdigung                                               | 12 |
| 2.4   | Empfehlung                                              | 14 |
| 2.5   | Stellungnahme des Sekretariates des Bundesrates         | 14 |
| 2.6   | Abschließende Würdigung und Empfehlung                  | 15 |
| 3     | Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Außenstelle in Bonn | 17 |
| 3.1   | Rechtlicher Rahmen                                      | 17 |
| 3.2   | Sachverhalt                                             | 17 |
| 3.2.1 | Beschaffenheit und Nutzung der Ausweichliegenschaft     | 17 |
| 3.2.2 | Kosten der Ausweichliegenschaft                         | 18 |
| 3.3   | Würdigung                                               | 20 |
| 3.4   | Empfehlung                                              | 21 |
| 3.5   | Stellungnahme des Sekretariates des Bundesrates         | 21 |
| 3.6   | Abschließende Würdigung und Empfehlung                  | 22 |
| 4     | Fazit                                                   | 22 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### ***B***

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben *BImA*

Bundeshaushaltsordnung *BHO*

### ***E***

EU-Dokumentations- und Informationssystem *EUDISYS*

### ***G***

Geschäftsordnung des Bundesrates *BR GO*

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Außenstelle des Bundesrates in Bonn geprüft. Dabei hat er im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Die Grundlage für die Außenstelle des Bundesrates in Bonn findet sich weder im Grundgesetz noch in einem formellen Gesetz. Sie fußt vielmehr auf einem Beschluss des Bundesrates vom 27. September 1996. Danach hat der Bundesrat neben seinem Hauptsitz in Berlin, eine Außenstelle in Bonn zu unterhalten, um dort Ausschusssitzungen durchzuführen und so weiter in der Bundesstadt Bonn politisch präsent zu sein. Seit zehn Jahren gibt es in der Bonner Außenstelle dafür jedoch keine geeigneten Räumlichkeiten mehr, so dass seitdem keine Ausschusssitzungen mehr in Bonn stattgefunden haben.

Das Sekretariat des Bundesrates (Sekretariat) sieht keinen Handlungsbedarf. Der Beschluss des Plenums, eine Außenstelle in Bonn aufrechtzuerhalten, sei bindend. Ausschusssitzungen seien im historischen Plenarsaal in Bonn technisch möglich.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Plenumsbeschluss aus dem Jahr 1996 keine Grundlage für eine rein administrative Außenstelle ohne politischen Sitzungsbetrieb sein kann. Das Sekretariat sollte hierzu eine Vorlage ausarbeiten und eine entsprechende Beschlussfassung der politischen Gremien des Bundesrates initiieren. (Tz. 2)

- 0.2 Das Sekretariat selbst hat keinen eigenständigen Bedarf, für den es eine Außenstelle in Bonn vorhalten müsste. Der Betrieb der Liegenschaft in Bonn ist nicht wirtschaftlich. Er verursacht hohe laufende Kosten. Diese könnte das Sekretariat weitgehend einsparen, wenn die Außenstelle entfielen.

Nach Auffassung des Sekretariates ist es an den Plenumsbeschluss aus dem Jahr 1996 gebunden und kann die Außenstelle nicht schließen. Einsparmöglichkeiten gebe es daher nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Sekretariat, den gegenwärtigen Zustand – Aufrechterhaltung einer unwirtschaftlichen Außenstelle – zu beenden. Das Sekretariat sollte vor allem keine Schritte mehr unternehmen, um diesen Zustand weiter zu zementieren. (Tz. 3)

- 0.3 Das Sekretariat sollte eine zeitgemäße Lösung finden. Es könnte z. B. vorschlagen, für die politische Präsenz in Bonn den historischen Plenarsaal situativ zu nutzen und die administrativen Tätigkeiten nach Berlin zu verlagern. (Tz. 4)

# 1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Der Bundesrechnungshof prüfte erstmalig die Außenstelle des Bundesrates in Bonn. Gegenstand der Prüfung war, ob das Sekretariat ordnungsgemäß und wirtschaftlich handelt.

Für die Prüfung sahen wir am 16. und 17. Januar 2024 beim Bundesrat in Berlin die Akten ein, die das Sekretariat zur Außenstelle führt. Am 24. Januar 2024 führten wir örtliche Erhebungen in der Liegenschaft in Bonn durch. Wir nahmen die Örtlichkeit in Augenschein und führten Gespräche mit der direkten Vorgesetzten der in Bonn tätigen Beschäftigten, der Ausschussekretärin des Gemeinsamen Büros für die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, für Fragen der Europäischen Union und für Verteidigung, mit zwei ihrer in Bonn tätigen Beschäftigten sowie mit drei Bediensteten der Abteilung Z - Zentrale Angelegenheiten des Sekretariates. Am 25. April 2024 erörterten wir die vorläufigen Prüfungsergebnisse in einem Abschlussgespräch mit dem Sekretariat. Anschließend übersandten wir dem Sekretariat mit Schreiben vom 15. Mai 2024 die Prüfungsmitteilung mit den vorläufigen Prüfungsergebnissen. Mit Schreiben vom 6. Juni 2024 übermittelte es uns seine Stellungnahme vom 28. Mai 2024. Es wies darauf hin, dass der Ständige Beirat die Prüfungsmitteilung zur Kenntnis genommen und der Stellungnahme des Sekretariates nach ausführlicher Erörterung in der Sitzung am 5. Juni 2024 zugestimmt habe. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme haben wir die Prüfungsergebnisse abschließend festgestellt und in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung zusammengefasst.

## 2 Vorgaben für eine Außenstelle in Bonn

### 2.1 Rechtlicher Rahmen

Der Gesetzgeber regelt den Sitz und die Außenstelle des Bundesrates weder im Grundgesetz noch in einem formellen Gesetz. Er normierte sie auch nicht im Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 26. April 1994 (Berlin/Bonn-Gesetz). Dieses legt ausschließlich die Sitze des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung fest (§§ 2 f.).

Grundlage für den Sitz des Bundesrates in Berlin und seiner Außenstelle in Bonn ist vielmehr der Beschluss des Bundesrates vom 27. September 1996<sup>1</sup>. Dieser sah vor, den Sitz des Bundesrates von Bonn in die Bundeshauptstadt Berlin zu verlegen. Gleichzeitig entschied der Bundesrat, auch in Bonn als Verfassungsorgan weiter politisch präsent zu sein. Dazu richtete er dort eine Außenstelle ein, in der bestimmte Fachausschüsse tagen sollten (Ziffer 4 des Beschlusses):

---

<sup>1</sup> Bundesratsdrucksache vom 27. September 1996 (345/96).

*„Der Bundesrat unterhält entsprechend der im Berlin/Bonn-Gesetz vom 26.04.1994 festgelegten Arbeitsteilung eine Außenstelle in der Bundesstadt Bonn und wird seine korrespondierenden Fachausschüsse entsprechend den Erfordernissen der jeweiligen Beratungspunkte in Bonn tagen lassen.*

*Der Bundesrat wird im Zusammenwirken mit dem Bundestag, der Bundesregierung und der Europäischen Union seinen Beitrag zu einem neuen politischen und institutionellen Profil von Bonn als Brücke zwischen Berlin und Brüssel zwischen Nord und Süd und als Standort für Kultur, Wissenschaft und Forschung leisten.“*

In der Begründung des Beschlusses heißt es unter anderem:

*„Der Bundesrat wird in Bonn mit einer Außenstelle weiterhin für die Bundesministerien, die in Bonn bleiben, präsent sein und seine korrespondierenden Fachausschüsse entsprechend den Erfordernissen der jeweiligen Beratungspunkte in Bonn tagen lassen.“*

Nach § 11 Absatz 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO-BR) bildet der Bundesrat ständige Ausschüsse. Er kann für besondere Angelegenheiten weitere Ausschüsse nach Satz 2 einsetzen. Die Länder sind in jedem Ausschuss durch ein oder mehrere Mitglieder des Bundesrates oder Beauftragte ihrer Regierung vertreten (§ 11 Absatz 2 GO-BR). Das sind die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten, das fachlich zuständige Kabinettsmitglied oder Beamtinnen und Beamte der Länder. In den Ausschüssen hat jedes Land eine Stimme. Die Ausschussmitglieder beraten fachlich die ihnen überwiesenen Vorlagen. Sie geben dem Plenum Empfehlungen und bereiten die Beschlussfassungen vor. In seinen Plenarsitzungen entscheidet der Bundesrat im Wesentlichen auf diesen Grundlagen.<sup>2</sup>

Der Beschluss des Bundesrates zu seiner Außenstelle vom 27. September 1996 bindet seine Verwaltung, das Sekretariat (§ 14 GO-BR). Dem Sekretariat gehören alle Bediensteten des Bundesrates an.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ziller/Oschatz: Der Bundesrat - Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, 10. Auflage, S. 70 f.; Albert Pfitzer: Der Bundesrat, Mitwirkung der Länder im Bund, 4. Auflage, S. 41 und 44.

<sup>3</sup> § 14 Absatz 1 GO-BR.

## 2.2 Sachverhalt

### 2.2.1 Ausgangslage

Der Ständige Beirat beim Präsidium des Bundesrates<sup>4</sup> konkretisierte im Anschluss an den Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1996 die Gegebenheiten für die Außenstelle in Bonn. So beschloss er im Jahr 1997, das Bundesratsgebäude weiter zu nutzen, welches er bereits vor seinem Umzug nach Berlin nutzte.<sup>5</sup> Es handelt sich dabei um den Nordflügel des Bundeshauses in Bonn<sup>6</sup> mit Büroräumen, Sitzungssälen und dem historischen Plenarsaal.

Zudem bestimmte der Ständige Beirat, welche Fachausschüsse in Bonn tagen sollten. Er beschloss, dass außerhalb der Sitzungswochen des Deutschen Bundestages die Sitzungen des Agrarausschusses, des Ausschusses für Kulturfragen, für Umwelt, für Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Verteidigung in Bonn stattfinden. Der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (Europakammer) sollte mindestens einmal jährlich in Bonn tagen.<sup>7</sup>

### 2.2.2 Das Bundesratsgebäude ist stillgelegt

#### **Gebäude nicht weiter nutzbar**

Der Bundesrat nutzte nach seinem Umzug nach Berlin im Sommer 2000 zunächst den Nordflügel des Bundeshauses, in dem das Sekretariat auch vorher schon untergebracht war, als Außenstelle weiter.

Der Bürotrakt des Bundesratsgebäudes ist jedoch grundlegend sanierungsbedürftig. Seit 2002 war das dem Sekretariat bekannt. Die Stahlträgerkonstruktion im Nordflügel und der vorhandene Brandschutz<sup>8</sup> entsprachen nicht den bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Bundesrat nutzte zu diesem Zeitpunkt nur einen kleinen Teil des Gebäudes selbst. Weitere Büroflächen im Gebäude vermietete er an private Unternehmen und Verbände.

---

<sup>4</sup> Beim Präsidium des Bundesrates besteht ein Ständiger Beirat. Ihm gehören die Bevollmächtigten der Länder an (§ 9 Absatz 1 Satz 1 GO-BR). Die Bevollmächtigten sind in der Regel Ministerinnen und Minister (Senatorinnen und Senatoren) oder politische Beamtinnen und Beamte aus den Ländern. Der Ständige Beirat berät und unterstützt unter anderem die Präsidentin/den Präsidenten sowie das Präsidium bei der Vorbereitung der Sitzungen und der Führung der Verwaltungsgeschäfte des Bundesrates (§ 9 Absatz 2 Satz 1 GO-BR).

<sup>5</sup> Beschluss des Ständigen Beirates vom 24. September 1997 – Sitzungsniederschrift vom selben Tag, Pressemitteilung des Bundesrates vom 25. September 1997 (141/97).

<sup>6</sup> Heute Platz der Vereinten Nationen 9, Bonn.

<sup>7</sup> Beschluss des Ständigen Beirates vom 24. September 1997, a.a.O.; Beschluss des Ständigen Beirates vom 5. Juli 2000 - Sitzungsniederschrift vom selben Tag.

<sup>8</sup> Der historische Plenarsaal und dessen Vorraum sind nicht betroffen, weil diese zu einem anderen Brandabschnitt gehören.

Wegen dieser bauordnungsrechtlichen Mängel und des fehlenden Brandschutzes hätte der Bundesrat den Bürotrakt des Bundesratsgebäudes nicht weiter nutzen dürfen. Die Bezirksregierung Köln erteilte jedoch im Juli 2004 ihre Zustimmung für eine vorübergehende eingeschränkte Nutzung des Bürotraktes. Diese verlängerte sie letztmalig mit Bescheid vom 18. Februar 2014 bis zum 30. Juni 2015. Allerdings durfte der Bundesrat ab dem 1. August 2014 die Räume im 3. Obergeschoss des Nordflügels nicht mehr verwenden. Dort befand sich der Doppelsitzungssaal 314/315. In diesem tagten bis Ende Mai 2014 die in Bonn ansässigen Ausschüsse. Der Doppelsitzungssaal war damit nicht mehr nutzbar. Es gab in dem Gebäude auch keine anderen Räume, in denen Ausschusssitzungen hätten stattfinden können.

Das Sekretariat informierte die Bevollmächtigten der Länder mit Schreiben vom 5. März 2014, dass der Bürotrakt des Bundesratsgebäudes einschließlich des Doppelsitzungssaals 314/315 wegen Brandschutzmängeln grundlegend sanierungsbedürftig sei. Weiter informierte es die Länder, dass deswegen ab dem 1. August 2014 keine Ausschusssitzungen mehr in Bonn stattfinden könnten.

Im Anschluss beschloss der Ständige Beirat auf seiner Sitzung am 19. März 2014, dass ab dem 1. August 2014 die Sitzungen der bisher in Bonn tagenden Ausschüsse für die Dauer der Sanierung des Bundesratsgebäudes ausschließlich in Berlin stattfinden. Zudem bat er das Sekretariat im Rahmen der Sanierungsplanung zu prüfen, ob es Räumlichkeiten für den Sitzungsbetrieb gewinnen kann.

Bis Ende 2013 tagten die Ausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz, für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie der Ausschuss für Kultur insgesamt 149-mal in der Außenstelle in Bonn. Jeder der Ausschüsse tagte damit durchschnittlich vier Mal im Jahr in Bonn. Am 26. und 27. Mai 2014 kamen die Ausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz sowie der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit das letzte Mal in Bonn zusammen.

Der Bürotrakt des Bundesratsgebäudes wurde schließlich zum 30. Juni 2015 stillgelegt.

### **Gebäude abgegeben**

Das Sekretariat plante im Jahr 2012 zunächst, das Gebäude von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) auf deren Kosten und in ihrem Auftrag umfangreich sanieren zu lassen. Dafür wollte das Sekretariat der BImA das Eigentum am Grundstück vorab übertragen. Dem Anliegen des Sekretariates entsprach die BImA aus wirtschaftlichen Gründen jedoch nicht. Es gab keinen Hauptnutzer, auf den sie die Sanierungskosten über die Miete hätte umlegen können.

Das Sekretariat plante danach zunächst, das Gebäude für insgesamt 20,5 Mio. Euro selbst grundlegend zu sanieren. Letztendlich übertrug es das Eigentum am Grundstück (einschließlich des Gebäudes) im Jahr 2023 der BImA. Der Ständige Beirat hatte dies in seiner Sitzung am 26. Oktober 2022 gebilligt.

Die BlmA müsste das Gebäude zunächst umfangreich sanieren, damit es der Bundesrat im Anschluss wieder nutzen könnte. Gegenwärtig ist keine Sanierung geplant. Dies führte das Sekretariat auch als Grund an, weswegen es bis zum Abschluss unserer Erhebungen im Februar 2024 keine Gespräche mit der BlmA über eine spätere Nutzung durch den Bundesrat für Ausschusssitzungen geführt hatte.

Im übrigen Stadtgebiet Bonns, außerhalb des Bundeshauses, hat das Sekretariat keine Möglichkeit, den Sitzungsbetrieb wieder aufzunehmen. Insbesondere kann die BlmA dem Sekretariat keine Sitzungssäle (mit der entsprechenden Planungssicherheit) zur Verfügung stellen.

### **Historischer Plenarsaal**

Der historische Plenarsaal und sein Vorraum stehen seit 1986 unter Ensembleschutz.<sup>9</sup> Die Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nutzt die Räume für die Ausstellung „Unser Grundgesetz“.<sup>10</sup> Die Grundlage dafür ist die zwischen ihr und dem Bundesrat geschlossene Nutzungsvereinbarung vom 6. Dezember 2016. Vereinbarungen zur Nutzung zwischen der Stiftung, dem Bundesrat und der BlmA nach der Eigentumsübertragung des gesamten Gebäudes (einschließlich Plenarsaal) an die BlmA lagen nicht vor. Nach einem Beschluss des Ständigen Beirates vom 26. Oktober 2022 soll der Bundesrat allein über den ehemaligen Plenarsaal verfügen dürfen.

Das Sekretariat teilte mit Schreiben vom 7. Februar 2024 mit, dass sich der historische Plenarsaal grundsätzlich technisch für Ausschusssitzungen eigne. Es hat den Saal seit dem Bestehen der Außenstelle tatsächlich noch nicht für Ausschusssitzungen verwendet. Es hat auch keine konkreten Pläne, den Saal zukünftig für Sitzungen zu nutzen.

### **2.2.3 Umzug in die Ausweichliegenschaft**

Nachdem die BlmA im Februar 2013 dem Sekretariat mitgeteilt hatte, dass sie die für den Umbau der Ausweichliegenschaft entstehenden Baukosten mit einer auf 30 Jahre kalkulierten konstanten Miete des Bundesrates refinanzieren wird, beauftragte das Sekretariat im Anschluss Mitte des Jahres 2013 die BlmA, den Rheinflügel des Bundeshauses in Bonn als Ausweichquartier für den Bundesrat umzubauen.

Der Ständige Beirat erklärte sich im März 2014 damit einverstanden, dass das Sekretariat die Büroräume für die Dauer der Sanierung des Bundesratsgebäudes<sup>11</sup> im angrenzenden Rheinflügel unterbringt.

---

<sup>9</sup> Die Einrichtung des ehemaligen Plenarsaals, insbesondere seine Bestuhlung sind denkmalgeschützt und dürfen nicht verändert werden.

<sup>10</sup> Homepage der Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: <https://www.hdg.de/haus-der-geschichte/historische-orte/unser-grundgesetz> (zuletzt abgerufen am 13. März 2024).

<sup>11</sup> Siehe dazu Textziffer 3.1.2.

Es handelt sich dabei um eine ehemalige Kantine des Deutschen Bundestages im Altbau des Bundeshauses. Der Rheinflügel grenzt unmittelbar an das Bundesratsgebäude. Die BlmA ist Eigentümerin des Grundstücks.

Es gab dort nicht die Möglichkeit, Sitzungssäle und Räumlichkeiten für den Sitzungsbetrieb herzurichten. Das war dem Sekretariat bekannt. Es informierte daher die Sitzungsvertreter der in Bonn tagenden Ausschüsse im Sommer 2012, dass es den Sitzungsbetrieb ab dem Zeitpunkt des Auszugs aussetzt. Ersatzunterbringungen für die Beschäftigten der Ausschussbüros<sup>12</sup> plante das Sekretariat beim Umbau nicht ein, da dies nicht wirtschaftlich sei.

Die BlmA baute den Rheinflügel des Bundeshauses im Anschluss zu einem reinen Bürobereich für die in Bonn tätigen Beschäftigten des Sekretariates um. Am 1. Juni 2015 bezogen diese die fertiggestellten Büros.

Nach Angaben des Sekretariates müssen für einen Sitzungsbetrieb in Bonn zwei Ausschusssitzungssäle, vergleichbar mit dem Doppelsitzungssaal 314/315 im stillgelegten Nordflügel, und Büros für die Vertreter der 16 Länder zur Verfügung stehen. Es sollten idealerweise Einzelzimmer sein, die mit IT-Geräten ausgestattet und an die Netze des Bundes angebunden sind. Denn die Vertreter der Länder müssen die Ausschusssitzungen vorbereiten, begleiten und nachbereiten können.

Der in der Ausweichliegenschaft hergerichtete Besprechungsraum ist als Sitzungssaal zu klein. Er bietet nach Aussage der BlmA Platz für 28 Personen. An Ausschussberatungen nehmen jedoch regelmäßig ca. 36 bis 40 Personen teil. Zudem stehen im angemieteten Bürobereich keine ausreichenden Räumlichkeiten für die Vertreter der Länder zur Verfügung.

Die BlmA teilte dem Sekretariat im Jahr 2019 mit, dass sie ihm im übrigen Gebäudekomplex des Bundeshauses, insbesondere in den Bereichen, die sie an private Unternehmen vermietet, keine (unvermieteten) Sitzungssäle anbieten kann. Darüber hinaus kann die BlmA die notwendigen Räume, die sie für den Bundesrat an die Netze des Bundes anbinden müsste, in anderen Teilen des Bundeshauses nicht ohne Weiteres zur Verfügung stellen.

## 2.2.4 Personalsituation in der Außenstelle

Der Ständige Beirat beschloss im Jahr 1997, dass Beschäftigte des Bundesrates aus Bonn den Sitzungsbetrieb vor Ort betreuen, um Reisen von Berliner Bediensteten weitgehend zu vermeiden.

---

<sup>12</sup> Es handelt sich dabei um Arbeitseinheiten des Sekretariates des Bundesrates. Ihre Sekretärinnen und Sekretäre sowie ihre Bediensteten unterstützen und beraten die Vorsitzenden der Ausschüsse. Sie arbeiten den Vorsitzenden zu. Die Vorsitzenden der Ausschüsse sind gewählte Mitglieder des Bundesrates. Sie bereiten die Sitzungen vor, leiten und wickeln sie ab.

Nach dem Umzug des Bundesrates nach Berlin im Sommer 2000 arbeiteten zunächst 22 Beschäftigte des Sekretariates in der Außenstelle in Bonn. Sie betreuten zusammen mit Bediensteten aus Berlin unter anderem den bis Ende Mai 2014 stattfindenden Ausschusssitzungsbetrieb vor Ort. Bis zum Jahr 2006 verringerte das Sekretariat die Zahl des Personals in der Außenstelle auf neun Beschäftigte.

Da die Zahl der in Bonn Beschäftigten stetig abnahm, war es zunehmend erforderlich, dass Berliner Beschäftigte nach Bonn reisen, um die verbliebenen Bonner beim Ablauf der bis Ende Mai 2014 noch stattfindenden Sitzungen zu unterstützen.

Von insgesamt 208 Bediensteten des Bundesrates haben gegenwärtig noch sieben und ein geringfügig Beschäftigter ihren Dienstort in Bonn. Eine Sachbearbeiterin und fünf Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeiter sind für das Verfahren zur Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union nach § 3 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) in Verbindung mit § 45a GO-BR und für den Fachbereich Europa zuständig. Im Rahmen dieser Zuständigkeiten pflegen und verwalten fünf Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeiter zusammen mit einer Beschäftigten aus Berlin im Wesentlichen<sup>13</sup> das EU-Dokumentations- und Informationssystem (EUDISYS). In diese elektronische Datenbank speisen sie Dokumente der Europäischen Union ein, ordnen sie inhaltlich zu, verknüpfen sie zu bereits zum Vorgang vorhandenen Dokumenten und entwickeln die Datenbank weiter. Beschäftigte der Europäischen Union und der Länder leiten sie den Bediensteten des Sekretariates über eine digitale Schnittstelle und per E-Mail elektronisch zu. Auf EUDISYS haben die Bediensteten des Bundesrates und der Länder elektronisch Zugriff, den ein Bonner Bürosachbearbeiter verwaltet.

Zwei Beschäftigte, davon einer geringfügig mit 5,45 h wöchentlicher Arbeitszeit, sind im Servicedienst beim Referat Z 2 - Zentrale Angelegenheiten für hausmeisterliche Tätigkeiten unter anderem für Botengänge, die Postannahme und -ausgang, Waren- und Postanlieferung, zuständig. Sie stellen die Technik und das Mobiliar bereit und übernehmen kleine Reparaturen am Inventar.<sup>14</sup>

Zuletzt schrieb das Sekretariat im Jahr 2021 eine Stelle für eine Bürosachbearbeiterin/einen Bürosachbearbeiter für die Außenstelle in Bonn aus. Das Sekretariat besetzte vor zwei Jahren die Stelle mit einer Bürosachbearbeiterin nach.

Die Ausschussekretärin, die unmittelbare Vorgesetzte der Beschäftigten in Bonn, hat ihren Dienstort in Berlin. Ihr unterstehen noch weitere sieben Bedienstete in Berlin. Diese arbeiten für die ihrem Ausschussbüro zugewiesenen Ausschüsse in Berlin und sind dort für den Sitzungsbetrieb zuständig.

---

<sup>13</sup> Nach Angaben des Sekretariates 70 % ihrer Arbeitszeit.

<sup>14</sup> Im Abschlussgespräch ergänzte das Sekretariat den Aufgabenbereich der Hausarbeiter dahingehend, dass sie auch für die Ver- und Entsorgung, die Verwaltung von Verbrauchsmaterialien einschließlich der Lagerwirtschaft verantwortlich seien und Wartungsfirmen betreuen würden. Sie würden die Gebäudeleittechnik, auch im historischen Plenarsaal für Veranstaltungen, bereitstellen und bei Bedarf die Medientechnik bedienen.

Die die Ausschussbüros leitenden Sekretärinnen und Sekretäre unterstützen und beraten die Vorsitzenden der Ausschüsse. Die den Ausschussbüros angehörigen Bediensteten des Sekretariates arbeiten ihnen zu. Sie fassen insbesondere die Tagesordnungen ab und fertigen im Nachgang die Niederschriften der Ausschussberatungen. Diese stellen sie zu Empfehlungsdruksachen für den Bundesrat zusammen.<sup>15</sup>

Eine eigene Leitung hat die Außenstelle seit 2016 nicht mehr.

## 2.3 Würdigung

Der Bundesrat beabsichtigte, nach seinem Umzug nach Berlin in Bonn weiter politisch präsent zu sein, indem in seiner Außenstelle bestimmte Fachausschüsse tagen sollten. Die Außenstelle sollte nach seinem Beschluss vom 27. September 1996 gerade dem Sitzungsbetrieb dienen.

Der Sitzungsbetrieb und damit der Grund für die Außenstelle ist jedoch weggefallen. Seit Ende Mai 2014 fanden keine Ausschusssitzungen des Bundesrates mehr in Bonn statt. Ein Sitzungsbetrieb ist in der Außenstelle in Bonn aufgrund der derzeitigen räumlichen Gegebenheiten auch nicht möglich. Das Sekretariat konnte den Plenumsbeschluss aus dem Jahr 1996 somit seit Mai 2014 nicht mehr umsetzen und wird es auch in absehbarer Zeit aus tatsächlichen Gründen nicht können:

- Der **Nordflügel des Bundeshauses** mit seinem Doppelsitzungssaal eignete sich zwar theoretisch für einen Sitzungsbetrieb. Faktisch wird das Sekretariat den Ausschusssitzungsbetrieb dort jedoch nicht wieder aufnehmen können. Das Gebäude ist wegen fehlenden Brandschutzes stillgelegt worden. Der Bundesrat hat das Grundstück endgültig an die BlmA übertragen. Diese müsste den Bürotrakt zunächst sanieren, damit ihn der Bundesrat im Anschluss wieder nutzen könnte. Allerdings gibt es keine Hinweise auf Planungen der BlmA, den Nordflügel nunmehr für den Bundesrat zu sanieren. Es gibt diesbezüglich auch keine Vereinbarung zwischen ihr und dem Sekretariat. Es ist offen, was mit dem Gebäude zukünftig passiert.
- Die gegenwärtige **Liegenschaft der Außenstelle im Rheinflügel** eignet sich nicht für die Durchführung von Ausschusstagungen. Es gibt dort keine entsprechenden Räumlichkeiten. Der Rheinflügel bot von Anfang an – bereits vor dem Umbau für den Bundesrat – nicht die räumliche Möglichkeit, Sitzungssäle und entsprechende Büros für den Sitzungsbetrieb herzurichten. Das Sekretariat ließ den Rheinflügel trotzdem zu einem reinen Bürobereich für die wenigen Beschäftigten vor Ort umbauen. Dem Sekretariat war bekannt, dass im Anschluss dort kein Sitzungsbetrieb stattfinden kann. Zum Zeitpunkt des Umbaus der Ausweichliegenschaft war zudem offen, ob der Bundesrat den Bürotrakt des Bundesratsgebäudes für den Sitzungsbetrieb jemals wieder nutzen könnte. Eine Sanierung beauftragte das Sekretariat nicht.

---

<sup>15</sup> Ziller/Oschatz, a.a.O., S. 79, 86.

- Auch im **übrigen Gebäudekomplex des Bundeshauses** in Bonn kann das Sekretariat den Raumbedarf für einen Ausschusssitzungsbetrieb tatsächlich nicht decken.
- Das Sekretariat teilte mit, dass sich der **historische Plenarsaal** grundsätzlich technisch für Ausschusssitzungen eigne. Es hat im Zuge der Stilllegung des Doppelsitzungssaals im Nordflügel aber gerade nicht geplant, den Plenarsaal für Ausschusstagungen zu nutzen. Das Sekretariat hat den Sitzungsbetrieb vielmehr eingestellt. Der ehemalige Plenarsaal steht zudem unter Ensembleschutz. Würde der Bundesrat diesen für Ausschusssitzungen nutzen, stünden weiterhin keine Räume für die Vertreter der Länder zur Verfügung.
- Im **übrigen Stadtgebiet Bonns** hat das Sekretariat keine Möglichkeit, den Sitzungsbetrieb wieder aufzunehmen. Insbesondere kann die BImA dem Sekretariat keine Sitzungssäle (mit der entsprechenden Planungssicherheit) zur Verfügung stellen. Gegen eine kurzfristige Anmietung auf dem freien Markt spricht, dass die Räumlichkeiten für den Sitzungsbetrieb an die Netze des Bundes angeschlossen sein müssen.

Neben den fehlenden Räumlichkeiten und den technischen Voraussetzungen, fehlt in Bonn auch das Personal für einen Sitzungsbetrieb.

Seit dem Umzug des Bundesrates nach Berlin im Sommer 2000 bereiteten Bedienstete aus Berlin zusammen mit Beschäftigten aus Bonn die in Bonn stattfindenden Ausschusssitzungen vor. Da die Zahl der in Bonn Beschäftigten stetig abnahm, war es zunehmend erforderlich, dass Berliner Beschäftigte nach Bonn reisen, um die verbliebenen Bonner beim Ablauf der Sitzungen zu unterstützen. Mit dem Umbau des Rheinflügels hat das Sekretariat bewusst davon abgesehen, entsprechendes Personal für den Sitzungsbetrieb in Bonn vorzuhalten.

In Bonn sind daher keine mit Ausschussarbeiten betrauten Beschäftigten mehr angesiedelt. Sogar in dem noch teilweise in Bonn verbliebenen Ausschussbüro haben die für Ausschusssitzungen zuständigen Beschäftigten (die Ausschussesekretärin, ihr Referent und ihre übrigen Bediensteten, die den Sitzungsbetrieb in ihrem Fachbereich betreuen) ihren Dienstort in Berlin. Die sechs in Bonn tätigen Beschäftigten sind mit anderen dienstlichen Aufgaben betraut. Würden Mitarbeitende aus Berlin einen Sitzungsbetrieb in Bonn organisieren – was das Sekretariat aber auch gar nicht plant – wäre das mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Der Bundesrat ist damit als föderales Verfassungsorgan – entgegen seines Beschlusses vom 27. September 1996 – bereits seit zehn Jahren nicht mehr politisch in Bonn durch Ausschusssitzungen präsent. Der Plenumsbeschluss aus dem Jahr 1996 geht damit im Ergebnis seit zehn Jahren ins Leere. Die Präsenz des Bundesrates in Bonn hat nur noch verwaltungstechnischen Charakter: Faktisch handelt es sich nicht mehr um eine Außenstelle des Bundesrates (als Verfassungsorgan), sondern um eine Außenstelle des Sekretariates des Bundesrates.

Das Sekretariat sieht offenbar auch keine Möglichkeit, den gegenwärtigen Zustand zu ändern. Es verfolgt nicht das Ziel, Ziffer 4 des Beschlusses des Bundesrates vom 27. September 1996 umzusetzen. Es strebt nicht an, den Ausschusssitzungsbetrieb in Bonn wieder aufzunehmen. Seit Ende 2019 bemüht sich das Sekretariat nicht um Ersatzräumlichkeiten für den Sitzungsbetrieb. Es plant zudem nicht, die entsprechenden personellen Ressourcen in Bonn zu schaffen.

Seit 2012 wissen die Länder, dass in Bonn kein Sitzungsbetrieb mehr stattfinden kann. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sie in jüngerer Zeit gefordert hätten, dass der Bundesrat an der Situation in Bonn etwas verändert oder den Beschluss aus dem Jahr 1996 anpasst. Die Länder nehmen den gegenwärtigen Zustand vielmehr hin. Auch von Seiten des Bundesrates selbst sind keine entsprechenden Initiativen zu erkennen. Ganz im Gegenteil: So hatte der Ständige Beirat im Jahr 2014 zwar beschlossen, den Sitzungsbetrieb vorübergehend – nämlich für die Dauer der Sanierung – auszusetzen. Im Oktober 2022 billigte er jedoch, die ehemalige Bundesratsliegenschaft nicht selbst zu sanieren, sondern endgültig abzugeben.

## 2.4 Empfehlung

Wir haben dem Sekretariat empfohlen, den Ständigen Beirat mit einer ausgearbeiteten Vorlage darüber in Kenntnis zu setzen, dass es auf absehbare Zeit keine Möglichkeit gibt, den Sitzungsbetrieb in Bonn wieder aufzunehmen, mithin in Bonn politisch präsent zu sein. Auf dieser Grundlage könnte der Ständige Beirat eine Beschlussfassung für den Bundesrat herbeiführen, mit der dieser entweder an seinem Beschluss aus dem Jahre 1996 festhält, auch künftig weitere Ausschusssitzungen in Bonn abhalten zu wollen oder von dieser Beschlusslage abrückt und den seit Mai 2014 faktischen Zustand einer alleinigen Berlin-Präsenz auch der bis 2014 in Bonn tagenden Ausschüsse zur Regel macht. Im ersten Fall wären zudem die Szenarien darzulegen, mit denen eine auch tatsächliche Durchführung von Ausschusssitzungen in Bonn realisiert werden könnte und welche Kosten sich daraus einmalig und laufend für den Bundeshaushalt ergäben.

## 2.5 Stellungnahme des Sekretariates des Bundesrates

Das Sekretariat hat in seiner Stellungnahme zunächst ausgeführt, dass die Einrichtung eines Dienstsitzes in Bonn „Ausfluss des parlamentarischen Selbstverwaltungsrechtes des Bundesrates“ sei. Es könne dahingestellt bleiben, ob vorliegend dem Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes Grenzen durch verfassungsrechtliches oder satzungsmäßiges Selbstverwaltungsrecht gesetzt seien. Jedenfalls habe der Bundesrechnungshof Ziffer 4 des Beschlusses des Bundesrates vom 27. September 1996 „unzulässig verkürzt interpretiert“. Der Beschluss sei so auszulegen, dass der Bundesrat unabhängig vom Sitzungsbetrieb einen Beitrag zu einem politischen und institutionellen Profil von Bonn als Brücke zwischen Bonn und Brüssel leiste. Dieser Beschluss sei Ausdruck des Selbstorganisationsrechtes des Bundesrates.

Auch wirkten in Angelegenheiten der Europäischen Union die Länder gemäß Artikel 50 und 23 Grundgesetz („Europaartikel“) durch den Bundesrat mit. Diese Mitwirkung gehe über die allgemeine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften in Fragen der Außenpolitik hinaus und weise insbesondere dem Bundesrat in diesem Prozess eine aktive Rolle zu. Dies solle der innerstaatliche Kompetenzverlust, den Bundestag und Bundesrat durch Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union erfahren, ausgleichen. Konkretisiert sei der „Europaartikel“ im EUZBLG und der Bund-Länder-Vereinbarung (BLV).

Der Bundesrat unterstütze mit seiner Außenstelle das Profil Bonns als Ort der föderalen Zusammenarbeit und Schnittstelle zu nationalen und internationalen Institutionen, indem in Bonn die folgenden Aufgaben angesiedelt seien: Teile des Fachbereichs Europa des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union, Koordinierung und Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und Überwachung der im EUZBLG und in den entsprechenden Vorschriften der BLV eingegangenen Verpflichtungen, zentrale Stelle für die Beteiligung der Länder in EU-Angelegenheiten, Verbindung zu den Beauftragten des Bundesrates in EU-Gremien sowie die Betreuung und Betrieb von EUDISYS. Es sei nicht zutreffend, dass die Beschäftigten in Bonn im Wesentlichen eine Datenbank befüllen. Der Beschluss laufe damit nicht ins Leere. Der Beschluss vom 27. September 1996 enthalte keine Vorgaben zu Struktur und Größe der Außenstelle.

Der Ständige Beirat habe auf seiner Sitzung am 26. Oktober 2022 beschlossen, dass Ausschusssitzungen nur nach Beschluss des jeweiligen Ausschusses in Bonn stattfinden dürften. Das Sekretariat könne entsprechende Sitzungsentscheidungen in Bonn umsetzen. Die Aussage, dass ein Sitzungsbetrieb in Bonn auf absehbare Zeit nicht möglich ist, sei daher, ebenso wie die Formulierung „Ende des Sitzungsbetriebs“, unzutreffend. Die technischen Voraussetzungen für die Durchführung von Ausschusssitzungen im historischen Plenarsaal in Bonn seien gegeben. Es bedürfe keiner umfangreichen (technischen) Planung. Regelmäßig fänden in dem Saal größere Veranstaltungen mit entsprechender Medientechnik statt. Dies sei „im Lichte“ des Beschlusses vom 27. September 1996 zu sehen. Die BlmA könne auf Anforderung auch Räumlichkeiten zur Verfügung stellen.

Das Sekretariat behalte sich ein Sonderkündigungsrecht für den Mietvertrag seiner Bonner Liegenschaft für den Fall vor, dass sich die derzeitige Beschlusslage des Bundesrates verändere und er die Außenstelle aufgebe.

Das Sekretariat dürfe keine Entscheidungen über Liegenschaften und Dienstsitze treffen, weil es an den Beschluss des Bundesrates aus dem Jahr 1996 gebunden sei.

Der Bundesrechnungshof differenziere unzulässig zwischen dem Bundesrat und dem Sekretariat. Das Sekretariat sei als Parlamentsverwaltung ebenso wie die allgemeine Bundesverwaltung und jede moderne Verwaltung nicht ausschließlich ausführendes Instrument, sondern habe auch die Aufgabe, selbstständig und aktiv die Interessen des Parlamentes und seiner Organe zu wahren und zu fördern. Das Sekretariat nehme wie jede andere Verwaltung auch eine – parteipolitisch strikt neutrale – Politik gestaltende Rolle wahr.

## 2.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Stellungnahme des Sekretariates überzeugt nicht.

Insbesondere die Auffassung des Sekretariates, der Plenumsbeschluss des Bundesrates zu seiner Präsenz in Bonn erstrecke sich auf mehrere Gründe, überzeugt nicht. Dies gilt vor allem für die Annahme, durch seine Außenstelle solle der Bundesrat auch als Brücke zwischen

Bonn und Brüssel dienen. Dies geschehe, weil die dort Tätigen zu dem Ausschuss gehörten, der für Europa zuständig sei und entsprechende Aufgaben wahrnehmen würden. Das Sekretariat konstruiert hier einen weiteren Zusammenhang, der sich dem Beschluss nur schwerlich entnehmen lässt. Auch aus der Begründung des Beschlusses lässt sich herleiten, dass der Bundesrat beabsichtigte, auch nach dem Umzug nach Berlin gerade mit einem Sitzungsbetrieb in Bonn politisch präsent zu bleiben.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Beschluss des Bundesrates weit zu verstehen ist, fehlt es für die Aussage, die Außenstelle habe eine Brückenfunktion zwischen Bonn und Brüssel an einer tatsächlichen Grundlage. Das Sekretariat zitiert in seiner Stellungnahme das **(abstrakte) Aufgabenspektrum** der Bonner Beschäftigten aus seinem Geschäftsverteilungsplan. Bei den örtlichen Erhebungen haben wir jedoch die **(konkreten) Tätigkeiten** der Bonner Beschäftigten erhoben und festgestellt, dass die Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeiter in der Praxis im Wesentlichen die Datenbank EUDISYS betreuen und betreiben.<sup>16</sup> Genau darauf beschränkt sich dann im Wesentlichen auch die in Bonn stattfindende „Beteiligung der Länder in EU-Angelegenheiten“ oder „Verbindung zu den Beauftragten des Bundesrates in EU-Gremien“. Denn entsprechende Besprechungen, beispielsweise mit den Bonner Ministerien, oder Veranstaltungen in der Außenstelle Bonn haben wir nicht festgestellt. Zudem sind sie auch nicht geplant. Entsprechende inhaltliche Abstimmungen dürften auch kaum auf Ebene der Bürosachbearbeiterinnen und Bürosachbearbeiter stattfinden. Insofern stellt das Sekretariat zwar ausführlich und rechtlich richtig dar, dass die Länder über den Bundesrat in EU-Angelegenheiten mitwirken. Genau diese Mitwirkung findet jedoch tatsächlich in den Fachausschüssen statt und damit derzeit eben nicht in Bonn, sondern in Berlin. Die für den Fachbereich Europa zuständigen Verbindungsbeamten des Sekretariates (Verbindungsbüro zur Europäischen Union) haben ihren Dienstsitz auch allesamt in Berlin.

Auch der Hinweis des Sekretariates, dass im historischen Plenarsaal in den vergangenen Jahren bereits Veranstaltungen stattgefunden hätten und dort auch Ausschusssitzungen „technisch“ möglich seien, führt ins Leere. Es ist unbestritten, dass seit Ende Mai 2014 keine Ausschusssitzungen mehr stattfinden. Es gibt auch keine Bestrebungen, zukünftig Ausschüsse in Bonn wieder tagen zu lassen und damit den Sitzungsbetrieb wieder aufzunehmen – auch hier verweist das Sekretariat nur auf die Möglichkeit („könnte“). Vielmehr bedarf es nach der Entscheidung des Ständigen Beirates sogar eines ausdrücklichen Beschlusses, wenn ein Ausschuss ausnahmsweise dort tagen möchte. Damit setzt das Sekretariat Ziffer 4 des Beschlusses vom 27. September 1996 nicht mehr um. Hier bleibt offen, wieso der Plenumsbeschluss hinsichtlich der Außenstelle für das Sekretariat verbindlich sein soll, hinsichtlich des Sitzungsbetriebs in Bonn aber nicht.

Dass sich das Sekretariat ein mietvertragliches Sonderkündigungsrecht – auf das es sich mit der BImA bisher jedoch nicht geeinigt hat – vorbehalten möchte, zeigt zudem deutlich, dass es sich gerade nicht längerfristig an die Außenstelle binden will.

---

<sup>16</sup> Siehe dazu Tz. 2.2.4.

Wir sehen uns in unserer Bewertung bestätigt. Das Sekretariat hat in seiner Stellungnahme keine Argumente vorgebracht, die zu einer anderen Bewertung führen. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, über den Ständigen Beirat eine Beschlussfassung des Bundesrates herbeizuführen. Dabei könnte das Sekretariat auch erwägen, die administrative Außenstelle aufzugeben, lediglich den historischen Plenarsaal als Außenstelle zu führen und dort einzelne Ausschusssitzungen oder Veranstaltungen, für die keine Länderzimmer benötigt werden, durchzuführen.

## 3 Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Außenstelle in Bonn

### 3.1 Rechtlicher Rahmen

Die öffentliche Verwaltung muss ihr Handeln stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausrichten. § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO konkretisieren und erläutern den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz für die Bundesverwaltung.

### 3.2 Sachverhalt

Das Sekretariat des Bundesrates betreibt auch nach Ende des Sitzungsbetriebs die Außenstelle in Bonn mit sechs Beschäftigten, die im Wesentlichen die oben genannte Verwaltungsaufgabe – Befüllung einer EU-Datenbank – wahrnehmen, weiter. Dafür nutzt das Sekretariat weiterhin die Büroflächen in der Ausweichliegenschaft im Rheinflügel des Bundeshauses.

#### 3.2.1 Beschaffenheit und Nutzung der Ausweichliegenschaft

Die Beschäftigten und ihre in Berlin arbeitende Ausschussekretärin haben in Bonn jeweils Einzelbüros. Dazu kommen ein Büro mit Vorzimmer für die Direktorin und den Stellvertretenden Direktor des Sekretariates, die ihren Dienstort in Berlin haben. Das Büro des ehemals für die Außenstelle verantwortlichen Berliner Bediensteten nutzen die Beschäftigten als Sportraum. Außerdem gibt es ein Büro, welches Pendler nutzen können, sowie einen Besprechungsraum. Insgesamt mietet der Bundesrat von der BlmA rund 800 qm Bürofläche für die Beschäftigten.

Nach Aussage des Sekretariates nutze beispielsweise das für Besucherdienste, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit zuständige Referat P5 anlassbezogen das Büro mit Vorzimmer der Direktorin und des Stellvertretenden Direktors. Auf Nachfrage konnte es nicht belegen und spezifizieren, ob und wenn ja, wie oft bestimmte Bedienstete das entsprechende Büro

mit Vorzimmer, das Pendlerbüro, das Büro der Ausschusssekretärin und den Besprechungsraum nutzen.

Die Direktorin des Sekretariates<sup>17</sup> reiste in den letzten zwei Jahren einmal nach Bonn. Anlass war die Landtagsdirektorenkonferenz, die im Mai 2023 in Bonn stattfand. Der Stellvertretende Direktor des Sekretariates war 2022 und 2023 drei Mal für Veranstaltungen in Bonn. Nach Auskunft des Sekretariates nutzten die Direktoren ihr Büro für diese Termine für Vor- und Nachbereitungen. Für das laufende Jahr sind vier Veranstaltungen in Bonn geplant (unter anderem der Tag der offenen Tür im historischen Plenarsaal, das Fest der Demokratie), an denen die Direktorin teilnehmen wird. Die Veranstaltungen finden nicht in der Außenstelle statt.

Nach Angaben des Sekretariates eignen sich die Aufgaben der Bediensteten in Bonn für das ortsunabhängige Arbeiten. Sie haben nach der Dienstvereinbarung die Möglichkeit, bis zu 50 % der individuellen Soll-Arbeitszeit im Monat ortsunabhängig zu arbeiten. Die Beschäftigten nutzen die elektronische Akte.

Im Jahr 2022 reiste die vormalige Ausschusssekretärin in ihrer Funktion als Vorgesetzte der Bonner Beschäftigten insgesamt drei Mal für jeweils zwei Tage für Dienst- bzw. Mitarbeitergespräche nach Bonn. Die aktuelle Vorgesetzte plant zukünftig sechs Mal im Jahr nach Bonn zu reisen. Im Übrigen betreut sie ihre Mitarbeitenden über Fernkommunikationsmittel wie Telefon, E-Mail und Videokonferenzen.

### 3.2.2 Kosten der Ausweichliegenschaft

Die Kosten für die Umbaumaßnahme des Rheinflügels als Ausweichliegenschaft für den Bundesrat veranschlagte die BlmA im Mai 2013 auf insgesamt 1,86 Mio. Euro. Davon sollte der Bundesrat als zukünftiger Mieter der BlmA rund 1,36 Mio. Euro über eine Mietlaufzeit von 30 Jahren refinanzieren.

Die BlmA und das Sekretariat einigten sich im Juni 2013 darauf, dass die BlmA die voraussichtlichen Baukosten über eine jährliche Miete von 116 203,85 Euro zuzüglich Betriebs- und Nebenkosten auf den Bundesrat umlegt. Aus der Vereinbarung ergab sich nicht, wie hoch davon der Anteil für die Miete und wie hoch der Anteil für die Umlage der Baukosten sein sollte.

Nach langjährigen Verhandlungen lag dem Sekretariat im März 2018 ein von der BlmA unterschriebener Mietvertrag für den Rheinflügel vor. § 4 Absatz 1 des Entwurfes sah vor, dass die Vertragsparteien das Mietverhältnis auf 30 Jahre schließen. Das Sekretariat unterschrieb den Mietvertrag nicht. Das Sekretariat wollte sich nicht für 30 Jahre mietvertraglich binden. Im

---

<sup>17</sup> Die Direktorin/der Direktor des Bundesrates leitet das Sekretariat im Auftrag der Präsidentin/des Präsidenten mit Unterstützung der/des Stellvertretenden Direktorin/Direktors. Sie/Er unterstützt die Präsidentin/den Präsidenten bei der Führung seiner Amtsgeschäfte (§ 14 Absatz 2 GO-BR).

Januar 2024 nahm es nach fast sechs Jahren die Verhandlungen wieder auf. Es betonte, dass es den Mietvertrag nur schließen werde, wenn der Bundesrat ein Sonderkündigungsrecht erhält für den Fall, dass sich die Beschlusslage des Bundesrates ändert oder der Bundesrat seine Außenstelle aufgibt. Darauf ist die BlmA bisher nicht eingegangen. Einen schriftlichen Mietvertrag hatten die Parteien bis zum Abschluss unserer Erhebungen im Februar 2024 nicht geschlossen. Die Verhandlungen dauerten an.

Für Ausgaben für die Miete plus Nebenkostenvorauszahlung veranschlagte der Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2024 und der Bundesrat für die kommenden Jahre 2025 bis 2027 im Soll 178 000 Euro.<sup>18</sup>

Das Sekretariat gab für die Anmietung (Nettokaltmiete plus Betriebs- und Nebenkosten) des Rheinflügels in den letzten fünf Jahren 2019 bis 2023 insgesamt rund 1 Mio. Euro aus.

Diese Summe setzte sich für die Jahre 2020 bis 2023 zusammen aus jährlichen Kosten von 157 012,80 Euro Miete plus Nebenkostenvorauszahlung (Kapitel 0312, Titel 518 02) zuzüglich durchschnittlicher jährlicher Betriebs- und Nebenkostennachzahlungen in Höhe von rund 47 380 Euro (Kapitel 0312, Titel 517 01). Im Jahr 2019 waren dies Kosten von insgesamt rund 181 190 Euro. Die Bruttomiete von 157 012,80 Euro setzt sich nach Angaben aus dem Mietvertragsentwurf vom 12. März 2018 aus einer jährlichen Nettokaltmiete von 105 644,49 Euro und im Übrigen aus der Betriebskostenvorauszahlung zusammen. Mit der jährlichen Nettokaltmiete refinanziert die BlmA im Wesentlichen die Umbaukosten für den Rheinflügel. Die BlmA verzinst dabei ihren Gesamtinvestitionsbetrag für den Umbau des Rheinflügels in Höhe von rund 1,68 Mio. Euro mit einem Zinssatz von 3,27 %. Für die Tilgung durch den Bundesrat setzte die BlmA eine Mietvertragslaufzeit von 30 Jahren an.

Rechnerisch entfallen pro Beschäftigten (Liegenschaft-)Kosten von jährlich rund 25 550 Euro in Bonn für die Miete.

Die Anschlusskosten für die Außenstelle an die Netze des Bundes betrugen seit 2020 zusätzlich jährlich 157 000 Euro (Kapitel 0312, Titel 511 01). Das sind pro Beschäftigten rund 19 625 Euro jährlich. Zum Vergleich: für den Hauptsitz des Bundesrates in Berlin mit 200 Bediensteten, Plenarsitzungs- und Ausschusssitzungsbetrieb sind es jährlich Kosten von 375 000 Euro. Das sind pro Beschäftigten in Berlin jährliche Kosten von 1 875 Euro.

Die Bereitstellungskosten eines Arbeitsplatzes in Bonn betragen damit insgesamt mehr als 45 000 Euro jährlich. Im Abschlussgespräch am 25. April 2024 betonte das Sekretariat, dass es die Bereitstellungskosten für die Außenstelle in Bonn nicht weiter reduzieren könne.

Hinzu kamen im Wesentlichen Reisekosten von Bediensteten des Sekretariates für die Verwaltung der Liegenschaft in Bonn. Unter anderem fielen Kosten für die Reisen der Beschäftigten an, um Gespräche mit der BlmA sowie dem Haus der Geschichte zu führen,

---

<sup>18</sup> Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 03, Kapitel 0312 Titel 518 02; Finanzplan des Bundesrates für die Jahre 2025 bis 2027.

Sonderveranstaltungen des Bundesrates und dem Haus der Geschichte vorzubereiten und zu begleiten, für Wartungsarbeiten an der IT, für den Austausch von VPN-Komponenten/Telekommunikationsanlage und für die Installation einer Videokonferenzanlage. Außerdem gab es Reisekosten für die Betreuung der Beschäftigten in Bonn.

### 3.3 Würdigung

Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung für den Bundesrat, eine Außenstelle in Bonn zu unterhalten. Auch der Bundesratsbeschluss aus dem Jahr 1996 stellt für eine Außenstelle mit rein administrativer Funktion ohne regelmäßige Ausschusssitzungen keine Grundlage dar.

Nach § 7 BHO ist Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Außenstelle, dass es einen Bedarf gibt, der nur durch den Betrieb der Außenstelle gedeckt werden kann oder sich durch den Betrieb der Außenstelle wirtschaftlich decken lässt.

#### Kein Bedarf

Der Bundesrat hatte in Ziffer 4 seines Beschlusses vom 27. September 1996 festgelegt, dass in der Außenstelle in Bonn bestimmte **Fachausschüsse** tagen sollen. Dieser Beschluss läuft jedoch inzwischen ins Leere, weil der Sitzungsbetrieb in Bonn dauerhaft weggefallen ist.<sup>19</sup> Er kann daher jedenfalls keinen Bedarf für die gegenwärtig rein administrative Außenstelle in Bonn begründen.

Nach den Angaben des Sekretariates nutzen auch die Direktorin, der Stellvertretende Direktor des Sekretariates oder andere Beschäftigte mit Dienstsitz in Berlin die Räumlichkeiten in der Außenstelle, wenn sie Dienstgeschäfte in Bonn erledigen. Jedoch folgt aus dem Bedarf von Arbeitsplätzen in Bonn nicht der Bedarf, eine Außenstelle in Bonn vorzuhalten. Veranstaltungen finden in der Außenstelle nicht statt. Sollte sich ein Bedarf für temporäre Büroräume im Einzelfall ergeben, kann das Sekretariat dafür einen Büroarbeitsplatz oder anderweitig erforderliche Räume in Bonn kurzzeitig anmieten. Das wäre deutlich wirtschaftlicher, als dauerhaft eine Liegenschaft in Bonn zu unterhalten. Soweit Dienstreisen nach Bonn nur anfallen, weil es dort eine Außenstelle gibt (beispielsweise für Personalgespräche), begründen diese ebenfalls keinen Bedarf. Ganz im Gegenteil würden diese entfallen, wenn es keine Außenstelle gebe.

Schließlich gibt es auch keinen Anhaltspunkt, dass das Sekretariat eine Außenstelle für die Pflege der Datenbank EUDISYS vorhalten müsste. Hinweise darauf, dass das Sekretariat einen Bedarf für den Betrieb von EUDISYS gerade in Bonn geprüft hat, haben wir nicht vorgefunden. Es ist jedoch auch sehr fraglich, ob eine entsprechende Bedarfsprüfung zu einem positiven Ergebnis führen könnte.

---

<sup>19</sup> Siehe dazu Textziffer 2.3.

Es gibt keinen sachlichen Grund, dass die dort gegenwärtig angesiedelten Verwaltungsaufgaben des Sekretariates – vor allem Befüllung einer Datenbank – in einer Außenstelle in Bonn durchgeführt werden müssten. Es handelt sich dabei um Arbeiten, die ausschließlich elektromechanisch anfallen. Die Beschäftigten arbeiten schon jetzt zu 50 % ortsunabhängig.

Somit gibt es keinen sachlichen Bedarf für eine Außenstelle in Bonn.

## Nicht wirtschaftlich

Für die Beschäftigten in Bonn fallen vielmehr erhebliche Kosten an. Sie liegen weit über denen, die für Beschäftigte in Berlin anfallen. Die hohen Bereitstellungskosten von 25 550 Euro Miete je Arbeitsplatz zuzüglich 19 625 Euro für den Anschluss an die Netze des Bundes (das ist mehr als das zehnfache der Kosten für einen Arbeitsplatz in Berlin) machen es evident unwirtschaftlich, diese Tätigkeiten in einer eigenen Außenstelle durchzuführen. Das Sekretariat sieht auch keine Möglichkeit, diese Außenstelle künftig kostengünstiger zu betreiben. Trotz frühzeitiger Kenntnis der vorgenannten Umstände verhandelt das Sekretariat seit Jahren einen Vertrag mit der BlmA, der eine Laufzeit von 30 Jahren für seine gegenwärtige Bonner Liegenschaft vorsieht. Das Handeln des Sekretariates beim Betrieb der Außenstelle Bonn des Bundesrates ist in erheblichem Maße unwirtschaftlich und verstößt gegen die Vorgaben des § 7 Absatz 2 BHO.

## 3.4 Empfehlung

Wir haben dem Sekretariat empfohlen, den gegenwärtigen Zustand – Aufrechterhaltung einer unwirtschaftlichen Außenstelle – zu beenden.

Das Sekretariat sollte vor allem keine Schritte mehr unternehmen, um diesen Zustand weiter zu zementieren. Es sollte insbesondere keinen langfristigen Mietvertrag mit der BlmA schließen und keine neuen Personalstellen für die Außenstelle ausschreiben.

## 3.5 Stellungnahme des Sekretariates des Bundesrates

In seiner Stellungnahme hat das Sekretariat ausgeführt, es setze den Beschluss vom 27. September 1996 wirtschaftlich im Sinne von § 7 BHO um. Der Betrieb der Außenstelle in Bonn sei wirtschaftlich. Das Sekretariat habe die Büroflächen in Bonn im Rahmen des einheitlichen Liegenschaftsmanagements und unter Zugrundelegung der in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RB-Bau) festgesetzten Richtsätze für Raumgrößen angemietet. Die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 BHO zu den verschiedenen Unterbringungsvarianten führe die BlmA eigenverantwortlich durch. Die Anbindung an die Netze des Bundes sei zwingend erforderlich. Es sei der kleinste Anschlussschrank für die Anbindung an die Netze des Bundes verbaut. Das Sekretariat habe

nachgewiesen, dass Bedienstete aus Berlin in Bonn vor Ort gewesen seien. Es könne lediglich nicht mitteilen, welche Räume die Bediensteten vor Ort genutzt hätten.

Ungeachtet der Frage des Sitzungsbetriebes laufe der Plenumsbeschluss nicht ins Leere, sondern binde das Sekretariat. Es sei ihm daher nicht möglich, eine rein wirtschaftliche Standortentscheidung bezüglich Anzahl und Lage der Liegenschaften und Dienstsitze zu treffen. Insofern sei es eine Unterstellung und treffe nicht zu, dass das Sekretariat beim Betrieb der Außenstelle in erheblichem Maße unwirtschaftlich handle und gegen die Vorgaben des § 7 Absatz 2 BHO verstoße. Ungeachtet der Grenzen der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes hinsichtlich politischer Entscheidungen, halte es die Empfehlung aus vorgenannten Gründen, insbesondere der aus Sicht des Sekretariates verkürzenden Auslegung des Bundesratsbeschlusses aus dem Jahr 1996 für unsachgemäß.

### 3.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Es war nicht Gegenstand der Prüfung, ob das Sekretariat die in der RB-Bau festgesetzten Richtsätze für Raumgrößen einhält oder die BImA Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 BHO zu den Unterbringungsvarianten durchführt oder ob der Anschlussschrank für die Netze des Bundes wirtschaftlich ausgewählt ist. Darauf kommt es vorliegend auch nicht an. Ebenso wenig kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang Berliner Bedienstete, die die Bonner Außenstelle in Bonn besucht haben, Räumlichkeiten der Außenstelle genutzt haben. Die Stellungnahme des Sekretariates geht insoweit an unseren Feststellungen und unserer Würdigung vorbei.

Vielmehr ist schon die Aufrechterhaltung der Außenstelle unwirtschaftlich im Sinne von § 7 BHO. Denn es gibt keinen sachlichen Bedarf für den Betrieb einer Außenstelle mit rein administrativer Funktion. Der Beschluss vom 27. September 1996 wird mit dieser Außenstelle – wie oben ausgeführt – gerade nicht umgesetzt, so dass er für den aktuellen Verwaltungsbetrieb der Außenstelle gerade keine Grundlage darstellen kann.<sup>20</sup>

Die Ausführungen des Sekretariates führen zu keiner anderen Bewertung, sodass der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung festhält, die (administrative) Außenstelle zu schließen.

## 4 Fazit

Der Bundesrat wollte gemäß seinem Plenumsbeschluss von vor 27 Jahren in Bonn mit bestimmten (politischen) Fachausschüssen weiterhin politisch präsent sein. Seit Ende Mai 2014 findet jedoch kein Sitzungsbetrieb mehr in Bonn statt. Es gibt auch keine Bestrebungen, diesen zukünftig wieder aufzunehmen. Die Tätigkeit der in Bonn verbliebenen Beschäftigten ist

---

<sup>20</sup> Siehe dazu Tz. 3.2.

offensichtlich rein administrativ und weit weg von einer „politischen Präsenz“ des Bundesrates oder gar der Länder. Einen wie auch immer gearteten politischen Beschluss für eine rein administrative Außenstelle gibt es aber gerade nicht.

Tatsächlich hat das Sekretariat das Problem bei seiner täglichen Arbeit auch erkannt und richtigerweise keinen langfristigen Mietvertrag für seine Bonner Liegenschaft mehr geschlossen. Es sollte den bestehenden unwirtschaftlichen Zustand nicht länger hinnehmen, sondern sich den Realitäten stellen und für seine politischen Gremien eine zeitgemäße Lösung ausarbeiten. So könnte etwa das Ziel einer politischen Präsenz in Bonn auf wirtschaftliche Weise dadurch erreicht werden, dass der historische Plenarsaal weiterhin situativ genutzt wird und die administrativen Tätigkeiten nach Berlin verlagert werden.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.