

Abschließende Mitteilung
an das Sekretariat des Bundesrates über die Prüfung

Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und -präsidenten ins Ausland



28. Oktober 2025

Geschäftszeichen: I 2 - 2020 - 0799

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Inhalt und Ablauf der Prüfung.....	7
2	Reisen als Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten nur für Aufgaben des Bundes.....	8
3	Bundesinteresse auch bei Programminhalten.....	19
4	Rechtssichere Kostenaufteilung zwischen Bund und Land	25
5	Wirtschaftlichkeit sicherstellen.....	30
6	Voraussetzungen für das Anfordern der Flugbereitschaft darlegen	32
7	Abrechnung von Mitreisenden verbessern.....	36
8	Fazit	39

Abkürzungsverzeichnis

B

BAIUDBw *Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

G

GO-BR *Geschäftsordnung des Bundesrates*

L

Leitfaden *Leitfaden für die Arbeit des Sekretariats des Bundesrates*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten ins Ausland geprüft. Dabei hat er im Wesentlichen festgestellt:

0.1

Delegationsreisen der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten müssen der Erfüllung der in Artikel 50 Grundgesetz vorgegebenen Aufgaben des Bundesrates dienen. Um dies zu gewährleisten, empfiehlt der Bundesrechnungshof einen verbindlichen und handhabbaren Regelungsrahmen mit Kriterien für Inhalte und Zahl der Reisen. Gleiches gilt für die Zusammensetzung der Begleitdelegationen aus Wirtschaft und Wissenschaft. Diese stammen bisher traditionell jeweils ausschließlich aus dem Land des Bundesratspräsidenten oder der Bundesratspräsidentin. Der Bundesrechnungshof sieht dies vor dem Hintergrund, dass es sich um eine Bundesangelegenheit handelt, kritisch. Das Sekretariat des Bundesrates sieht sich hier nur in einer beratenden Funktion. Entscheidungen zu den Reisen treffe die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident. Die Stärkung der Wirtschaft und Wissenschaft der Länder diene auch dem Bund. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin einen geeigneten Regelungsrahmen, damit das Sekretariat des Bundesrates die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten rechtssicher beraten kann. (Nummer 2)

0.2

Die einzelnen Programmpunkte der Reisen liegen teilweise ausschließlich im Landesinteresse. Das Sekretariat des Bundesrates hat angemerkt, dass es bei Auslandsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten stets darauf hinwirke, dass der Anteil des politischen Bundesratsprogramms etwa zwei Drittel des Gesamtprogramms ausmacht. Der Bundesrechnungshof sieht keine ausreichende Grundlage, wesentliche Teile des Programms ausschließlich am Länderinteresse auszurichten. (Nummer 3)

0.3

Für die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern hat das Sekretariat des Bundesrates ein Verfahren zur Aufteilung der Kosten zwischen Bundesrat und Land geschaffen, das aufwendig, kompliziert und in der Praxis fehleranfällig ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Verfahren zu verbessern und hierfür einen internen Regelungsrahmen und ggf. zusätzlich Handlungshilfen festzulegen. Das Sekretariat des Bundesrates hat darauf hingewiesen,

dass es vor jeder Reise mit dem Präsidenschaftsland eine Regelung zur Kostenaufteilung treffe. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, künftig alle relevanten Dokumente rechtzeitig zu den Akten zu nehmen. Er empfiehlt weiter, das Verfahren zu vereinfachen. (Nummer 4)

0.4

Das Sekretariat des Bundesrates muss sein Handeln, z. B. die Auswahl eines Hotels oder von Verkehrsmitteln, an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Dass es dieser Verpflichtung nachgekommen ist, hat es nicht hinreichend dokumentiert. Das Sekretariat des Bundesrates hat angekündigt, künftig auf die Dokumentation ein besonderes Augenmerk zu legen. (Nummer 5)

0.5

Für die Delegationsreisen ins außereuropäische Ausland forderte das Sekretariat des Bundesrates in aller Regel die Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) an. Das Sekretariat des Bundesrates dokumentierte häufig nicht in den Akten, ob und mit welchem Ergebnis es die Voraussetzungen für die Anforderung der Flugbereitschaft nach der Richtlinie des BMVg geprüft hatte und dass dies wirtschaftlich war. Das Sekretariat des Bundesrates hat in seiner Stellungnahme betont, dass es dies stets prüfe und die Voraussetzungen für die Benutzung der Flugbereitschaft stets vorliegen würden. Es bleibt nun seine Aufgabe, dies einzelfallbezogen und im Vorfeld der Reise zu prüfen sowie dies zu dokumentieren. (Nummer 6)

0.6

Das Sekretariat des Bundesrates stufte die Mitreise der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Wirtschafts- und Wissenschaftsdelegation stets als im Bundesinteresse liegend ein, ohne dies im Einzelnen zu prüfen. In der Folge übernahm der Bund den überwiegenden Anteil der Kosten. Das Sekretariat des Bundesrates hat dies in seiner Stellungnahme verteidigt. Da das Land die Delegationen autonom zusammenstellt und dabei regelmäßig nur „seine“ Unternehmerinnen und Unternehmer bzw. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler berücksichtigt, ergibt sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes zweifelsfrei ein Landesinteresse, aber nicht zweifelsfrei ein Bundesinteresse an genau dieser Delegationszusammensetzung. Das Sekretariat sollte deshalb künftig bei allen teilnehmenden Personen das Bundesinteresse prüfen und das Ergebnis seiner Prüfung rechtssicher dokumentieren. (Nummer 7)

1 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder.¹ Die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident wird jährlich wechselnd aus dem Kreis der 16 amtierenden Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder² gewählt. Die Wahl folgt einer festen Reihenfolge nach der Einwohnerzahl der Länder. Die Amtszeit einer Bundesratspräsidentin oder eines Bundesratspräsidenten läuft vom 1. November bis zum 31. Oktober.

Während ihrer Amtszeit reisen die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten regelmäßig ins außereuropäische Ausland mit einer Delegation aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft oder der Wissenschaft sowie der Staats- bzw. Senatskanzlei und ggf. des Fachministeriums ihres Herkunftslandes und der Medien (Delegationsreise).

Der Bundesrechnungshof hat die Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten in den Amtszeiten vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2023 geprüft. Er hat untersucht, welche Regelungen für Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten bestehen, ob das Sekretariat des Bundesrates sie ordnungsgemäß umsetzt, die Reisen wirtschaftlich plant und durchführt, wie es mit anderen beteiligten Stellen des Bundes zusammenarbeitet und inwieweit es Verbesserungspotenzial gibt. Dazu hat der Bundesrechnungshof beim Sekretariat des Bundesrates, beim Auswärtigen Amt und den beteiligten deutschen Auslandsvertretungen sowie bei der Flugbereitschaft BMVg und dem Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen in der Bundeswehr (BAIUDBw) elektronisch oder vor Ort Unterlagen eingesehen und Gespräche geführt. Die Abrechnung von Reisekosten der Mitglieder des Bundesrates und der Dienstreisenden des Sekretariats des Bundesrates waren nicht Gegenstand der Prüfung. Schwerpunkt war, welche Rolle das Sekretariat des Bundesrates bei diesen Reisen hat, ob es diese Rolle sachgerecht ausfüllt und ob es hierbei strukturelles Verbesserungspotenzial gibt. Die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einzelner Ausgabenpositionen des Sekretariats des Bundesrates³ hat der Bundesrechnungshof dazu punktuell betrachtet. Am 30. April 2025 hat der Bundesrechnungshof mit Vertreterinnen und Vertretern des Sekretariats des Bundesrates ein Abschlussgespräch zur Abstimmung der festgestellten Sachverhalte geführt. Am 11. Juni 2025 hat der Bundesrechnungshof die Prüfungsmitteilung übersandt. Das Sekretariat des Bundesrates hat hierzu mit Schreiben vom

¹ Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz.

² In den drei Stadtstaaten heißen die Regierungschefinnen und Regierungschefs: Präsidentin oder Präsident des Senats (Bremen), Erste Bürgermeisterin oder Erster Bürgermeister (Hamburg) und Regierende Bürgermeisterin oder Regierender Bürgermeister (Berlin). Die Bezeichnung „Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten“ in dieser Prüfungsmitteilung umfasst sie ebenfalls.

³ Nicht Gegenstand der Prüfung war, ob die anderen Beteiligten ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt haben.

18. August 2025 Stellung genommen. Soweit für diese Prüfung relevant, haben wir die Stellungnahme berücksichtigt. Diese Abschließende Mitteilung über die Prüfung enthält die gemäß § 96 Absatz 4 BHO vom Bundesrechnungshof abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse.

2 Reisen als Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten nur für Aufgaben des Bundes

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Das Grundgesetz definiert den Aufgabenkreis des Bundesrates: Gemäß Artikel 50 Grundgesetz wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Seine Präsidentin oder seinen Präsidenten wählt der Bundesrat auf ein Jahr.⁴ Die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten haben eine Doppelrolle: Sie sind Teil des (**Bundes-**)Verfassungsorgans Bundesrat⁵ und zugleich Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident und damit Chefin oder Chef der Landesregierung ihres **Landes**. Als Bundesratspräsidentin oder Bundesratspräsident ist es ihre Aufgabe, die Bundesrepublik Deutschland in allen Angelegenheiten des Bundesrates zu vertreten. Als Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident vertreten sie die Interessen ihres Landes.

Das Sekretariat des Bundesrates nimmt die Verwaltungsaufgaben des Bundesrates wahr und unterstützt damit die Arbeit der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten. Nach § 6 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO-BR) ist die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident oberste Dienstbehörde des Sekretariats des Bundesrates und seinen Beschäftigten gegenüber weisungsbefugt.

Nach § 6 BHO darf der Bund Mittel aus dem Bundeshaushalt nur einsetzen, soweit sie zur Erfüllung **seiner** Aufgaben notwendig sind. Demzufolge können Bundesratspräsidentinnen oder Bundesratspräsidenten die Ressourcen und Mittel des Sekretariats des Bundesrates und des Bundeshaushalts nutzen, wenn und soweit sie ihre Aufgaben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten

⁴ Artikel 52 Absatz 1 Grundgesetz.

⁵ Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Artikel 50 Grundgesetz). Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz). Die Präsidentin oder der Präsident beruft den Bundesrat ein (Artikel 52 Absatz 2 Grundgesetz).

der Europäischen Union nach Artikel 50 Grundgesetz wahrnehmen. Sie dürfen dann – und nur dann – grundsätzlich auch die Flugbereitschaft des BMVg anfordern⁶ und sich durch die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes unterstützen lassen, etwa bei der Anbahnung von Gesprächsterminen und der logistischen Organisation im Ausland. Für ihre Aufgabenerfüllung als Ministerpräsidentinnen oder Ministerpräsidenten gelten die Vorschriften ihres Landes: Hier unterstützt sie ihre Staatskanzlei⁷ und sie können Mittel aus dem Landeshaushalt einsetzen.

Für die Delegationsreisen gibt es darüber hinaus keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben.

Gemäß Artikel 52 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz kann sich der Bundesrat eine Geschäftsordnung geben – GO-BR. Hierin regelt er seine internen Verfahren und die Abläufe. Dabei gilt: Die GO-BR gestaltet den zulässigen Aktionsradius der Mitglieder des Bundesrates wie auch der jeweils temporären Präsidentschaft nach Artikel 50 Grundgesetz – Mitwirkung an der Verwaltung und bei der Gesetzgebung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union – näher aus. Sie kann ihn nicht ausweiten. Zu Reisen der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten trifft die GO-BR jedoch keine Regelungen.

Das Sekretariat des Bundesrates verfügt für seine Verwaltungsaufgaben über einen internen „Leitfaden für die Arbeit des Sekretariats des Bundesrates“ (Leitfaden). Dieser befasst sich auch mit den Reisen der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten. Dort steht, dass

- „der Bundesratspräsident [...] den Bundesrat im In- und Ausland [repräsentiert]. Dazu unternimmt ein Präsident in seiner Amtszeit meist eine größere Reise ins außereuropäische Ausland und mehrere Reisen innerhalb Europas.“ und
- „alle Reisen [...] in Zusammenarbeit mit den deutschen Botschaften in den betroffenen Ländern vorbereitet [werden].“⁸.

Der Leitfaden führt außerdem aus, dass das Präsidialbüro im Sekretariat des Bundesrates die Delegation begleitet, für organisatorische Fragen zur Verfügung steht, die Reise inhaltlich vorbereitet und sich im Vorfeld der Reise um alle erforderlichen Transfers, eventuell notwendige Visa-Erteilungen, die Unterbringung der Delegation sowie die Begleitung durch ggf. notwendige Dolmetscher kümmert. Die Organisation und die Betreuung einer begleitenden Wirtschaftsdelegation obliegen nach dem Leitfaden den Behörden des Landes der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten. Zu Dauer, Delegationsgrößen und -zusammensetzung, Themen, Zielsetzung oder Schwerpunkten der Reisen enthält der Leitfaden keine Angaben.

⁶ Siehe dazu im Einzelnen Nummer 6.

⁷ Bzw. Senatskanzlei in den Stadtstaaten und Staatsministerium im Land Baden-Württemberg.

⁸ Leitfaden, Kapitel V – Präsidialbüro, Parlamentarische Beziehungen, Nummer 1.2.

Das Sekretariat des Bundesrates übersendet zur Jahresmitte an die Staatskanzleien der künftigen Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten einen Amtsantrittsvermerk. Dieser behandelt die wesentlichen mit der Bundesratspräsidentschaft zusammenhängenden Themen, unter anderem auch die Auslandsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten. Dort heißt es einleitend: „Zur Pflege der internationalen Beziehungen des Bundesrates unternimmt die Präsidentin/der Präsident Reisen ins Ausland. Dazu gehören in der Regel eine größere, auch interkontinentale Reise mit einer Dauer von bis zu einer Woche [...] Die Präsidentin / der Präsident kann bei solchen Reisen auch durch eine Wirtschafts- und/oder Wissenschaftsdelegation und von einzelnen Journalisten begleitet werden. Der Bundesrat kann dafür jedoch keine Kosten übernehmen. Für die Erarbeitung des Programms der Begleitdelegation und deren Betreuung vor Ort ist das Präsidentschaftsland zuständig.“ Das Sekretariat benennt in dem Amtsantrittsvermerk auch „mögliche Reiseziele für eine größere, interkontinentale Reise“. Dort führt das Sekretariat verschiedene Länder auf, beispielsweise solche mit Zwei-Kammer-Parlamenten. Darüber hinaus gibt es nach Auskunft des Sekretariats des Bundesrates für die Planung, Organisation, Durchführung und Abrechnung von Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten keine verschriftlichten Regeln oder sonstige Vorgaben oder interne Hinweise.

Feststellungen

Allgemeines

Im Sekretariat des Bundesrates ist das Referat P 3 (Präsidialbüro, Protokoll) zuständig, die Delegationsreisen der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten abzuwickeln. Dabei stützt es sich nach eigenen Angaben vor allem auf das Erfahrungswissen seiner hierfür langjährig zuständigen Beschäftigten.

In den Amtszeiten von 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2023 unternahmen die jeweiligen Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten zwischen einer und drei Delegationsreisen ins außereuropäische Ausland (Tabelle 1).⁹

⁹ In den Amtszeiten 2019/2020 und 2020/2021 fanden aufgrund der Corona-Pandemie keine Reisen statt.

Tabelle 1

Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten im Zeitraum vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2023^a

Präsident/in	Amtszeit	Land	Delegationsreise	Dauer
				in Tagen ^b
Bouffier, Volker	2014 bis 2015	Hessen	→ Südafrika und Mosambik (14.03. – 22.03.2015)	9
			→ Israel und Palästinensische Gebiete (18.10. – 21.10.2015)	4
Tillich, Stanislaw	2015 bis 2016	Sachsen	→ Israel und Palästinensische Gebiete (05.12. – 09.12.2015)	5
			→ Mexiko und Kuba (10.09. – 18.09.2016)	9
Dreyer, Malu	2016 bis 2017	Rheinland-Pfalz	→ Argentinien und Uruguay (06.05. – 13.05.2017)	8
			→ Kanada (26.09. – 29.09.2017)	4
			→ Israel und Palästinensische Gebiete (21.10. – 24.10.2017)	4
Müller, Michael	2017 bis 2018	Berlin	Australien (09.10. – 17.10.2018)	9
Günther, Daniel	2018 bis 2019	Schleswig-Holstein	Angola und Namibia (11.07. – 18.07.2019)	8
Woidke, Dietmar	2019 bis 2020	Brandenburg	Keine ^c	-
Haseloff, Reiner	2020 bis 2021	Sachsen-Anhalt	Keine ^c	-
Ramelow, Bodo ¹⁰	2021 bis 2022	Thüringen	Chile (09.10. – 16.10.2022)	8
Dr. Tschentscher, Peter	2022 bis 2023	Hamburg	→ USA (15.04. – 23.04.2023)	9
			→ Israel und Palästinensische Gebiete (29.05. – 03.06.2023)	6

Erläuterung:

^a Die Bundesratspräsidenten Bouffier und Tillich führten jeweils eine weitere vom Land Hessen bzw. Land Sachsen organisierte Delegationsreise nach Singapur und Japan bzw. Singapur und Südkorea durch. Das Sekretariat des Bundesrates hat organisierte bei diesen Reisen nur für einzelne Tage Termine der Bundesratspräsidenten.

¹⁰ Bundesratspräsident Ramelow unternahm auch eine Delegationsreise mit einer Wirtschaftsdelegation nach Rumänien (23. Mai – 25. Mai 2022).

^b Inklusive An- und Abreisetag.

^c Wegen der Corona-Pandemie fanden keine Delegationsreisen statt.

.....
Quelle: Internetseite des Bundesrates.

Festlegung der Zahl der Reisen und der Reiseziele

Wann und nach welchen Kriterien die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident jeweils entschied, ob und wie viele Delegationsreisen sie oder er während der einjährigen Amtszeit unternimmt und nach welchen Kriterien sie oder er Reiseziele festlegte, war den Akten des Sekretariats des Bundesrates nicht zu entnehmen. Es dokumentierte den Entscheidungsprozess nicht. Es dokumentierte ebenfalls nicht, aus welchen Gründen Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten in vier von neun Fällen mehr als eine außereuropäische Delegationsreisen während ihrer einjährigen Amtszeit unternahmen. In seinen Akten befindet sich auch keine Definition, was unter „größerer Reise“ im Sinne des Leitfadens zu verstehen ist. Schließlich erwog und begründete das Sekretariat des Bundesrates in den Akten nicht, woraus sich bei den einzelnen Reisen das Bundesinteresse ergab.

Das Sekretariat des Bundesrates gab hierzu an, dass über Anzahl und Reiseziele der Delegationsreisen allein die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten entschieden. Das Sekretariat des Bundesrates sehe sich hier als Berater.

Beispiel: Vor einer der untersuchten Reisen diskutierten das Sekretariat des Bundesrates und die Vertretung des gerade die Bundesratspräsidentschaft stellenden Landes beim Bund, ob und inwieweit eine dritte Delegationsreise ins außereuropäische Ausland im Präsidentschaftsjahr möglich und vertretbar sei. Die Vertretung des Landes beim Bund teilte in einer E-Mail das Ergebnis eines Gesprächs mit [der Ministerpräsidentin/dem Ministerpräsidenten] mit, dass es [ihr/ihm]

„vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der europäischen und der außereuropäischen Politik und unter dem Gesichtspunkt eines ‚Schulterschlusses der Demokraten‘ [...] ein großes Anliegen [ist], eine Begegnung mit dem [...] Regierungschef] zu haben“. Sie hätten auch über die vom Sekretariat des Bundesrates „berichteten und nachvollziehbaren Rahmenbedingungen (weitere Bundesratsinterkontinentalreise [der Bundesratspräsidentin/des Bundesratspräsidenten] kritisch) gesprochen. Das Anliegen ist [der Ministerpräsidentin/dem Ministerpräsidenten] jedoch so wichtig, dass [sie/er] überlegt, eine entsprechende Reise ggf. auch als Ministerpräsidentenreise über die [Staats-/Senatskanzlei] anzulegen. Wir würden nun sehr gerne nochmal mit dem Bundesrat ausloten wollen, ob und welche Möglichkeiten es in einem solchen Kontext gäbe, u.U. punktuell auf die Unterstützung durch den Bundesrat zurückgreifen zu können (Stichworte z.B. Anbahnung, Flugbereitschaft o.ä.). Ein Termin für ein Gespräch mit dem [Regierungschef] wäre z.B. sicherlich aussichtsreicher zu erlangen, wenn [...] als

[Bundesratspräsidentin/Bundesratspräsident] anfragt. Vielleicht ließen sich ja doch in gewissen Rahmen ‚Synergien‘ nutzen.“

Das Sekretariat des Bundesrates und die Staatskanzlei verständigten sich darauf, diese Reise als Reise der Bundesratspräsidentin/des Bundesratspräsidenten mit kleiner Delegation und entsprechend kleiner Maschine der Flugbereitschaft des BMVg durchzuführen.

Beim Abschlussgespräch am 30. April 2025 betonte das Sekretariat des Bundesrates, dass die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für eine Bundesratsreise vorliegen, immer der Bundesrat als Verfassungsorgan treffe und nicht das Land. Auch stimme es die Reisen jeweils mit dem Bundespräsidialamt ab, damit die beiden Verfassungsorgane nicht kurz hintereinander oder gar gleichzeitig in dasselbe Land reisen würden.

Zusammenstellung der Delegationen

Für die Zusammensetzung der die Reisen begleitenden Delegationen aus dem Land und aus Wirtschafts- und Wissenschaftsvertretern machte das Sekretariat des Bundesrates nach Aktenlage keine Vorgaben und nahm hierauf keinen Einfluss. Es überließ dies – so wie in dem Amtsantrittsvermerk beschrieben – dem jeweils betroffenen Bundesland. So übermittelte regelmäßig die Staats- bzw. Senatskanzlei des Landes eine Liste aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer an das Sekretariat des Bundesrates. Dazu gehörten auch Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft oder Wissenschaft. Diese stammten ausweislich der Listen immer ausschließlich aus dem jeweiligen Bundesland. Wie das Land über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Land einschließlich der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation entschied, ließ sich den Akten des Sekretariats des Bundesrates nicht entnehmen. Nach Angaben des Sekretariats des Bundesrates entschied hierüber allein die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident. Das Sekretariat des Bundesrates erklärte, hierbei zu beraten. Wie und nach welchen Kriterien die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident entschied und wie und nach welchen Kriterien das Sekretariat des Bundesrates sie oder ihn beriet, war den Akten nicht zu entnehmen. Es war den Akten auch nicht zu entnehmen, dass das Sekretariat des Bundesrates die Teilnehmersauswahl geprüft, hinterfragt und ggf. auf Anpassungen hingewirkt hätte.

Würdigung und Empfehlung

Delegationsreisen der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten müssen der Erfüllung der in Artikel 50 Grundgesetz vorgegebenen **Aufgaben des Bundesrates** dienen. Nur dann ist das Sekretariat des Bundesrates zuständig und nur dann ist ein Bundesinteresse gegeben, darf der Bundesrat Bundesmittel einsetzen und Ressourcen

des Bundes wie die Leistungen der Flugbereitschaft des BMVg oder die Unterstützung der Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes im Reiseland in Anspruch nehmen.

Bei Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten ist – im Gegensatz zu den anderen Verfassungsorganen des Bundes – immer deren Doppelrolle zu beachten: Sie bleiben während ihrer Amtszeit auch Organe ihres Landes. Insofern ist immer zu unterscheiden, in welcher Rolle sie jeweils tätig sind. Dies gilt auch für Reisen. Denn die Planung und Durchführung von Reisen durch das Sekretariat des Bundesrates, die Leistungen der Flugbereitschaft des BMVg und die Unterstützung der Auslandsvertretungen stehen den Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten nur in ihrer Rolle als Bundesorgan zur Verfügung, nicht aber in ihrer Rolle als Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten eines Landes. Für „Landesreisen“ ist der Bund auch dann nicht zuständig, wenn die jeweilige Ministerpräsidentin bzw. der jeweilige Ministerpräsident gerade Bundesratspräsidentin bzw. Bundesratspräsident ist.

Aufgrund der gleichzeitigen Wahrnehmung von zwei Ämtern als Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident und Bundesratspräsidentin oder Bundesratspräsident kann es naturgemäß im Interesse des Landes liegen, möglichst viele Aufgaben – also auch Reisen – als Bundesaufgaben zu deklarieren, um so die eigenen, begrenzten Ressourcen zu schonen und stattdessen die Ressourcen des Bundes in Anspruch zu nehmen. Insofern kann – dies ist unstrittig – die Entscheidung, ob es sich um eine Bundes- oder Landesreise handelt, keinesfalls dem Land überlassen werden, sondern der Bundesrat muss dies schon im Hinblick auf § 6 BHO i. V. m. Artikel 50 Grundgesetz eigenverantwortlich prüfen.

Einer solchen Prüfung bedarf es insbesondere dann, wenn sich das Bundesinteresse aus den Gesamtumständen der Reise nicht eindeutig ergibt, sondern vielmehr sogar Indizien vorliegen, dass eine Reise (auch oder überwiegend) im Interesse des Landes stattfindet. So haben unsere Feststellungen ergeben, dass jeweils das Land alleine die Delegation der Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und/oder Wissenschaft zusammenstellt und hierbei regelmäßig ausschließlich Vertreterinnen und Vertreter aus dem eigenen Land berücksichtigt. Dies lässt jedenfalls nicht per se erkennen, warum die Delegationsreise zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesrates (Artikel 50 Grundgesetz) und seiner Bundesratspräsidentin oder seines Bundesratspräsidenten notwendig ist. Ganz im Gegenteil spricht dies dafür, dass die Reise im Interesse des Landes liegt. Deshalb ist schon nicht ohne weiteres erkennbar, ob Anlass und Zweck der Reise im Bundesinteresse liegen und welche Rolle das Bundesinteresse für die Wahl des Reiseziels spielte.

Auch den Akten zu den einzelnen Reisen ließ sich weder entnehmen, dass das Sekretariat des Bundesrates das Bundesinteresse geprüft hat noch ergab sich aus den Unterlagen, dass dieses unzweifelhaft vorliegt:

- Das Sekretariat des Bundesrates legte regelmäßig nicht dar, inwieweit die Delegationsreisen der Aufgabenerfüllung des Bundesrates dienten, worin also das Bundesinteresse an den Delegationsreisen überhaupt bestand. Weder begründete es dies generell noch für die einzelnen Delegationsreisen. Insbesondere war aus den Akten nicht klar erkennbar, dass die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident in dieser Funktion und nicht in der Funktion als Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident, die oder der die Interessen des Landes vertritt, reiste. Im Gegenteil fanden sich Hinweise, dass das Interesse des Landes ausschlaggebend für die Delegationsreise war.
- So spricht im genannten Beispiel die Tatsache, dass die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident die Reise auch über die Staatskanzlei angelegt hätte, für ein starkes Interesse des Landes an dieser Reise. Die Begründung dafür, die Reise als Bundesratspräsidentin bzw. Bundesratspräsident durchzuführen, waren nach dem Schriftverkehr nicht eine Wahrnehmung von Bundesratsaufgaben, sondern die Vorteile, die die Funktion als Bundesratspräsidentin bzw. Bundesratspräsident für die Ministerpräsidentin bzw. den Ministerpräsidenten bei der Reise bot. Die Vertretung des Landes beim Bund führte in dem Schriftverkehr an, dass die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident der Funktion der Bundesratspräsidentin bzw. des Bundesratspräsidenten von besseren Chancen der Terminanbahnung mit politischen Gesprächspartnern und von der Nutzungsberechtigung der Flugbereitschaft des BMVg profitiere. Aus welchen Gründen die Delegationsreise der Aufgabenerfüllung der Bundesratspräsidentin bzw. des Bundespräsidenten diene, ging aus der Akte nicht hervor.

Insoweit ließ sich bei den einzelnen Reisen mangels entsprechender Prüfung und Dokumentation nicht sicher feststellen, ob jeweils ein Bundesinteresse für eine Reise in das jeweilige Land vorlag. Eine überjährige „Gesamtstrategie“, welche Länder wann besucht werden, gab es in den Akten nicht. Vielmehr lag dies nach Aktenlage alleine in der Entscheidung der jeweiligen Bundesratspräsidentin oder des jeweiligen Bundesratspräsidenten. Das Sekretariat des Bundesrates hielt nicht nach, warum eine bestimmte Reise zu einem bestimmten Zeitpunkt der Aufgabenerfüllung des Bundesrates gedient hatte. Dies ließ sich aus den in den Reiseakten vorhandenen Unterlagen auch nicht anderweitig hinreichend klar entnehmen, zumal es an entsprechenden handhabbaren Kriterien mangelte.

Schließlich handhabte das Sekretariat des Bundesrates die Anzahl der Reisen je Bundesratspräsidentschaft unterschiedlich. Überwiegend führten die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten mehr als eine außereuropäische Delegationsreise durch. In einem Fall unternahm eine Bundesratspräsidentin drei Delegationsreisen. Dies steht im Widerspruch zu dem Leitfaden („meist eine größere Reise ins außereuropäische Ausland“). Allerdings definiert der Leitfaden schon nicht, was mit „meist eine“ größere Reise gemeint ist, ob danach die Zahl der Delegationsreisen pro Präsidentschaft grundsätzlich beschränkt sein soll und unter welchen Umständen weitere Reisen zulässig sein sollen. Unklar bleibt auch, was das Sekretariat des Bundesrates unter

„größeren Reisen“ im Sinne des Leitfadens verstand und ob kleinere Delegationsreisen als diese unbeschränkt möglich sein sollten.

Damit Delegationsreisen nur stattfinden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten notwendig sind, sollte ein verbindlicher und handhabbarer Regelungsrahmen für Delegationsreisen festlegen, nach welchen Kriterien eine Delegationsreise als Reise der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten stattfindet, also warum und in welchen Fällen die Reise der Aufgabenwahrnehmung des Bundesrates dient und in welchen nicht. Innerhalb dieses verfassungsrechtlichen Rahmens hat der Bundesrat als Verfassungsorgane zwar einen weiten Spielraum, wie er seine Aufgaben wahrnimmt. Jedoch reicht es – wie oben dargestellt – beispielsweise nicht aus, dass die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident an einer Reise teilnimmt, um eine Bundesratsaufgabe zu definieren.

Um eine einheitliche und rechtssichere Abgrenzung zu ermöglichen, sollte ein solcher zu schaffender Regelungsrahmen insbesondere auch festlegen, in welchem Umfang mit solchen Delegationsreisen neben dem zwingenden Bundesinteresse für die komplette Reise auch Landesinteressen des Landes der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten berücksichtigungsfähig sind. Dies gilt für die Auswahl des Reiseziels und für das inhaltliche Programm der Delegationsreisen sowie für die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Hierbei ist es Aufgabe des Sekretariats, den Bundesrat bei der Schaffung einer solchen Regelung zu beraten und diese vorzubereiten, beispielsweise durch eine Anpassung der GO-BR oder einen Gremiumsbeschluss. Hierbei geht es nicht um kleinteilige bürokratische Anforderungen, sondern um klare und handhabbare Kriterien, in die das Sekretariat sein vielfältiges Erfahrungswissen einbringen kann.

Ein solcher Rahmen böte Raum, z. B. auch Anzahl und Dauer von Delegationsreisen während einer Bundesratspräsidentschaft grundsätzlich zu regeln. Gegebenenfalls könnte ein Regelungsrahmen es dem Bundesrat erleichtern, längerfristig strategisch zu planen, wann eine Bundesratspräsidentin oder ein Bundesratspräsident welches Land besuchen und den Bundesrat repräsentieren sollte. Eine solche strategische Planung könnte über die bisherige bloße Auflistung potenzieller Reiseziele im Amtsantrittsvermerk hinausgehen.

Ob die Voraussetzungen solcher verbindlichen Regelungen erfüllt sind, kann und muss dann das Sekretariat des Bundesrates für jede Reise individuell prüfen und die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten entsprechend rechtssicher beraten. Indem es das Ergebnis seiner Prüfung in den Akten dokumentiert, kann das Sekretariat des Bundesrates zweifelsfrei nachweisen, dass es sich um Reisen der jeweiligen Bundesratspräsidentin oder des jeweiligen Bundesratspräsidenten zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesrates handelt. Das läge nicht zuletzt auch im Interesse der jeweiligen Bundesratspräsidentin oder des jeweiligen Bundesratspräsidenten, um dem Eindruck entgegenzuwirken, sie würden Bundesmittel für andere Zwecke einsetzen.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung die gesamtstaatliche Rolle des Bundesrates verkenne. Es werde der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates nicht gerecht, wenn der Bundesrechnungshof auf die Doppelrolle der Bundesratspräsidentinnen und der Bundesratspräsidenten abzielend das Bundesinteresse in Frage stelle und unterstelle, Länder würden Aufgaben als Bundesaufgaben deklarieren, um Landesressourcen zu schonen. Es hat weiter erwidert, dass die Entscheidung über Anzahl und Ziele der Reisen die jeweilige Bundesratspräsidentin bzw. der Bundesratspräsident treffe. Das Sekretariat habe eine beratende Funktion. Die Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten reagierten bei der Auswahl der Reiseziele auch auf aktuelle politische Entwicklungen. Die Entscheidung, ob und wie viele Reisen in welche Länder durchgeführt werden, sei daher ein dynamischer Prozess, der sich über das gesamte Jahr der Bundesratspräsidentschaft erstrecke. Eine mehrjährige Gesamtstrategie, ein detaillierter Regelungsrahmen oder gar eine entsprechende Ergänzung der GO-BR seien aufgrund der Dynamik der internationalen Beziehungen bzw. der Bundesratspräsidentschaft an sich nicht umsetzbar und wären ein unzulässiger Eingriff in die Amtsführung der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten. Die Dokumentation fände in Kurzvermerken und Entscheidungsvorlagen per E-Mail an die Staats- bzw. Senatskanzleien des Präsidentschaftslandes statt. Viele vorausgegangene Gespräche mit dem Bundesrat, Deutschen Bundestag, Bundespräsidialamt und dem Auswärtigen Amt würden nicht dokumentiert, da sie in der Regel vertraulich seien.

Die Entscheidung über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Wirtschafts- und Wissenschaftsdelegation trafen die jeweiligen Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten. Das Sekretariat des Bundesrates sei nur beratend tätig.

Als Repräsentantin/Repräsentant des Verfassungsorgans Bundesrat habe die Bundesratspräsidentin/der Bundesratspräsident die Aufgabe, Sprecherin bzw. Sprecher des Hauses zu sein. Dies gelte nicht nur für das Inland, sondern auch für Begegnungen im Ausland. Bei diesen sei es die Aufgabe, Deutschland in seiner bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes zu repräsentieren. Dies schließe insbesondere auch die föderale Struktur Deutschlands ein, die durch die Vielfalt der Länder bestimmt werde. Die Reise einer Bundesratspräsidentin bzw. eines Bundesratspräsidenten in Begleitung einer Landesdelegation aus Wirtschaft und Wissenschaft drücke gerade diese Vielfalt aus. Kontakte, die die Delegation im Ausland knüpfe, kämen nicht nur dem Land, sondern langfristig auch der Bundesrepublik als Ganzes zugute – wirtschaftlich, politisch und kulturell. Durch den turnusgemäßen jährlichen Wechsel der Bundesratspräsidentschaft hätte die gesamte, föderal verankerte deutsche Wirtschaft im Laufe von 16 Jahren Gelegenheit, sich auf internationaler Ebene zu präsentieren. Die Begleitung der Auslandsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten durch

Landesdelegationen mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Bereichen Wirtschaft und Wissenschaft wäre daher stets auch im Bundesinteresse.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir stimmen mit dem Sekretariat des Bundesrates überein, dass die Letztentscheidung über die Delegationsreisen die Bundesratspräsidentin/der Bundesratspräsident trifft. Das Sekretariat des Bundesrates weist in seiner Stellungnahme jedoch selbst auf seine beratende Funktion hin. Insofern ist es seine ureigenste Aufgabe, auf rechtskonformes Handeln hinzuwirken. Dazu gehört vorliegend, für jede Delegationsreise zu prüfen, dass diese der Aufgabenwahrnehmung des Bundesrates dient und dies zu dokumentieren. Dies trifft auch und insbesondere auf die Reisen zu, bei denen eine Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation die Bundesratspräsidentin/den Bundesratspräsidenten begleitet. Der vom Sekretariat genannte Verzicht auf eine Dokumentation aufgrund der Vertraulichkeit der Gespräche läuft hier ins Leere. Es hat auch nicht deutlich gemacht wem gegenüber Vertraulichkeit zu wahren sein soll und warum. Gegenüber dem Sekretariat, gegenüber künftigen Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten? Gegenstand einer Dokumentation wäre zudem nicht eine detaillierte Darstellung von Gesprächen, sondern das Festhalten der Gründe, warum die jeweilige Reise der Aufgabenerfüllung des Bundesrates dient. Soweit das Bekanntwerden der Gründe für eine Reise dennoch problematisch sein könnte, kann das Sekretariat diese Vorgänge entsprechend der Verschlusssachenanweisung einstufen.

Bei der Zusammenstellung der Delegationen hat das Sekretariat des Bundesrates ebenfalls auf seine beratende Funktion hingewiesen. Das Argument, dass die jährlich wechselnden Präsidenschaftsländer dabei zusammen die gesamte föderale Bandbreite des deutschen Verfassungsstaates (und damit auch den Bund) widerspiegeln, überzeugt nicht; würde man ihm folgen, wäre faktisch jedes Landesinteresse auch ein Bundesinteresse. Die Aufgabenzuweisung durch das Grundgesetz wäre damit ausgehebelt. Dies widerspräche zudem der grundgesetzlichen Trennung zwischen Ländern und Bund. Gerade wenn es Zweck einer Reise ist, die föderale Vielfalt abzubilden, wäre es angemessen, jeweils eine Delegation aus allen Bundesländern und nicht nur eines Landes zusammenzustellen.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, dass das Sekretariat des Bundesrates hier einen geeigneten Rechtsrahmen anstoßen sollte. Hier sollte es seine Expertise nutzen, um die Amtsführung der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten nicht zu behindern, sondern zu befördern und sie rechtssicher beraten zu können. Solange ein solcher Rechtsrahmen noch nicht existiert, wird es für jede Reise individuell umso sorgfältiger das Bundesinteresse prüfen und begründen und dies in den Akten dokumentieren müssen. Nur so kann das Sekretariat des Bundesrates nachweisen, dass es sich um Reisen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesrates handelt.

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

3 Bundesinteresse auch bei Programminhalten

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Der Bundesrat darf Bundesmittel für Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten nur einsetzen, wenn sie der Erfüllung seiner Aufgaben dienen. Dies muss sich im inhaltlichen Programm der Reise, welches naturgemäß den Zweck der Reise definiert, und entsprechend in den einzelnen Programmpunkten widerspiegeln.

Feststellungen

Programminhalte

Die Akten des Sekretariats des Bundesrates enthielten die inhaltlichen Programme der Delegationsreisen. Darin aufgeführt waren alle geplanten Programmpunkte der Reise, angefangen mit der Anreise bzw. Ankunft an einem Abflughafen im Land der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten bis hin zur Abreise bzw. Rückkehr nach Deutschland.

Das Sekretariat des Bundesrates erläuterte: „Kriterien bzw. entscheidende Fragen für die inhaltliche Ausgestaltung der Reisen waren stets:

- Wie können Kontakt und Zusammenarbeit zwischen dem Bundesrat und den parlamentarischen Kammern sowie Regierungsinstitutionen im Gastland gefördert werden?
- Wie kann insbesondere der Austausch mit föderalen oder regionalen Vertreterinnen und Vertretern im Gastland initiiert oder vertieft werden?
- Wie können die bilateralen, z. B. kulturellen, wissenschaftlich, wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Reiseland (und auch zwischen dem Bundesland der Bundesratspräsidentin oder dem Bundesratspräsidenten und den besuchten Regionen des Gastlandes) gestärkt werden?“

Das Sekretariat des Bundesrates erklärte ergänzend, in die konkrete Ausgestaltung des Programms seien auch Terminvorgaben und Wünsche der Gastgeber, Wirtschaftlichkeitserwägungen, Sicherheitserwägungen, Empfehlungen der deutschen Vertretungen und sonstige Gegebenheiten in den Reiseländern (z. B. Feiertage, Erreichbarkeiten etc.) eingeflossen.

Aus den Programmen in den Akten des Sekretariats des Bundesrates war erkennbar, dass das inhaltliche Programm der Delegationsreisen im Wesentlichen aus zwei Teilen bestand:

- einem Programmteil mit sogenannten „offiziellen“ oder „politischen Terminen“ der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten mit ihrer oder seiner politischen Delegation und
- einem Programmteil für die Wirtschafts- und/oder Wissenschaftsdelegation des Landes.

Daneben enthielt das Programm jeweils gemeinsame Termine, also Programmpunkte, an denen die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident mit ihrer Delegation aus Bund und Land und die Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft des Landes gemeinsam teilnahmen. Dabei handelte es sich beispielsweise um Botschaftsempfänge, gemeinsame Abendessen, Unternehmensbesichtigungen, Präsentationen, Projektvorstellungen oder Geschäftsessen mit der Außenhandelskammer zum Zwecke des Netzwerkens.

Planung des offiziellen politischen Programms

Für die offiziellen politischen Termine war nach Aktenlage und nach eigenen Angaben das Sekretariat des Bundesrates verantwortlich. Für die Planung und Organisation dieser Programmpunkte für die Bundesratspräsidentin oder den Bundesratspräsidenten ließ es sich von den Auslandsvertretungen im betroffenen Land unterstützen. In den Akten hatte es jeweils Schreiben an das Auswärtige Amt mit der „Bitte um Drahterlass an die Vertretung des Bundesrepublik Deutschland in [...]“ abgelegt, in denen es hauptsächlich darum bat, bestimmte Gesprächspartner anzufragen. Konkret waren dies beispielsweise politische Gespräche mit der Vertretung der zweiten Kammer eines Landes, dem Premierminister, dem Finanzminister oder anderen politischen Gesprächspartnern. Aus den Akten ging hervor, dass die Auslandsvertretungen diese dann jeweils anfragten und in Absprache mit dem Sekretariat des Bundesrates Termine vereinbarten.

Das Sekretariat des Bundesrates erläuterte, die Auslandsvertretungen unterstützten das Sekretariat des Bundesrates „bei protokollarischen Fragen, inhaltlicher Vorbereitung, Terminkoordinierung, Hotelauswahl sowie der Auswahl und Buchung von Transportmöglichkeiten, Restaurants, Abendprogramm usw.“.

Das Sekretariat des Bundesrates erklärte zudem, es berücksichtige die vom Land vorgeschlagenen Programmpunkte für die Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation des Landes bei der Planung der offiziellen politischen Programmpunkte.

Planung des Wirtschafts- und/oder Wissenschaftsprogramms

Aus den Akten ging hervor, dass die Länder regelmäßig die inhaltlichen Programmpunkte für die Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation beisteuerten. Die Staats- oder Senatskanzlei oder das zuständige Fachministerium des Landes bereiteten diese Programmpunkte inhaltlich und organisatorisch vor.

In den Akten des Sekretariats des Bundesrates befanden sich E-Mails der Staats- bzw. Senatskanzlei oder des zuständigen Wirtschaftsministeriums des Landes, in denen diese Gesprächspartner, Gesprächsthemen oder weitere Inhalte wie Besuche oder Besichtigungen bei Unternehmen oder Bildungseinrichtungen aufführten. In seiner „Bitte um Drahterlass an die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in [...]“ an das Auswärtige Amt teilte das Sekretariat des Bundesrates diesem in der Regel jeweils mit, dass die Staats- bzw. Senatskanzlei das Programm für die begleitende Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation erarbeite und koordine und dazu direkt Kontakt mit den Auslandsvertretungen aufnehmen werde. E-Mails in den Akten des Sekretariats des Bundesrates ließ sich entnehmen, dass dann jeweils die Staats- bzw. Senatskanzlei oder das Wirtschaftsministerium des Landes die jeweilige Auslandsvertretung kontaktierte. Ebenfalls aus E-Mails ging hervor, dass die Auslandsvertretungen die Landesbehörden daraufhin jeweils unterstützten, ihre Programmwünsche umzusetzen. Sie organisierten und koordinierten die entsprechenden Termine für die Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation.

Harmonisierung und Bewertung der Programmteile durch das Sekretariat des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates erklärte, es koordinierte und harmonisierte alle Programmteile miteinander. Aus den Akten ging hervor, dass es sich während der Planungen laufend mit den Landesbehörden und der Auslandsvertretung abstimmte. Am Ende der Planungen führte es alle Programmteile zu einem Gesamtprogramm zusammen.

In der Regel enthielten die Akten des Sekretariats des Bundesrates weder Kriterien, wie es ein Bundesinteresse ermittelte, noch enthielten sie entsprechende Erwägungen, ob die anvisierten einzelnen Programmpunkte im Bundesinteresse waren. Das betraf sowohl die offiziellen politischen Programmpunkte als auch die Wirtschafts- und/oder Wissenschaftsprogrammpunkte. In einem Fall enthielt die Akte einer der untersuchten Reisen einen Vermerkentwurf des Sekretariats des Bundesrates, der die Beziehungen

zwischen dem Bundesrat und seinem örtlichen Pendant darstellte und mögliche Gesprächsthemen auflistete. Teilweise waren solche Kriterien und Erwägungen ansatzweise aus E-Mails zwischen Bund, Land und Auslandsvertretung herauszulesen, die in den Akten abgelegt waren.

Verhältnis der Programmanteile

In einem Fall schrieb das Sekretariat des Bundesrates in einer E-Mail an die Auslandsvertretung und nachrichtlich u. a. an das Land: „Der Anteil des (politischen) Bundesratsprogramms (also politische Termine, Empfang [der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten], evtl. Besichtigungen etc.) am Gesamtprogramm muss mindestens 60 Prozent betragen [...]“. In einem anderen Fall hatte das Sekretariat des Bundesrates in einer Leitungsvorlage niedergelegt: „Der Aufenthalt in [...] müsste noch mit (weiteren) Bundesratsterminen befüllt werden, um die erforderlichen 60-70 Prozent am Gesamtprogramm zu erreichen.“ In einem Entscheidungsvermerk des Landes zu derselben Reise, den das Sekretariat des Bundesrates in der Akte abgelegt hatte, hieß es: „Das Protokoll des Bundesrats weist darauf hin, dass ca. 70 % der Termine im Zusammenhang mit dem Amt des Bundesratspräsidenten stehen müssen.“ Nach welchen Kriterien das Sekretariat des Bundesrates die Anteile berechnete sowie ob und ggf. mit welchem Ergebnis das Sekretariat des Bundesrates im weiteren Verlauf der Planung die Anteile der jeweiligen Programmteile am Gesamtprogramm geprüft und nachgehalten hatte, ging nicht aus den Akten hervor.

Das Sekretariat des Bundesrates erklärte während unserer Erhebungen, „in den Reiseprogrammen können neben dem überwiegenden Bundesrats-Programmteil auch Programmpunkte enthalten sein, die vermehrt oder ausschließlich auf die Verbindungen des Präsidentschaftslandes mit dem Besuchsland abzielen“. Im Grundgesetz sei die Entscheidung angelegt, dass Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten ihre Ämter als Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident weiterhin zeitgleich ausüben. Dieser Doppelfunktion versuche das Sekretariat des Bundesrates bei der Reiseplanung gerecht zu werden. Die jährlich wechselnden Präsidentschaftsländer spiegelten dabei zusammen die gesamte föderale Bandbreite des deutschen Verfassungsstaates wider. Dies bildeten die Programminhalte der Termine ab. Dies unterstütze den Grundgedanken eines föderalen Reiseprogramms für die Bundesratspräsidentin oder den Bundesratspräsidenten. Dabei seien „60 % Programmanteil für den Bundesratspräsidenten lediglich die untere Zielmarke“. Diesen Mindestanteil teile es jedem Land vor der ersten Reise mit, häufig in Planungsbesprechungen. Das Sekretariat des Bundesrates prüfe bei jedem Reiseprogramm, „ob der (weit) überwiegende Programmanteil in die alleinige Zuständigkeit der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten fällt und der (ausschließliche) Länderanteil 40 % nicht überschreitet“. Überschneidungen seien dabei nicht auszuschließen und lägen in der Doppelfunktion begründet.

Würdigung und Empfehlung

Für den Zweck einer Reise sind die Programmpunkte wesentlich; dienen diese der Aufgabenerfüllung des Bundesrates gem. Artikel 50 Grundgesetz, ist davon auszugehen, dass auch die Reise als solche im Bundesinteresse liegt. Insofern bedarf es keiner ausführlichen Erläuterung des Bundesinteresses einer Reise, wenn das Bundesinteresse schon aufgrund des Inhalts der einzelnen Programmpunkte offensichtlich ist. Dabei ist es unschädlich, wenn die Programmpunkte – neben dem notwendigen Bundesinteresse – auch im Interesse einzelner Bundesländer liegen.

Anders sieht es aus, wenn das Bundesinteresse bei einzelnen Programmpunkten nicht eindeutig ist oder wenn das Sekretariat des Bundesrates – wie es einräumt – selbst davon ausgeht, dass bis zu 40 % der Programmpunkte nicht zum „Anteil des (politischen) Bundesratsprogramms“ gehören. Das Sekretariat des Bundesrates führte zwar die im Grundgesetz angelegte Doppelfunktion von Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident und Bundesratspräsidentin oder Bundesratspräsident an. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht, rein länderspezifische Programmpunkte ohne Zusammenhang mit den Aufgaben des Bundesrates in Bundesratsreisen aufzunehmen. Daher bleibt es insoweit offen, warum nach seiner Ansicht nur der (weit) überwiegende Programmanteil in die alleinige Zuständigkeit der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten – also des Bundes – fallen muss und nicht die gesamte Reise. Dieses Vorgehen ist kritisch zu betrachten, weil der Bund insoweit auch inhaltliche Programmpunkte mitplant, mitfinanziert und mitorganisiert, die – wie das Sekretariat des Bundesrates selbst annimmt – in der ausschließlichen Zuständigkeit des Landes liegen. Hierfür ist das Sekretariat des Bundesrates mangels Rechtsgrundlage jedoch nicht zuständig. Dies betrifft nicht nur die einzelnen Programmpunkte, sondern stellt grundsätzlich in Frage, ob es sich überhaupt um eine Reise zur Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesrates, also eine Reise im Bundesinteresse handelt.

Selbst wenn es gerechtfertigt wäre, einen bestimmten Anteil von Programmpunkten im Landesinteresse zuzulassen, bedürfte es einheitlicher Regeln. Bisher wendete das Sekretariat des Bundesrates schon unterschiedliche Zielgrößen an. Grundsätzlich verlangte es einen Bundesanteil von 60 %, bei einer der untersuchten Delegationsreisen teilte es dem Land mit, dass Anteil von Programmpunkten mit Bundesinhalt mindestens 70 % betragen müsse.

Auch fehlen klare Kriterien, wie das Sekretariat des Bundesrates die jeweiligen Anteile anhand des konkreten Programms prozentual bestimmt. Wären dafür etwa die Anzahl, die Dauer, die Bedeutung der Programmpunkte, die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder andere Kriterien entscheidend? Was wäre die Bezugsgröße? Den Akten lassen sich entsprechende Kriterien nicht entnehmen. Es bleibt auch offen, ob das Sekretariat des Bundesrates Programmpunkte der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation – insbesondere, wenn die Bundesratspräsidentin oder der

Bundesratspräsident und Teile der sog. politischen Delegation teilnehmen – zum Bundes- oder zum Landesanteil zählt.

Wie bereits ausgeführt (siehe oben Nummer 2), ist schon nicht hinreichend dargelegt, dass die Reisen der Aufgabenerfüllung des Bundesrates dienen. Auch die einzelnen Programmpunkte lassen Zweifel daran aufkommen, ob und in welchem Umfang eine Delegationsreise ganz oder zumindest überwiegend dazu dient. Mangels handhabbarer Kriterien kann das Sekretariat des Bundesrates dies weder prüfen noch nachweisen und somit seine Aufgabe nicht hinreichend erfüllen. Es sollte darauf hinwirken, hierfür klare und handhabbare Kriterien zu schaffen:

Das Sekretariat des Bundesrates sollte begründen können und begründen, warum jede konkrete Delegationsreise im Bundesinteresse liegt. Dies sollte sich im inhaltlichen Programm widerspiegeln. Wir haben Zweifel, ob Programmpunkte in der ausschließlichen Zuständigkeit des Landes zu den Aufgaben des Bundes gehören und vom Bund mitfinanziert werden dürfen. Der zahlenmäßig größte Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Delegationsreisen besteht regelmäßig aus Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und/oder Wissenschaft, die ausschließlich aus Herkunftsland der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten stammen und die auch ausschließlich Behörden dieses Landes ausgesucht haben. Insoweit bedarf es hier einer besonderen Begründung, warum die einzelnen Programmpunkte und damit letztlich auch die Reise insgesamt der Aufgabenerfüllung des Bundesrates dient. Hieran fehlt es weitgehend.

Es obliegt dem Sekretariat des Bundesrates, gegebenenfalls präzisierende Regeln mit handhabbaren Abgrenzungskriterien anzustoßen und so Rechtssicherheit und Rechtmäßigkeit zu gewährleisten.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat angemerkt, dass es bei Auslandsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten stets darauf hinwirke, dass der Anteil des politischen Bundesratsprogramms etwa zwei Drittel des Gesamtprogramms ausmacht. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, die von etwa 60 bis 70 % ausgehen, stünden dazu nicht im Widerspruch. Bezüglich des Bundesinteresses hat das Sekretariat des Bundesrates auf seine Stellungnahme zu Nummer 2 verwiesen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir sehen weiter keine ausreichende Grundlage, wesentliche Teile des Programms ausschließlich am Länderinteresse auszurichten. Die Aufgabenwahrnehmung des Bundesrates muss Ausgangspunkt und Mittelpunkt jeder Reise sein; wenn ein Aufenthalt

„noch mit (weiteren) Bundesratsterminen befüllt werden“ muss, um dieses Ziel zu erreichen, liegt das Bundesinteresse für die gesamte Reise jedenfalls nicht eindeutig auf der Hand. Wir halten daher an unserer bisherigen Würdigung und Empfehlung fest.

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

4 Rechtssichere Kostenaufteilung zwischen Bund und Land

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

§ 6 BHO gibt vor, dass Bundeseinrichtungen Bundesmittel nur dann einsetzen dürfen, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes notwendig ist. Gibt es bei der Reise außer der politischen Delegation des Bundesrates weitere Teilnehmerinnen oder Teilnehmer vom Land, der Wirtschaft oder der Wissenschaft des Landes, die keine Aufgaben des Bundesrates erfüllen, sind diese Voraussetzungen nicht gegeben. In letzterem Fall wäre die Übernahme eines Teils der Kosten durch das Land zu prüfen.

Feststellungen

Festlegung einer Kostenaufteilung zwischen Bund und Land

Das Sekretariat des Bundesrates erläuterte, es habe die Kosten der Delegationsreisen in dem Umfang aus dem Einzelplan 03 getragen, soweit sie für die Teilnahme der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten sowie der Reisenden für den Bundesrat¹¹ angefallen seien. Für die begleitenden Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft oder Wissenschaft des Landes habe grundsätzlich ein „Selbstzahlerprinzip“ gegolten. Für diese Personengruppe habe der Bundesrat die Kosten für Transport, Verpflegung und Hotelunterbringung im Ausland in der Regel nicht getragen.

Für den Fall, dass einzelne Kostenpositionen sich nicht individuell abrechnen ließen, habe es mit dem Land jeweils eine Kostenaufteilung vereinbart. Diese habe sich nach der anteilmäßigen Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an dem

¹¹ Dazu gehörten die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident, die Dienstreisenden des Sekretariats des Bundesrates, die oder der Bevollmächtigte des Landes beim Bund, zwei Personenschützerinnen oder Personenschützer sowie ein oder zwei Dolmetscher.

Programmpunkt gerichtet. Zu den Vereinbarungen mit dem Land fertige es jeweils Vermerke, in denen es jede einzelne Kostenposition aufführe und einer Kostenaufteilung zuordne.

In den Akten des Sekretariats des Bundesrates befand sich dann jeweils ein Vorschlag zur Aufteilung der Kosten mit dem Land mit einer grundsätzlichen Kostenaufteilung zwischen Bund und Land (z. B. Bundesrat ein Drittel – Land zwei Drittel oder Bundesrat drei Viertel – Land ein Viertel). Häufig war hierin auch vorgesehen, dass diese anteilige Kostentragung „abhängig von [der] Delegationszusammensetzung“ und „eilvernehmlich in Absprache und evtl. einzelfallbezogen sein“ oder „eilvernehmlich nach Festlegung Delegationsgrößen“ sein sollte. Die Vorschläge enthielten auch den Passus: „Sollte die konkrete Teilnehmerzahl seitens Bundesrat bzw. [Land] bei einzelnen Programmpunkten diese grundsätzliche Kostenaufteilung nicht widerspiegeln, wird diese entsprechend angepasst.“ In der Regel war den Vorschlägen eine Tabelle beigelegt, in der jeder einzelne Programmpunkt mit einer Spalte für die Kostenaufteilung aufgeführt war.

Nicht in allen Fällen entsprach die dort angegebene Delegationszusammensetzung dem angegebenen Verhältnis der Kostenaufteilung. In einigen Fällen war nicht zu jedem Programmpunkt der Kostenaufteilungsmaßstab angegeben. So waren zum Teil hinter einzelnen Programmpunkten beispielsweise ein „?“ oder „noch offen“, „noch zu klären“ oder „voraussichtlich auf Einladung [...]“ vermerkt. Aus den Akten war nicht ersichtlich, welche Kostenaufteilung endgültig gelten sollte. Ebenso war den Akten nicht zu entnehmen, ob und wie die Vorschläge zwischen Bundesrat und Land abgestimmt waren.

Teilnahme an den Programmpunkten

Dem Gesamtprogramm in den Akten war in der Regel nicht zu allen einzelnen geplanten Programmpunkten zu entnehmen, welche Personen genau an ihnen teilnehmen sollten. Bei einzelnen Programmpunkten waren zum Teil Teilnehmerkategorien wie „politische Delegation“, „offizielle Delegation“, „Wirtschaftsdelegation“ oder „gesamte Delegation“ angegeben. Zum Teil waren bei einzelnen Programmpunkten namentlich Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufgelistet. Dort war erkennbar, dass Programmkategorie und Teilnehmerkategorie nicht streng getrennt waren. So nahmen beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation und des Landes zum Teil auch an politischen Terminen und die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident und Dienstreisende des Bundesrates zum Teil auch an Wirtschafts- oder Wissenschaftsterminen teil. Aus den Akten ebenfalls nicht erkennbar war, wer von den Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, des Landes und der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation an welchen Programmpunkten tatsächlich teilgenommen hatte.

Abrechnung aufgrund der festgelegten Kostenaufteilung

Nach Aktenlage reichte das Protokoll des Sekretariats des Bundesrates (Protokoll) nach Abschluss der jeweiligen Delegationsreise die Rechnungen über einzelne Kosten mit einem Vermerk an das Haushaltsreferat weiter. Bei anteiliger Kostentragung enthielt der Vermerk den vom Bundesrat zu tragenden Anteil. In Einzelfällen war anhand von handschriftlichen Notizen erkennbar, wie sich die Höhe des vom Land zu tragenden Anteils an den weitergeleiteten Rechnungen berechnete, z. B. welche genaue Personenzahl an einem Programmpunkt teilgenommen hatte und welchen Anteil an der Gesamtpersonenzahl diese bildeten. Den Reiseakten war nicht zu entnehmen, ob die ursprünglich vorgeschlagene Kostenaufteilung entsprechend der tatsächlichen Teilnehmerzahl hätte angepasst werden müssen. In einem Fall legte das Protokoll eine Kostenaufteilung von Bundesrat zwei Fünftel und Land drei Fünftel zugrunde, obwohl der Entwurf des Vorschlags der Kostenaufteilung vor der Reise eine Quote von Bundesrat ein Viertel und Land drei Viertel enthielt. Eine Erläuterung fand sich hierzu in der Reiseakte nicht.

Würdigung und Empfehlung

Ausgaben für Programmpunkte oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die nicht der Erfüllung von Aufgaben des Bundesrates dienen, darf das Sekretariat des Bundesrates nicht aus seinem Einzelplan tragen. Dies berücksichtigt das Sekretariat des Bundesrates bereits, indem grundsätzlich ein „Selbstzahlerprinzip“ gilt und es Kosten von Programmpunkten anteilig nach Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Bund oder Land aufteilt. Haben die Länder und ggf. weitere Delegationsteilnehmerinnen und -teilnehmer neben dem Bund auch ein eigenes Interesse an der Reise, ist es grundsätzlich sachgerecht, wenn das Sekretariat des Bundesrates die Kosten insoweit trägt, wie das Bundesinteresse reicht und die Länder¹² und ggf. weitere Delegationsteilnehmerinnen und -teilnehmer angemessen an den Kosten beteiligt.¹³

Das Sekretariat des Bundesrates hat jedoch ein Verfahren zur Aufteilung der Kosten zwischen Bundesrat und Land geschaffen, das aufwendig, kompliziert und fehleranfällig ist. Es erscheint nicht sachgerecht, Kosten einerseits feinziseliert sowohl für die gesamte Reise als auch aufgeschlüsselt für die einzelnen Programmpunkte zwischen Bundesrat und Land aufzuteilen und andererseits einige Programmpunkte offenzulassen. Anders als es das Sekretariat des Bundesrates annimmt, handelt es sich bei dem jeweils in der Akte abgelegten „Vorschlag Kostenaufteilung“ auch nicht um Vereinbarungen. Der Charakter von Vereinbarungen ist, dass sie zwei- oder mehrseitig geschlossen

¹² Es ist dann Sache der Länder, ob sie diese Kosten aus ihrem Landeshaushalt bestreiten oder ob sie ihrerseits die mitreisenden Vertreterinnen und Vertreter einer Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation aus ihrem Land an den Kosten beteiligen.

¹³ Dabei bleibt es dabei, dass die Reise in ihrem Gesamtcharakter der Aufgabenerfüllung des Bundesrates dienen muss (siehe Nummer 2).

werden. Dementsprechend müssten Kostenteilungs**vereinbarungen** von Bundesrat und Land geschlossen worden sein. Das waren sie nach Aktenlage aber eben nicht. Dann teilte das Sekretariat des Bundesrats Kosten einerseits nach einem pauschalen Verhältnis zwischen Bundesrat und Land auf, machte aber zusätzlich einen Vorbehalt, dann spitz abzurechnen, wenn die tatsächliche Teilnehmerzahl von diesem Verhältnis abweiche. Später hielt es aber nicht aktenkundig fest, ob die tatsächliche Teilnehmerzahl von dem Verhältnis abwich. Somit ließ sich aus den Akten auch nicht erkennen, ob das Haushaltsreferat am Ende dem Vorschlag der Kostenaufteilung entsprechend abgerechnet hatte oder nicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, einen internen Regelungsrahmen und ggf. zusätzlich Handlungshilfen für die Kostentragung von Delegationsreisen festzulegen. Ausgehend davon, dass der Bundesrat nur Reisen zu seiner Aufgabenerfüllung durchführen darf, sollte dieser die Erwägungen und Kriterien enthalten, nach denen sich die Länder an den Kosten beteiligen. Diese sollte das Sekretariat des Bundesrates dann jeweils mit den Ländern vor der Reise abstimmen. Hierbei obliegt es dem Sekretariat des Bundesrates zu prüfen, inwieweit Einzelfallabrechnungen handhabbar sind oder ob fundiert ermittelte pauschalisierte Kostenaufteilungen genügen, um das Verfahren handhabbar zu gestalten und eine angemessene Dokumentation sicherzustellen. Damit unterstützt es auch die jeweilige Bundesratspräsidentin oder den jeweiligen Bundesratspräsidenten, auf einer rechtssicheren Grundlage über „seine“ bzw. „ihre“ Reisen zu entscheiden.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat darauf hingewiesen, dass es vor jeder Reise mit dem Präsidentschaftsland eine Regelung zur Kostenaufteilung treffe. Grundsätzlich gelte für die Mitglieder der Wirtschafts- und Wissenschaftsdelegation das Selbstzahlerprinzip. Dies bedeute, Kosten für Transport, Verpflegung und Hotelunterbringung würde der Bundesrat nicht tragen. Soweit sich einzelne Kostenpositionen nicht individuell abrechnen ließen, so z. B. für Essen oder Empfänge, würde mit dem Land jeweils eine Kostenaufteilung vereinbart. Diese richte sich nach der anteilmäßigen Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den einzelnen Programmpunkten. Die Regelungen zur Kostenaufteilung würden grundsätzlich in Vermerken festgehalten und zu den Akten genommen.

Für die politischen Gespräche gäbe es klare Teilnehmerformeln, die auch in den einzelnen Reiseprogrammen abgedruckt seien. Diese würden aus protokollarischen Gründen streng eingehalten. An Wirtschafts- und Wissenschaftsterminen nähme in der Regel die Fachdelegation, in manchen Fällen auch die Gesamtdelegation einschließlich der politischen Delegation teil.

Das Sekretariat des Bundesrates hält die Feststellungen des Bundesrechnungshofes für nicht gerechtfertigt, dass das Protokoll des Bundesrates bei einer Reise eine

Kostenaufteilung von Bundesrat zwei Fünftel und Land drei Fünftel zugrunde gelegt hätte, obwohl der Entwurf des Vorschlags der Kostenaufteilung vor der Reise eine Quote von Bundesrat ein Viertel und Land drei Viertel enthielt. Das Sekretariat des Bundesrates hat darauf hingewiesen, dass vor der Reise eine grundsätzliche Kostenaufteilung von ein Viertel Bundesrat und drei Viertel Land vereinbart worden sei. Jedoch sei für den Programmpunkt „delegationsinternes Abendessen mit Briefing“ von Anfang an eine Kostenaufteilung von Bundesrat zwei Fünftel und Land drei Fünftel vereinbart worden. Das Sekretariat des Bundesrates legte hierzu einen – von dem Akteninhalt abweichenden – undatierten „Vorschlag Kostenaufteilung“ vor.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir sehen die grundsätzlichen Bemühungen des Sekretariats des Bundesrates, eine Kostenvereinbarung vor Reisebeginn über die Kostenaufteilung mit dem jeweiligen Präsidentschaftsland zu treffen. Jedoch fanden sich in den uns vorgelegten Akten lediglich Entwürfe von Kostenaufteilungen. Inwieweit diese später endgültig vom Sekretariat mit dem Präsidentschaftsland vereinbart worden sind, war nicht dokumentiert.

Das vom Sekretariat nun vorgelegte Dokument weicht von der Fassung ab, die wir bei unseren Erhebungen in den Reiseakten vorgefunden haben. In beiden Fällen handelt es sich jedoch um einen „Vorschlag Kostenaufteilung“, nicht um eine Kostenvereinbarung.

Dass es hier verschiedene Versionen gab, bestätigt unsere Auffassung, dass das Verfahren derzeit komplex und fehleranfällig ist. Unsere Empfehlung, einen internen Regelungsrahmen für die Kostentragung von Delegationsreisen festzulegen, halten wir daher weiter aufrecht. Eine klare vor Reisebeginn festgelegte Kostenteilungsvereinbarung ist vor allem bei den Programmpunkten notwendig, die nicht für die reine politische Bundesratsdelegation vorgesehen sind. Wir empfehlen weiterhin, künftig alle relevanten Dokumente rechtzeitig zu den Akten zu nehmen.

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

5 Wirtschaftlichkeit sicherstellen

Rechtlicher Rahmen

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO muss das Sekretariat des Bundesrates wirtschaftlich und sparsam handeln.

Feststellungen

Das Sekretariat des Bundesrates arbeitete bei der Planung und Durchführung der Delegationsreisen auf Bundesebene eng mit dem Auswärtigen Amt und mit dem BMVg zusammen. Art und Umfang der Beteiligung dieser anderen Stellen hingen von der Delegationszusammensetzung, der Reisedauer, des Reiseziels und des Reiseumfangs ab.

Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes waren die deutschen Auslandsvertretungen maßgeblich bei der Organisation, Planung, Begleitung und Nachbereitung der jeweiligen Delegationsreise eingebunden. Sie unterstützten das Sekretariat des Bundesrates in protokollarischen Fragen, bei der inhaltlichen Vorbereitung sowie bei Terminvereinbarungen der Programmpunkte. In Absprache mit dem Sekretariat des Bundesrates wählten sie Hotels, Veranstaltungsorte, Fahrzeuge, Restaurants und Rahmenprogramm vor Ort aus und buchten sie. Die deutschen Auslandsvertretungen verfügten in der Regel über eine Auftragszahlungsermächtigung, um Leistungen zu buchen und Verträge abzuschließen. Soweit deutsche Auslandsvertretungen Rechnungen für Kostenpositionen übernommen hatten, für die zuvor eine Auftragszahlungsermächtigung erteilt worden war, rechnete die Legationskasse des Auswärtigen Amtes nach Beendigung der Reise mit dem Sekretariat des Bundesrates und dem jeweiligen Land ab.

Nach Angaben des Sekretariats des Bundesrates flossen in die Auswahl von Hotels, Veranstaltungsorte, Fahrzeuge, Restaurants und Rahmenprogramm vor Ort verschiedene Kriterien wie geeignete Verkehrsmittel, Terminvorgaben, Wirtschaftlichkeitserwägungen, Sicherheitsfragen, die Vorfahrtsituation für eine Kolonne beim Hotel sowie Empfehlungen und Erfahrungswerte der deutschen Auslandsvertretungen ein. Das Sekretariat des Bundesrates erklärte, es bitte die deutschen Auslandsvertretungen grundsätzlich, drei Angebote für Hotelübernachtungen und die Anmietung von Fahrzeugen einzuholen. Weiter führte das Sekretariat des Bundesrates gegenüber dem Bundesrechnungshof aus, dass das Preisniveau im Ausland mitunter deutlich von dem in Deutschland abweichen könne. In den Akten befanden sich die „Bitte[n] um Drahterlass an die deutsche Vertretung in [...]“ des Sekretariats des Bundesrates an das Auswärtige Amt, in denen es in der Regel bat, entsprechende Angebote einzuholen. Regelmäßig befanden sich jedoch weder die beschriebenen Abwägungen noch Vergleichsan-

gebote, Angaben zur Ortsüblichkeit von Preisen oder ähnliches in den Akten. Beispielsweise übermittelte das Sekretariat des Bundesrates bei einer Reise der dortigen Auslandsvertretung per E-Mail genaue Hinweise für die Hotelbuchung für die Bundesrats-, die Landes- und die Wirtschaftsdelegation und bat, drei Angebote einzuholen. Später vermerkte es die Entscheidungsgründe für das gebuchte Hotel nicht. In der elektronischen Akte fand sich unter dem Reiter „Hotel“ lediglich der ausgefüllte Vordruck für die Koffieranhänger der Delegationsteilnehmer.

Würdigung und Empfehlung

Das Sekretariat des Bundesrates ist für den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Vollzug des Einzelplans 03 verantwortlich. Auch in den Fällen, für die eine Auftragszahlungsermächtigung vorliegt, muss das Sekretariat des Bundesrates sein Handeln, z. B. die Auswahl eines Hotels oder von Verkehrsmitteln an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten und dies nachweisen. Dass es dieser Verpflichtung nachgekommen ist, hat es vorliegend nicht hinreichend dokumentiert. Somit kann es nicht nachweisen, dass es wirtschaftlich und sparsam gehandelt hat und ob bzw. welche Erwägungen es bei seinen Entscheidungen angestellt hat. Gerade weil das Preisniveau im Ausland deutlich von dem in Deutschland abweichen kann, sollte das Sekretariat des Bundesrates die Gründe für seine Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehören z. B. alle wesentlichen Erwägungen zu Angeboten, zur Auswahl und Bestellung von Leistungen bei den Auslandsvertretungen. Dies dient einerseits der Eigenkontrolle und wirkt – insbesondere bei hohen Rechnungen – dem Verdacht entgegen, nicht wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Das Sekretariat des Bundesrates sollte dies in Zukunft beachten.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat angemerkt, dass es sich bei der Vorbereitung und Planung von Auslandsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten strikt an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit halte.

Die Auslandsvertretungen vor Ort würden grundsätzlich drei Angebote für Hotels oder Fahrzeuge einholen und eine Stellungnahme zur Ortsüblichkeit der Preise abgeben. Sie sprächen dann eine Empfehlung aus, die sowohl dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, aber auch den Erwägungen des Protokolls, des Staatszeremoniells, der Sicherheit und der Terminvorgaben vor Ort Rechnung trüge. Das Sekretariat des Bundesrates folge grundsätzlich den Empfehlungen der Auslandsvertretung vor Ort. Diese nehme letztendlich die Buchung für Hotels und Fahrzeuge der Bundesratsdelegation vor. Die für die Entscheidung maßgeblichen Abwägungen seien grundsätzlich in den Akten der Auslandsvertretungen dokumentiert und würden auch in den Akten des

Bundesrates festgehalten. Soweit dies in Einzelfällen nicht der Fall gewesen sein sollte, würde dieser Dokumentation zukünftig ein besonderes Augenmerk gelten.

Der Vorwurf, dass das Sekretariat seinen Nachprüfungs- und Dokumentationspflichten nicht nachgekommen sei, sei unbegründet.

Die von der Legationskasse des Auswärtigen Amtes an das Sekretariat des Bundesrates weitergereichten Kostenpositionen/Rechnungen würden von den jeweiligen deutschen Auslandsvertretungen geprüft und die „rechnerische sowie sachliche Richtigkeit“ bescheinigt. Die Feststellung der sachlichen Richtigkeit umfasse unter anderem auch, dass nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, verfahren worden sei.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das Sekretariat des Bundesrates hat angekündigt, künftig auf die Dokumentation ein besonderes Augenmerk zu legen. Im Ergebnis will es damit unseren Empfehlungen folgen. Die Darlegung der wesentlichen Gründe für die Auswahl und Bestellung von Leistungen bei den Auslandsvertretungen führt zu mehr Transparenz und ermöglicht dem Sekretariat des Bundesrates den Nachweis, dass es wirtschaftlich und sparsam gehandelt hat.

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

6 Voraussetzungen für das Anfordern der Flugbereitschaft darlegen

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Die Flugbereitschaft des BMVg ist ein militärischer Verband der Luftwaffe. Er dient der Erfüllung der Aufgaben der Bundeswehr. Der weltweite, flexible und uneingeschränkte Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg dient darüber hinaus der Beförderung von Persönlichkeiten des politischen und parlamentarischen Bereichs und deren Delegationen. Diese Nutzung der Flugbereitschaft des BMVg richtet sich für diesen Personenkreis nach den „Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen

Bereichs“¹⁴ (Richtlinien Flugbereitschaft). Danach ist die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident in Ausübung ihrer oder seiner Tätigkeit berechtigt, die Flugbereitschaft anzufordern.¹⁵ Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder dürfen die Flugbereitschaft des BMVg nach der Richtlinie Flugbereitschaft dagegen nicht anfordern. Die oder der Anforderungsberechtigte „dürfen Luftfahrzeuge der Flugbereitschaft BMVg nur für Reisen in Ausübung ihrer oder seiner amtlichen Tätigkeit anfordern“ und auch nur dann, „wenn der Zweck der Reise bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder von Kraftfahrzeugen nicht erreicht werden kann bzw. andere zwingende Amtsgeschäfte ohne Benutzung eines Luftfahrzeuges der Flugbereitschaft BMVg nicht zeitgerecht erledigt werden können“¹⁶. Die Richtlinie bestimmt zudem: „Die bzw. der Anforderungsberechtigte trägt die Verantwortung für das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen.“¹⁷

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO muss das Sekretariat des Bundesrates wirtschaftlich und sparsam handeln.

Feststellungen

Für alle Delegationsreisen im Prüfungszeitraum forderte das Sekretariat des Bundesrates die Flugbereitschaft des BMVg an. Das Sekretariat des Bundesrates dokumentierte häufig nicht in den Akten, ob und mit welchem Ergebnis es die Voraussetzungen für die Anforderung der Flugbereitschaft des BMVg nach der Richtlinie BMVg geprüft hatte. In einem Fall hielt es beispielsweise in den Akten fest, es empfehle für „die große Reise mit mehreren Destinationen und mehreren Begleitdelegationen [...] eine Sondermaschine der Flugbereitschaft“. Mit dieser bestünde aus Sicht des Sekretariats des Bundesrates die notwendige Freiheit bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms und die Logistik für eine größere Zahl von Mitreisenden wäre besser zu gewährleisten. Die Nutzung der Flugbereitschaft auf der großen Reise sei „gängige Praxis und entspricht den Richtlinien“ der Flugbereitschaft. Nähere Angaben zur Prüfung der Voraussetzungen machte das Sekretariat des Bundesrates in diesem Beispielfall in der Reiseakte nicht. Auch war den Akten nicht zu entnehmen, ob und inwieweit das Sekretariat des Bundesrates wirtschaftliche Aspekte bei seinen Erwägungen zur Transportmittelauswahl berücksichtigte. Das Sekretariat des Bundesrates erläuterte hierzu bei dem Abschlussgespräch am 30. April 2025, dass es die Notwendigkeit des Einsatzes der Flugbereitschaft in jedem Fall prüfen würde, ein anderes Reisemittel häufig aufgrund der sich oft vor Ort kurzfristig ändernden Termine nicht möglich sei.

¹⁴ Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs vom 1. April 1998, geändert durch Beschluss der Bundesregierung vom 19. Dezember 2011 und in einer aktualisierten Fassung vom 10. März 2021.

¹⁵ Nummer 2.4 der Richtlinien Flugbereitschaft.

¹⁶ Nummer 3.1 der Richtlinien Flugbereitschaft.

¹⁷ Nummer 3.4 der Richtlinien Flugbereitschaft.

Das Sekretariat des Bundesrates erklärte während unserer Erhebungen, mit der Flugbereitschaft bestünde die notwendige Freiheit bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms. Die Logistik für eine größere Zahl von Mitreisenden ließe sich so besser gewährleisten. Die Voraussetzungen für die Nutzung der Flugbereitschaft nach den Richtlinien Flugbereitschaft habe es in jedem Fall geprüft. Es gab weiterhin an, dabei auch andere Reisemöglichkeiten erwogen zu haben. Bei der Wahl der Flugbereitschaft als Transportmittel habe es u. a. auch protokollarische Gesichtspunkte, die politische Sichtbarkeit, die Repräsentation Deutschlands und Sicherheitsaspekte berücksichtigt.

Würdigung und Empfehlung

Die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident darf die Flugbereitschaft nur unter bestimmten Voraussetzungen anfordern. Hier wäre es schon für die Eigenkontrolle zwingend, die wesentlichen Erwägungen zu verschriftlichen. Das Sekretariat des Bundesrates muss bei den Delegationsreisen der Bundesratspräsidentinnen und Bundesratspräsidenten zudem den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Dazu ist es notwendig, auch alternative kostengünstigere Reisemöglichkeiten zu prüfen. Die weiteren Erwägungen des Sekretariats des Bundesrates wie protokollarische Gesichtspunkte, die politische Sichtbarkeit, die Repräsentation Deutschlands und Sicherheitsaspekte können in diese Abwägung einfließen. Das Sekretariat des Bundesrates gab zwar an, diese Voraussetzungen immer geprüft zu haben. Seinen Akten ließ sich diesbezüglich jedoch nichts entnehmen. Es verwies stattdessen unter anderem auf die „gängige Praxis“. Daher lässt sich im Nachhinein nicht erkennen, ob es bei seiner Entscheidung alle relevanten Kriterien berücksichtigt und abgewogen hat.

Das Sekretariat des Bundesrates sollte bei allen Delegationsreisen die Voraussetzungen für das Anfordern der Flugbereitschaft und seine weiteren Erwägungen für die Nutzung der Flugbereitschaft unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit prüfen und dies dokumentieren. Insbesondere wegen der Doppelfunktion der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten, die gleichzeitig Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident ihres Landes bleiben, sollte das Sekretariat bei jeder Anforderung besonders begründen, inwieweit dies in Ausübung seiner (sich aus Artikel 50 Grundgesetz abgeleiteten) Tätigkeit geschieht (siehe hierzu bereits Nummer 2) sowie das Ergebnis der Prüfung alternativer Reisemöglichkeiten festhalten.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung zur Nutzung der Flugbereitschaft immer unter Zugrundelegung der entsprechenden

Richtlinie des BMVg stattdessen. Dabei würden auch alternative Reisemöglichkeiten geprüft und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt.

Bei den im Zeitraum vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2023 geprüften Delegationsreisen schied die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel wie Bus, Bahn, Schiff etc. sowie die Benutzung von Kraftfahrzeugen aufgrund der weiten Entfernungen grundsätzlich aus.

Bei den geprüften Delegationsreisen ins Ausland seien insbesondere folgende Aspekte bei der Entscheidung zur Anforderung der Flugbereitschaft berücksichtigt worden:

- Flexibilität der Reiseplanung (die insbesondere die Wahrnehmung oft kurzfristig anberaumter hochrangiger Gespräche sowie kurzfristige Programmänderungen bei unvorhergesehenen Ereignissen erlaubt)
- Zeitersparnis (schnellerer Ablauf, von der Ankunft am Flughafen bis zum Abflug)
- Protokollarische Erfordernisse (politische Sichtbarkeit und Repräsentation Deutschlands; zum Teil offizielle Empfänge direkt am Rollfeld)
- Sicherheitsaspekte (geschützte Umgebung für vertrauliche Gespräche)
- Optimierte Arbeitsbedingungen (ruhige Arbeitsplätze im Flugzeug und sichere Netze bei der Nutzung von Telefon, Internet und E-Mail) sowie
- Verfügbarkeit und Verlässlichkeit (Unabhängigkeit von regulären Flugplänen oder Einschränkungen wie etwa Streiks).

Im Ergebnis erfüllten kommerzielle Linienflüge die genannten Anforderungen nicht. Zudem bestünden ab Berlin vergleichsweise wenige Direktverbindungen in außereuropäische Staaten. Das Ziel einer Delegationsreise die Wahrnehmung in der Regel sehr kurzfristig anberaumter Gespräche auf höchster staatlicher und politischer Ebene – sei bei der Nutzung von Linienflügen grundsätzlich nicht erreichbar. Die Buchung von Charterflügen (nicht öffentlich buchbar; kein Linienverkehr) würde als alternative Reisemöglichkeit grundsätzlich ausscheiden, da es sich hierbei nicht um ein öffentliches Verkehrsmittel im Sinne der Richtlinie der Flugbereitschaft handele.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das Sekretariat des Bundesrates hat erläutert, dass es bei jeder Reise auch alternative Reisemöglichkeiten geprüft habe. Diese habe es aber jeweils nicht gegeben.

Es bleibt nun seine Aufgabe, künftig einzelfallbezogen und im Vorfeld der Reise seine Erwägungen für die Nutzung der Flugbereitschaft unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen und dies zu dokumentieren.

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

7 Abrechnung von Mitreisenden verbessern

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Nach den Richtlinien Flugbereitschaft fliegen die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident sowie Bedienstete des Personenschutzes und des Protokolls, die die Bundesratspräsidentin oder den Bundesratspräsidenten begleiten, unentgeltlich mit.¹⁸ Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer müssen hierfür einen Eigenanteil leisten. Das zu entrichtende Entgelt orientierte sich dabei nicht an den tatsächlichen Kosten der Flugbereitschaft des BMVg, sondern richtet sich nach dem „Normaltarif der Deutschen Lufthansa“. Diesen setzt die Flugbereitschaft des BMVg jährlich nach einer bestimmten Formel (Sockelbetrag + (variable Kosten x km) = Kosten pro Sitzplatz) für Economy, Business und First Class fest. Bietet die Deutsche Lufthansa diese Strecke nicht an, wird das Entgelt auf der Grundlage eines Durchschnittskostensatzes je geflogene Meile berechnet.

Begleiter, die im Bundesinteresse mitfliegen, haben für den Mitflug einen Betrag von 30 % des Normaltarifs der Deutschen Lufthansa (Economy-Class) an die Bundeswehr zu entrichten.¹⁹ Für sonstige Begleiter beträgt der Betrag für ihren Mitflug 100 % des Normaltarifs der Deutschen Lufthansa (Economy-Class).²⁰

Nach den Richtlinien Flugbereitschaft entscheidet die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident als Anforderungsberechtigte oder Anforderungsberechtigter bei der Anforderung der Flugbereitschaft über die Zuordnung ihrer Begleiterinnen und Begleiter zu den Kostenkategorien und trägt dafür die alleinige Verantwortung.²¹ Diese Aufgabe übernimmt das Sekretariat des Bundesrates für die Bundesratspräsidentin oder den Bundesratspräsidenten. Seine Aufgabe ist es, die Bundesratspräsidentin oder den Bundesratspräsidenten bei den ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben zu unterstützen. Das BMVg und sein Geschäftsbereich prüfen diese Zuordnung nicht.

Feststellungen

Das Sekretariat des Bundesrates stufte die mitreisenden Personen jeweils in eine der Kostenkategorien ein. Dabei ordnete es die Vertreterinnen und Vertreter einer Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegationen aus dem Land regelmäßig als im Bundesinteresse mitfliegend zu 30 % ein. Eine Begründung oder Erläuterung, inwieweit die

¹⁸ Nummer 6.1 der Richtlinien Flugbereitschaft.

¹⁹ Nummer 6.2 der Richtlinien Flugbereitschaft.

²⁰ Nummer 6.3 der Richtlinien Flugbereitschaft.

²¹ Nummer 6.4 der Richtlinien Flugbereitschaft.

Mitnahme der Aufgabenerfüllung des Bundesrates diene und damit Bundesinteresse vorlag, fand sich in den Akten nicht. Wie bereits ausgeführt (siehe Nummer 2) wählten die Landesbehörden die begleitenden Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation ohne Beteiligung des Sekretariats des Bundesrates in Eigenregie aus.

Das Sekretariat des Bundesrats übermittelte dann jeweils eine Liste mit Namen der mitreisenden Personen und deren Kostenkategorie dem BAIUDBw.

Das BAIUDBw rechnete auf dieser Grundlage die Kosten für die Nutzung der Flugbereitschaft gegenüber den zu 30 oder zu 100 % mitfliegenden Personen nach den Richtlinien Flugbereitschaft ab. Dabei übernahm es die vom Sekretariat des Bundesrates übermittelte Einstufung in die Kostenkategorien ungeprüft.

Würdigung und Empfehlung

Der Anforderungsberechtigte, in diesem Fall die Bundesratspräsidentin oder der Bundesratspräsident, trägt die alleinige Verantwortung für die Kostentragung mitreisender Begleiter. Daher muss das Sekretariat des Bundesrates als deren oder dessen unterstützende Verwaltung begründen und dokumentieren, ob bei den Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft oder Wissenschaft eines Landes das Bundesinteresse vorliegt. Dies hat es nicht getan. Ob das Bundesinteresse in diesen Fällen tatsächlich vorlag, bleibt damit offen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft oder Wissenschaft kamen jeweils ausnahmslos aus dem Land der Bundesratspräsidentin oder des Bundesratspräsidenten. Über ihre Teilnahme entschied entsprechend den Ausführungen im Amtsantrittsvermerk jeweils allein das Land. Das Sekretariat des Bundesrates unterstellte trotzdem jeweils pauschal ein Bundesinteresse für alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegationen, sodass diese nur einen verminderten Beitrag zahlen mussten. Das überzeugt nicht. Gerade weil das Sekretariat des Bundesrats in die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht eingebunden war, fehlt ihm für die Bejahung des Bundesinteresses die Tatsachengrundlage. Es ist insofern in gewisser Weise auch folgerichtig, dass es seine Entscheidungen nicht begründen konnte.

Denn unabhängig davon, ob die Delegationsreise als Bundesratseise gerechtfertigt ist²², dient die Teilnahme von mitfliegenden Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft oder Wissenschaft – die jeweils nur aus einem Land stammen – nicht automatisch der Aufgabenerfüllung des Bundesrates und damit dem Bundesinteresse. Vielmehr dürfte dies in jedem Fall primär im Interesse des jeweiligen Landes liegen. Entgegenstehende Gründe sind aus den Akten nicht ersichtlich. Daher ist fraglich, ob

²² Vgl. Nummer 2.

die Wirtschafts- oder Wissenschaftsdelegation zu Recht in der 30 %-Kostenkategorie mitflog. Dies widerspricht im Übrigen auch der Praxis des Sekretariats des Bundesrates, die Kosten für die Programmpunkte aufzuteilen und dabei grundsätzlich die Wissenschafts- und Wirtschaftsdelegation dem Landesinteresse zuzuordnen.²³ Liegt aber kein Bundesinteresse vor, muss es die mitreisenden Personen in die 100 %-Kostenkategorie einordnen. Es obliegt dann dem jeweiligen Land, diese Kosten gegebenenfalls anteilig zu tragen. Das Sekretariat des Bundes sollte künftig bei allen teilnehmenden Personen das Bundesinteresse prüfen und dies rechtssicher dokumentieren.

Stellungnahme des Sekretariats des Bundesrates

Das Sekretariat des Bundesrates hat angemerkt, dass die Einstufung der Mitglieder der Wirtschafts- und Wissenschaftsdelegation "als im Bundesinteresse mitfliegend zu 30 Prozent" gerechtfertigt sei. Sie hat hierbei auf ihre Ausführung zur Nummer 2 verwiesen.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir halten an unserer Würdigung und Empfehlung fest. Da das Land die Delegationen autonom zusammenstellt und dabei regelmäßig nur „seine“ Unternehmerinnen und Unternehmer bzw. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler berücksichtigt, ergibt sich zweifelsfrei ein Landesinteresse, aber nicht zweifelsfrei ein Bundesinteresse an genau dieser Delegationszusammensetzung. Sofern die vom jeweiligen Präsidenschaftsland ausgewählten Vertreter aus der Wirtschaft und Wissenschaft im Bundesinteresse mitfliegen und damit nur ein reduziertes Beförderungsentgelt zahlen, muss das Sekretariat dieses mithin sorgfältig prüfen und begründen. Das Sekretariat sollte deshalb künftig bei allen teilnehmenden Personen das Bundesinteresse prüfen und das Ergebnis seiner Prüfung rechtssicher dokumentieren.

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

²³ Siehe oben Nummer 4.

8 Fazit

Als Verwaltung des Verfassungsorgans Bundesrat gehört es auch zu den Aufgaben des Sekretariats, den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel sicherzustellen. Vorliegend gilt es, strikt darauf zu achten, dass der Bundesrat genau dies tut und jeden Eindruck vermeidet, das Sekretariat des Bundesrates würde Reisen organisieren und finanzieren, die nicht zum Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Bundes gehören. Die Aktenlage lässt bisher nicht hinreichend erkennen, dass das Sekretariat hier das Erforderliche getan hat. Ein abgestimmtes Regelwerk könnte hier Rahmenbedingungen setzen und so das Sekretariat bei den Einzelfallentscheidungen entlasten und für Rechtssicherheit sorgen. Eine Aufhebung der „Ländergrenze“ für Delegationsteilnehmerinnen und -teilnehmer könnte schließlich das Interesse des Bundes, bei den Reisen Kontakte herzustellen und Netzwerke zu knüpfen, weiter fördern und dem Eindruck entgegenwirken, dass die Delegationsreisen in ihrer derzeitigen Durchführungsform im Wesentlichen im Landesinteresse liegen.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsaam, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.