Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 03 (Bundesrat) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2021

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnunghof.de).

Gz.: I 3 – 2020 – 0802

Berlin, den 23. September 2020

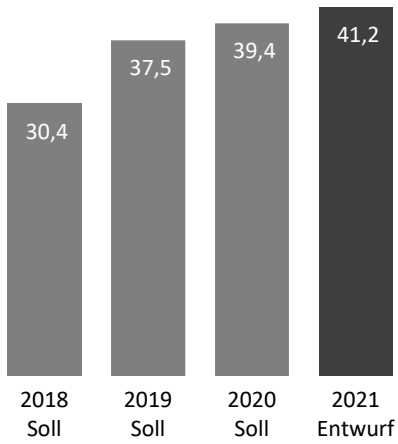
Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Haushaltsentwurf 2021
Einzelplan 03

Bundesrat

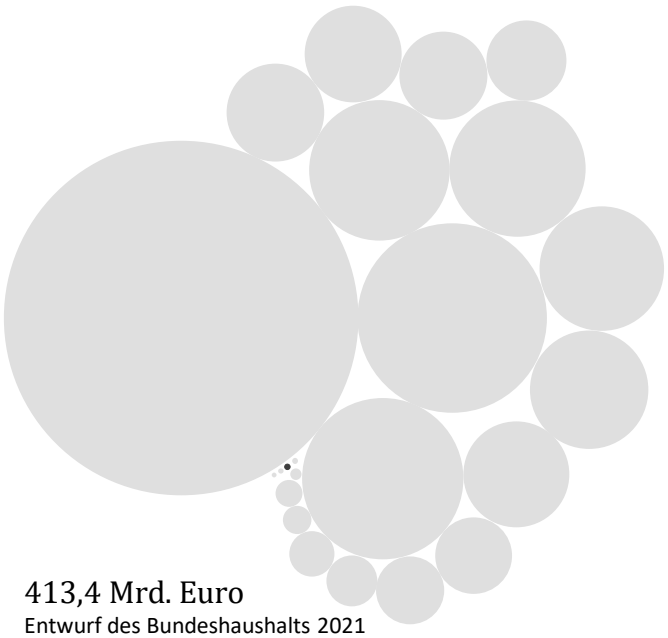
41,2 Mio. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mio. Euro



413,4 Mrd. Euro

Entwurf des Bundeshaushalts 2021
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

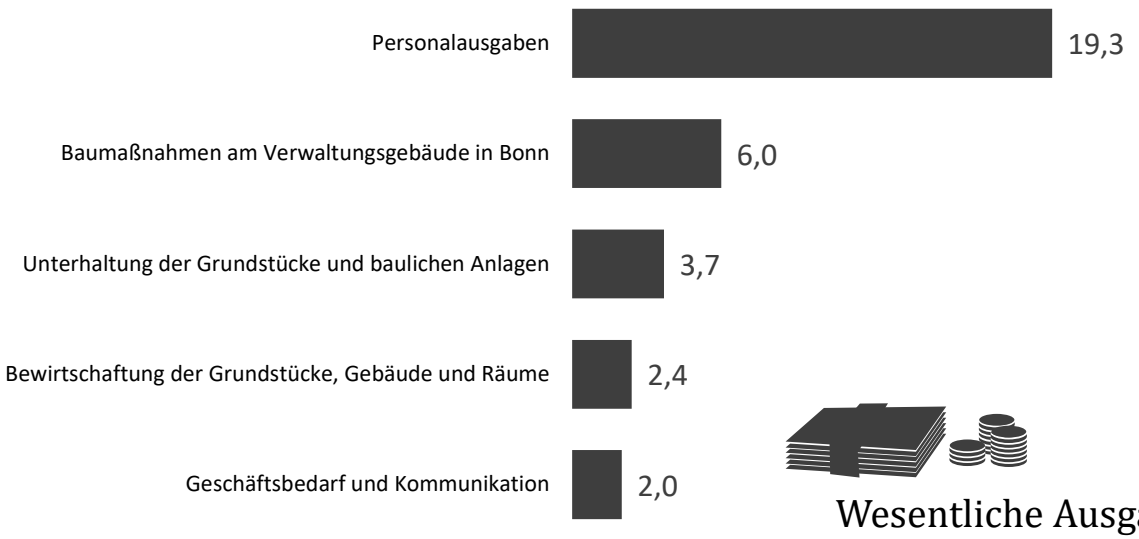


214

+ 6

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mio. Euro

Inhaltsverzeichnis

1 Überblick 4

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung 6

2.1 Entwicklung der Ausgaben 6

2.2 Struktur der Ausgaben 7

3 Wesentliche Ausgaben 8

3.1 Sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen 8

3.1.1 Baumaßnahmen und Erneuerungen am Dienstsitz in Berlin 9

3.1.2 Brandschutzsanierung am Dienstsitz Bonn 10

3.2 Personalausgaben 11

3.2.1 Personalbedarf 11

4 Ausblick 13

1 Überblick

Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane des Bundes. Durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen 3 und 6 Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Zum 1. Januar 2020 hatte der Bundesrat 69 ordentliche und 107 stellvertretende Mitglieder. In der Regel finden pro Jahr 11 Plenarsitzungen des Bundesrates statt. 16 ständige Ausschüsse bereiten die Beschlüsse vor.

Der Bundesrat wählt seine Präsidentin oder seinen Präsidenten für ein Jahr vom 1. November bis zum 31. Oktober. Derzeit ist dies der Ministerpräsident des Landes Brandenburg. Er beruft die Sitzungen des Bundesrates ein und leitet sie. Zudem nimmt er die Aufgaben des Bundespräsidenten wahr, wenn dieser verhindert ist.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und einen zweiten in Bonn. Ein Sekretariat unterstützt die Bundesratsmitglieder bei ihren Aufgaben. Dieses verfügte im Jahr 2019 über 174 (Ist-) Planstellen und Stellen, davon 7 in Bonn. Im Jahr 2021 sind 214 (Soll-) Planstellen und Stellen vorgesehen. Im Jahr 2020 waren es 208.

Im Haushaltsjahr 2019 wurden aus dem Einzelplan 03 Ausgaben von insgesamt 27,8 Mio. Euro (Ist) geleistet. Die Gesamtausgaben (Soll) für das Jahr 2020 sind mit einem Ansatz von 39,4 Mio. Euro demgegenüber deutlich höher, ebenso wie der Ansatz für das Jahr 2021 von 41,2 Mio. Euro. Der Einzelplan 03 ist ein reiner Verwaltungshaushalt, aus dem vor allem Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben finanziert werden. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem, indem er Räume vermietet und verpachtet, sowie durch die Betriebskostenerstattung der Druckerei (Fremdfirma), die in seinen Räumen die für die Beratungen im Bundesrat erforderlichen Drucksachen herstellt.

Die aktuelle Corona-Pandemie wirkt sich auf diesen Einzelplan nicht aus.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 03
Bundesrat

	2019 Soll	2019 Ist[a]	Differenz Ist-Soll[b]	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020[b]
	in Mio. Euro					*in %*
Ausgaben	**37,5**	**27,8**	**- 9,7**	**39,4**	**41,2**	***4,6***
darunter:						
• Personalausgaben	18,2	16,5	- 1,7	19,2	19,3	*0,5*
• Sächliche Verwaltungsausgaben	13,0	9,9	- 3,1	14,0	14,1	*0,7*
davon:						
Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und baulichen Anlagen[c]	5,1	3,5	- 1,6	5,8	6,1	*5,2*
Mieten und Pachten, Berlin[d]	0,6	0,6	0	0,7	0,7	*0*
Mieten und Pachten (ELM), Bonn[e]	0,2	0,2	0	0,2	0,2	*0*
• Investitionen	5,8	0,8	- 5,0	5,7	7,2	*26,3*
davon:						
Baumaßnahmen am Verwaltungsgebäude in Bonn[f]	4,0	0	4,0	4,0	6,0	*50*
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	0,5	0,5	0	0,6	0,7	*16,7*
Einnahmen	**0,1**	**0,2**	**0,1**	**0,06**	**0,09**	***50***
Verpflichtungsermächtigungen	0[g]	0	0	0	0	*0*
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	**204**	**174[h]**	**- 29,3**	**208[i]**	**214**	***2,9***

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Kapitel 0312 Titel 517 01 und 519 01.
[d] Kapitel 0312 Titel 518 01.
[e] Kapitel 0312 Titel 518 02.
[f] Kapitel 0312 Titel 712 01.
[g] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[h] Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.
[i] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 179 Planstellen/Stellen.

Quellen: Einzelplan 03. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

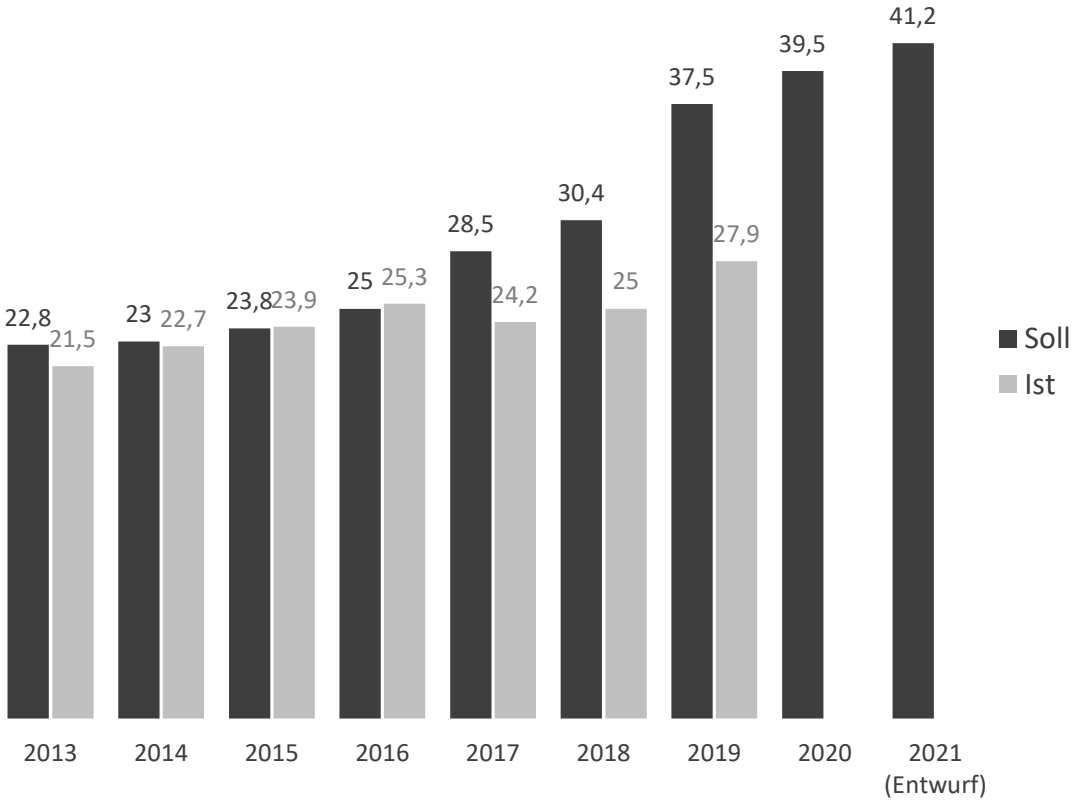
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Entwicklung der Ausgaben

Die Ist-Ausgaben im Einzelplan 03 stiegen in den Jahren 2013 bis 2019 von 21,5 auf 27,9 Mio. Euro. Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Gesamtausgaben dar.

Abbildung 1

Entwicklung der Gesamtausgaben im Einzelplan 03
Soll/Ist-Vergleich bis 2019; Soll-Entwicklung bis 2021, in Mio. Euro



Quellen: Haushaltsrechnungen des Einzelplans 03 für die Jahre 2013 bis 2019, Haushaltsplan 2020, Haushaltsentwurf 2021

Im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben stiegen die geplanten Ausgaben seit dem Jahr 2017 deutlich an. Im Jahr 2019 klaffen die Soll- und Ist-Ausgaben mit knapp 10 Mio. Euro deutlicher auseinander als in den Jahren davor. Die Soll-Ausgaben betragen für das Jahr 2020 insgesamt 39,4 Mio. Euro. Im Jahr 2021 sollen sie um weitere 4,6 % auf 41,2 Mio. Euro ansteigen. Dieser Anstieg verteilt sich im Wesentlichen auf die folgenden Positionen:

- Baumaßnahmen von mehr als 6 Mio. Euro im Einzelfall: + 50 %,
- Ausgaben für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT: + 14,1 %

- Vermischte Verwaltungsausgaben: + 6 %
- Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen: + 5,2 %,
- Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit: + 3,8 %.

Wesentlicher Grund für die zum Teil zeitlich begrenzten Mehrausgaben sind vor allem Baumaßnahmen am denkmalgeschützten Verwaltungsgebäude des Bundesrates in Bonn (Brandschutzsanierung), Modernisierungen der Gebäudetechnik am Bundesratsgebäude in Berlin und Digitalisierungsmaßnahmen (u. a. Einführung der E-Akte).

2.2 Struktur der Ausgaben

Der Einzelplan ist geprägt von Personalausgaben. Im Jahr 2019 betrugen sie 16,5 Mio. Euro und machten mit 60 % mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus. An zweiter Stelle folgen die sächlichen Verwaltungsausgaben. Im Jahr 2019 beliefen sie sich auf 9,9 Mio. Euro und machten 36 % der Gesamtausgaben aus. Ausgabenschwerpunkte waren

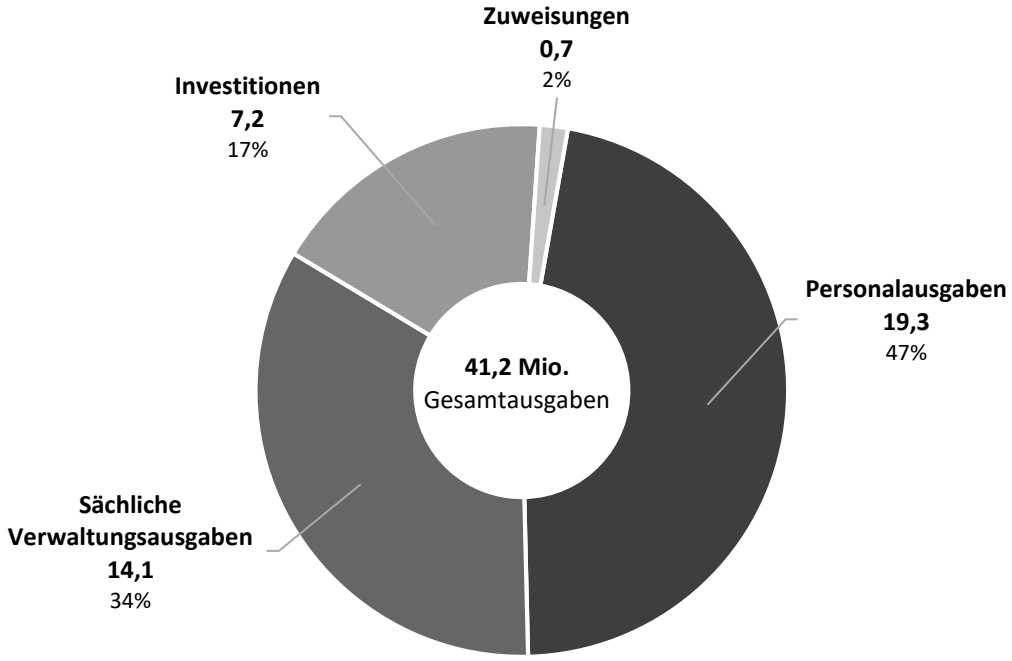
- die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen,
- der Geschäftsbedarf,
- die Kostenbeiträge für Besuchergruppen,
- die Fahrtkosten für Mitglieder des Bundesrates sowie
- die Öffentlichkeitsarbeit.

Abbildung 2 zeigt die Struktur der Ausgaben im Haushaltsentwurf 2021. Darin spiegeln sich weiterhin die Schwerpunkte Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben wider.

Abbildung 2

Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben prägen die Ausgabenstruktur

Haushaltsentwurf 2021, in Mio. Euro



Quelle: Einzelplan 03, Haushaltsentwurf 2021

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionen

Im Vergleich zum Vorjahr sollen die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2021 auf gleichem Niveau bleiben. Sie steigen nur geringfügig um 0,1 % auf 14,1 Mio. Euro. Dies liegt vor allem an den anhaltend hohen Ausgaben für Baumaßnahmen und Modernisierungen, die im Jahr 2019 begonnen wurden und über mehrere Jahre bis zum Jahr 2024 umgesetzt werden sollen. Hierzu zählen sowohl Ausgaben für die Gebäudeunterhaltung in Berlin einschließlich eines Mehrbedarfs für die Vorbereitung des Anschlusses des Neubaus an den Bestandsbau als auch Mieten für Ausweichliegenschaften in Berlin und Bonn (s. Nummern 3.1.1 und 3.1.2). Den höheren Ausgaben vor allem für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT stehen geringere Ausgaben u. a. für Geschäftsbedarf (vor allem durch Einsparungen bei den Bundesratsdrucksachen

wegen der fortschreitenden Digitalisierung), für Veranstaltungen und zur Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gegenüber.

Die Investitionen steigen mit 7,2 Mio. Euro im Jahr 2021 gegenüber den geplanten Ausgaben von 5,7 Mio. Euro im Jahr 2020 noch einmal stark an. Beide Ansätze liegen deutlich über den Ist-Ausgaben von 202 000 Euro im Jahr 2018 und von 830 000 Euro im Jahr 2019. Nach Angaben des Bundesrates sind diese Anstiege im Wesentlichen auf Sonderbedarfe zurückzuführen. Dabei handelt es sich im Jahr 2021 um 6 Mio. Euro für die Brandschutzsanierung des Gebäudes in Bonn (s. Nummer 3.1.2) und Ausgaben von 0,6 Mio. Euro für den Erwerb von Hard- und Software (Kapitel 0312, Titel 812 02).

3.1.1 Baumaßnahmen und Erneuerungen am Dienstsitz in Berlin

Am Standort des Bundesrates in Berlin finden umfangreiche Baumaßnahmen statt. Im Einzelnen sind dies

- die Sanierung des Kellers,
- die Anbindung des Haupthauses an den neuen Anbau sowie
- die Erneuerungen und Modernisierungen im Haupthaus.

Die Ausgaben für die Kellersanierung sind im Einzelplan 06, bei Kapitel 05, Titel 731 01 veranschlagt. Für das Jahr 2021 sind hierfür 6 Mio. Euro vorgesehen. Nach derzeitiger Planung soll die Kellersanierung im ersten Quartal 2021 abgeschlossen sein.

Bauträgerin und damit auch Kostenträgerin für den Anbau ist die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Geplant ist, dass der Bundesrat den Anbau nach seiner Fertigstellung ab dem Jahr 2025 anmieten wird.

Kellersanierung sowie Anbindung des Anbaus an das vorhandene Gebäude sind lärmintensiv und greifen in die Bausubstanz des Westflügels des Bundesratsgebäudes ein. Um seinen Sitzungsbetrieb sicherzustellen, hat der Bundesrat eine Ausweichfläche als Ersatzunterbringung angemietet. Hierfür waren bereits im Haushalt 2019 Mittel für Mieten und Pachten (Kapitel 0312, Titel 518 01) von 565 000 Euro (anteilig für elf Monate) eingestellt. Der Bundesrat hat einen Mietvertrag mit Mietbeginn Februar 2019 geschlossen. Aufgrund einer Staffelmietvereinbarung erhöht sich der Ansatz im Jahr 2021 auf 691 000 Euro.

Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Kapitel 0312, Titel 519 01) verausgabte der Bundesrat im Jahr 2019 nur 1,3 Mio. der veranschlagten 2,9 Mio. Euro. Als Grund gibt er an, dass aufgrund von Personalengpässen beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Verzögerungen von Vergaben im Jahr 2019 nicht alle begonnenen oder geplanten Baumaßnahmen abgeschlossen und abgerechnet werden konnten. Die geplanten Ausgaben steigen von 3,5 Mio. Euro im Jahr 2020 um 5,7 % auf 3,7 Mio. Euro im Jahr 2021. Davon sind 1,6 Mio. Euro für den planmäßigen Bauunterhalt vorgesehen, der sich wegen altersbedingter Modernisierungsarbeiten erhöht. Ein zusätzlicher Mittelbedarf von 2,1 Mio. Euro ist eingestellt, um die Gebäudetechnik zu erneuern und den neuen Anbau einzubinden.

3.1.2 Brandschutzsanierung am Dienstsitz Bonn

Der Bundesrat hat eine Außenstelle in Bonn. Dort arbeiten nach Auskunft des Sekretariats des Bundesrates derzeit noch sieben Beschäftigte. Die Außenstelle soll nach einem Plenarbeschluss des Bundesrates vom 27. September 1996 auf der Basis der Arbeitsteilung der Regierung und des Berlin-Bonn-Gesetzes seine Repräsentanz in Bonn sicherstellen. Nach diesem Plenarbeschluss sowie ergänzender Beschlüsse des Ständigen Beirates sollen Ausschüsse des Bundesrates grundsätzlich auch in Bonn tagen. Die Plenarsitzungen finden ausschließlich in Berlin statt.

Die Gebäude des Bundesrates in Bonn können aus Brandschutzgründen derzeit nur eingeschränkt genutzt werden. Plenarsaal und Vorraum wurden abgemauert, damit sie weiter genutzt werden können. Dort finden mit Unterstützung des Hauses der Geschichte politische Bildungsaktivitäten (Besuchergruppen) und Veranstaltungen als Teil des Weges der Demokratie statt. Der Gebäudeteil mit den Sitzungssälen ist stillgelegt. Da auch keine Ausweichsäle gefunden wurden, fanden in Bonn seit der Stilllegung keine Ausschusssitzungen statt; zuvor tagten nach Angaben des Bundesrates in Bonn Ausschüsse bis zu viermal im Jahr. Der Bundesrat plant, den Plenarbereich in seiner Verantwortung zu behalten und den Verwaltungstrakt nach der Brandschutzsanierung an die BImA abzugeben.

Im Zuge der Brandschutzsanierung ist nun eine Baustoff- und Zustandsuntersuchung zur Struktur des Gebäudes (Bauvoruntersuchung) notwendig. Diese

soll Aufschluss darüber geben, ob das Gebäude noch brandschutzsaniert werden kann oder abgerissen und neu gebaut werden muss.

Für die unter diesem Vorbehalt geplante Brandschutzsanierung sind vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2023 insgesamt 20,5 Mio. Euro für Baumaßnahmen (Kapitel 0312, Titel 712 01) angesetzt. Davon entfielen jeweils 4 Mio. Euro auf die Jahre 2019 und 2020. 6 Mio. Euro sind im Jahr 2021 vorgesehen.

Wegen der geplanten Brandschutzsanierung sind die Beschäftigten seit Juni 2015 in dem von der BImA angemieteten Rheinflügel des Bundeshauses untergebracht. Die Ausgaben für Mieten und Pachten an die BImA (Kapitel 0312, Titel 518 02) betrugen 157 000 Euro im Jahr 2018 und 186 000 Euro im Jahr 2019. Im Jahr 2020 sind dafür 188 000 Euro eingestellt, im Jahr 2021 sind es 178 000 Euro. Die Reduzierung ist nach Angaben des Bundesrates im aktuell vorliegenden Wirtschaftsplan der BImA ausgewiesen.

3.2 Personalausgaben

Der Bundesrat wendete im Jahr 2019 für Personalausgaben 16,5 Mio. Euro auf. Im Vergleich zum Vorjahr steigen die Personalausgaben für das Jahr 2021 im Soll um 0,5 % von 19,2 auf 19,3 Mio. Euro.

3.2.1 Personalbedarf

Im Haushaltsentwurf 2021 sind vier neue Planstellen und Stellen veranschlagt. Zudem sollen fünf Stellen aus tarifrechtlichen Gründen und für Beförderungsperspektiven zur Personalbindung angehoben werden. Drei Stellen sollen im Wesentlichen zur Sicherung der Ausschussarbeit umgewandelt werden.

Zu den beantragten neuen Planstellen und Stellen gehört eine Planstelle der Wertigkeit A 16 für die Gründung eines neuen Referates Besucherdienst. Dieses Referat soll das neue Besucherzentrum betreiben, das im Jahr 2025 fertiggestellt sein soll. Nach Angaben des Bundesrates kommen auf den Besucherdienst bereits in den Planungsjahren 2021 bis 2024 mit der Konzeption des Besucherzentrums zahlreiche Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben zu. Diese könnten zusätzlich zu den regulären Aufgaben der laufenden Besucherbetreuung nicht mit der Leitungsspanne der jetzigen Referatsleitung abgedeckt werden. Mit der Eröffnung des Besucherzentrums im Jahr 2025 würden weitere Aufgaben hinzukommen und sich der Aufwand aufgrund der erwarteten deutlich steigenden Besucherzahlen erhöhen.

Wir halten es für verfrüht, ein solches Referat einschließlich einer mit A 16 dotierten Referatsleitung einzurichten, obwohl ein wesentlicher Teil der Mehraufgaben erst in vier Jahren anfallen wird.

Die Berichterstatter zum Einzelplan 03 haben den Bundesrechnungshof in den vergangenen Jahren wiederholt um die Bewertung von Stellenforderungen des Bundesrates gebeten. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin die Organisation des Sekretariats des Bundesrates geprüft und war Ende 2016 zu dem Ergebnis gekommen, dass wesentlichen Voraussetzungen für eine Bewertung der Stellenforderungen des Bundesrates fehlten (siehe im Einzelnen die Information des Bundesrechnungshofes über die Entwicklung des Einzelplans 03 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020).[1]

Die Berichterstatter forderten den Bundesrat daraufhin auf, fehlende Unterlagen zu den Beratungen des Haushalts 2020 zu erstellen und vorzulegen. Der Bundesrat stellte daraufhin am 28. August 2019 eine „Gesamtbeschreibung" zur Verfügung, der die fehlenden Angaben zumindest für das Leitungspersonal sowie für die Dienstposten des höheren Dienstes zu entnehmen waren. Entsprechende Forderungen in diesem Bereich kann der Bundesrechnungshof nunmehr auf ihre Schlüssigkeit hin untersuchen.

---

[1] Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Information über die Entwicklung des Einzelplans 03 (Bundesrat) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020 vom 4. September 2019, Gz. I 3 - 2019 – 0760.

4 Ausblick

Die beim Einzelplan 03 bis zum Jahr 2024 geplanten Ausgaben sind in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2

Geplante Ausgaben beim Einzelplan 03 bis 2024

Ausgabenansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
Haushaltsplan	**Haushaltsentwurf**	**Finanzplan**		
2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
39,4	41,2	41,1	37,9	40,0

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2020: Haushaltsplan; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf; für die Jahre 2022 – 2024 Finanzplan.

Die Aufgaben des Bundesrates sind verfassungsrechtlich vorgegeben, weshalb die Ausgaben in der Regel keinen größeren Schwankungen unterliegen.

In den Jahren 2020 bis 2024 sind jedoch Ausgaben geplant, die deutlich über den Ist-Ausgaben der Vorjahre liegen (2019: 27,8 Mio. Euro). Ursache hierfür sind Maßnahmen zur Digitalisierung und technischen Modernisierung sowie die Baumaßnahmen in Berlin und Bonn (s. Nummern 3.1.1 und 3.1.2). Allein für die Brandschutzsanierung des unter Denkmalschutz stehenden Bundesratsgebäudes in Bonn sind in den kommenden Jahren insgesamt 12,5 Mio. Euro vorgesehen (s. Nummer 3.1.2).

Hinzu kommen Ausgaben für die Anmietung von Ersatzbüroräumen während der Brandschutzsanierung in Bonn und der Baumaßnahmen in Berlin sowie Ausgaben für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT, für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie für den Erwerb von Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen.

Sobald diese Sonderbedarfe erfüllt sind, sollten sich die Gesamtausgaben im Einzelplan 03 wieder ihrem ursprünglichen Niveau annähern.

Dr. Mähring



Demir