



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 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	4
3	Wesentliche Ausgaben	4
3.1	Personalausgaben	4
3.1.1	Jahresnetzkarten, unerwartet neues Verfahren	5
3.1.2	Personalbedarf	7
3.2	Sächliche Verwaltungsausgaben	8
3.3	Ausgaben für Baumaßnahmen	9
3.4	Ausgaben für Investitionen	9
4	Ausblick	9

1 Überblick

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

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Die Länder haben je nach ihrer Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen und entsenden ebenso viele Mitglieder. Im Jahr 2017 hatte der Bundesrat 69 ordentliche sowie 103 stellvertretende Mitglieder.

Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden in der Regel elfmal im Jahr statt. 16 ständige Ausschüsse bereiten die Beschlüsse vor.

Ein Sekretariat unterstützt die Bundesratsmitglieder bei ihren Aufgaben. Dieses verfügte im Jahr 2017 über 196 Planstellen und Stellen.

Der Bundesrat hat seinen ersten Dienstsitz in Berlin und einen zweiten in Bonn mit acht Beschäftigten.

Im Haushaltsjahr 2017 wurden aus dem Einzelplan 03 Gesamtausgaben von 24,2 Mio. Euro geleistet. Es handelt sich um einen reinen Verwaltungshaushalt. Ausgabenschwerpunkte sind daher Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen erzielt der Bundesrat vor allem durch die Vermietung und Verpachtung von Räumen.

Im Entwurf für den Haushalt 2019 ergeben sich gegenüber dem Haushaltsjahr 2018 (Soll) folgende wesentliche Veränderungen:

- Erhöhung der Planstellen/Stellen um 3 % und der Personalausgaben um 6,6 % (s. Nummer 3.1),
- Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben um 8,1 % (s. Nummer 3.2),
- Aufwuchs bei den Ausgaben für Baumaßnahmen um 2 030 % (s. Nummer 3.3) und
- Aufwuchs bei den Ausgaben für Investitionen um 120,1 % (s. Nummer 3.4).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 03 Bundesrat

	2017 Soll	2017 Ist ^a	Abweichung Ist/Soll ^b	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf ^b	Veränderung 2018/2019 ^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	28,5	24,2	-4,3	30,4	37,5	23,2
darunter:						
• Personalausgaben	16,7	15,3	-1,4	17,0	18,2	6,6
davon:						
Versorgungsausgaben	3,2	2,7	-0,5	3,5	3,6	4,7
• Sächliche Verwaltungsausgaben	10,8	8,2	-2,6	12,0	13,0	8,1
• Baumaßnahmen	0,2	0	-0,2	0,2	4,3	2 030,0
• Investitionen	0,4	0,4	-0,1	0,7	1,6	120,1
Einnahmen des Einzelplans	0,1	0,1	0	0,1	0,1	53,6
Verpflichtungsermächtigungen	0	0	0	0	0	0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	196	179 ^c	-16	198 ^d	204	3,0

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

^d Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 179 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 03. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben im Einzelplan 03 stiegen in den Jahren 2008 bis 2017 von 20,3 Mio. auf 24,2 Mio. Euro. Im Jahr 2019 sollen die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 23,2 % auf 37,5 Mio. Euro ansteigen, vor allem wegen Personal- und Baukosten sowie Investitionen in die Technik.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personalausgaben

Der Bundesrat wendete im Jahr 2017 für Personal 15,3 Mio. Euro auf, davon 2,7 Mio. Euro für Versorgungsausgaben. Die Personalausgaben machten rund 63 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 03 aus.

In diesen Personalausgaben enthalten sind auch die Ausgaben für Reisen der ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitglieder sowie der Beauftragten der Landesregierungen, beispielsweise zu den Sitzungen des Bundesrates.

Im Jahr 2017 verursachten die Reisen Ausgaben von 839 000 Euro. Hierin enthalten waren auch 342 000 Euro für Jahresnetzkarten der Deutschen Bahn AG. Diese werden den ordentlichen und stellvertretenden Bundesratsmitgliedern auf entsprechenden Wunsch zur Verfügung gestellt.

3.1.1 Jahresnetzkarten, unerwartet neues Verfahren

Der Bundesrechnungshof hatte die Berichterstatter zum Einzelplan 03 mit Bericht vom 29. Oktober 2015 ausführlich über kritische Aspekte bei der Etatisierung der Mittel für Reisekosten der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates (unter anderem zur Wirtschaftlichkeit und Nutzung der Jahresnetzkarten) unterrichtet.

Diese Prüfungsfeststellungen wurden bei Aufstellung der Haushalte 2017 und 2018 in den Berichterstattergesprächen ausführlich diskutiert. Der Dissens zwischen Bundesrechnungshof und Sekretariat des Bundesrates über die rechtliche Stellung der sogenannten „stellvertretenden Bundesratsmitglieder“ ließ sich nicht auflösen. Daher klammerten die damaligen Berichterstatter für den Einzelplan 03 diesen Dissens aus und erklärten folgendes gemeinsames Verständnis zur Grundlage der Etatisierung der entsprechenden Mittel:

- Die Jahresnetzkarten sind Arbeitsmittel, müssen also für die Aufgabenerfüllung des Bundesrates eingesetzt werden,
- ihr Einsatz ist wirtschaftlich, also kostengünstiger im Vergleich zur Erstattung einzelner Reisekosten.

Um dies sicherzustellen, hatte der Bundesrat sein Verfahren entsprechend geändert. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates hatten nun einen gesonderten Antrag für die Jahresnetzkarten zu stellen. In dem Übersendungsschreiben zu diesem Antrag war dieses neue Verfahren erläutert. Zudem wurde an zwei Stellen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Antrag nur gestellt werden sollte, wenn die Jahresnetzkarten auch tatsächlich für Fahrten zur Teilnahme an Sitzungen des Bundesrates verwendet werden.

Dem Bundesrechnungshof erschienen die hierfür verwendeten weichen Formulierungen mit reinem Appellcharakter nicht ausreichend, um eine wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln für Bundesaufgaben sicherzustellen.

Die Berichterstatter hielten dieses Verfahren jedoch für ausreichend, weil damit den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Bundesrates zwar

in der Form zurückhaltend, in der Sache aber hinreichend konkret deutlich gemacht werde, unter welchen Voraussetzungen diese Jahresnetzkarten aus dem Bundeshaushalt finanziert werden könnten.

Diese im Ergebnis von den damaligen Berichterstattern mitgetragenen Mindestanforderungen an eine rechtskonforme Überlassung von Netzfahrkarten an die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder hat das Sekretariat des Bundesrates nun wieder aufgehoben. Der Bundesrechnungshof hat im Zuge der Abfassung dieses Berichts erfahren, dass der Bundesrat inzwischen wieder zu seinem früheren Verfahren zurückgekehrt ist. Die mit den damaligen Berichterstattern abgestimmten neuen Passagen des Anschreibens wurden alle wieder gestrichen. Das Erfordernis eines Antrags wurde aufgehoben, das Antragsformular wurde in eine reine Datenmitteilung umgewandelt. Alle Formulierungen, aus denen zu entnehmen war, dass die Jahresnetzkarten für Aufgaben des Bundesrates eingesetzt werden müssen, sind verschwunden.

Der Bundesrechnungshof hält diese Vorgehensweise für nicht hinnehmbar. Unabhängig von dieser Vorgehensweise sind damit aber auch die Voraussetzungen, unter denen Bundeshaushaltsmittel für die Jahresnetzkarten, zumindest für die stellvertretenden Bundesratsmitglieder etatisiert werden können, wieder entfallen.

Das Sekretariat des Bundesrates hat erklärt, die Änderungen der Formulare/Schreiben seien aus rein rechtlichen Gründen vorgenommen worden. Sachlich habe sich am Verfahren nichts geändert. Die Anzahl der Fahrkarten sei seit dem Jahr 2016 zurückgegangen.

Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, dass ein Verfahren, das intensiv mit Bundesrechnungshof und Berichterstattern erörtert und abgestimmt ist, nicht einseitig, ohne entsprechende Information bzw. Abstimmung, geändert bzw. sogar komplett rückgängig gemacht werden darf.

Im Jahr 2013 hatten von den 172 Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern 43 ausdrücklich auf die Jahresnetzkarten verzichtet und wurden insgesamt 107 Fahrkarten ausgereicht. Im Jahr 2018 hatten von den 174 Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern 30 ausdrücklich auf die Jahresnetzkarten verzichtet und wurden insgesamt 110 Fahrkarten ausgereicht. Einen Rückgang der ausgereichten Fahrkarten gegenüber dem Zeitraum vor Änderung des Verfahrens kann der Bundesrechnungshof nicht feststellen.

Die Etatisierung von Bundesmitteln für die Jahresnetzkarten ist – zumindest bei den stellvertretenden Bundesratsmitgliedern – mit den Vorgaben des § 6 BHO nur vereinbar, wenn sichergestellt ist, dass die Fahrkarten in einem solchen Umfang für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundesrates eingesetzt werden, dass die Wirtschaftlichkeit im Sinne des § 7 BHO gegeben ist. Dies ist mit dem jetzigen Verfahren nicht mehr sichergestellt, da selbst der unverbindliche Hinweis auf die Konnexität zwischen Jahresnetzkarten und deren Nutzung für Aufgaben des Bundesrates nun ersatzlos gestrichen wurde.

3.1.2 Personalbedarf

Der Bundesrat hatte mit dem Personalhaushalt 2018 zwei neue Planstellen und Stellen für die Bereiche „Personal und Organisation“ und „Bibliothek“ sowie „Informationstechnik“ erhalten. Ferner wurden zwei „ku-Vermerke“ und ein „kw-Vermerk“ gestrichen und zwei Stellen gehoben. Für den Personalhaushalt 2019 fordert der Bundesrat nun sechs neue Planstellen und Stellen. Drei Planstellen sollen im Bereich „Informationstechnik“ neu geschaffen werden. Zwei Planstellen sollen für die Bereiche „Dokumentation“ und „Personal, Organisation“ neu geschaffen werden. Weiter sollen zwei „kw-Vermerke“ für den „Stenografischen Dienst“ und für ein gemeinsames Ausschussbüro ausgebracht werden.

Die Berichterstatter zum Einzelplan 03 hatten in den vergangenen Jahren wiederholt den Bundesrechnungshof um die Bewertung von Stellenforderungen des Bundesrates gebeten. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb die Organisation des Sekretariates des Bundesrates geprüft und war Ende des Jahres 2016 zu folgendem Ergebnis gekommen:

Es fehlten

- umfassende behördenweite Organisationsuntersuchungen mit Aufgaben- und Vollzugskritik,
- aufgrund fehlender Datenerhebung auch die methodischen Grundlagen für die Einrichtung und die Bewertung von Dienstposten und
- damit wesentliche Grundlagen für Personalbedarfsermittlungen.

Als Konsequenz sah der Bundesrechnungshof keine Möglichkeit, die Begründetheit der Stellenforderungen zu beurteilen. Nach intensiver Erörterung im Berichterstattergespräch zum Haushalt 2018 sagte das Sekretariat des

Bundesrates zu, zur Vorbereitung auf das Berichterstattergespräch zum Haushalt 2020 eine Gesamtbeschreibung zu erstellen, die die entscheidenden Strukturen zum Aufbau der Organisation unter Zuordnung von Aufgaben und Ämtern erkennen lasse. Diese vertiefende Beschreibung solle in der Folge aktuell gehalten werden. Aktuelle Entwicklungen des Aufgabenvollzuges (zum Beispiel die Digitalisierung der Verwaltung) würden jeweils berücksichtigt. Bis zu diesem Gesamtbericht ist eine sachgemäße Beurteilung von Stellenforderungen weiterhin nicht möglich.

3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Im Jahr 2017 betragen die sächlichen Verwaltungsausgaben 8,2 Mio. Euro. Das waren knapp 34 % der Gesamtausgaben. Ausgabenschwerpunkte waren die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude, der Geschäftsbedarf sowie die Kostenbeiträge für Besuchergruppen und die Öffentlichkeitsarbeit. Im Jahr 2019 sollen die sächlichen Verwaltungsausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 8,1 % auf 13 Mio. Euro steigen.

Die Gerichtskosten sollen im Jahr 2019 um 167 % auf 200 000 Euro steigen (Kapitel 0311, Titel 526 01). Der Bundesrat wird beim Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung über den Ausschluss der „Nationaldemokratischen Partei Deutschlands“ von der staatlichen Parteienfinanzierung beantragen und Prozessbevollmächtigte bestellen.

Wegen der im Jahr 2019 anstehenden Jubiläen „70. Jahrestag zur Verkündung des Grundgesetzes“ und „30. Jahrestag des Falls der Berliner Mauer“ erhöhen sich die Ausgaben für Veranstaltungen um 90 % auf 950 000 Euro (Kapitel 0312, Titel 531 06).

Aufgrund von Maßnahmen zur Brandschutzsanierung des Bundesratsgebäudes in Bonn wurden vorübergehend Büroflächen in Bonn angemietet. Die Mietausgaben im Zusammenhang mit dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement steigen bis zum Jahr 2022 von ursprünglich 158 000 Euro auf 192 000 Euro jährlich an (Kapitel 0312, Titel 518 02).

Ab dem Jahr 2019 soll wegen lärmintensiver Baumaßnahmen im Gebäude des Bundesrates in Berlin zur Sicherstellung des Sitzungsbetriebes eine Ausweichbürofläche angemietet werden. Daher sollen für das Jahr 2019 Ausgaben von 565 000 Euro für Mieten und Pachten (Kapitel 0312, Titel 518 01) angesetzt

werden. Zu diesen Baumaßnahmen gehören u. a. die Sanierung des Kellers und der Fußböden der Büro- und Verkehrsflächen im Haupthaus, der Aushub der Baugrube für den Neubau sowie der Anschluss des Neubaus an das Haupthaus.

3.3 Ausgaben für Baumaßnahmen

Im Jahr 2017 wurden keine Ausgaben für Baumaßnahmen getätigt. Im Jahr 2019 sollen die Ausgaben für Baumaßnahmen auf 4,3 Mio. Euro ansteigen. Hiervon sollen 4 Mio. Euro für die Brandschutzsanierung und denkmalgerechte Wiederherstellung des Bundesratsgebäudes in Bonn verwendet werden (Kapitel 0312, Titel 712 01).

3.4 Ausgaben für Investitionen

Im Jahr 2017 betragen die Ausgaben für Investitionen 370 000 Euro. Im Jahr 2019 sollen sie im Vergleich zum Vorjahr um 120,1 % auf 1,6 Mio. Euro ansteigen. Hiervon soll knapp 1 Mio. Euro für die Neuausstattung der Büros, der Sitzungssäle und der repräsentativen Funktionsräume und Wartezonen des Bundesratsgebäudes in Berlin eingesetzt werden (Kapitel 0312, Titel 812 01). Knapp 600 000 Euro sollen für den Erwerb von Informationstechnik verwendet werden (Kapitel 0312, Titel 812 02).

4 Ausblick

Die aktuelle Finanzplanung ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2

Finanzplan bis 2022

Haushaltsansatz im Jahr (in Mio. Euro)				
2018	2019	2020	2021	2022
30,4	37,5	39,6	38,0	37,4

Quelle: Einzelplan 03. Kabinettdvorange des Bundesministeriums der Finanzen zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2019 und zum Finanzplan bis 2022 (Datenblatt-Nummer: 19/08025).

Die Veränderungen sind maßgeblich begründet durch die Erhöhung der Personalkosten, die Baumaßnahmen für die Brandschutzsanierung und die Wiederherstellung des Bundesratsgebäudes in Bonn sowie für die Erst- und Ersatzbeschaffungen wegen des Bezuges des Anbaus an das Bundesratsgebäude in Berlin.