



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über das Veranschlagen von Zuwendungen für
Baumaßnahmen

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.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 4 - 2020 - 0145

Potsdam, den 19. März 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Zuwendungen für Baumaßnahmen: Beträchtliches Haushaltsvolumen	5
2	Haushaltssteuerung und Transparenz bislang unzureichend	6
2.1	Festgestellte Mängel	6
2.2	Folgen der Mängel	7
3	Das Veranschlagungskonzept	8
3.1	Planen, Prüfen, Veranschlagen, Bauen	8
3.2	Selbstbewirtschaftungsmittel	11
4	Veranschlagung am Haushaltsrecht ausrichten	12

0 Zusammenfassung

Der Bund fördert zahlreiche Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen. Im Bundeshaushalt 2020 stehen dafür etwa 1,2 Mrd. Euro bereit. Bedeutend ist der Zuwendungsbau aber nicht nur wegen seines finanziellen Umfangs, sondern auch wegen der geförderten Projekte: Häufig handelt es sich um Baumaßnahmen, die im besonderen Fokus von Politik und Öffentlichkeit stehen, beispielsweise im Forschungs- und Kulturbereich.

In diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof dar, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ab dem Bundeshaushalt 2021 Zuwendungsbaumaßnahmen verlässlicher und transparenter darstellen wird. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Veranschlagung und Darstellung dieser Maßnahmen bisher größtenteils nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen. Er berichtet dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, wie die Bundesregierung eine haushaltsrechtskonforme Veranschlagungspraxis erreichen will. Dieses Konzept ist ausreichend flexibel, um auch die Förderung von Baumaßnahmen im Haushalt abzubilden, die vom Haushaltsausschuss in einem frühen Planungsstadium eingebracht werden und von der Verwaltung noch veranschlagungsreif gemacht werden müssen. Die Stellungnahme des BMF ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Da die Haushaltsansätze für Zuwendungsbaumaßnahmen in der Regel nicht auf ausreichenden Planungen beruhten, erwiesen sich die zum Zeitpunkt der ersten Veranschlagung angenommenen Kosten- und Terminplanungen oftmals als nicht belastbar. Die veranschlagten Mittel konnten regelmäßig nicht zeitnah ausgegeben werden. Die Folge sind hohe Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln und Ausgaberesten. Häufig sah sich der Bund auch gezwungen, vorgesehene Fördermittel zu erhöhen. Außerdem führte der zu geringe Anteil einzeln veranschlagter Zuwendungsbaumaßnahmen dazu, dass der Haushaltsplan intransparent blieb. Parlament und Öffentlichkeit hatten keinen vollständigen Überblick über die geförderten Projekte und deren Fortschritt (Tz. 2).
- 0.2 Das Haushaltsrecht sieht ein schlüssiges Konzept für die Veranschlagung und Darstellung von Zuwendungsbaumaßnahmen im Bundes-

haushaltsplan vor. Große Zuwendungsbaumaßnahmen sind grundsätzlich einzeln und erst auf der Grundlage hinreichender Planungen zu etatisieren. Bei mehrjährigen Maßnahmen ist im Bundeshaushaltsplan darzustellen, wie sie finanziell abgewickelt werden. Der Weg von der Idee zum fertigen Bauwerk ist in vier Schritte gegliedert, die aufeinander folgend bewältigt werden müssen: Planen und Haushaltsunterlagen erstellen, Prüfen, Veranschlagen, Bauen. Das Verändern dieser Reihenfolge oder das Übergehen eines Schritts ist nach aller Erfahrung unwirtschaftlich (Tz. 3).

0.3 Das BMF hat die Feststellungen bestätigt und ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es möchte in Zusammenarbeit mit den Ressorts eine einheitliche Veranschlagungspraxis erreichen, die den haushaltsrechtlichen Grundsätzen entspricht. Die Ziele sind:

- Sicherstellen, dass alle großen Zuwendungsbaumaßnahmen einzeln veranschlagt werden.
- Durchsetzen, dass ausschließlich etatreife Baumaßnahmen veranschlagt werden, für die Haushaltsunterlagen vorliegen.
- Aufnehmen kurzfristig eingebrachter, noch nicht veranschlagungsreifer Vorhaben in den Bundeshaushalt, um die Förderabsicht transparent zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt dieses Vorgehen. Das sorgfältige und realistische Planen reduziert das Risiko von Bauverzögerungen und Mehrbedarfen. Es ist damit Basis einer wirtschaftlichen Mittelverwendung. Ein transparenterer Haushaltsplan wird einen Überblick über Zahl, Art und Fortschritt der geplanten und laufenden Zuwendungsbaumaßnahmen bieten. Damit unterstützt er das Parlament bei der Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Die anstehenden Veränderungen bedeuten für einzelne Ressorts und auch Zuwendungsempfänger eine größere Umstellung. Der Bundesrechnungshof bittet den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die Bundesregierung bei diesem Prozess zu unterstützen (Tz. 4).

1 Zuwendungen für Baumaßnahmen: Beträchtliches Haushaltsvolumen

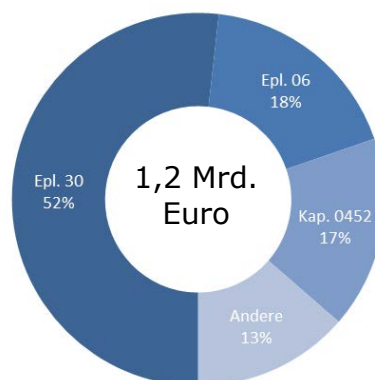
Der Bund wendet jedes Jahr hohe Beträge auf, um Zuwendungsbaumaßnahmen zu finanzieren. Im Bundeshaushalt 2020 stehen dafür – in ähnlicher Größenordnung wie in den Vorjahren – etwa 1,2 Mrd. Euro bereit.¹ Zum Vergleich: Der Bund hat in den vergangenen Jahren im Mittel 1,5 Mrd. Euro für seine zivilen und militärischen Hochbaumaßnahmen ausgegeben.

Bedeutend ist der Zuwendungsbau aber nicht nur wegen seines finanziellen Umfangs, sondern auch wegen der geförderten Projekte: Häufig handelt es sich um Baumaßnahmen, die im besonderen Fokus von Politik und Öffentlichkeit stehen.

Zuwendungen sind freiwillige Leistungen, mit denen der Bund Projekte oder Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung finanziert.² Zum Teil ist er alleiniger Zuwendungsgeber, zum Teil fördert er zusammen mit Ländern oder Kommunen. Zuwendungsempfänger können öffentliche Stellen oder Private sein. Grundsätzlich kann jedes Bundesministerium Baumaßnahmen fördern. Die finanziell größten Anteile entfallen im Bundeshaushalt 2020 auf das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30), das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Einzelplan 06) und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Kapitel 0452).

Abbildung 1

Zuwendungen für Baumaßnahmen im Bundeshaushalt 2020



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Zuwendungen für Baumaßnahmen werden in vielen Fällen zusammen mit anderen Investitionszuschüssen veranschlagt und nicht einzeln, maßnahmenbezogen ausgewiesen. Der finanzielle Gesamtumfang ist daher nur überschlägig bestimmbar.

² Vgl. §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften.

In diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof dar, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ab dem Bundeshaushalt 2021 Zuwendungsbaumaßnahmen verlässlicher und transparenter darstellen wird. Der Bericht zeigt, welche Defizite der Bundesrechnungshof bei der Veranschlagung der Zuwendungen sowie der Steuerung des Mittelabflusses festgestellt hat und wie sie behoben werden können. Die Mängel hatten nicht nur negative Folgen für den Bundeshaushalt. Sie trugen auch zu dem Eindruck bei, öffentlich finanzierte Baumaßnahmen würden nicht immer zuverlässig geplant und durchgeführt. Die Stellungnahme des BMF ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium der Finanzen ein Konzept entwickelt, wie es in Zusammenarbeit mit den Ressorts wieder eine haushaltsrechtskonforme Veranschlagungspraxis erreichen will. Dieses Konzept ist geeignet sicherzustellen, dem Grundsatz „erst Planen und Haushaltsunterlagen erstellen, dann Prüfen, dann Veranschlagen, dann Bauen“ Rechnung zu tragen, was sich wiederum regelmäßig positiv auf die Wirtschaftlichkeit des Bauens auswirkt. Zudem ist das Konzept ausreichend flexibel, um auch die Förderung von beabsichtigten Baumaßnahmen im Haushalt abzubilden, die vom Haushaltsausschuss in einem frühen Planungsstadium eingebracht werden.

2 Haushaltssteuerung und Transparenz bislang unzureichend

2.1 Festgestellte Mängel

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die Veranschlagungspraxis bei Zuwendungen für Baumaßnahmen in vielerlei Hinsicht unzulänglich:

- Die Haushaltsansätze beruhten in der Regel nicht auf ausreichenden Planungen. Da die Planungen erst fertiggestellt werden mussten, konnten die Baumaßnahmen regelmäßig nicht im Jahr der Erstveranschlagung bewilligt und begonnen werden.
- In der Folge konnten die veranschlagten Mittel regelmäßig nicht wie vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehen ausgegeben werden. Die Haushaltsrechnung des Bundes wies zuletzt 1,1 Mrd. Euro Selbstbewirtschaftungsmittel für Zuwendungsbaumaßnahmen und andere Investitionen aus.³ Ferner

³ Zum 31. Dezember 2018.

wurden in das Jahr 2020 Ausgabereste von rund 120 Mio. Euro für Zuwendungsbaumaßnahmen übertragen.

- Die zum Zeitpunkt der ersten Veranschlagung noch nicht ausgereiften Kosten- und Terminannahmen erwiesen sich oftmals als wenig belastbar. Häufig sah sich der Bund gezwungen, die ursprünglich vorgesehenen Fördermittel zu erhöhen.
- 88 % der großen Zuwendungsbaumaßnahmen wurden nicht einzeln veranschlagt, waren also im Haushalt nicht erkennbar, obwohl dies der Regelfall sein soll. Weder bestand innerhalb der Bundesregierung ein gemeinsames Verständnis darüber, wann eine Einzelveranschlagung haushaltsrechtlich geboten ist, noch konnte das BMF stichhaltige Begründungen liefern, warum es die zahlreichen Ausnahmen zugelassen hatte.

Ein markantes Beispiel, an dem die aufgezeigten Probleme deutlich werden, ist der Neubau des Teilchenbeschleunigers Facility for Antiproton and Ion Research (FAIR) in Darmstadt. Der Bund will sich mit bis zu 1,9 Mrd. Euro an diesem Projekt beteiligen. Davon entfallen über 1 Mrd. Euro auf Baumaßnahmen.⁴ Obwohl es sich um das größte Investitionsprojekt handelt, das die Bundesregierung zurzeit fördert, veranschlagte sie es nicht regelkonform. Ausreichende Planungen lagen selbst bei Baubeginn nicht vor. Das FAIR-Projekt ist geprägt von erheblichen Kostenerhöhungen und mehrjährigen Terminverzögerungen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages muss es daher eng begleiten.⁵

2.2 Folgen der Mängel

Das Veranschlagen von Haushaltsmitteln auf unzureichender Grundlage führt zu einer Umkehr des Planungsprozesses. Während nach den anerkannten Regeln des Bauens erst der Bedarf hinreichend zu ermitteln ist und dieser die verbindliche Grundlage der weiteren Planung bildet, werden zu früh veranschlagte Baumaßnahmen „top-down“ geplant.

⁴ Stand November 2019.

⁵ Der Bundesrechnungshof hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages seit dem Jahr 2015 dreimal über die Probleme beim Bau von FAIR berichtet (Haushaltsausschuss-Drucksachen 18-2212, 18-4220, 19-3227).

Wenn der veranschlagte Betrag zu hoch ist, besteht der Anreiz, ihn auszu-schöpfen. Dies entspricht nicht dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeits-gebot.

Wenn der veranschlagte Betrag hingegen zu gering ist, muss entweder der geplante Umfang der Baumaßnahme reduziert werden oder es müssen zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Dieses Vorgehen wirft die Frage auf, ob die Förderung noch wirtschaftlich ist. Bei einem Reduzieren des Projekts wird regelmäßig davon auszugehen sein, dass das erwartete Ziel der Förderung nicht oder mindestens nicht vollständig erreicht wird.

Eine weitere mögliche Folge zu gering veranschlagter Mittel ist das Teilen von Baumaßnahmen oder das Vorziehen einzelner Bauabschnitte. Der mit dem bauabschnittsweisen Durchführen von Baumaßnahmen verbundene erhöhte Koordinierungs- und Planungsaufwand ist in der Regel unwirtschaftlich. Unter Umständen werden auch Folgeprojekte notwendig, für die der Bund erneut in Anspruch genommen werden könnte.

Wird zu früh veranschlagt, sodass bis zum Baubeginn viel Zeit vergeht, beeinträchtigen drohende Baupreissteigerungen die Belastbarkeit der Veranschlagung.

Der weitgehende Verzicht auf die Einzelveranschlagung führte dazu, dass der Haushaltsplan intransparent blieb. Er bietet Parlament und Öffentlichkeit keinen vollständigen Überblick über die geförderten Projekte und deren Fortschritt. Selbst das BMF hatte nur Einblick in einen geringen Anteil der Zuwendungsbaumaßnahmen.

3 Das Veranschlagungskonzept

3.1 Planen, Prüfen, Veranschlagen, Bauen

Nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Haushaltsrechts liegt die Budgetinitiative bei der Bundesregierung. Das BMF hat das Recht und die Pflicht, jährlich den Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes und des Bundeshaushaltsplans für das kommende Jahr sowie den Finanzplan für die folgenden drei Jahre aufzustellen. Die Ressorts übersenden die Voranschläge für ihre Einzelpläne dem BMF, das sie prüft und den Entwurf des Haushaltsplans fertigt. Das BMF kann die Voranschläge nach Benehmen mit den beteiligten

Stellen ändern.⁶ Wenn die Bundesregierung ihren Entwurf des Haushaltsgesetzes beim Deutschen Bundestag einbringt, beginnt das Gesetzgebungsverfahren, in dem das Parlament die Möglichkeit hat, den Regierungsentwurf zu ändern.

Nach dem **Fälligkeitsprinzip** enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen. Die Ansätze sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.⁷ Um diese Vorgabe zu erfüllen, dürfen Zuwendungen für Baumaßnahmen im Regelfall erst veranschlagt werden, wenn Planungen vorliegen, mit denen Kosten, Termine und Qualitäten des Projekts sicher beurteilt werden können (**Haushaltsunterlagen**).⁸ Dadurch sollen Fehlkalkulationen und Fehlinvestitionen vermieden werden. Haushaltsmittel für einzeln veranschlagte Zuwendungsbaumaßnahmen, für die Haushaltsunterlagen erforderlich sind, bleiben gesperrt, solange diese Unterlagen nicht vorliegen.⁹ Einer Entsperrung muss das BMF zustimmen.¹⁰

Nach diesen Rahmenbedingungen und Prinzipien lässt sich der Weg von der Idee zum fertigen Bauwerk in vier Schritte gliedern, die aufeinander folgend bewältigt werden müssen, um die Basis für wirtschaftliches Bauen zu legen: Planen und Haushaltsunterlagen erstellen, Prüfen, Veranschlagen, Bauen.

Abbildung 2



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Verändern dieser Reihenfolge oder das Übergehen eines Schritts ist nach den langjährigen Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht

⁶ § 27 Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 BHO.

⁷ § 8 Absatz 2 HGrG, § 11 Absatz 2 BHO.

⁸ Nach § 24 Absatz 4 BHO sind Haushaltsunterlagen aufzustellen, wenn die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen einzeln veranschlagt sind und insgesamt mehr als 50 % der Kosten durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt werden.

⁹ § 24 Absatz 3 BHO.

¹⁰ § 36 BHO.

sinnvoll. Wenn es dennoch erforderlich ist, kann das BMF im Einzelfall Ausnahmen von den Veranschlagungsgrundsätzen zulassen. Mittel dürfen beispielsweise zunächst ohne Haushaltsunterlagen veranschlagt werden, wenn damit Nachteile für den Bund vermieden werden können. Die Begründung ist in die Erläuterungen des Titels aufzunehmen. Grundsätzlich müssen Ausnahmen auf Einzelfälle beschränkt bleiben.

Nach der Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹¹ sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bei Zuwendungsbaumaßnahmen getrennt von den übrigen Zuwendungsmitteln zu veranschlagen, wenn sie bestimmte Wertgrenzen überschreiten.¹² Dieser Grundsatz der **Einzelveranschlagung** hat eine differenzierte Darstellung der größeren Zuwendungsbaumaßnahmen zum Ziel und dient der Transparenz des Haushaltsplans. Die Einzelveranschlagung ermöglicht dem Haushaltsgesetzgeber, der Verwaltung klare Vorgaben für die Ausführung des Haushalts zu machen und erleichtert so die parlamentarische Kontrolle.

Für Baumaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sieht das Haushaltsrecht folgende erläuternde Tabelle für den Haushaltsplan vor:

Abbildung 3

Erläuterung Investitionsmaßnahmen im Bundeshaushalt 2021

Mehrjährige Maßnahmen (davon neue Maßnahmen in Fettdruck)	Gesamtausgaben des Bundes 1 000 €	Verausgabt bis 2019 1 000 €	Bewilligt 2020 1 000 €	Nach 2020 übertragene Ausgabereste 1 000 €	Veranschlagt 2021 1 000 €	Vorbehalten für 2022 ff. 1 000 €	Nachrichtlich Leistungen Dritter 1 000 €
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Zuwendungsbaumaßnahme A	9 000	6 000	2 500	-	500	-	-
2. Zuwendungsbaumaßnahme B	20 000	4 000	5 000	-	5 500	5 500	20 000
3. Zuwendungsbaumaßnahme C	8 200	-	500	-	1 500	7 200	2 000
4. Zuwendungsbaumaßnahme D	15 350	-	-	-	2 000	13 350	-
5. Zuwendungsbaumaßnahme E	-	-	-	-	-	7 500	-
6. Zuwendungsbaumaßnahme F	-	-	-	-	150	30 650	10 000

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beispiel 8 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB).

¹¹ § 17 Absatz 1 BHO sowie § 12 Absatz 4 Haushaltsgrundsätzegesetz.

¹² VV Nummer 3.3 zu § 23 BHO. Ab dem 12. März 2020 gilt eine Wertgrenze von 6 Mio. Euro (zuvor: 1 Mio. Euro, bei Zuwendungen an Gebietskörperschaften 1,5 Mio. Euro, bei Zuwendungen für Baumaßnahmen im Bereich des Auslandsbaus des Auswärtigen Amts 5 Mio. Euro). Das BMF kann Ausnahmen zulassen.

In der Tabelle sind die voraussichtlichen **Gesamtausgaben** (Spalte 2) und sukzessive die **finanzielle Abwicklung** (Spalten 3 bis 7) darzustellen.¹³

Dort können auch Baumaßnahmen abgebildet werden, die vom Haushaltsausschuss in einem so frühen Planungsstadium eingebracht werden, dass sie noch nicht veranschlagungsreif sind. Dann würde zunächst nur die Spalte 7 ausgefüllt (siehe Zuwendungsbaumaßnahme E, Nr. 5). Werden Mittel für Planungen benötigt, sind entsprechende Ausgabeermächtigungen zu veranschlagen. Dann ist Spalte 6 auszufüllen (siehe Zuwendungsbaumaßnahme F, Nr. 6). Die Baumaßnahmen müssen von der Verwaltung veranschlagungsreif gemacht werden. Danach können sie zügig haushaltsmäßig anerkannt, im Haushalt veranschlagt, im Finanzplan berücksichtigt, bewilligt und umgesetzt werden.

Sollten für einzelne Zuwendungsbaumaßnahmen Verpflichtungsermächtigungen benötigt werden, sind sie wie bisher in einer weiteren Tabelle darzustellen.

3.2 Selbstbewirtschaftungsmittel

Zusätzliche Probleme können entstehen, wenn Mittel für Zuwendungsbaumaßnahmen ohne Haushaltsunterlage veranschlagt werden und der Haushaltsgesetzgeber in einem Haushaltsvermerk die Möglichkeit eröffnet, die Mittel zur Selbstbewirtschaftung zuzuweisen.¹⁴ Selbstbewirtschaftungsmittel (SB-Mittel) stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Bei den Bundeskassen werden Selbstbewirtschaftungskonten (SB-Konten) eingerichtet, auf die die Mittel umgebucht werden. Die umgebuchten Mittel gelten als „Ist-Ausgabe“ im Sinne der BHO, obwohl noch keine Zahlungen geleistet werden.¹⁵

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) wiesen den von ihnen geförderten Wissenschaftseinrichtungen Mittel für Zuwendungsbaumaßnahmen zur Selbstbewirtschaftung zu, auch wenn Haushaltsunterlagen noch nicht vorlagen. Eine Zustimmung des BMF zur Umbuchung auf das SB-Konto, also zur Ausgabe der Mittel, holten sie nicht ein. Sie umgingen damit die gesetzliche Sperre von Mitteln, für die noch keine Haushaltsunterlage vorliegt.

Der Bund hat nach dem Umbuchen oftmals keine Kontrolle mehr darüber,

¹³ § 17 BHO.

¹⁴ § 15 Absatz 2 BHO.

¹⁵ Vgl. § 82 Nummer 1 BHO.

wann und wie eine Wissenschaftseinrichtung die Mittel ausgibt. Außerdem bringt diese Vorgehensweise ein Transparenzproblem mit sich: Im Haushaltsplan wird nicht mehr die tatsächliche finanzielle Abwicklung der Zuwendungsbaumaßnahme dargestellt. Es besteht kein Zusammenhang zwischen den als verausgabt bezeichneten Jahresbeträgen und ihrem Einsatz für das Projekt.

Etwa die Hälfte der zuletzt verfügbaren SB-Mittel für Zuwendungsbaumaßnahmen und andere Investitionen entfiel auf die Helmholtz-Gemeinschaft. Dies ist zurückzuführen auf die regelmäßig zu frühe Veranschlagung und die unverzügliche Zuweisung der Mittel an die Zuwendungsempfänger.¹⁶

Wegen der hohen SB-Mittel der Helmholtz-Gemeinschaft hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages erstmals im Haushaltsjahr 2019 die Betriebskostenzuschüsse¹⁷ qualifiziert gesperrt. Um die SB-Mittel im Investitionsbereich zu reduzieren, hat das BMBF zusammen mit der Helmholtz-Gemeinschaft eine Arbeitsgruppe gegründet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt sich das Problem aber nur mit der oben beschriebenen geordneten Veranschlagung lösen.

4 Veranschlagung am Haushaltsrecht ausrichten

In Politik, Medien und Öffentlichkeit werden immer wieder der schleppende Abfluss von Investitionsmitteln und unzuverlässige Kosten- und Terminausagen für öffentliche Baumaßnahmen diskutiert. Das Konzept „Erst Planen und Haushaltsunterlagen erstellen, dann Prüfen, dann Veranschlagen, dann Bauen“ ist anerkannt ein entscheidendes Rezept gegen diese auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes häufig zu Recht geäußerte Kritik. Er hält es für unerlässlich, dass die Bundesregierung die dargestellten Mängel abstellt. Dies kann gelingen, wenn sie den Haushaltsgrundsätzen wieder Geltung verschafft und Zuwendungen für Baumaßnahmen bedarfsgerecht und transparent veranschlagt.

Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das BMF die bisherige Praxis analysiert und sich zu den Veranschlagungs-

¹⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Wirkungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Wissenschaftseinrichtungen vom 19. Mai 2017 (Haushaltsausschuss-Drucksache 18-4309).

¹⁷ Kapitel 3004, Titel 685 70 (HGF-Betrieb).

grundsätzen für Zuwendungsbaumaßnahmen bekannt. In diesem Sinne hat es sich im Januar 2020 mit einem Rundschreiben¹⁸ an alle Ressorts der Bundesregierung gewandt. Das BMF möchte in Zusammenarbeit mit den Ressorts eine einheitliche Veranschlagungspraxis erreichen. Die Ziele im Einzelnen:

- Sicherstellen, dass alle großen Zuwendungsbaumaßnahmen einzeln veranschlagt werden.
- Durchsetzen, dass ausschließlich etatreife Baumaßnahmen veranschlagt werden, für die Haushaltsunterlagen vorliegen.
- Aufnehmen auch noch nicht veranschlagungsreifer Vorhaben in die Tabelle gemäß Abbildung 3, um die Förderabsicht zu dokumentieren.
- Verhindern, dass gesetzliche Sperren durch das Umbuchen von Mitteln auf Selbstbewirtschaftungskonten umgangen werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt dieses Vorgehen. Die Vorteile für den Haushaltsgesetzgeber liegen auf der Hand: Das einheitliche und rechtskonforme Veranschlagen von Zuwendungen für Baumaßnahmen wird zu Erkenntnisgewinnen und neuen Steuerungsmöglichkeiten führen. Ein transparenterer Haushaltsplan wird einen Überblick über Zahl, Art und Fortschritt der geplanten und laufenden Zuwendungsbaumaßnahmen bieten. Weiter zeigt er, in welcher Höhe Haushaltsmittel bereits für die Zukunft gebunden sind. Damit unterstützt er das Parlament bei der Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Das sorgfältige und realistische Planen von Zuwendungsbaumaßnahmen reduziert das Risiko von Bauverzögerungen und Mehrbedarfen. Es ist damit Basis einer wirtschaftlichen Mittelverwendung.

Die anstehenden Veränderungen bedeuten für einzelne Ressorts und auch Zuwendungsempfänger eine größere Umstellung. Der Bundesrechnungshof bittet den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die Bundesregierung bei diesem Prozess zu unterstützen.

Reinert

Volckart

¹⁸ Zuwendungen für Baumaßnahmen; Verfahrenshinweise für eine rechtskonforme Veranschlagung im Haushalt vom 8. Januar 2020, Gz. II A 3 - H 1012-2/18/10004.