



Abschließende Mitteilung

an die

Bundesbeauftragte für Kultur und Medien

über die Prüfung

der Zuwendungen für den Wiederaufbau der Garnisonkirche in Potsdam (Teil 1)

Bewilligungsverfahren und Begleitung der Umsetzung durch die
Beauftragte für Kultur und Medien

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

Gz.: II 4 - 2020 - 0143 I

Potsdam, den 29. November 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Prüfungsgegenstand und -ablauf	6
1.1	Wiederaufbau der Garnisonkirche Potsdam	6
1.2	Bereitstellung der Mittel für den Wiederaufbau im Bundeshaushalt	6
2	Bewilligungsverfahren durch BKM	7
2.1	Historie bis zur Antragstellung und Bewilligung der Zuwendung	8
2.2	Sicherung der Gesamtfinanzierung	9
2.3	Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers	16
2.4	Untersuchung von Varianten der Bauausführung	19
3	Entwicklung des Bauvorhabens nach der Bewilligung	22
3.1	Bereitstellung weiterer Fördermittel im Bundeshaushalt	23
3.2	Entwicklung der Spendeneinnahmen	24
3.3	Ergänzungsantrag der Stiftung und beabsichtigte Nachbewilligung durch BKM	27
3.4	Würdigung	29
4	Grundsätzliche Folgerungen für den Zuwendungsbau	33

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendungen des Bundes für den Wiederaufbau der Garnisonkirche geprüft. Er hat dazu bei der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (BKM) als Bewilligungsbehörde erhoben. Die BKM hat nach einer ersten Bewilligung von 12 Mio. Euro für den Wiederaufbau der Garnisonkirche im Oktober 2017 weitere 8,25 Mio. Euro im Juni 2021 bewilligt. Im Bundeshaushalt 2021 stehen zusätzlich 4,5 Mio. Euro zur Verfügung. Zu den vom Bundesrechnungshof im Juni 2021 übermittelten Prüfungsergebnissen hat die BKM im Oktober 2021 Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme der BKM abschließend im Sinne von § 35 seiner Prüfungsordnung fest:

- 0.1 Die Stiftung für den Wiederaufbau der Garnisonkirche (Stiftung) versuchte seit dem Jahr 2008, die im Krieg zum Teil zerstörte und 1968 abgerissene Garnisonkirche in Potsdam mit Spendenmitteln wiederaufzubauen. Die Mittel der Stiftung reichten trotz der im Jahr 2013 in Aussicht gestellten Bundesförderung von 12 Mio. Euro bei weitem nicht aus, um die gesamte Kirche mit geschätzten Bauausgaben von 100 Mio. Euro oder nur den Turm der Garnisonkirche mit geschätzten Bauausgaben von 40 Mio. Euro wiederaufzubauen. Um dennoch Fördermittel des Bundes zu erhalten, unterteilte die Stiftung das Vorhaben in zwei Bauphasen: Zunächst wollte sie in einer 1. Bauphase eine sogenannte Grundvariante des Turms mit geschätzten Bauausgaben von 27,5 Mio. Euro bauen. In einer 2. Bauphase sollten dann später die Turmhaube und Schmuckelemente hinzugefügt werden. Das Vorhaben, die gesamte Kirche wiederaufzubauen, verfolgte die Stiftung im Zuwendungsverfahren nicht weiter. An Eigenmitteln wollte die Stiftung 15,5 Mio. Euro für die Grundvariante einbringen (Tz. 2.1).
- 0.2 Die BKM konnte zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht beurteilen, ob die Gesamtfinanzierung für den Bau der Grundvariante gesichert war. Insbesondere untersuchte sie dazu nicht, mit welchen Mitteln die Stiftung ihren laufenden Betrieb finanzieren wollte. Bei der Stiftung eingegangene Spenden berücksichtigte sie teilweise als Eigenmittel doppelt. Die BKM klärte auch nicht, ob die Spenden für den Bau der Grundvariante verwendet werden dürfen. Die geförderte Grundvariante kann ohne Umsetzung der 2. Bauphase die ausdrücklich im Bewilligungsbescheid beschriebene städtebauliche Funktion des Turms nicht erfüllen.
Der Bundesrechnungshof hat die BKM aufgefordert, Fördermittel erst dann zu bewilligen, wenn die Gesamtfinanzierung der Baumaßnahme hinreichend gesichert ist. Weiter muss die BKM sicherstellen, dass sie nur in sich abgeschlossene Projekte finanziert, die geeignet sind, das Ziel der Förderung zu erreichen. Das Anfinanzieren von Projekten ist zuwendungsrechtlich nicht gestattet. Es birgt die Gefahr, dass der Bund weitere Mittel zur Verfügung stellen muss, um das gewünschte Ziel zu erreichen und Förderruinen zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat die BKM gebeten, die finanzielle Leistungsfähigkeit von Zuwendungsempfängern kritischer zu prüfen.

Die BKM hat erklärt, nach ihrer Einschätzung sei die Gesamtfinanzierung zum Zeitpunkt der Bewilligung gesichert gewesen. Sie habe lückenlos alle Finanzierungsnachweise geprüft. Diese hätten keine andere Zweckbestimmung als für die Grundvariante enthalten. Die städtebauliche Funktion des Turms sei nicht alleiniger oder zentraler Gegenstand deswendungszwecks gewesen. Die mit dem Wiederaufbau des Turms verfolgten Nutzungszwecke der Stiftung könnten mit dem Turm in der Grundvariante erfüllt werden. Eine Anfinanzierung durch Unterteilung in mehrere, für sich alleine nicht sinnbildende Bauabschnitte habe nicht stattgefunden. Zu den Ausgaben der Stiftung für den laufenden Betrieb hat sich die BKM nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Bei der von der BKM behaupteten „lückenlosen Prüfung“ der Finanzierungsnachweise hätten die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel erkannt werden können. Die nicht ausreichende Prüfung der Gesamtfinanzierung durch die BKM hat dazu geführt, dass die Stiftung weitere Bundesmittel erhalten konnte. Für den Bundesrechnungshof liegt weiterhin eine zuwendungsrechtlich nicht gestattete Anfinanzierung vor, weil bei der Grundvariante die städtebauliche Funktion des Turms nicht erfüllt werden konnte (Tzn. 2.2 bis 2.4).

0.3 Ob und in welchem Umfang neben den bereits bewilligten 12 Mio. Euro die in den Bundeshaushalten 2020 und 2021 mittlerweile zusätzlich veranschlagten 12,75 Mio. Euro für die Baumaßnahme benötigt werden, ist unklar. Insbesondere beachtete die BKM den Subsidiaritätsgrundsatz nicht. Sie sieht zurzeit nicht vor, dass sich die Stiftung an Mehrkosten beteiligt. Die BKM hat zu keiner Zeit die Finanzkraft der Stiftung ausreichend aufgeklärt. Die Angaben der Stiftung zu ihrer finanziellen Situation sind widersprüchlich. Der Bundesrechnungshof hat die BKM zusammenfassend gebeten,

- die Vermögensverhältnisse der Stiftung aufzuklären,
- nachzuhalten, dass die Stiftung ihre Mittel für das Vorhaben einsetzt,
- dafür zu sorgen, dass die Stiftung ihre kirchlichen Träger und Nutzer der Garnisonkirche um weitere Mittel ersucht und verstärkt Spenden einwirbt,
- dann zu klären, wie hoch der verbleibende Förderbedarf für die Fertigstellung der Grundvariante sowie die Turmhaube ist,
- dafür zu sorgen, dass zunächst die Grundvariante fertiggestellt wird und
- die Mittel für die Turmhaube erst zu bewilligen, wenn die Stiftung nachweisen kann, dass sie über genügend Mittel für die Fertigstellung des Turms verfügt.

Die BKM erklärte, sie habe den Subsidiaritätsgrundsatz beachtet. Die Stiftung habe sich eigenständig und erfolgreich um weitere Bundesmittel bemüht. Das mit der Festbetragsfinanzierung verfolgte Ziel, sich nicht an etwaigen Mehrkosten zu beteiligen,

sei damit obsolet geworden. Die BKM habe daher für die Ergänzungsbewilligung die Finanzierungsart geändert und die Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Die bewilligten Mittel werde sie nur dann auszahlen, wenn die Stiftung nachweise, alle verfügbaren Mittel eingesetzt zu haben. Damit werde den Forderungen des Bundesrechnungshofs entsprochen.

Der Bundesrechnungshof hält die Umstellung der Finanzierungsart nicht für geeignet, seine Forderungen zu erfüllen. Dies gilt insbesondere, weil die Fehlbedarfsfinanzierung es der Stiftung erleichtert, weitere Bundesmittel zu erhalten. Positiv zu bewerten ist die von der BKM geäußerte Bereitschaft, erst nach Prüfung der verfügbaren Mittel der Stiftung weitere Mittel auszuzahlen. Dazu müsste die BKM sich aber insbesondere von der Stiftung deren Spendenmittel nachweisen lassen sowie die Stiftung auffordern, bei den kirchlichen Trägern und Nutzern der Garnisonkirche um weitere Mittel zu ersuchen (Tz. 3.1 – 3.4).

- 0.4 Festbetragsfinanzierungen bergen nur dann keine Haushaltsrisiken für den Bund, wenn er sich bei der Bewilligung sicher ist, dass der Zuwendungsempfänger Mehrausgaben tatsächlich tragen kann. Dazu gehört die kritische Bestandsaufnahme bei der Prüfung der Gesamtfinanzierung. Eine Teilung der Baumaßnahme in nicht für die Zielerreichung geeignete Teilprojekte ist zuwendungsrechtlich nicht zulässig. Damit geht der Bund regelmäßig hohe Haushaltsrisiken ein. Welche Haushaltsrisiken dieses Vorgehen bergen kann, belegt die Förderung des Wiederaufbaus der Garnisonkirche exemplarisch.

Die BKM hat zu diesem Punkt nicht explizit Stellung genommen. An anderer Stelle hat sie betont, im Kulturbereich die Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung weiter zu favorisieren. Die Forderung des Bundesrechnungshofes würde Festbetragsfinanzierungen nur bei finanzstarken Zuwendungsempfänger ermöglichen. Dies hätte mehr Förderungen durch Fehlbedarfsfinanzierungen zu Folge. Damit dürfte es dem Bund politisch schwerer fallen, eine Beteiligung an etwaigen Kostensteigerungen abzuwehren.

Der Bundesrechnungshof hat entgegen der Auffassung der BKM nicht dafür plädiert, die Festbetragsfinanzierung nur bei finanzstarken Zuwendungsempfängern vorzusehen. Er hat lediglich deutlich gemacht, dass auch in einer Festbetragsfinanzierung große Haushaltsrisiken liegen können, wenn die Gesamtfinanzierung eines Projektes nicht ausreichend genug geprüft wird. An dieser Auffassung hält er ausdrücklich fest. (Tz. 4).

1 Prüfungsgegenstand und -ablauf

1.1 Wiederaufbau der Garnisonkirche Potsdam

Die in den Jahren 1730 bis 1735 erbaute Garnisonkirche in Potsdam (Garnisonkirche) wurde im 2. Weltkrieg teilweise zerstört und im Jahr 1968 nach Beschluss der SED-Regierung abgerissen. Im Februar 2004 gründeten Potsdamer und Berliner Bürgerinnen und Bürger mit Unterstützung der evangelischen Landeskirche die Fördergesellschaft für den Wiederaufbau der Garnisonkirche e. V. (FWG), um Spendengelder für den Wiederaufbau einzuwerben.¹

Im Jahr 2008 wurde die kirchliche Stiftung Garnisonkirche Potsdam (Stiftung) gegründet. Sie ist eine rechtsfähige kirchliche Stiftung des bürgerlichen Rechts nach § 2 des Stiftungsgesetzes für das Land Brandenburg und § 2 Kirchliches Stiftungsgesetz. Sie verfügt über ein Stiftungsvermögen von 635 000 Euro. Die Stiftung verfolgt das Ziel des Wiederaufbaus und der Nutzung der Garnisonkirche als Stadtkirche sowie als Symbolkirche und Ort der Versöhnung.²

Die Stadt Potsdam erteilte die erste Baugenehmigung für den Wiederaufbau im Jahr 2013.

Im Jahr 2017 hat der Bundespräsident die Schirmherrschaft über den Wiederaufbau übernommen.

1.2 Bereitstellung der Mittel für den Wiederaufbau im Bundeshaushalt

Im Bundeshaushalt des Jahres 2014 sind auf Initiative des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erstmals 12 Mio. Euro für den Wiederaufbau der Garnisonkirche eingestellt worden. Das BMF begründete dies mit der städtebaulichen Bedeutung der Kirche, dem Abriss durch das DDR Regime und den Zielen der Stiftung und der Befürworter.³ Die im Bundeshaushalt im Jahr 2014 eingestellten Mittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche hat das BMF nach der haushaltsmäßigen Anerkennung im Jahr 2017 in voller Höhe entsperrt. Im Bundeshaushalt 2020 wurden weitere 8,25 Mio. Euro eingestellt. Diese entspernte das BMF ebenfalls in voller Höhe im Jahr 2021. Im Bundeshaushalt 2021 sind nochmals 4,5 Mio. Euro eingestellt worden. Der Bundesrechnungshof hat das Handeln des BMF gesondert geprüft.

Im Oktober 2017 hat die BKM 12 Mio. Euro für den Wiederaufbau der Garnisonkirche bewilligt. Im Juni 2021 hat sie weitere 8,25 Mio. Euro ergänzend bewilligt. Der Bundesrechnungs-

¹ www.garnisonkirche-potsdam.de/ueber-uns/foerdergesellschaft-fuer-den-wiederaufbau-der-garnisonkirche-ev, Zugriff am 2. Februar 2021.

² Präambel der Satzung.

³ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 12. August 2013.

hof hat gegenüber der BKM im März 2021 seine Bedenken gegen diese ergänzende Bewilligung kurz skizziert. Die BKM hat dazu im Mai 2021 Stellung genommen. Mit Schreiben vom 21. Juni 2021 hat sie angekündigt, sie werde die weiteren 8,25 Mio. Euro bewilligen. Auf die am nächsten Tag ausgefertigte Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes nahm die BKM mit Schreiben vom 11. Oktober 2021 Stellung. Diese abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Auffassung der BKM.

2 Bewilligungsverfahren durch BKM

Rechtlicher Rahmen

Die gesicherte Gesamtfinanzierung eines Vorhabens ist wesentliche Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung. Das Anfinanzieren eines Vorhabens, dessen Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig. Das liegt beispielsweise dann vor, wenn ein zu förderndes Vorhaben in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt wird, die einzeln für sich nicht funktionsfähig sind, und nur Mittel für einen Bauabschnitt bewilligt werden.⁴ Der Zuwendungsempfänger hat in seinem Antrag u. a. einen Finanzierungsplan vorzulegen, aus dem die mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und deren beabsichtigte Finanzierung hervorgehen.⁵ Dabei ist die Finanzierung für den gesamten Nutzungszeitraum darzulegen.⁶

Mit der Prüfung der Gesamtfinanzierung soll der Gefahr begegnet werden, dass

- das Projekt nicht zu Ende geführt werden kann und eine Förderruine droht und
- daraus ein Zwang zur Nachbewilligung für den Bund besteht.

Vom Zuwendungsgeber ist daher zu prüfen, ob die vom Zuwendungsempfänger im Finanzierungsplan dargestellte Finanzierung der Ausgaben realistisch ist. Es muss hinreichend gesichert erscheinen, dass die vorgesehenen Eigenmittel und Mittel Dritter tatsächlich zur Verfügung stehen. Wird das Bauvorhaben mit einer Festbetragsfinanzierung⁷ gefördert, wird damit deutlich gemacht, dass bei Mehrausgaben eine Erhöhung der Bundeszuwendung nicht in Betracht kommen kann.⁸

⁴ Krämer/Schmidt, Kommentar zum Zuwendungsrecht, Abschnitt D II, Rd. 45 f.

⁵ VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO.

⁶ Dittrich, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 13 zu § 44 BHO.

⁷ Gem. VV Nummer 2.2.3. zu § 44 BHO.

⁸ Nummer 3.4 der Arbeitshilfe BKM zur „Beteiligung der BKM bei der Durchführung von Baumaßnahmen“, April 2019 (Arbeitshilfe BKM).

2.1 Historie bis zur Antragstellung und Bewilligung der Zuwendung

Zuerst im Jahr 2012 warben hochrangige Kirchenvertreter bei den Leitungen des Bundeskanzleramts, des damaligen BKM und dem BMF um Mittel aus dem Bundeshaushalt für den Wiederaufbau der Garnisonkirche.

Die zuständige Fachebene beim BKM lehnte dieses Ansinnen zunächst ab. Fördermöglichkeiten für derartige Rekonstruktionen gebe es derzeit nicht. Sie verwies u. a. auf die Zuständigkeit der Länder für den Wiederaufbau zahlreicher in DDR-Zeiten abgerissener und gesprengter Bauten. Der BKM hielt das Bundesinteresse an einer Förderung für zweifelhaft und politisch angreifbar. Die Kirchenvertreter selbst sahen auch keine Möglichkeit, Mittel der Kirche für den Wiederaufbau beizubringen. Der BKM empfahl ihnen, das Thema politisch (auch über der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) nahestehende Politiker) vorzubereiten und besonders die Haushälterinnen und Haushälter des Deutschen Bundestages anzusprechen.

Die Stiftung plante, die Baumaßnahme ganz überwiegend aus privaten Spenden zu finanzieren. Die Bundeszuwendung sollten nur die Initialzündung für die Spendeneinwerbung sein. Als sich abzeichnete, dass Spenden nicht in erwarteter Höhe eingingen, wollte die Stiftung mit Bundesmitteln zunächst nur den Turm der Garnisonkirche wiederaufbauen. Sie rechnete für diese Variante zunächst gegenüber der BKM mit Ausgaben von rund 40 Mio. Euro und mit rund 100 Mio. Euro für den Wiederaufbau der gesamten Kirche.

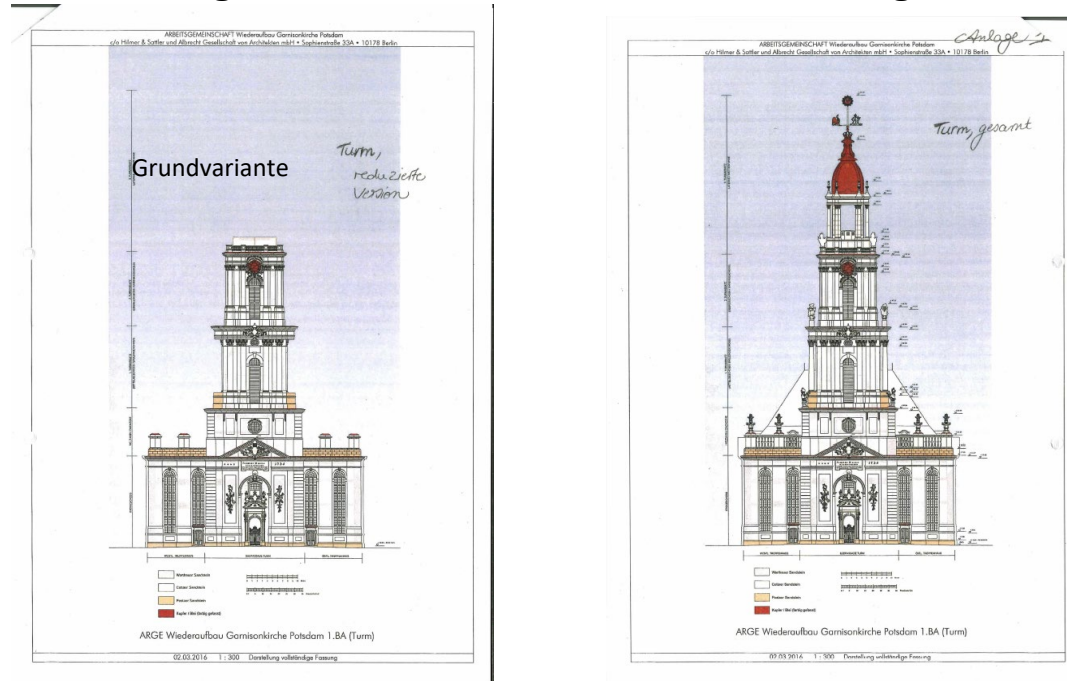
Die im Bundeshaushalt des Jahres 2014 vorgesehenen 12 Mio. Euro sollten der Finanzierung des Turms der Garnisonkirche dienen.⁹

Die Stiftung unterteilte in der Folge den geplanten Wiederaufbau des Turms wegen weiterhin ausbleibender Spenden in zwei Bauabschnitte: Zunächst wollte sie mit den 12 Mio. Euro Bundesmitteln sowie den bereits verfügbaren Spenden, Eigenmitteln und Darlehen (Stiftungsmittel) eine sogenannte *Grundvariante* des Turms errichten. Später (oder bei entsprechenden Spendenaufkommen auch parallel zur Bauausführung der Grundvariante) sollten Turmhaube, Läuteglocken, Glockenspiel und Teile der Schmuckfassade (sogenannte 2. *Bauphase*) hinzukommen. Abbildung 1 stellt die beiden Ausführungsphasen gegenüber.

⁹ In Kapitel 0405 Tit 894 21 (Titelgruppe 02) Nummer 2.29, als Verpflichtungsermächtigung für die Jahre 2015 ff., davon 6 Mio. Euro für das Jahr 2015.

Abbildung 1

Darstellung der Grundvariante und vollständiger Turm



Quelle: Antragsunterlagen, Darstellung Bundesrechnungshof

Die BKM sah das Vorhaben mit der Unterteilung des Turmbaus in Grundvariante und 2. Bauphase intern zunächst weiter kritisch. Aus ihrer Sicht war offen, ob die Stiftung die zusätzlichen Mittel für die komplette Fertigstellung des Turms aufbringen könne. Die reduzierte Grundvariante könne nicht losgelöst von der Wiedererrichtung des kompletten Kirchturms betrachtet werden. Es stehe zu befürchten, dass der komplette Turm nur mit weiteren öffentlichen Mitteln gebaut werden könne. Dies sei eine Abkehr von der Ursprungsidee (die auch der Bereitstellung der Bundesmittel im Bundeshaushalt 2014 zugrunde gelegen habe und wiederholt öffentlich kommuniziert worden sei), wonach die Baumaßnahme ganz überwiegend aus privaten Mitteln finanziert werde. Die Zusage der Bundesmittel sollte nur die Initialzündung für die Spendeneinwerbung sein. **Da eine Aufstockung der Bundesmittel nicht beabsichtigt sei**, müsse die Gesamtfinanzierung der Maßnahme nachgewiesen werden. Für die Bereitstellung der Bundesmittel reiche es nicht aus, dass die reduzierte Variante finanziert werden könne.

2.2 Sicherung der Gesamtfinanzierung

Antragstellung und Bewilligung der Zuwendung

Ende des Jahres 2016 bat die Stiftung in einem Schreiben an die Hausspitze der BKM um Bewilligung der Fördermittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche in den beschriebenen zwei Bauabschnitten. Über den Wunsch der Stiftung berieten die BKM und BMF. Im Ergebnis entschieden beide, nunmehr die Bundesmittel nur für die Grundvariante des Turms unter folgenden, der Stiftung mitgeteilten Voraussetzungen bewilligen zu wollen:

- Die Gesamtfinanzierung müsse belastbar gesichert sein. Angekündigte Spenden seien notariell zu beglaubigen.
- Der Wiederaufbau der Garnisonkirche werde durch eine Festbetragsfinanzierung gefördert. Dies bedeute, dass sämtliche Ausgabensteigerungen durch Eigen- oder Drittmittel der Stiftung zu erbringen seien.
- Von der Stiftung müsse erläutert werden, wie sie die 2. Bauphase (Komplettierung des Turms) zeitnah realisieren werde.
- Weder für die Komplettierung des Turms noch den späteren Betrieb des Turms würden Bundesmittel zur Verfügung gestellt.

Die BKM entschied, dass die Stiftung einen Fördermittelantrag für die reduzierte Variante vorlegen solle. Sie erläuterte dies den Berichterstattem des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) in einem Sondergespräch. Diese schlossen sich der Position der BKM an. Die BKM bewilligte im Oktober 2017 die Zuwendung als Festbetragsfinanzierung in Höhe von 12 Mio. Euro. Im Zuwendungsbescheid schrieb sie u. a. fest, dass die Gesamtfinanzierung durch die Stiftung sicherzustellen sei. Mit der Zuwendung solle die *„historische, städtebauliche Funktion der Kirche wiederhergestellt“* werden. Das *„nach historischer Gestalt wieder aufgebaute Turmgebäude“* solle als offene Stadtkirche und für die Versöhnungsarbeit durch Ausstellungen und Seminare genutzt werden.

Die BKM setzt im Zuwendungsbescheid für die Grundvariante die Gesamtausgaben auf 27,5 Mio. Euro fest. Tabelle 1 listet die verschiedenen Finanzierungsquellen auf.

Tabelle 1

Aufstellung der Finanzierungsquellen im Zuwendungsbescheid

Finanzierungsposition		Betrag in Euro	Gesamt Stiftungsmittel (Erg. Bundesrechnungshof)
A)	Durch Stiftung finanzierte Investitionen aus Fördermitteln des Landes für Planungsleistungen	2,55 Mio	15,5 Mio. Euro, davon 6 Mio. Euro Spenden (Σ aus C, D, F)
B)	Erstattungen (Vorsteuerabzug)	2,25 Mio.	
C)	Sachspenden	0,91 Mio.	
D)	Verbindliche Zusagen/Spenden	1,81 Mio.	
E)	kirchliche Darlehen, zinsfrei	4,70 Mio.	
F)	liquide Mittel für den Bau	3,28 Mio.	
G)	Bundesmittel (Zuwendung BKM)	bis zu 12,00 Mio	
	Als zuwendungsfähig anerkannt	bis zu 25,66 Mio	
	Gesamtausgaben Grundvariante	bis zu 27,50 Mio.	

Quelle: Zuwendungsbescheid 2017, Darstellung Bundesrechnungshof

Von den benannten Gesamtausgaben für die Grundvariante erkannte die BKM 25,66 Mio. Euro als zuwendungsfähig an. Die nicht zuwendungsfähigen Mittel von insgesamt 1,84 Mio. Euro waren im Wesentlichen sogenannte *Risikokosten* u. a. für Ausgabesteigerungen (rund 1 Mio. Euro) und sogenannte *Projektsteuerungsleistungen* (750 000 Euro).

Zum Nachweis ihrer „liquiden Mittel“ in Höhe von 3,28 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1, Buchstabe F) legte die Stiftung der BKM einen Kontoauszug mit einem Guthaben von 3,7 Mio. Euro vor. Darin enthalten war auch das Stiftungskapital von 635 000 Euro. Aus dem Kontoauszug ging nicht hervor, in welcher Höhe und wann Spenden auf dem Konto verbucht waren. Es war daher nicht auszuschließen, dass die unter *Verbindliche Zusagen/Spenden* in Höhe von 1,81 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1, Buchstabe D) aufgeführten Spenden zumindest teilweise bereits auf das Konto überwiesen worden waren. Dieser Verdacht bestätigte sich bei den örtlichen Erhebungen. BKM erklärte auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes, dass ein Teilbetrag einer als zugesagt ausgewiesenen Spende wenige Wochen vor Absendung des Antrags schon auf das Bankkonto der Stiftung überwiesen worden sei. Im Finanzierungsplan hätte der zugesagte Betrag um die Einzahlung von 167 000 Euro gekürzt werden müssen.

Ob die *liquiden Mittel* zweckgebundene Spenden für die 2. Bauphase enthielten, war für die BKM ebenfalls nicht erkennbar. Die Spenden aus den „*verbindlichen Zusagen/Spenden*“ enthielten zum Teil Auflagen, sie für andere Zwecke als den Bau des Turms zu verwenden oder sie waren an den Förderverein geflossen.

Die Stiftung muss laut Zuwendungsbescheid aus dem Jahr 2017 den Betrieb des Turms nach der Errichtung für mindestens 30 Jahre entsprechend dem Zweck sicherstellen. Nach ihrem Wirtschaftsplan ging sie von jährlichen Ausgaben in Höhe von 460 000 Euro für die Bewirtschaftung des Turms aus. Dazu kämen noch 150 000 Euro für die Tilgung kirchlicher Darlehen. Die insgesamt 610 000 Euro wollte sie gut zur Hälfte durch Eintrittsgelder (360 000 Euro) finanzieren. Sie rechnete mit 80 000 Besuchern pro Jahr, die 280 000 Euro einbringen sollten. Weitere wesentliche Einnahmepositionen ergäben sich aus Merchandising (120 000 Euro) und Spenden (92 000 Euro).

Im Zuwendungsantrag nicht enthalten waren Angaben zu den

- Ausgaben für den laufenden Betrieb der Stiftung¹⁰,
- Ausgaben für die Ausstellung zum Thema Versöhnung,¹¹
- Ausgaben für den Wissenschaftlichen Beirat,¹²
- Mitteln für eine Instandhaltungsrücklage und
- es fehlten zudem Erläuterungen der Stiftung über die zeitnahe Fertigstellung des Turms (2. Bauphase).

Finanzielle Reserven für unvorhergesehene Mehrausgaben waren bis auf den nicht als zuwendungsfähig anerkannten Ansatz für *Risikokosten* nicht nachgewiesen.

Würdigung

Die BKM konnte zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht beurteilen, ob die Gesamtfinanzierung für das Projekt, also für den Bau der Grundvariante, gesichert war. Ihr fehlten dazu wesentliche, zuwendungsrechtlich notwendige Informationen.

Der von der Stiftung vorgelegte Kontoauszug genügte nicht, um beurteilen zu können, welche Mittel für die Baumaßnahme zur Verfügung stehen. Das vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Risiko, dass die Stiftung Spendenmittel doppelt berücksichtigt hat, hat sich bestätigt. Zudem hat die BKM nicht aufgeklärt, ob die von der Stiftung benannten Spenden für die Grundvariante verwendet werden dürfen. Damit war die Gesamtfinanzierung nicht gesichert. Die BKM hätte die Mittel nicht bewilligen dürfen. Mit der Bewilligung nahm sie in Kauf, dass

¹⁰ Die Stiftung hat im Jahre 2020 zehn Beschäftigte angestellt. Vgl. Website der Stiftung, Zugriff am 12. November 2020. Zu den Ausgaben für die Stiftungsarbeit, siehe Tz. 3.4.

¹¹ Im Jahr 2020 legte die Stiftung ein Ausstellungskonzept vor, welches unter dem Titel „Kirche, Militär, Staat: Die Garnisonkirche in Potsdam“ die Gesamtkosten ohne Personalkosten für die Projektleitung mit 1,55 Mio. Euro bezifferte.

¹² Für den Beirat setzte die Stiftung Gesamtkosten von 292 000 Euro für die Jahre 2018 bis 2023 an.

- der Zuwendungsempfänger das Projekt nicht zu Ende führen und eine Förderruine entstehen kann und
- sich der Bund deshalb in der Pflicht fühlen könnte, weitere Mittel zu bewilligen.

Die BKM hätte zudem erkennen müssen, dass im Antrag wichtige Informationen zu den Ausgaben des Betriebs fehlten. Sie hätte diese nachfordern und bewerten müssen, ob die erwarteten Einnahmen ausreichen. Die Pläne der Stiftung, wie sie den laufenden Betrieb der Garnisonkirche nach dem Wiederaufbau finanzieren will, sind sehr ambitioniert. Wesentliche Einnahmen sollen durch Eintrittsgelder erzielt werden. Der Bundesrechnungshof sieht hier weitere Haushaltsrisiken für den Bund.

Weiter ist zu kritisieren, dass die geförderte Grundvariante die ausdrücklich im Bescheid beschriebene städtebauliche Funktion nicht erfüllen kann. Es handelt sich damit um eine zuwendungsrechtlich nicht gestattete Anfinanzierung eines Projekts. Die Stiftung selbst hat nicht dargelegt, ob und wie sie die Bauphase 2 umsetzen kann. Die BKM hat diese Frage auch nicht geklärt. Mit der Fertigstellung der 2. Bauphase konnte somit bereits zum Zeitpunkt als die BKM den Bewilligungsbescheid erließ nicht gerechnet werden. Nach der Aufnahme der 12 Mio. Euro in den Bundeshaushalt 2014 kam es für alle Beteiligten erkennbar nicht zu den erhofften höheren Spendeneinnahmen. Selbst bei den im Finanzierungsplan aufgeführten Stiftungsmitteln von 15,5 Mio. Euro überwiegt nicht der Anteil der Spenden (6 Mio. Euro).¹³

Der Bundesrechnungshof hat die BKM aufgefordert, Fördermittel erst dann zu bewilligen, wenn die Gesamtfinanzierung der Baumaßnahme hinreichend gesichert ist und davon ausgegangen werden kann, dass der Zuwendungsempfänger bis zum Auslaufen der Zweckbestimmungsfrist das Objekt im Sinne des Ziels der Förderung betreiben kann. Dies bedeutet, dass beim Zuwendungsempfänger die Mittel für den Bau

- konkret vorhanden und nachgewiesen sein müssen und
- noch fehlende Eigenmittel hinreichend gesichert zugesagt sein müssen.

Auch muss der Zuwendungsempfänger nachvollziehbar darstellen, wie er den laufenden Betrieb finanzieren will.

Erst dann kann BKM bei einer Festbetragsfinanzierung sicher sein, dass Fördermittel tatsächlich nur bis zur Höhe des bewilligten Betrags benötigt werden und das Projekt zweckentsprechend genutzt werden kann. Ansonsten nimmt die BKM bei Festbetragsfinanzierungen hohe Haushaltsrisiken in Kauf.

Weiter muss die BKM sicherstellen, dass sie nur in sich abgeschlossene Projekte finanziert, die geeignet sind, das Ziel der Förderung zu erreichen. Das Anfinanzieren von Projekten ist

¹³ Siehe Tabelle 1.

zuwendungsrechtlich nicht gestattet. Es birgt die Gefahr, dass der Bund weitere Mittel zur Verfügung stellen muss, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Diesen Grundsatz hat die BKM hier nicht beachtet, denn die Grundvariante ist nicht geeignet, das mit der Förderung verfolgte städtebauliche Ziel zu erreichen.

Stellungnahme der BKM

Die BKM schildert zunächst ausführlich die Geschichte des Bewilligungsverfahrens zum Wiederaufbau der Garnisonkirche aus ihrer Sicht. Sie widerspricht dabei nicht der Darstellung des Bundesrechnungshofes. Sie stellt jedoch besonders heraus, dass ausschlaggebend für ihre Bewilligungen jeweils Haushaltsbeschlüsse des Deutschen Bundestages gewesen seien. Alle grundlegenden Entscheidungen seien vom Haushaltsgesetzgeber getroffen bzw. er sei über die wesentlichen Entwicklungen unterrichtet worden. Anträge, die Haushaltsmittel zu streichen bzw. zu sperren, seien im Haushaltsausschuss abgelehnt worden.

Entgegen der Annahme des Bundesrechnungshofes sei die Gesamtfinanzierung der Maßnahme zum Zeitpunkt der ersten Bewilligung gesichert gewesen. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die im Bundeshaushalt 2020 vorgenommene Etatisierung der weiteren 8,25 Mio. Euro. Damit habe der Haushaltsausschuss eine über die Mitfinanzierung der reduzierten Grundvariante hinausgehende Förderung beschlossen. Hätte der Haushaltsgesetzgeber an der reduzierten Grundvariante festhalten wollen, hätte er im Bundeshaushalt 2020 lediglich zusätzliche Mittel für Mehrausgaben etatisieren und diese an den Nachweis ihres Eintritts knüpfen müssen (wie er es später im Bundeshaushalt 2021 getan habe). Die Realisierung der zweiten Bauphase sei für die Umsetzung der Maßnahme nicht erforderlich gewesen. Entsprechend konnten bei der Bewilligung der Mittel diese Kosten unberücksichtigt bleiben.

Die BKM habe sich vor der Bewilligung lückenlos alle Finanzierungsnachweise für die von der Stiftung einzusetzenden Eigenmittel vorlegen lassen und geprüft. Diese Mittel hätten entweder keine Zweckbindung oder eine Zweckbindung für Maßnahmen innerhalb der Grundvariante enthalten. Die Spende an die Fördergesellschaft sei mit der Auflage verbunden gewesen, sie innerhalb von drei Monaten an die Stiftung weiterzuleiten. Eine Geldspende sei fälschlicherweise als Sachspende erfasst worden. Auflagen, sie für andere Zwecke des Turms zu verwenden, enthielten die bei der Bewilligung als Eigenmittel berücksichtigen Zusage/Spenden nicht. Die vom BRH als fehlend aufgeführten Mittel der Instandhaltungsrücklage seien Bestandteil des vorgelegten Wirtschaftsplans gewesen („Zuführung an Bauunterhaltungen- und Betriebsmittelrücklage“ 55 000 Euro p. a.).

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, die von der BKM geförderte Grundvariante könne ohne Umsetzung der zweiten Bauphase ihre beschriebene städtebauliche Funktion nicht erfüllen, widerspreche der Einschätzung und Beschlusslage des Haushaltsgesetzgebers und der Ansicht der Bundesregierung. Bereits das Fehlen des Wiederaufbaus des Kirchenschiffs drücke aus, dass nur Teile der städtebaulichen Funktion durch das Wiederaufbauvorhaben erzielt werden könnten. Entsprechend könne auch der Turm oder Turmaufbau symbolhaft die historischen Verwerfungen darstellen, für die dieser Ort sinnbildlich stehe. Darüber hinaus sei die städtebauliche Funktion nicht alleiniger oder zentraler Gegenstand

des Zuwendungszwecks gewesen. Die mit dem Wiederaufbau des Turms verfolgten Nutzungszwecke der Stiftung könnten mit dem Turm in der Grundvariante erfüllt werden. Eine Anfinanzierung durch Unterteilung in mehrere, für sich alleine nicht sinnbildende Bauabschnitte habe nicht stattgefunden.

Auch der Begriff der erweiterten Grundvariante impliziere nicht, dass das Vorhaben in seiner reduzierten Grundvariante kein abgeschlossenes Projekt gewesen wäre. Der Begriff sei einzig verwendet worden, um den Willen des Haushaltsgesetzgebers umzusetzen. Es sei sinnvoll und geboten gewesen, sich mit der Stiftung abzustimmen, um etwaige umfangreichere Maßnahmen auszuschließen, die zu weiterem Bedarf an öffentlichen Mitteln geführt hätten. Durch die gefundene Sprachregelung habe die BKM erwirkt, dass einerseits ohnehin für den Nutzungszweck dringend erforderliche Ausgaben wie beispielsweise für die Ausstellung berücksichtigt werden konnten, andererseits aber private Geldgeber nicht aus ihrer Verantwortung für die vollkommene Fertigstellung des Turms im Rahmen der zweiten Bauphase entlassen wurden.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass

- zum Zeitpunkt der Bewilligung die Gesamtfinanzierung des Projektes nicht gesichert war und
- es sich um eine zuwendungsrechtlich nicht gestattete Anfinanzierung gehandelt hat.

Er hat an anderer Stelle (Tz. 3, Rechtlicher Rahmen) darauf hingewiesen, dass Beschlüsse des Haushaltsgesetzgebers weder die Bewilligungsbehörde verpflichten, die veranschlagten Mittel auszugeben, solange die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, noch Ansprüche des Zuwendungsempfängers auf die veranschlagten Mittel begründen.

Die Gesamtfinanzierung des Projektes war zum Zeitpunkt der Bewilligung im Jahre 2017 nicht gesichert. Der Verweis von der BKM auf später veranschlagte Haushaltsmittel geht erkennbar fehl. Denn diese konnten zu diesem Zeitpunkt nicht vorausgesehen werden und waren durch die Wahl der Finanzierungsart „Festbetragsfinanzierung“ zum damaligen Zeitpunkt auch nicht beabsichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat lediglich darauf verwiesen, dass im Zuwendungsantrag nicht dargestellt worden ist, wie die Stiftung die zweite Bauphase finanzieren wollte. Diese Darstellung war eine der von der BKM geforderten Bewilligungsvoraussetzungen.¹⁴

Wir nehmen die Mitteilung der BKM zur Kenntnis, dass sie sich alle Finanzierungsnachweise habe vorlegen lassen und geprüft habe. Aus den übergebenen umfangreichen Unterlagen der BKM geht nicht hervor, dass sie diese geprüft hat. Viel entscheidender für die fehlende

¹⁴ Vgl. oben unter Tz. 2.1 „Antragstellung und Bewilligung der Zuwendung“.

Gesamtfinanzierung sind jedoch für den Bundesrechnungshof die Ausgaben, zu denen die BKM nicht Stellung genommen hat, nämlich die Ausgaben für die Stiftungsarbeit und die Ausstellung.

Anders als von der BKM dargestellt wird die Instandhaltungsrücklage im Antrag im vorgelegten Wirtschaftsplan nur als „Zuführung Rücklagen“ bezeichnet. Selbst wenn die entsprechende Rücklage dort ausgewiesen sein sollte, ist sie viel zu gering veranschlagt. Instandhaltungskosten werden üblicherweise in einem vereinfachten Verfahren nach der Formel „Wiederbeschaffungszeitwert des Gebäudes x 1,2 %“ ermittelt.¹⁵ Das ergibt bei angenommenen 40 Mio. Euro Baukosten für den Turm eine anfängliche und entsprechend den Baupreisindizes steigende jährliche Instandhaltungsrücklage von 480 000 Euro. Selbst ein Achtel dieser Summe ist höher als die angenommenen Rücklagen insgesamt.

Das Kirchenschiff war zu keiner Zeit Bestandteil des Antrags noch für die die Silhouette der Stadt prägende Funktion des Bauwerks entscheidend. Dies hat die BKM in ihrer „Sprachregelung“ mit der Stiftung zum Ergänzungsantrag selbst herausgestellt.¹⁶ Die BKM hat im Übrigen den Haushaltsgesetzgeber entsprechend dieser Sprachregelung informiert. Wie bereits erwähnt, ist es Aufgabe des Ressorts, den Willen des Haushaltsgesetzgebers rechtskonform umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof weist die BKM abschließend und zusammenfassend darauf hin, dass sie Zuwendungen auch bei Festbetragsfinanzierungen erst bewilligen darf, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Dazu muss sich die BKM insbesondere Gewissheit darüber verschaffen, dass

- die Eigenmittel beim Zuwendungsempfänger vorhanden und nachgewiesen sind,
- noch fehlende Eigenmittel hinreichend gesichert zugesagt sind und
- der Zuwendungsempfänger seinen laufenden Betrieb finanzieren kann.

2.3 Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers

Rechtlicher Rahmen

Zuwendungen dürfen nur Empfängern bewilligt werden, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Bei ihnen muss eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheinen, sie müssen in der Lage sein, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen und sie müssen in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlagen bieten.¹⁷ Die Vorschrift gilt auch bei Projektförderung.¹⁸ Der

¹⁵ Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr. 7/2009, Seite 21 ff., Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST).

¹⁶ Vgl. Sachverhaltsdarstellung unter Tz. 3.3.

¹⁷ VV Nummer 1.2 zu § 44 BHO.

¹⁸ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Dezember 2019, D II Rn 25.

Antragsteller muss in der Lage sein, seinen Eigenanteil zu finanzieren. Auskünfte hierüber geben können beispielsweise der von einer Wirtschaftsprüfung bestätigte Jahresabschluss, die Hausbank (Umsätze auf den Geschäftskonten) oder eine Wirtschaftsauskunftei.¹⁹ Der notwendige Umfang der Prüfung hängt vom Einzelfall ab. Bei erstmaliger Förderung mit bisher nicht bekanntem Antragsteller ist in der Regel eine umfassende Prüfung erforderlich. Nur bei Antragstellern, die als solide bekannt sind, ist eine Bonitätsprüfung entbehrlich.²⁰

Sachverhalt

Die BKM hatte im Jahr 2013 auf Wunsch des BMF „*als Signal an die Spender*“ rund 400 000 Euro aus einem Denkmalschutzprogramm für den Wiederaufbau der Garnisonkirche zusammen mit dem Land Brandenburg bewilligt. Bei der Verwendungsnachweisprüfung beanstandete die zuständige Landesbehörde einen Verstoß gegen Mitteilungspflichten. Die Stiftung habe unterlassen, dem Land oder dem Bund gegenüber anzuzeigen, dass es durch den Verzicht auf eine beantragte Maßnahme die dafür eingesparten Mittel für eine andere nicht beantragte Maßnahme verwendet hatte. Die Landesbehörde machte die Stiftung darauf aufmerksam, dass das Vergehen auch mit der Rückforderung der Zuwendungssumme hätte sanktioniert werden können. Sie informierte die BKM über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung.

Die BKM ging auf diesen Sachverhalt in ihrem Prüfvermerk zur Bewilligung der Zuwendung, die Gegenstand dieser Mitteilung ist, nicht ein. Sie bemerkte zu vorangegangenen Förderungen zusammenfassend, dass die ordnungsgemäße Verwendung dieser Mittel bestätigt worden sei.

Die BKM prüfte die wirtschaftliche Situation des Zuwendungsempfängers und die Ausgaben des laufenden Betriebs und deren Finanzierung nicht. Sie begründete dies damit, dass es sich um eine Projektförderung handle. Ihre Aufgabe sei sicherzustellen, dass die Stiftung ihre Eigenmittel (einschließlich der Spenden) tatsächlich erbringt. Dazu seien Belege angefordert und vorgelegt worden. Die BKM habe bisher keine Anhaltspunkte gesehen, wegen des relativ geringen Stiftungskapitals von 635 000 Euro an der Zuverlässigkeit der Stiftung zu zweifeln. Als Zuwendungsstiftung sei die Stiftung neben den Erträgen aus dem Stiftungsvermögen auf Zuwendungen, Spenden, Zuschüsse und sonstigen Einnahmen zur Erfüllung des Stiftungszweckes angewiesen.

Es ist nicht bekannt, wie die Stiftung ihr Vermögen anlegt. Die BKM hat zum Zeitpunkt der Antragstellung/Bewilligung keine entsprechenden Unterlagen über die Vermögensverhältnisse von der Stiftung angefordert. Sie begründete dies u. a. mit deren rechtlicher Stellung als kirchliche Stiftung. Solche Stiftungen seien nur gegenüber der kirchlichen Stiftungsaufsicht rechenschaftspflichtig.

¹⁹ Dittrich, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 12.1 zu § 44 BHO.

²⁰ Dittrich, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 12.3 zu § 44 BHO.

Würdigung

Die BKM beachtete nicht die Regelungen des Zuwendungsrechts, weil sie die Zuverlässigkeit der Stiftung nicht ausreichend prüfte. Anhaltspunkte dafür hatte BKM bereits durch den Hinweis im Verwendungsnachweis der Landesbehörde zur Förderung aus Denkmalschutzmitteln. Aber auch unabhängig davon hätte sie sich mit der Frage der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers intensiver auseinandersetzen müssen.

Die BKM hätte die Vermögenssituation der Stiftung aufklären müssen. Zumindest hätte sie sich die Ergebnisse der Jahresabschlüsse und Auskünfte der Banken vorlegen lassen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat von der BKM erwartet, sich auch bei Projektförderungen Unterlagen über die finanzielle Leistungsfähigkeit von Zuwendungsempfängern vorlegen zu lassen, die ihre Zuverlässigkeit noch nicht unter Beweis gestellt haben. Dazu können beispielsweise Bankauskünfte über die Kreditfähigkeit eines Zuwendungsempfängers gehören. Dies gilt besonders in den Fällen, in denen Zuwendungsempfänger, bezogen auf Fördergegenstand, -höhe und -zeitraum, über kein ausreichendes Kapital verfügen. Da die Stiftung hier als Zuwendungsempfänger auftritt, überzeugt das Argument nicht, sie sei nur gegenüber der kirchlichen Aufsicht rechenschaftspflichtig.

Stellungnahme der BKM

Die BKM habe die ordnungsgemäße Geschäftsführung der kirchlichen Stiftung geprüft. Der Geschäftsführer sei Diplom-Betriebswirt mit mehrjähriger Berufserfahrung als Geschäftsführer. Auch das Kuratorium bestehe aus exponierten Persönlichkeiten unter anderem der Wirtschaft. Auch die vom Bundesrechnungshof beanstandete Verwendungsnachweisprüfung habe im Ergebnis die ordnungsgemäße Verwendung bestätigt.

Die BKM habe berücksichtigen dürfen, dass die im Jahr 2008 gegründete Stiftung zum Zeitpunkt der Bewilligung bereits neun Jahre bestand. Sie war offensichtlich in der Lage, ihren laufenden Betrieb zu finanzieren. Darüber hinaus habe die Stiftung in diesem Zeitraum nennenswert Spenden im achtstelligen Bereich für den Wiederaufbau der Garnisonkirche eingeworben.

Ergänzend habe sich die BKM vor der Erteilung der Ergänzungsbewilligung unter anderem den letzten geprüften Jahresabschluss vorlegen lassen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft habe keine Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses erhoben. Sie habe bescheinigt, dass das Stiftungsvermögen erhalten und die Stiftungsmittel satzungsgemäß verwendet worden seien. Auch die zuständige kirchliche Stiftungsaufsicht habe keine Einwände erhoben. Ein einmalig, versehentlich und vorübergehend doppelt verbuchter Spendenteil sei nicht geeignet, die Zuverlässigkeit der Stiftung grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Auch die Beanstandung in einem früheren Förderfall biete keinerlei Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit der Stiftung.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, dass die BKM die Zuverlässigkeit der Stiftung nicht ausreichend geprüft hat. Erst auf Betreiben des Bundesrechnungshofes hat sich die BKM Unterlagen über den letzten geprüften Jahresabschluss vorlegen lassen. Vier Jahre nach der Erstbewilligung kann der Bundesrechnungshof darin keine ordnungsgemäße Zuverlässigkeitsprüfung erkennen. Hätte die BKM sich diese Unterlagen im Jahr 2017 vorlegen lassen, hätte sie auch beurteilen können, ob

- die Stiftung über ausreichende Mittel für ihre Arbeit verfügt und
- die Gesamtfinanzierung des Projektes als gesichert erscheint.

Auch das geringe Stiftungskapital nahm die BKM nicht zum Anlass für eine vertiefte Prüfung.

Der Bundesrechnungshof sieht auch weiterhin in dem Verwendungsnachweis der Landesbehörde einen Hinweis, den die BKM bei ihrer Beurteilung hätte stärker berücksichtigen müssen. Dies gilt auch für die doppelt verbuchte Spende, die im Übrigen erst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes aufgedeckt und von der Stiftung/BKM zugestanden wurde. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte der BKM dies bei einer „lückenlosen“ Prüfung der Spendennachweise auffallen können.²¹

Der Bundesrechnungshof hält zusammenfassend und abschließend fest, dass die BKM auch bei Festbetragsfinanzierungen die Zuverlässigkeit von Zuwendungsempfängern eingehend und kritisch prüfen muss. Dazu gehören insbesondere

- die Aufklärung der Vermögenssituation des Zuwendungsempfängers. Dazu sind zwingend die Ergebnisse von Jahresabschlüssen, Prüfungsberichte dazu und Auskünfte der Banken einzuholen;
- die Beurteilung, ob der Zuwendungsempfänger, bezogen auf Fördergegenstand, -höhe und -zeitraum, über ausreichendes Kapital verfügt bzw. verfügen kann.

2.4 Untersuchung von Varianten der Bauausführung

Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige Bauverwaltung zu beteiligen, wenn die vorgesehenen Zuwendungen von Bund und Ländern zusammen 6 Mio. Euro übersteigen.²² Die Bauverwaltung soll durch die Bewilligungsbehörde an den für die Antragstellung erforderlichen Vorbesprechungen – insbesondere bei der Beurteilung der Vorentwurfsplanung, den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zur Klärung baufachlicher Fragen –

²¹ Vgl. Stellungnahme der BKM unter Nummer 2.2.

²² VV Nummer 6.1 zu § 44 BHO. Zum Zeitpunkt der Antragstellung und Bewilligung der Zuwendung im Jahr 2017 lag die Wertgrenze noch bei 1 Mio. Euro.

beteiligt werden.²³ Die Bauverwaltung bestimmt die Art und den Umfang der für das Bewilligungsverfahren einzureichenden Antrags- und Bauunterlagen. Dazu zählen Varianten zur Bedarfsdeckung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Vorentwurfs- und/oder Entwurfszeichnungen einschließlich der Untersuchung von alternativen Lösungsmöglichkeiten.²⁴

Bei einem Wiederaufbau sind keine denkmalpflegerischen Auflagen über die Art der Ausführung zu beachten.

Sachverhalt

Die Stiftung stand bei Antragstellung unter erheblichem Zeitdruck, da die Baugenehmigung der Stadt Potsdam zu erlöschen drohte.²⁵ Um Zeit zu sparen, hat daher die BKM die Bauverwaltung erst eingeschaltet, als der Zuwendungsantrag bereits vorlag. Die Bauverwaltung hat somit die Unterlagen erst im Bewilligungsverfahren geprüft. Bei der Vorbereitung des Antrags war sie nicht beteiligt worden.

Die Stiftung hat keine Varianten beispielsweise zur Bauausführung untersucht. So werden die Mauerwerkswände in traditioneller Maurertechnik ausgeführt: *„Das betrifft nicht nur die massiven Wände, die im sogenannten Festungsverband gemauert werden. Auch alle Öffnungen und ihre Überwölbungen werden traditionell hergestellt. Gleiches gilt für alle Vor- und Rücksprünge (Gewände, Pilaster, Gesimse) und für die Fugen-Vertiefungen der Bossierung am Portal.“* Für die Herstellung des Turms werden rund 2,3 Mio. Ziegelsteine benötigt. Ein Vergleich mit anderen Ausführungsarten (z. B. Stahl, Stahlbeton) ist nicht dokumentiert. Bedeutende Wiederaufbauprojekte wie beispielsweise das Humboldt-Forum in Berlin wurden nicht in traditioneller Maurertechnik errichtet.

Die BKM wie die Bauverwaltung forderten von der Stiftung keine Darstellung von Ausführungsvarianten. Im Koordinierungsgespräch begründeten sie dies damit, dass die typischerweise für Verwaltungsgebäude geforderte Variantenuntersuchung zur Bedarfsdeckung (Kauf, Miete, PPP, Neubau oder Erweiterung) hier angesichts der vorgegebenen Nutzung nicht relevant sei. Einschlägig seien hier nur Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich der Abwägung der Kosten und Nutzen bei den zugrunde liegenden Konzeptionen und daraus hervorgehenden Maßnahmen.

²³ Baufachliche Ergänzungsbestimmungen (ZBau) Nummer 4.

²⁴ ZBau Nummer 6.

²⁵ Gem. § 73 Absatz 1 Brandenburgische Bauordnung beträgt die Geltungsdauer der Baugenehmigung sechs Jahre. Die Baugenehmigung erlischt nicht, wenn das Vorhaben innerhalb der Frist nach Satz 1 begonnen worden und spätestens ein Jahr nach Ablauf der Frist die Aufnahme der Nutzung angezeigt worden ist. Die Baugenehmigung erteilte die Stadt Potsdam am 29. Juli 2013. Bei einem Baubeginn im Jahr 2017 hätte somit im Jahr 2020 der Turm genutzt werden müssen. Die Stiftung erhielt am 5. Februar 2019 auf ihren Antrag hin eine erneute Baugenehmigung der Stadt Potsdam.

Würdigung

Die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens ist grundsätzlich unter Betrachtung mehrerer Varianten zu untersuchen. Wenn der Zuwendungsempfänger dies nicht untersucht, muss der Zuwendungsgeber es nachfordern.

Die Bauverwaltung war entgegen der Vorgaben der Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) nicht an der Planung und Antragstellung beteiligt worden. Die Stiftung selbst hat keine Varianten zur Bauausführung untersucht. Die BKM hätte mit Unterstützung der Bauverwaltung dafür sorgen müssen, dass die Stiftung klärt, welche Art der Bauausführung wirtschaftlich ist. Eine solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hätte auch im Interesse der Stiftung gelegen, insbesondere weil erwartete Spenden ausblieben.

Der Bundesrechnungshof hat die BKM und die Bauverwaltung gebeten, auch bei Zuwendungen für Wiederaufbauten darauf zu achten, dass Ausführungsvarianten untersucht werden und die wirtschaftliche Lösung gewählt wird.

Stellungnahme der BKM

Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofs sei die Bauverwaltung seit dem Jahr 2010 in das Projekt eingebunden. Die zuständige Oberste Technische Instanz habe die Bauverwaltung bereits im Jahr 2016 gebeten, die Stiftung beratend zu unterstützen. Bei einer ersten Bewilligung von Mitteln für das Bauvorhaben im Jahr 2011 durch das Land Brandenburg sei ein VOF-Verfahren²⁶ durchgeführt worden, in dessen Rahmen auch Varianten untersucht worden seien. Die Lösungsvorschläge seien anhand von wirtschaftlichen und gestalterischen Zuschlagskriterien bewertet worden.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht den Zeitpunkt der Beteiligung der Bauverwaltung weiterhin als zu spät an. Die Beteiligung der Bauverwaltung in einem früheren Verfahren, in einem anderen Projektstadium und in einer Landesförderung ist nicht maßgeblich für das jetzige Verfahren. Die Bauverwaltung selbst hat bezüglich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch nicht auf ihre frühere Beteiligung bei der Landesförderung verwiesen.

Unabhängig davon geht es dem Bundesrechnungshof in diesem Punkt vor allem darum, die fehlende Prüfung der Ausführungsalternativen zu bemängeln. Auch der BKM ist bekannt, dass die Durchführung eines VOF-Verfahrens sechs Jahre vor Beantragung/Bewilligung einer Zuwendung nicht eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO ersetzt. Sie bzw. die Bauverwaltung hat versäumt, eine Betrachtung von Ausführungsalternativen rechtzeitig von

²⁶ Die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) regelte bis zum 18. April 2016 die Ausschreibung und Vergabe von freiberuflichen Leistungen durch öffentliche Auftraggeber in Deutschland. Darunter fallen neben Architekten- oder Ingenieurleistungen auch Leistungen im Rahmen der Kunst am Bau.

der Stiftung einzufordern. Es liegt auf der Hand, dass es für die Ausführung des Bauvorhabens weitere Alternativen gab als die gewählte Bauweise mit Ziegelbausteinen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zusammenfassend und abschließend, dass die BKM mit der Bauverwaltung auch bei Zuwendungen für Wiederaufbauten darauf achtet, dass Ausführungsvarianten untersucht werden und die wirtschaftlichste Lösung gefördert wird.

3 Entwicklung des Bauvorhabens nach der Bewilligung

Rechtlicher Rahmen

Zuwendungen dürfen nur veranschlagt und bewilligt werden, wenn das Bundesinteresse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.²⁷ Diese Regelung konkretisiert die allgemeinen Grundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6, 7 BHO), wonach Bundesmittel nur insoweit eingesetzt werden dürfen, als sie unumgänglich sind.²⁸ Zuwendungen stellen eine nachrangige Hilfe dar (Subsidiaritätsgrundsatz). Sie haben nur ergänzenden Charakter.

Im Bundeshaushalt veranschlagte Mittel berechtigen die Bewilligungsbehörde nur nach zuwendungsrechtlicher Prüfung, Zuwendungen bis zur veranschlagten Höhe zu gewähren. Eine Verpflichtung der Bewilligungsbehörde ergibt sich aus der Veranschlagung nicht. Die Veranschlagung begründet auch keine Ansprüche des Zuwendungsempfängers auf die veranschlagten Mittel.²⁹

Die Fördermittel werden zur Erfüllung der eigenen Aufgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt. Er hat ein unmittelbares Eigeninteresse an der Wahrnehmung dieser Aufgaben. Daher ist es interessengerecht, wenn von ihm gefordert wird, zunächst alle verfügbaren Eigenmittel oder Mittel Dritter einzusetzen.³⁰

Eine Nachbewilligung von Fördermitteln ist grundsätzlich nur bei einer Erweiterung des Projektumfangs gerechtfertigt. Die Nachbewilligung einer Zuwendung liegt im Ermessen des Zuwendungsgebers. Er muss insbesondere die Notwendigkeit und Angemessenheit der Nachbewilligung prüfen und bestätigen.³¹ Bei einer Festbetragsfinanzierung kommen Minder Ausgaben und Mehreinnahmen dem Bund nicht zugute. Diese Vorteile verbleiben beim Zuwendungsempfänger. Wählt der Zuwendungsgeber diese Finanzierungsart, muss er bei einer Nachbewilligung sein Ermessen besonders restriktiv ausüben.

²⁷ § 23 BHO und § 44 BHO.

²⁸ Mayer in Scheller/Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 23 BHO Rn 25.

²⁹ Scheunert in Scheller/Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 3 BHO Rn 8 ff.

³⁰ Dittrich, Kommentar zu § 23 BHO, Tz. 6.1.

³¹ VV Nummer 3.3 zu § 44 BHO.

Soweit wegen ungenauer Schätzungen oder wegen geringerer Einnahmen Finanzierungslücken entstehen, scheidet eine Nachbewilligung grundsätzlich aus. Das gilt insbesondere dann, wenn die Festbetragsfinanzierung im Sinne einer Budgetierung auf niedrigem Niveau bewilligt worden ist. Sonst würde der Zuwendungsempfänger die Vorteile der Festbetragsfinanzierung für sich nutzen, die Risiken aber auf den Bund abwälzen. Bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern, die alle Eigenmittel eingesetzt haben, kann allerdings ein faktischer Zwang zur Nachbewilligung entstehen, wenn andernfalls eine Förderruine droht.³²

3.1 Bereitstellung weiterer Fördermittel im Bundeshaushalt

Die BKM hat im Zuwendungsbescheid 2017 die zuwendungsfähigen Ausgaben auf 25,7 Mio. Euro und die Gesamtausgaben für die Grundvariante mit 27,5 Mio. Euro festgesetzt.³³

Kurz nach Baubeginn kam es zu Schwierigkeiten bei der Gründung des Bauwerks. Im Sachbericht zum Zwischennachweis 2018 ging die Stiftung in diesem Zusammenhang von einer Bauverzögerung von bis zu 9,5 Monaten aus, die sie bisher nicht habe kompensieren können.

Die BKM kommunizierte in den Verhandlungen zum Haushaltsplan 2020 Mehrausgaben von 4,7 Mio. Euro für die Grundvariante des Turms auf Basis von Schätzungen der Stiftung. Sie ging jetzt von zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für die Grundvariante von 30,4 Mio. Euro³⁴ aus. In diesem Betrag sollten Risiken aus weiteren Vergaben und noch nicht anerkannten Leistungen enthalten sein. Die 4,7 Mio. Euro entsprachen allerdings nicht dem möglichen Finanzierungsmehrbedarf: BKM erwähnte nicht, dass die Stiftung regelmäßig in ihren Quartalsberichten bestätigt hatte, über ausreichende Mittel zur Finanzierung aller nach der Bewilligung im Jahr 2017 entstandenen Mehrausgaben zu verfügen. Sie berücksichtigte auch nicht die Verwendung der von der Stiftung laut Zuwendungsbescheid 2017 vorgehaltenen 1 Mio. Euro für eventuelle Ausgabensteigerungen.³⁵

Im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2020 sah die BKM im Ergebnis 6 Mio. Euro für Mehrausgaben für die Garnisonkirche vor. Sie begründete die „*vorsorgliche Ermächtigung*“ u. a. damit, dass sie „*damit rechne, die Stiftung werde Ausgabensteigerungen geltend machen.*“ Nur so sei der Zuwendungszweck zu erreichen, also die volle Nutzungsmöglichkeit als Ort der Friedens- und Versöhnungsarbeit im Sinne der Grundvariante.³⁶ Einen höheren Einsatz von Stiftungsmitteln zog sie bei ihren Überlegungen nicht in Betracht.

Mit der Stiftung besprach die BKM, sie wolle prüfen, inwieweit bislang abgelehnte Ausgaben anerkannt werden könnten und ob weitere Ausgaben, die bislang für die 2. Bauphase

³² Vgl. oben unter Tz. 2 „Rechtlicher Rahmen“.

³³ Vgl. oben Tz. 2.2., Beträge hier aufgerundet.

³⁴ Zuwendungsfähige Gesamtausgaben 25,7 Mio. Euro (siehe Tabelle 1) + Mehrausgaben von 4,7 Mio. Euro = 30,4 Mio. Euro.

³⁵ Vgl. Tz. 2.2.

³⁶ Bundestagsdrucksache 19/11757 vom 12. Juli 2019.

vorgesehen waren, der Grundvariante zugeordnet werden können oder müssen. Die Stiftung schlug ihrerseits der BKM vor, zur 2. Bauphase Dritten gegenüber allgemein von *Bauelementen zur Vollendung des Turms* zu sprechen, statt konkret Turmhaube, Schmuckelemente der Fassade, Glocken und Glockenspiel zu benennen.

Im Bundeshaushalt 2020 sind für den Wiederaufbau der Garnisonkirche im Ergebnis 8,25 Mio. Euro eingestellt worden. 6 Mio. Euro sind vorgesehen für Mehrausgaben für die Grundvariante. Zusätzliche 2,25 Mio. Euro sind in der Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2020 für die Turmhaube beschlossen worden.

Im Juli 2020 verneinte die BKM die Frage, ob der Bund für den Bundeshaushalt 2021 plane, über die bereits veranschlagten Mittel hinaus weitere Mittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche bereitzustellen.³⁷

Im Vorfeld der Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2021 machte die Stiftung gegenüber der BKM und dem BMF weitere Mehrausgaben aus aktuellen Vergaben für die Grundvariante geltend. Insgesamt rechnete sie mit einem weiteren Mehrbedarf von rund 3 Mio. Euro. Die Stiftung erläuterte nicht, ob sie für diese Mehrausgaben weitere Stiftungsmittel einsetzen kann oder will.

Die BKM und das BMF machten sich die Überlegungen der Stiftung zu eigen. Um nicht „*dauernd nachbewilligen zu müssen*“ seien sie bereit, weitere 4,5 Mio. Euro für den Wiederaufbau der Garnisonkirche im Bundeshaushalt 2021 einzustellen. Zur Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses für den Bundeshaushalt 2021 brachte das BMF eine Vorlage ein, um weitere 4,5 Mio. Euro als „*zusätzliche Mittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche*“ bei der BKM einzustellen. Der Haushaltsausschuss genehmigte die Vorlage. Eine Beteiligung der Stiftung an den Mehrausgaben strebte die BKM auch jetzt nicht an, obwohl die Quartalsberichte nach wie vor die Bestätigung enthielten, die Stiftung verfüge über ausreichende Mittel zur Finanzierung aller nach der Bewilligung im Jahr 2017 entstandenen Mehrausgaben. Später erklärte die Stiftung dazu, diese standardmäßige Bestätigung sei „*durch handschriftliche Hinweise auf den Quartalsberichten 01/2020 und 02/2020 mit Verweis auf die ausstehenden Klärungen zu den vom Deutschen Bundestag zusätzlich beschlossenen Mitteln relativiert.*“

3.2 Entwicklung der Spendeneinnahmen

Mehrfach, zuerst im Mai 2018, forderte die BKM von der Stiftung eine einheitliche, widerspruchsfreie Darstellung und Prognose zu den Spendeneinnahmen an. Die Stiftung berichtete der BKM in vierteljährlichen Quartalsberichten und regelmäßig stattfindenden baubegleitenden Besprechungen u. a. über die Entwicklung der Spendeneinnahmen.

³⁷ Bundestagsdrucksache 19/21248.

Der Bundesrechnungshof hat die Informationen zu den Stiftungsmitteln ausgewertet, die die Stiftung der BKM gegeben hat, und das Ergebnis in folgender Tabelle 2 zusammengefasst:

Tabelle 2

Finanzierungs-/Spendenübersicht vom Zuwendungsbescheid 2017 bis März 2021

Gegenstand	Zuwendungs- bescheid Oktober 2017 Euro	Dezember 2018 Euro	Dezember 2019 Euro	Ergänzungs- bescheid September 2020 Euro	Mit 4,5 Mio. Euro aus HH 2021 Euro
Stiftungsmittel gesamt	15.500.000	17.419.126	20.338.000	15.500.000	15.500.000
Zuwendung BKM	12.000.000	12.000.000	12.000.000	20.250.000	24.750.000
Ausgaben Grundvariante / erw. GV	27.500.000	29.419.126	30.700.000	35.750.000	40.250.000
(Förderung Bundeswehr zur Ausstellung)				(350.000)	(350.000)
Gesamtausgaben (Grundvariante 2. Bauphase	35.700.000	39.419.126	40.500.000	40.500.000	44.000.000
Differenz Ausgaben Grundvariante / erw. Grundvariante zu Gesamtausgaben	8.200.000	10.000.000	9.700.000	4.400.000	3.400.000

Quelle: BKM, Berechnung/Darstellung Bundesrechnungshof

Der Tabelle 2 ist unter anderem zu entnehmen, dass

- die Stiftungsmittel im Ergänzungsantrag 2020 genauso hoch angegeben sind wie im Zuwendungsbescheid 2017 (15,5 Mio. Euro),
- zwischenzeitlich die Stiftung mehr Stiftungsmittel angab, danach war der Bestand Ende des Jahres 2019 mit 20,338 Mio. Euro am höchsten,
- die Stiftungsmittel immer genauso hoch angegeben waren wie die Differenz zwischen den Bundesmitteln und der jeweiligen Gesamtausgabenprognose.

Die BKM vermutete zu letzterem, dass die Stiftung nur den benötigten Eigenmittelbetrag angegeben habe, aber noch mehr Spenden verfügbar seien. Noch im Februar 2020 hatte BKM von der Stiftung eine deutliche Trennung von Bau- und Stiftungsfinanzierung gefordert, auch in der öffentlichen Darstellung.

Die BKM forderte von der Stiftung seit der Bewilligung der Zuwendung im Jahr 2017 keine Nachweise über die Spendeneinnahmen und erhielt sie auch nicht. Sie erklärte dies gegenüber dem Bundesrechnungshof damit, dass die Stiftung den Spendern gegenüber

Vertraulichkeit hinsichtlich ihrer Namen und deren Spendenbeiträge zugesichert habe. Entsprechend seien auch keinerlei Unterlagen mehr übersandt worden. Entscheidend für die BKM sei, dass die im Zuwendungsbescheid 2017 aufgeführten Stiftungsmittel in die Finanzierung der Grundvariante eingebracht werden. Dieser Gesamtbetrag von ca. 15,5 Mio. Euro stehe ohne Einschränkungen zur Verfügung.

Im März 2021 bestätigte die BKM gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass die Stiftung mit den zusätzlich im Bundeshaushalt 2021 veranschlagten Mitteln von 4,5 Mio. Euro die Differenz von 3,4 Mio. Euro³⁸ zum Vollausbau des Turms (Bauphase 2) finanzieren könne. Die Stiftung habe ihr mitgeteilt, dass sie über Stiftungsmittel von 3,6 Mio. Euro verfüge. Allerdings müsse mit diesem Betrag auch die laufende Stiftungsarbeit finanziert werden. Was sie für die Stiftungsarbeit benötigt, gab die Stiftung bis zu diesem Zeitpunkt nicht an. Die BKM fragte auch nicht nach.

Die BKM ist der Bitte des Bundesrechnungshofes, sich die Spendeneinnahmen von der Stiftung belegen zu lassen, nicht vollständig nachgekommen. Sie bat die Stiftung nur um Auskunft. Daraufhin teilte die Stiftung mit, dass sie zwar über Stiftungsmittel von nunmehr 4,2 Mio. Euro verfüge. Diese stünden wegen anderer Zweckbindungen jedoch nicht für den Turmbau zur Verfügung. Allein für die Stiftungsarbeit benötige sie aus diesen Spenden insgesamt 2,4 Mio. Euro.

Danach stehen, anders als die BKM gegenüber dem Bundesrechnungshof noch im März 2021 mitgeteilt hat, der Stiftung zurzeit keine eigenen Mittel zur Verfügung, um mit den zusätzlich im Bundeshaushalt 2021 veranschlagten 4,5 Mio. Euro den Turm vollenden zu können. Wie die Stiftung den gesamten Turm fertigstellen will, erläuterte sie nicht.

Mehrfach beantwortete die BKM auch parlamentarische Anfragen zum Spendenstand. Diese Angaben hat der Bundesrechnungshof in nachfolgender Tabelle 3 zusammengefasst:

Tabelle 3

Antworten von BKM auf parlamentarische Anfragen zum Spendenstand

Zeitpunkt Monat/Jahr	Beträge in Euro
September 2018	2 410 000
September 2019	8 662 000 für Grundvariante und 4 838 000 (für 2. Bauphase)
Februar 2020 und Mai 2020	912 000 (Sachspenden) und 5 700 000 (Geldspenden)
Juli 2020	8 900 000 (Eigenmittel) und 6 600 000 (Spenden)
Oktober 2020	912 000 (Sachspenden) und 5 700 000 (Geldspenden)

Quelle: BKM/Darstellung Bundesrechnungshof

³⁸ Letzte Spalte Tabelle 2.

Auf Nachfrage aus dem Parlament, ob der Spendenstand vom September 2019 auf Oktober 2020 gesunken sei, erklärte die BKM, dass die für die Grundvariante vorgesehenen Spenden sich nicht verändert hätten. Bei den Anfragen seien lediglich unterschiedliche Teilbeträge aus dem Finanzierungsplan addiert und angegeben worden. Warum die BKM diese Darstellungsweise gewählt hatte, begründete sie gegenüber dem Parlament nicht und verneinte, dass die Stiftung eine Spendenprognose aufstellen müsse.

3.3 Ergänzungsantrag der Stiftung und beabsichtigte Nachbewilligung durch BKM

Die BKM schlug der Stiftung folgende *Sprachregelung* für den Antrag auf Bewilligung der im Bundeshaushalt 2020 eingestellten Mittel vor (Ergänzungsantrag 2020): „*Aus der ursprünglichen Intention, mit dem Wiederaufbau des Turms an die historische Stadtsilhouette anzuknüpfen, könne gefolgert werden: Mit der Grundvariante sei ursprünglich nur der Wiederaufbau bis etwa 60 m Höhe ohne den barocken Turmaufbau, der ca. 2,2 Mio. Euro kosten werde, vorgesehen. Ohne den prägenden Turmaufbau fehle allerdings beim Wiederaufbau des Turms ein entscheidendes Element. Danach sei es mit den zusätzlichen vom Haushaltsausschuss beschlossenen Mitteln von 2,25 Mio. Euro möglich, im Rahmen der Grundvariante und der BKM-Förderung den Wiederaufbau des Turms in seinem Silhouette-prägenden Umfang abzuschließen.*“ Den Fördergegenstand für den Ergänzungsantrag bezeichnete BKM fortan als *erweiterte Grundvariante*.

Die Stiftung stellte den Ergänzungsantrag im September 2020 mit der mit der BKM vereinbarten *Sprachregelung*. Einen höheren Einsatz von Stiftungsmitteln untersuchte und verlangte die BKM nicht. Des Weiteren blieben der Erläuterungsbericht zu den Baumaßnahmen und der Wirtschaftsplan über die Folgenutzung mit den Ausgabeansätzen aus dem Jahr 2017 unverändert. Die BKM verlangte von der Stiftung wie bereits beim Zuwendungsbescheid 2017 keine Erklärung, wie und mit welchen Stiftungsmitteln sie die Bauphase 2 zeitnah fertigstellen kann.

Tabelle 4 gibt eine Übersicht über die Finanzierungsbestandteile im Ergänzungsantrag 2020 zur *erweiterten Grundvariante*.

Tabelle 4

Finanzierungsübersicht Ergänzungsantrag 2020 über die erweiterte Grundvariante mit An- merkungen des Bundesrechnungshofes³⁹

	Leistungen Stand: 15. September 2020 Basis Ausgabenstand: 24. August 2020	Alle Beträge Brutto in Euro	Anmerkungen Bundesrechnungshof
A	Grundvariante (GV) nur zuwendungsfähige Ausgaben lt. Zuwendungsbescheid 2017 (ZB 2017)	25 661 583	
B	Mehrausgaben für GV, angefallen seit ZB 2017	4 684 609	Davon 141 211 Euro Planungsleistungen für ursprünglich 2. Bauphase = 4 543 398 Euro reine Mehrausgaben für Grundvariante
C	Projektsteuerungsleistungen, nicht anerkannt und zusätzlich erforderlich	1 169 509	Davon 750 000 im ZB 2017 nicht anerkannte Projektsteuerungsleistungen, Rest für ursprüngliche 2. Bauphase
D	Ausgaben Ausstellung	683 000	Nicht im ZB 2017 enthaltene Ausgaben, darunter Honorare, keine Bauausgaben
E	Weitere Mehrausgaben	1 290 606	Ausschließlich im Zusammenhang mit Turmhaube (ursprünglich 2. Bauphase)
F	Mehrbedarf Turmhaube	2 259 695	Ursprünglich 2. Bauphase, Beschluss Haushaltsausschuss
G	Gesamtausgaben erweiterte GV	35 749 001	8,25 Mio. Euro Differenz zu 27,5 Mio. Euro Gesamtausgaben aus ZB 2017
H	Davon Bundesmittel	20 250 000	
I	Davon Stiftungsmittel	15 500 000	Gerundet, vgl. ZB 2017

Quelle: Stiftung/BKM, Darstellung Bundesrechnungshof

Der Tabelle 4 ist u. a. zu entnehmen, dass

- 4,543 Mio. Euro auf Mehrausgaben aus Ausgabesteigerungen der Grundvariante entfallen (reine Mehrausgaben Grundvariante, Buchstabe B Anmerkung Bundesrechnungshof),
- die restlichen Ausgaben für die Bauphase 2 und ursprünglich nicht anerkannte Projektsteuerungsleistungen sowie die im Zuwendungsbescheid 2017 nicht enthaltenen Ausstellungsausgaben vorgesehen sind (Buchstaben B-F),

³⁹ Die im Ergänzungsantrag enthaltenen „Kosten Ausstellung Komplementärfinanzierung durch Bundesministerium der Verteidigung“ von 350 000 Euro sind hier nicht mit aufgeführt worden, vgl. Bundeshaushalt 2021 des Bundesministeriums der Verteidigung, Kapitel 1410 (Sonstige Bewilligungen) Titel 68603 (Förderung wissenschaftlicher, kultureller und sonstiger Einrichtungen durch die Bundeswehr sowie Mitgliedsbeiträge) unter Nummer 10 (Zuschuss Garnisonkirche Potsdam).

- die Stiftung nicht mehr Eigenmittel einbringen muss als bereits im Zuwendungsbescheid 2017 vorgesehen (Buchstabe I).

Die BKM hat den Ergänzungsantrag der Stiftung über 8,25 Mio. Euro intern positiv bewertet. Ohne die ausstehenden Bewilligungen sei eine Fertigstellung des Turms nicht möglich. Wegen der fehlenden Finanzierungssicherheit drohe ein Baustopp mit unwirtschaftlichen Ergebnissen. Ein Projektabbruch mit Einstellung der Bauarbeiten sei unausweichlich. Außerdem werde sie prüfen, die im Bundeshaushalt 2021 veranschlagten Mittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche ebenfalls zu bewilligen. Es gelte, ein aus öffentlichen Mitteln mitgefördertes und vom Parlament in mehreren Beschlüssen gewolltes, herausragendes Bauwerk zu vollenden.

Die haushaltsmäßige Anerkennung für die im Bundeshaushalt 2020 vorgesehenen 8,25 Mio. Euro erteilte das BMF im März 2021. Darin erkannte es die Ausstellungsausgaben in Höhe von 683 000 Euro nicht an, da es sich um keine Bauausgaben handele.

Die BKM macht in ihrer Stellungnahme vom Mai 2021 gegenüber dem Bundesrechnungshof geltend, dass die für die Garnisonkirche veranschlagten Mittel ausdrücklich vom Haushaltsausschuss beschlossen worden und damit zu bewilligen seien. Sie beruft sich auf die entsprechende Ausschussdrucksache zur Bereinigungssitzung im November 2019. Damit seien nicht nur die 2,25 Mio. Euro für die Turmhaube, sondern auch die 6 Mio. Euro für die Mehrausgaben in den Beschluss des Haushaltsausschusses aufgenommen worden. Mit Schreiben vom 21. Juni 2021 erklärte die BKM, sie plane den Bescheid über die 8,25 Mio. Euro am 23. Juni 2021 zu erteilen. Sie teilte mit, die Stiftung habe schriftlich bestätigt, dass sie nicht über die notwendigen Eigenmittel verfüge. Das Subsidiaritätsprinzip sei also gewahrt.

Am 25. Juni 2021 bewilligte die BKM die 8,25 Mio. Euro als Fehlbedarfsfinanzierung.

3.4 Würdigung

Ob und in welchem Umfang die im Bundeshaushalt neben den bereits bewilligten 12 Mio. Euro mittlerweile zusätzlich veranschlagten 12,75 Mio. Euro für den Bau der Grundvariante nebst Turmhaube benötigt werden, ist unklar. Die BKM gesteht zu, dass es sich um eine „vorsorgliche Ermächtigung“ handele und sie den Mittelbedarf überhöht ansetzte, weil sie „nicht dauernd nachbewilligen“ wolle.

Die BKM beachtet bei ihrer beabsichtigten Nachbewilligung bisher den Subsidiaritätsgrundsatz nicht. Sie sieht zurzeit nicht vor, dass sich die Stiftung an den Mehrkosten der erweiterten Grundvariante einschließlich Turmhaube beteiligt. Sie hat diese Entscheidung getroffen, obwohl die Stiftung laut Zuwendungsbescheid 2017 noch über Reserven von 1 Mio. Euro verfügen müsste.

Die BKM hat zu keiner Zeit die Finanzkraft der Stiftung ausreichend aufgeklärt. Die von ihr in ihrer Stellungnahme vom 21. Juni 2021 erwähnte schriftliche Bestätigung der Stiftung reicht

als Beleg nicht aus. Die Angaben zur finanziellen Situation der Stiftung sind weiterhin widersprüchlich. Nach ihren Quartalsberichten verfügt sie über ausreichende Mittel zur Finanzierung aller nach der Bewilligung im Jahr 2017 entstandenen Mehrausgaben. Ob diese Aussage zutrifft, ist fraglich, auch wegen der nach Aussage der Stiftung als Relativierung zu verstehenden handschriftlichen Notizen auf den ersten beiden Quartalsberichten des Jahres 2020. Die BKM hat nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes diese Widersprüche nicht mit der Stiftung aufgelöst. Insbesondere muss die BKM daher klären, ob die von der Stiftung vor allem für ihre Arbeit genutzten bzw. vorgesehenen Spenden für die Fertigstellung der Grundvariante sowie die Turmhaube genutzt werden können. Dazu muss ihr die Stiftung die Zweckbestimmungen der jeweiligen Spenden offenlegen. Ohne Zweckbindung eingegangene Spenden sind vorrangig für den Bau der Grundvariante zu verwenden.

Da der Bund bereits früh signalisierte, ggf. weitere Mittel zur Verfügung zu stellen, hat die Stiftung offenbar keine Veranlassung gesehen, verstärkt Spenden für die Grundvariante und die Turmhaube einzuwerben. Wieviel Spenden insgesamt bei der Stiftung eingegangen sind oder eingehen und wofür sie diese jeweils verwendet (hat), hat die BKM bislang nicht ermittelt. Die BKM verzichtet weiterhin darauf, sich die Angaben der Stiftung belegen zu lassen und zu prüfen.

Die BKM kann damit weder

- ihre Vermutung belegen, angesichts des immer exakt an den verfügbaren Bundesmitteln orientierten Stiftungsmiteinsatzes könnte die Stiftung über noch mehr Stiftungsmittel verfügen als angegeben, noch,
- dass die im Ergänzungsantrag 2020 genannten Stiftungsmittel von 15,5 Mio. Euro tatsächlich zur Verfügung stehen.

Zweifel an den Angaben der Stiftung weckt beispielsweise, dass die *liquiden Mittel* im Jahr 2020 exakt genauso so hoch sein sollen wie im Jahr 2017 (vgl. Tabelle 1).

Die BKM hat auch gegenüber dem Deutschen Bundestag den Spendenstand widersprüchlich und nicht sachgerecht dargestellt.

Zudem ist die Stiftung verpflichtet, eine Spendenprognose abzugeben. Die BKM hat sie intern immer eingefordert, auch weil Mehrausgaben aus den Bauverzögerungen zu erwarten waren.

Die BKM hat ihr Ermessen nur einseitig an den Interessen der Stiftung ausgerichtet, möglichst viele Mittel für den Wiederaufbau nachbewilligt zu bekommen, indem sie

- *vorsorglich* Haushaltsmittel für Ausgabesteigerungen etc. einstellen ließ, ohne dass BMF und den Haushaltsausschuss vollständig über die Rahmenbedingungen zu informieren und

- mit ihrer *Sprachregelung* für den Ergänzungsantrag (erweiterte Grundvariante) ermöglicht, dass neben der Turmhaube auch weitere Ausgaben für die 2. Bauphase geleistet werden können.

Die BKM hat mit der Formulierung „*die Stiftung werde Ausgabesteigerungen geltend machen*“ gegenüber Öffentlichkeit und Parlament zumindest den Eindruck erweckt, die Stiftung hätte ggf. einen Anspruch auf Bewilligung der Mehrausgaben aus Ausgabesteigerungen. Dies ergibt sich aber weder aus dem Zuwendungsbescheid 2017 noch aus zuwendungsrechtlichen Regelungen.

In diesem Zusammenhang widerspricht der Bundesrechnungshof der Ansicht der BKM, dass Veranschlagung von Mitteln für eine Baumaßnahme im Bundeshaushalt zwingend zu einer Bewilligung des entsprechenden Betrages führen muss. Die „Ermächtigung“ des Haushaltsausschusses für die Ausgaben der Turmhaube entbindet die BKM nicht davon, die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Bewilligung zu prüfen. Solange diese nicht geklärt sind, darf sie eine Zuwendung nicht bewilligen.

Das Handeln der BKM kehrt auch die Verantwortung für das Projekt um. Die Grundregel des Zuwendungsrechts aus § 23 BHO wird außer Kraft gesetzt. Danach ist für die Umsetzung des Projekts immer der Zuwendungsempfänger verantwortlich. Wird es dem Zuwendungsempfänger leicht gemacht, weitere Bundesmittel zu erhalten, obwohl dies ursprünglich ausdrücklich ausgeschlossen worden ist, übernimmt der Bund faktisch die Verantwortung für das ganze Vorhaben.

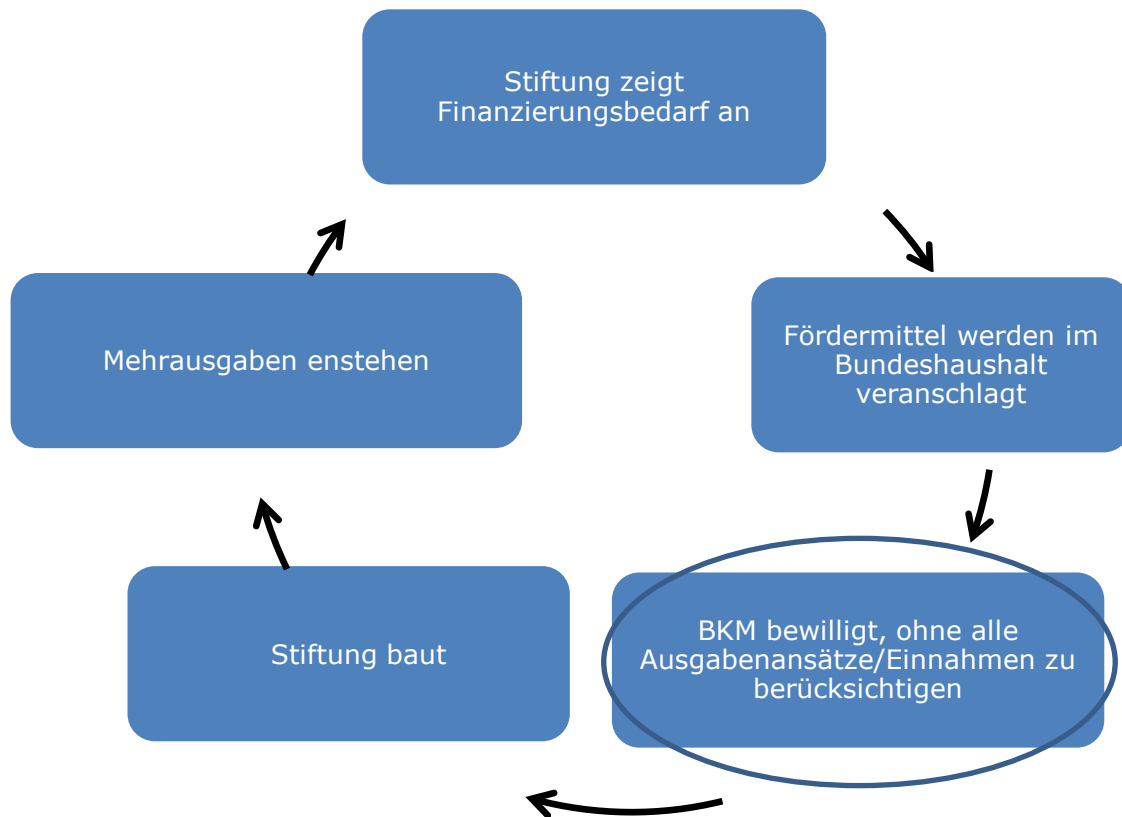
Mit der Entwicklung des Bauvorhabens realisieren sich die im Vorfeld der Antragstellung im Jahr 2016 geäußerten Bedenken der Fachebene der BKM zur möglichen Förderung.⁴⁰ Mit der der Stiftung vorgegebenen Sprachregelung für den Nachbewilligungsantrag hat BKM im Nachhinein zugestanden, dass die Förderung der Grundvariante kein abgeschlossenes Projekt im zuwendungsrechtlichen Sinne gewesen ist. Denn ohne die Turmhaube kann jetzt offenbar auch nach ihrer Ansicht die städtebauliche Funktion der Garnisonkirche nicht erreicht werden.

Mit ihrem Handeln und ihrer Argumentation hat die BKM provoziert, dass das Projekt vom Zuwendungsgeber mit den im ersten Bescheid bewilligten Mitteln nicht umgesetzt wird. Ob tatsächlich eine Förderruine droht, ist zwar immer noch unklar, weil die BKM die finanzielle Situation der Stiftung nie abschließend geklärt hat. Dennoch hat sie dem Haushaltsausschuss gegenüber kommuniziert, es bestehe Zugzwang und weitere Mittel müssten nachbewilligt werden. Es entsteht damit ein „Bewilligungskreislauf“ für Zuwendungen (vgl. Abbildung 2):

⁴⁰ Vgl. Tz. 2.1.

Abbildung 2

Grafische Darstellung Bewilligungskreislauf bei der Garnisonkirche



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Die BKM bewilligte zunächst ein „unvollständiges“ Projekt, attestierte ihm aber, es sei in sich abgeschlossen, funktionsfähig und damit zuwendungsfähig. Das Risiko einer Förderruine nahm sie in Kauf, vor allem, weil sie wichtige Ausgabenansätze nicht berücksichtigte bzw. ignorierte.⁴¹ Ansonsten hätte sie bereits bei der Erstabewilligung erkannt, dass der Wiederaufbau der Garnisonkirche nicht auskömmlich finanziert ist. Damit setzt sie einen Bewilligungskreislauf in Gang. Kommt es zu Mehrausgaben beim (Teil-) Projekt, wendet sie sich nicht, wie zuwendungsrechtlich geboten, an den Zuwendungsempfänger. Stattdessen mobilisiert sie mit Unterstützung des BMF weitere Haushaltsmittel des Bundes. Danach erweitert sie das geförderte (Teil-) Projekt und sieht sich nunmehr für das gesamte Bauvorhaben verantwortlich. Ohne die Mittel des Bundes, so ihr Fazit, sei eine Fertigstellung des jetzt gesamten Turms (nun doch) nicht möglich, es drohe eine Förderruine. Damit verschafft sie sich bereits in diesem Stadium die Begründung für immer weitere Förderungen dieses Projekts.

Fazit des Bundesrechnungshofes

⁴¹ Vgl. Ausführungen unter Tzn. 2.1-2.4.

Die Finanzierung hat erhebliche Haushaltsrisiken offenbart. Sie basiert auf einem Festbetrag für einen Zuwendungsempfänger, dessen finanzielle Leistungsfähigkeit unklar ist. Analog zu ihrer Begründung der Finanzierung der Ausgabensteigerungen für die erweiterte Grundvariante sieht sich BKM in der Pflicht, bei hierfür fehlenden Stiftungsmitteln weitere Mittel auch für die 2. Bauphase zu bewilligen. Darauf weist das Deckblatt zur Bereinigungsvorlage hin. Die Formulierung, es handele sich um „*zusätzliche Mittel für den Wiederaufbau der Garnisonkirche*“ würde es zulassen, dass die BKM diese Mittel nicht nur für die Grundvariante, sondern auch für die 2. Bauphase bewilligen kann.

Der Bundesrechnungshof hat die BKM zusammenfassend gebeten,

- die Vermögensverhältnisse der Stiftung aufzuklären,
- nachzuhalten, dass die Stiftung ihre Mittel für das Vorhaben einsetzt,
- dafür zu sorgen, dass die Stiftung ihre kirchlichen Träger und Nutzer der Garnisonkirche um weitere Mittel ersucht und verstärkt Spenden einwirbt,
- dann zu klären, wie hoch der verbleibende Förderbedarf für die Fertigstellung der Grundvariante sowie die Turmhaube ist,
- dafür zu sorgen, dass zunächst die Grundvariante fertig gestellt wird und
- die Mittel für die Turmhaube erst zu bewilligen, wenn die Stiftung nachweisen kann, über genügend Mittel für die Fertigstellung des Turms zu verfügen.

Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend und abschließend fest, dass ein Zuwendungskreislauf mit Ergänzungsbewilligungen nur verhindert werden kann, wenn bei der Erstbewilligung einer Zuwendung **alle** Ausgabenansätze und Einnahmen berücksichtigt werden. Des Weiteren ist von den Zuwendungsgebern zu beachten, dass

- Fehler bei der Erstbewilligung einer Zuwendung nicht später durch den Wechsel der Finanzierungsart geheilt werden können;
- Finanzierungsschwierigkeiten des Zuwendungsempfängers zuvorderst von ihm selbst zu lösen sind;
- der Haushaltsgesetzgeber vollständig und korrekt über das Zuwendungsverfahren informiert wird.

4 Grundsätzliche Folgerungen für den Zuwendungsbau

Die Gesamtfinanzierung eines Projektes muss hinreichend gesichert sein. Dies bedeutet bei spendenfinanzierten Projekten, dass die Spenden für das Projekt spätestens bei der

Bewilligung tatsächlich für das Projekt verfügbar sind. Sie müssen entweder auf dem Konto des Zuwendungsempfängers eingegangen oder als Zusagen notariell beglaubigt sein. Auch deren Zweckbestimmung muss die Bewilligungsbehörde überprüfen.

Bei der Prüfung der Gesamtfinanzierung muss auch bei einer Projektförderung ggf. die gesamte Vermögenssituation des Zuwendungsempfängers untersucht werden. Dies gilt vor allem bei der Erstförderung eines Zuwendungsempfängers mit schwacher Kapitalausstattung. Das Projekt kann nur gefördert werden, wenn hinreichend sicher ist, dass eventuelle Mehrausgaben vom Zuwendungsempfänger getragen werden können. Werden Spenden auch für den Betrieb des Zuwendungsempfängers benötigt, ist dies bei der Prüfung der Gesamtfinanzierung zu berücksichtigen. Ebenfalls sind bei der Prüfung der Gesamtfinanzierung alle Folgeausgaben für den Betrieb des Projekts einzubeziehen.

Ein Aufteilen des Projektes in Bauabschnitte, die für sich betrachtet nicht geeignet sind, die Ziele der Förderung zu erreichen, ist unzulässig. Dies ist kein geeigneter Weg, um die Gesamtfinanzierung zu sichern und widerspricht Zuwendungszielen und -zwecken des ursprünglichen Projektes.

Bauprojekte sollten nur dann mit einem Festbetrag finanziert werden, wenn der Bund sich sicher sein kann, dass der Zuwendungsempfänger Mehrausgaben tatsächlich tragen kann. Dazu gehört die kritische Bestandsaufnahme bei der Prüfung der Gesamtfinanzierung wie oben beschrieben. Ist das Projekt nicht durchfinanziert, worauf die Aufteilung eines Projektes in nicht selbstständige Bauabschnitte eindeutig hinweist, geht der Bund regelmäßig hohe Haushaltsrisiken ein. Er könnte sich letztlich bei allen Festbetragsfinanzierungen in der Pflicht fühlen, gegen seine Festlegungen im Zuwendungsbescheid Mehrausgaben in unbekannter Höhe doch zu finanzieren.⁴²

Die BKM vermittelt auch gegenüber dem Haushaltsausschuss ein falsches Bild von den Förderrisiken. Sie begründete im Haushaltsausschuss ihren Antrag, Zuwendungen zukünftig erst ab einem Bundesanteil von 25 Mio. Euro einzeln veranschlagen zu müssen mit Erfolgen der Festbetragsfinanzierung. Die in den vergangenen Jahren etablierte Praxis, die bundesseitig vorgesehenen Fördermittel regelmäßig als Festbetragsfinanzierung mit der Beschränkung auf den parlamentarisch vorgesehenen Höchstbetrag auszureichen, begrenze die Finanzierungsrisiken für den Bund effektiv.

Die Festbetragsfinanzierung zum Wiederaufbau der Garnisonkirche widerlegt diese Annahme exemplarisch.

⁴² Allein die in der Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt 2021 bei BKM eingebrachten Projekte haben ein Fördervolumen von über 400 Mio. Euro, vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/8139 zu Kapitel 0452 (Tgr 02) Titel 894 24 (Zuschüsse für investive Kulturmaßnahmen bei Einrichtungen im Inland).

Stellungnahme der BKM

Die BKM hat zu diesem Punkt nicht explizit Stellung genommen. An anderer Stelle hat sie jedoch bekräftigt, Zuwendungsbaumaßnahmen auch zukünftig im Wege der Festbetragsfinanzierung zu bewilligen. Sie hat erklärt: Die Position des Bundesrechnungshofes, eine Festbetragsfinanzierung nur bei finanzstarken Zuwendungsempfängern vorzusehen, dürfte im Kulturbereich eine großflächige Anwendung der Fehlbedarfsfinanzierung zur Folge haben. Damit dürfte es dem Bund bei vielen Bauprojekten politisch schwerer fallen, eine Beteiligung an etwaigen Kostensteigerungen abzuwehren. Die BKM hielte jedenfalls im Kulturbereich eine solche Entwicklung für den Bund für nachteilig.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat entgegen der Auffassung der BKM nicht dafür plädiert, die Festbetragsfinanzierung nur bei finanzstarken Zuwendungsempfängern vorzusehen. Er hat lediglich deutlich gemacht, dass auch in einer Festbetragsfinanzierung große Haushaltsrisiken liegen können, wenn die Gesamtfinanzierung eines Projektes nicht ausreichend genug geprüft wird. In der Folge besteht die Gefahr einer Bauruine, die bei einer Festbetrags- wie Fehlbedarfsfinanzierung weitere Zahlungsverpflichtungen des Bundes auslösen kann. An dieser Auffassung hält er ausdrücklich fest.

Der Bundesrechnungshof stellt zusammenfassend und abschließend fest, dass auch Festbetragsfinanzierungen hohe Haushaltsrisiken bergen können. Diese können nur verhindert werden, wenn die Bewilligungsbehörde die gesicherte Gesamtfinanzierung des Förderprojektes beurteilen kann. Insbesondere ist zu vermeiden, dass ein Projekt in mehrere Projektabschnitte aufgeteilt wird, um es förderfähig zu machen.

Reinert

Volckart