

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

23 Veranschlagung einer Risikovorsorge für Museumsneubau: Fehlanreize und unzutreffende Angaben im Bundeshaushalt (Kapitel 0452 Titel 894 34)

Zusammenfassung

Das BMF hat bei der Veranschlagung eines Museumsneubaus entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften eine pauschale Risikovorsorge von 10,3 Mio. Euro akzeptiert.

Im Bundeshaushalt dürfen nur Mittel veranschlagt werden, die voraussichtlich fällig werden. Dies ist bei der für den Museumsneubau vorgesehenen pauschalen Risikovorsorge nicht der Fall. Der Bundeshaushalt stellt die erwarteten Kosten unzutreffend dar. Zudem schafft die Risikovorsorge den Fehlanreiz, die vorhandenen Mittel auszuschöpfen, auch wenn sie bei wirtschaftlicher Umsetzung nicht benötigt werden.

Das BMF hat seine Vorgehensweise in diesem Fall verteidigt, grundsätzlich jedoch zugestimmt, dass Risikovorsorgen unzulässig sind. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMF den Haushaltsansatz für den Museumsneubau ab dem Bundeshaushalt 2022 von 364,2 um 10,3 Mio. Euro kürzt. Es muss das Fälligkeitsprinzip künftig konsequent durchsetzen.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Veranschlagung von Mitteln für Hochbaumaßnahmen

Das BMF hat die Aufgabe, jährlich den Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Haushaltsplan aufzustellen. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für eine Baumaßnahme darf es grundsätzlich erst in den Haushaltsentwurf aufnehmen, wenn eine

Bauunterlage mit Plänen, Kosten und Erläuterungen vorliegt. Bei zivilen Hochbaumaßnahmen muss die Bauunterlage vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) baufachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden. Damit wird die Kostenobergrenze für die Baumaßnahme festgelegt.

Auf dieser Grundlage entscheidet der Deutsche Bundestag sowohl über die erstmalige Veranschlagung von Haushaltsmitteln für die Baumaßnahme als auch über die jährlichen Folgeveranschlagungen. Die Kostenobergrenze wird im Bundeshaushalt in einer tabellarischen Erläuterung als Gesamtausgabe für die Baumaßnahme ausgewiesen. Kann die Kostenobergrenze nicht eingehalten werden, muss der Mehrbedarf in einem Nachtragsverfahren vom BMI baufachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt werden. Im Anschluss kann der Deutsche Bundestag den Mehrbedarf veranschlagen.

Nach dem im Haushaltsrecht des Bundes verankerten Fälligkeitsprinzip dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich kassenwirksam (fällig) werden. Die Höhe der Ausgaben ist mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.

Deutscher Bundestag stellt Mittel für Museumsneubau bereit

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz plant, ein Museum der Moderne am Berliner Kulturforum zu bauen. Die Stiftung gehört zum Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM). Im Januar 2018 beauftragte die Bauverwaltung den Sieger des Architektenwettbewerbs mit der weiteren Planung des Museumsneubaus. Darauf aufbauend erstellte sie die Bauunterlage.

Die BKM informierte bei den Haushaltsberatungen im Herbst 2019 die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages über die Bauunterlage. Die Baukosten sollten 364,2 Mio. Euro betragen. Zusätzlich wies die Bauunterlage Risikokosten von 85,9 Mio. Euro aus. Sie war in diesem Stadium vom BMI noch nicht baufachlich geprüft und vom BMF noch nicht haushaltsmäßig anerkannt. Der Deutsche Bundestag beschloss gleichwohl, ab dem Bundeshaushalt 2020 erste Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Museumsneubau bereitzustellen. Dies ist ausnahmsweise möglich, wenn eine spätere Veranschlagung nachteilig für den Bund wäre. Die Mittel sind gesperrt, bis das BMI und das BMF die Bauunterlage geprüft haben.

BMF akzeptiert pauschale Risikovorsorge ohne Rechtsgrundlage

Das BMI legte im Frühjahr 2020 nach der baufachlichen Prüfung der Bauunterlage die Kostenobergrenze für den Museumsneubau auf 353,9 Mio. Euro fest. Darüber hinaus wies die geprüfte Bauunterlage nun Kosten von 92,5 Mio. Euro für projektspezifische sowie nicht projektspezifische Risiken aus.

Die Bauverwaltung hatte mit der Ermittlung der Risikokosten einen Erlass des BMI umgesetzt. Der Erlass sieht ein Risikomanagement vor, nach dem projektspezifische Risikokosten in der Kostenobergrenze berücksichtigt werden sollen, wenn sie hinreichend konkret ermittelbar sind. Die Bauverwaltung errechnete die Risikokosten, indem sie die jeweils geschätzte Schadenshöhe mit der angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeit multiplizierte. Sie nahm für alle projektspezifischen Risiken Eintrittswahrscheinlichkeiten von höchstens 50 % an. Überwiegend lagen sie aber weit darunter. Als Risiko führte sie z. B. die mögliche Überflutung des Museumsneubaus kurz vor Eröffnung auf. Bei einer angenommenen Schadenshöhe von 80 Mio. Euro und einer geschätzten Eintrittswahrscheinlichkeit von 5 % errechnete sie für dieses Risiko eine Vorsorge von 4 Mio. Euro.

Die BKM schlug nach der Prüfung durch das BMI vor, für den Museumsneubau weiterhin von einer Kostenobergrenze von 364,2 Mio. Euro auszugehen. Darin sollten 10,3 Mio. Euro als Teil der projektspezifischen Risikokosten enthalten sein. Konkrete Risiken waren dem nicht zugeordnet. Die Risikokosten sollten nur mit Zustimmung des BMF entsperrt werden können. Unter welchen Voraussetzungen das BMF der Entsperrung zustimmen sollte, blieb offen.

Das BMF stimmte dem Vorschlag der BKM zu. Es reduzierte die Kostenobergrenze nicht und änderte auch nicht die Erläuterungstabelle zum Haushaltstitel. Nach dem Bundeshaushalt 2021 ist nach wie vor von einer Kostenobergrenze von 364,2 Mio. Euro auszugehen. Darin sind 10,3 Mio. Euro als pauschale Risikovorsorge enthalten.

23.2 Würdigung

Eine pauschale Berücksichtigung von projektspezifischen Risikokosten widerspricht nicht nur dem im Haushaltsrecht verankerten Fälligkeitsprinzip. Sie wirkt auch dem wirtschaftlichen und sparsamen Bauen entgegen. Sie setzt den Fehlanreiz, sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel aufzubrauchen. Faktisch handelt es sich bei der Risikovorsorge um eine pauschale, leicht verfügbare Reserve. Die disziplinierende Wirkung eines Nachtragsverfahrens geht verloren, wenn der Betrag bereits in der Kostenobergrenze enthalten und damit Grundlage der Veranschlagung ist.

Wegen des Fälligkeitsprinzips dürfen in der Kostenobergrenze nur Mittel enthalten sein, die voraussichtlich kassenwirksam werden. Das BMF hätte daher den Vorschlag der BKM ablehnen, die Risikovorsorge streichen und ab dem Bundeshaushalt 2021 die für den Museumsneubau vorgesehene Kostenobergrenze um 10,3 Mio. Euro reduzieren müssen. Im Haushaltsplan hätte es als Gesamtausgabe entsprechend nur 353,9 Mio. Euro aufführen dürfen. Das Vorgehen von BKM und BMF erweckt den Eindruck, dass sie den vom Deutschen Bundestag vorbehaltlich der haushaltsmäßigen Anerkennung zugrunde gelegten Betrag unbedingt ausschöpfen wollten.

Diese Vorgehensweise beeinträchtigt nicht nur die Haushaltstransparenz und das Budgetrecht des Deutschen Bundestages. Durch sie ergeben sich auch praktische Probleme im

Haushaltsvollzug. Den Mitteln sind keine konkreten Risiken zugeordnet. Es bleibt insofern unklar, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit das BMF die Mittel entsperrt. Es handelt sich damit um eine allgemeine Finanzreserve.

Selbstverständlich ist bei großen Baumaßnahmen ein Risikomanagement erforderlich. Es muss zum Ziel haben, im Laufe einer Baumaßnahme auftretende Risiken früh zu erkennen und möglichst zu vermeiden oder dadurch entstehende Kosten zu mindern. Weder zulässig noch sinnvoll ist es hingegen, pauschal Mittel für nicht hinreichend konkret identifizierte und qualifizierte Leistungen vorzusehen, die mit geringer Wahrscheinlichkeit benötigt werden. Bei dem unwahrscheinlichen Eintritt eines Schadens durch „Überflutung“ wäre die dafür vorgesehene Risikovorsorge von 4 Mio. Euro ohnehin nicht ausreichend. Notwendig ist es hingegen, durch geeignete Vorsorge Risiken auszuschließen.

Damit zeigt sich, dass eine Risikovorsorge in der Praxis nicht zu zufriedenstellenden Lösungen führt, sondern im Gegenteil Fehlanreize setzt.

23.3 Stellungnahme

Das BMF hat sich im Grundsatz der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass bei Baumaßnahmen des Bundes keine Risikovorsorgen veranschlagt werden dürfen.

Es hat darauf hingewiesen, dass BKM, BMI und BMF die Bauunterlage nicht im Zusammenhang mit der ersten Veranschlagung geprüft hätten, sondern im Nachgang mit dem Ziel, die bereits veranschlagten Mittel zu entsperren. Im Zuge dessen habe das BMF erreicht, dass die Kostenobergrenze auf 353,9 Mio. Euro festgesetzt und der Betrag von 10,3 Mio. Euro gesperrt wurden. Damit hätten sich alle Beteiligten davon distanziert, die Risikokosten als Bestandteil der Kostenobergrenze auszuweisen und sich zu einer transparenten Darstellung bekannt.

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass die Mittel entsperrt werden könnten, wenn die in der Bauunterlage benannten Risiken eintreten sowie ihre Kosten in der Folge baufachlich und haushaltsmäßig anerkannt würden. Eine Entsperrung setze voraus, dass die anerkannte Kostenobergrenze erhöht werde. Das dafür erforderliche Verfahren sei klar geregelt.

Dem Transparenzgebot und dem Budgetrecht des Deutschen Bundestages werde nach Auffassung des BMF durch halbjährliche Berichte der BKM zum Museumsneubau an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) Rechnung getragen. Er sei über die Kostenobergrenze von 353,9 Mio. Euro mit dem ersten Bericht der BKM von März 2020 informiert worden.

23.4 Abschließende Würdigung

Das BMF bekennt sich zum Fälligkeitsprinzip. Es stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass bei Hochbaumaßnahmen keine Risikoversorgen veranschlagt werden dürfen. Allerdings hat das BMF versäumt, diesen Grundsatz in die Praxis umzusetzen. Es ist damit seiner Aufgabe, einen ordnungsgemäßen Haushaltsentwurf aufzustellen, insoweit nicht gerecht geworden.

Der Deutsche Bundestag hat Mittel für den Museumsneubau im Bundeshaushalt 2020 veranschlagt, ohne dass die Bauunterlage vom BMI fachlich geprüft und vom BMF haushaltsmäßig anerkannt war. Wenn er von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch macht, geschieht das unter der Bedingung, dass es noch Änderungen geben kann. Bestätigen sich bei der haushaltsmäßigen Anerkennung die zugrunde gelegten Gesamtausgaben nicht, muss das BMF den Entwurf des nächsten Bundeshaushalts entsprechend anpassen.

Der Weg des BMF, in den Gesamtausgaben eine Pauschale von 10,3 Mio. Euro als Risikoversorge zu belassen, verstößt gegen Haushaltsrecht. Eine Sperrung dieser Mittel hilft dem nicht ab. Pauschale Risikoversorgen setzen Fehlanreize, die dem wirtschaftlichen Bauen entgegenstehen und verhindern die gebotene Transparenz des Bundeshaushalts. Es werden überhöhte Gesamtausgaben ausgewiesen, durch die Risikoversorge abgedeckte Kostensteigerungen werden verschleiert. Da das Transparenzgebot auch gegenüber der Öffentlichkeit gilt, reichen Berichte an den Haushaltsausschuss nicht aus.

Dem BMF ist im Haushaltsrecht die Aufgabe zugewiesen, einen ordnungsgemäßen Haushaltsentwurf aufzustellen. Es muss deshalb dafür sorgen, dass keine pauschalen Risikoversorgen bei Investitionsprojekten des Bundes berücksichtigt werden. Mittel für Risiken dürfen nur dann veranschlagt werden, wenn sie projektspezifisch sind und eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit haben. Dabei kommt es auf die jeweilige Beurteilung des Einzelfalls an. Die Begründung für die Aufnahme in den Bundeshaushalt muss dokumentiert sein. Die Mittel sollen gesperrt veranschlagt werden.

Sollte dennoch ein Nachtrag erforderlich werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof, im Änderungsjahr die Gründe in den Titelerläuterungen darzustellen. So wird dem Interesse des Haushaltsgesetzgebers und der Öffentlichkeit an einer umfassenden Information über den Ablauf der Hochbaumaßnahme Rechnung getragen.