



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Haushaltsrisiken einer zu frühen Veranschlagung von Baumaßnahmen im Kulturbereich

am Beispiel der Förderung des Wiederaufbaus des Turms der
Garnisonkirche Potsdam

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

Gz.: II 4 - 2020 - 0143 II

3. November 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Zuwendungsbau: Haushaltsrisiken vermeiden – Transparenz wahren

Zuwendungen für Baumaßnahmen bergen hohe Haushaltsrisiken für den Bund, wenn bei deren Veranschlagung noch keine Planungsunterlagen vorliegen und noch nicht festgestellt werden kann, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert ist. Noch nicht veranschlagungsreife Vorhaben sollten allenfalls nachrichtlich im Haushaltsplan ausgewiesen werden.

Worum geht es?

Die Bundesregierung hat beim Veranschlagen von Haushaltsmitteln und dem Bewilligen der Förderung für eine Baumaßnahme im Kulturbereich gegen wesentliche Haushaltsbestimmungen verstoßen. Insbesondere fehlten die Planungsunterlagen, und es blieb ungeprüft, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Der Bund hat bei dem noch nicht fertiggestellten Bau bereits fast 25 Mio. Euro finanziert, obwohl er anfangs nur einen Festbetrag von 12 Mio. Euro zu geben bereit war. Nach Baubeginn wurden die zusätzlichen Haushaltsmittel veranschlagt, um eine „Förderruine“ zu vermeiden (fataler Bewilligungskreislauf). Wie das Beispiel zeigt, schließt auch eine Festbetragsfinanzierung ein Haushaltsrisiko nicht aus.

Was ist zu tun?

Noch nicht veranschlagungsreife Zuwendungsbaumaßnahmen sollten im Haushaltsplan allenfalls nachrichtlich in den Erläuterungen zu Investitionen aufgenommen werden, um die Förderabsicht zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof bekräftigt hiermit seine frühere Empfehlung. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sollte, wie alle anderen Ressorts, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen einzeln veranschlagen, wenn der Bund die Baumaßnahme mit mehr als 6 Mio. Euro fördert.

Was ist das Ziel?

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts Haushaltsrisiken beim Veranschlagen von Haushaltsmitteln und Bewilligen von Förderungen zu Baumaßnahmen ausschließen. Seine Empfehlungen erhöhen zudem auch die Transparenz bei den vom Haushaltsgesetzgeber eingebrachten Zuwendungsbaumaßnahmen („Parlamentsprojekte“), für die noch keine verlässlichen Haushaltsunterlagen vorliegen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	6
2	Veranschlagen der Bundesmittel	7
2.1	Rechtlicher Rahmen	7
2.2	Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	9
3	Nachveranschlagen weiterer Bundesmittel	11
3.1	Rechtlicher Rahmen	11
3.2	Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	11
4	Fataler Bewilligungskreislauf	12
5	Stellungnahmen der Ressorts	14
5.1	Stellungnahme der BKM	14
5.2	Stellungnahme des BMF	15
6	Abschließende Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	15

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Veranschlagung und Bewilligung von Bundesmitteln im Zuwendungsbau geprüft. Er knüpft mit diesem weiteren Bericht an seine Empfehlungen vom März 2020 an. Er verdeutlicht am Beispiel einer Zuwendungsbaumaßnahme der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), wie sich Verstöße gegen Grundsätze der Veranschlagung auswirken. Im vorliegenden Bericht gibt er insbesondere Empfehlungen, die fatale Bewilligungskreisläufe, wie bei dieser Baumaßnahme, und damit Haushaltsrisiken verhindern sollen. Die Stellungnahmen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der BKM sind in diesem Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Zuwendungen des Bundes für den Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche Potsdam festgestellt, dass BKM und BMF beim Veranschlagen der Mittel gegen wesentliche Haushaltsbestimmungen verstoßen haben. Es fehlte an der erforderlichen Etatreife, weil keine geeigneten Planungsunterlagen vorlagen und die gesicherte Gesamtfinanzierung nicht in der gebotenen Weise geprüft wurde. Das BMF hat die Haushaltsmittel in den Haushaltsentwurf eingestellt (§ 28 BHO). Trotz des ausdrücklichen Willens von BMF und BKM, nur einen Festbetrag von zunächst bis zu 12 Mio. Euro für das Vorhaben bereitzustellen, waren sie nach Baubeginn zur Vermeidung einer Förderruine gezwungen, weitere Mittel zu veranschlagen und letztlich auch zu bewilligen. (Nummern 2 und 3)
- 0.2 Eine Veranschlagung noch nicht etatreifer Zuwendungsbaumaßnahmen kann einen fatalen Bewilligungskreislauf in Gang setzen, wenn ansonsten eine Förderruine droht. Auch eine Festbetragsfinanzierung schließt dies nicht aus, wenn der Zuwendungsempfänger nicht in der Lage ist, Mehrausgaben aus eigener Kraft oder aus Drittmitteln zu finanzieren. (Nummer 4)
- 0.3 Sowohl BKM wie auch BMF haben in ihren Stellungnahmen bestritten, dass es sich bei der beispielhaft dargestellten Baumaßnahme um eine haushaltsrechtlich unzulässige Anfinanzierung eines Vorhabens gehandelt habe. Sie seien von einer gesicherten Gesamtfinanzierung ausgegangen.

Das BMF hat betont, bei Zuwendungsbaumaßnahme werde das Instrument einer Festbetragsfinanzierung unter anderem gewählt, um die Bundeszuwendung auf einen Maximalbetrag zu beschränken und so die Finanzierungsrisiken für den Bund zu begrenzen.

Seit Mai 2021 sind entsprechend einer Neuregelung Zuwendungen zu Baumaßnahmen in den Bereichen Kultur und Medien erst dann einzeln zu veranschlagen, wenn die hierfür vorgesehenen Zuwendungen mehr als insgesamt 25 Mio. Euro betragen. In anderen Bereichen gilt hingegen grundsätzlich eine Wertgrenze von 6 Mio. Euro. Die BKM möchte an der höheren Wertgrenze von 25 Mio. Euro festhalten. Um Kostensteigerungen zu vermeiden, sei für die BKM eine flexible Mittelbewirtschaftung unerlässlich. Haushaltsrisiken sehe sie wegen der gewählten Festbetragsfinanzierung

nicht. Das BMF hingegen hat den Vorschlag des Bundesrechnungshofes begrüßt, zu einer einheitlichen Wertgrenze von 6 Mio. Euro zurückzukommen. (Nummer 5)

- 0.4 Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine frühere Empfehlung, Zuwendungsbaumaßnahmen, die vom Haushaltsgesetzgeber oder der Bundesregierung in einem frühen, noch nicht etatreifen Planungsstadium eingebracht werden, im Haushaltsplan allenfalls nachrichtlich aufzunehmen.

Die BKM sollte geförderte Baumaßnahmen nicht erst ab einer Fördersumme von 25 Mio. Euro im Haushaltsplan einzeln veranschlagen müssen, sondern – wie alle anderen Ressorts – ab einer Fördersumme von 6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die diesbezügliche Entscheidung aus der letzten Legislaturperiode zur Anhebung der Wertgrenze auf 25 Mio. Euro für die Einzelveranschlagung geförderter Bauten im Kulturbereich zu überdenken. Er empfiehlt, die zuwendungsrechtliche Regelung entsprechend anzupassen. Dies dient der Transparenz des Haushaltsplans. (Nummer 6)

1 Ausgangslage

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass im Zuwendungsbereich Veranschlagungsgrundsätze nicht eingehalten wurden. Zuletzt hat er dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im März 2020 dazu berichtet.¹ Nicht belastbare Planungen und Haushaltsunterlagen waren häufig der Grund für Nachbewilligungen. Das BMF richtete sich unter Bezug auf die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes im Januar 2020 an alle Ressorts mit Verfahrenshinweisen für eine haushaltsrechtskonforme Veranschlagung (Rundschreiben). Das BMF will – wie im Bericht des Bundesrechnungshofes vom März 2020 dokumentiert – insbesondere

- sicherstellen, dass alle großen Zuwendungsbaumaßnahmen einzeln veranschlagt werden,
- durchsetzen, dass ausschließlich etatreife Baumaßnahmen veranschlagt werden, für die Haushaltsunterlagen vorliegen und auch
- kurzfristig eingebrachte, noch nicht veranschlagungsreife Vorhaben in den Entwurf des Bundeshaushalts aufnehmen, um die Förderabsicht transparent zu dokumentieren.

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes im November 2020 zur Kenntnis genommen (Bereinigungssitzung). Gleichzeitig hat er auch dem Maßgabebeschluss der Regierungsfractionen zugestimmt, die Wertgrenze für Zuwendungsbaumaßnahmen im Kulturbereich anzuheben. Danach sind Baumaßnahmen im Kulturbereich erst ab einer Wertgrenze von 25 Mio. Euro einzeln zu veranschlagen. Begründet wurde diese Ausnahmeregelung im Wesentlichen damit, dass diese Maßnahmen regelmäßig als Festbetragsfinanzierung mit der Beschränkung auf den parlamentarisch vorgesehenen Höchstbetrag ausgereicht würden. Dies begrenze die Finanzierungsrisiken für den Bund effektiv. Im Regelfall gilt im Zuwendungsbau eine Wertgrenze ab 6 Mio. Euro (Einzelveranschlagung). Die Neuregelung für den Kulturbereich trat im Mai 2021 in Kraft.

Der Bundesrechnungshof knüpft mit diesem weiteren Bericht an seine Empfehlungen aus seinem Bericht vom März 2020 an. Er macht die Auswirkungen von Verstößen gegen Veranschlagungsgrundsätze am Beispiel einer Zuwendungsbaumaßnahme der BKM deutlich. Im Speziellen prüfte er das Handeln des BMF und der BKM bei der Veranschlagung und Bewilligung von Bundesmitteln für den Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche Potsdam (Baumaßnahme). Zuwendungsempfängerin ist die Stiftung Garnisonkirche Potsdam (Stiftung), eine rechtsfähige kirchliche Stiftung des bürgerlichen Rechts.²

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse seiner Prüfung in zwei Teile gegliedert. Die abschließende Prüfungsmitteilung zu Teil I an die BKM hat er am 2. Februar 2022

¹ Siehe: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/zuwendungen-fuer-baumaassnahmen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

² Die Stiftung ist eine rechtsfähige kirchliche Stiftung des bürgerlichen Rechts im Sinne des § 2 des Stiftungsgesetzes für das Land Brandenburg und des § 2 des Kirchengesetzes über kirchliche Stiftungen in der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz. Quelle: Satzung in der am 28. April 2014 genehmigten Fassung.

veröffentlicht und den Haushaltsausschuss über die Veröffentlichung informiert. Die Prüfergebnisse waren am 16. Februar 2022 Gegenstand einer Beratung im Haushaltsausschuss. Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung um Unterrichtung gebeten.

Teil II der Prüfung, der sich mit haushaltsrechtlichen Aspekten befasst, schließt der Bundesrechnungshof mit dem vorliegenden Bericht ab. Er kommt damit auch dem Informationsinteresse nach, das der Haushaltsausschuss in seiner Beratung am 16. Februar 2022 hat deutlich werden lassen.

Die Stiftung versucht seit vielen Jahren, die im Krieg zum Teil zerstörte und im Jahr 1968 abgerissene Garnisonkirche in Potsdam mit Spendenmitteln wiederaufzubauen. Trotz einer im Jahr 2013 in Aussicht gestellten Bundesförderung von 12 Mio. Euro reichten die Mittel der Stiftung bei weitem nicht aus, um den geschätzt 100 Mio. Euro teuren Wiederaufbau der Garnisonkirche oder auch nur den Wiederaufbau des Turms der Kirche zu finanzieren. In der Folge unterteilte die Stiftung den Wiederaufbau des Turms mit geschätzten Baukosten von 40 Mio. Euro in zwei Bauphasen: In einer 1. Bauphase wollte sie eine sogenannte **Grundvariante** des Turms (27,5 Mio. Euro) bauen. An Eigenmitteln wollte die Stiftung 15,5 Mio. Euro für diese Grundvariante einbringen. In einer 2. Bauphase sollten später die **Turmhaube und Schmuckelemente** hinzugefügt werden. Ihre ursprüngliche Idee, die gesamte Kirche wieder aufzubauen, verfolgte die Stiftung im Zuwendungsverfahren nicht weiter.

Die BKM bewilligte im Jahr 2017 eine Förderung von 12 Mio. Euro als Festbetrag. Nach Baubeginn bewilligte die BKM weitere Mittel für die Baumaßnahme. Inzwischen beläuft sich die Förderung des Bundes zur Baumaßnahme auf 24,75 Mio. Euro. Der „Festbetrag“ hat sich damit mehr als verdoppelt.

In diesem Bericht folgert der Bundesrechnungshof aus seinen Erkenntnissen zur Prüfung des Wiederaufbaus des Turms der Garnisonkirche Potsdam und gibt Empfehlungen, die fatale Bewilligungskreisläufe, wie bei dieser Baumaßnahme, und damit Haushaltsrisiken verhindern sollen.

2 Veranschlagen der Bundesmittel

2.1 Rechtlicher Rahmen

Zentrale haushaltsrechtliche Bestimmungen bei der Veranschlagung von Bundesmitteln sind die Grundsätze der Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit³ und das Fälligkeitsprinzip⁴. Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung

³ §§ 6, 7 BHO i. V. m. Strauß aus Heuer, Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle (Ausgabe November 2021), § 11 BHO, Randnummer 72.

⁴ § 11 BHO.

bestimmter Zwecke dürfen zudem nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.⁵ Zuwendungen stellen eine nachrangige Hilfe dar (Subsidiaritätsgrundsatz).

Bei einzeln veranschlagten Ausgaben für Zuwendungsbaumaßnahmen gilt: Werden insgesamt mehr als 50 % der Kosten durch Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden gedeckt, dürfen Mittel in der Regel erst veranschlagt werden, wenn Planungen vorliegen, mit denen Kosten, Termine und Qualitäten des Vorhabens sicher beurteilt werden können (Haushaltsunterlagen).⁶ Dadurch sollen Fehlkalkulationen und Fehlinvestitionen vermieden werden.⁷ Die Einzelveranschlagung dient im Wesentlichen der Transparenz des Haushaltsplans. Hat das BMF die Haushaltsunterlagen haushaltsmäßig anerkannt, wird im Regelfall über das Einstellen der Baumaßnahme in den Regierungsentwurf zum Haushalt entschieden.⁸

Ausnahmen von diesem Veranschlagungsgrundsatz sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Haushaltsunterlagen rechtzeitig fertigzustellen **und** dem Bund aus einer späteren Veranschlagung ein Nachteil erwachsen würde. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen.⁹ Die Inanspruchnahme einer Ausnahme vom Veranschlagungsgrundsatz setzt voraus, dass trotz der erst verspätet vorliegenden Haushaltsunterlagen die Mittel voraussichtlich im Haushaltsjahr der Veranschlagung in Anspruch genommen werden. Sollte der Bearbeitungsstand dies nicht erwarten lassen, können Nachteile bei einer späteren Veranschlagung nicht begründet werden. Die Voraussetzungen für die Ausnahmeregelung liegen dann mangels Eatreife nicht vor.¹⁰

Ohne Haushaltsunterlagen veranschlagte Mittel sind gesperrt. Wenn die Haushaltsunterlagen vorliegen, prüft das BMF („haushaltsmäßige Anerkennung“) und entspermt ggf. die Mittel. Das BMF muss dabei auch abschätzen können, ob der Zuwendungsempfänger in der Lage sein wird, genügend Eigenmittel aufzubringen, um das Vorhaben fertigzustellen (gesicherte Gesamtfinanzierung). Der Zuwendungsempfänger muss zudem in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlagen nach Fertigstellung bieten.

Eine „Anfinanzierung“ von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, birgt erhebliche Haushaltsrisiken für den Bund, weil er zur Vermeidung verlorener Investitionen („Förderruine“) gezwungen sein könnte, weitere Mittel veranschlagen zu müssen. Sie ist

⁵ § 23 BHO.

⁶ § 24 Absatz 4 BHO. Die Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) regeln im Einzelnen, welche Haushaltsunterlagen vorzulegen sind. Sie fassen die Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 BHO (ZBau) sowie Verfahrenserläuterungen und Anhänge zusammen.

⁷ Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 24 BHO, Randnummer 1.

⁸ Vgl. Verfahrensregel Nummer 7 RZBau. Der Begriff der haushaltsmäßigen Anerkennung wird in den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen nicht erwähnt. Er stammt aus dem Verfahren im Bundeshochbau.

⁹ § 24 Absatz 4 i. V. m. Absatz 3 BHO.

¹⁰ Siehe auch: Ringel/Filtzinger aus Heuer, Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle (Ausgabe Mai 2019), § 24 BHO, Randnummer 36.

deshalb unzulässig.¹¹ Einen Hinweis auf eine ungesicherte Gesamtfinanzierung geben insbesondere Vorhaben, die

- in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt werden, insbesondere wenn die einzelnen Bauabschnitte für sich nicht funktionsfähig sind und
- für die nur Mittel für einen Bauabschnitt beantragt/bewilligt werden.¹²

2.2 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Bundesförderung Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche Potsdam

Jahr 2013: Die Stiftung ersucht BMF um eine Förderung von 12 Mio. Euro für den Wiederaufbau der Garnisonkirche. Belastbare Unterlagen zur Baumaßnahme gibt es noch nicht. Die Stiftung legt Skizzen vor. Sie schätzt, dass der Wiederaufbau des Turms 42,6 Mio. Euro kosten werde. Sie will mangels eigener Mittel den Wiederaufbau des Turms überwiegend aus Spenden finanzieren.

Jahr 2014: Im Bundeshaushalt 2014 werden **erstmals** und wesentlich auf Betreiben des BMF Mittel für die Baumaßnahme ausgewiesen (Einzelveranschlagung) – eine Verpflichtungsermächtigung von bis zu 6 Mio. Euro für das Jahr 2015. Gesamtausgaben des Bundes werden mit 12 Mio. Euro angegeben. Belastbare Unterlagen zur Baumaßnahme, d. h. für eine Veranschlagung geeignete Unterlagen, liegen noch nicht vor.

Jahr 2015: Im Bundeshaushalt 2015 sind die Gesamtausgaben des Bundes weiterhin mit 12 Mio. Euro angegeben. Es werden **erstmals** Soll-Ausgaben von 6 Mio. Euro eingestellt. Belastbare Unterlagen zur Baumaßnahme liegen noch nicht vor.

Jahr 2016: Der Bundeshaushalt 2016 enthielt **erstmals** den Hinweis, dass Haushaltsunterlagen zur Baumaßnahme noch nicht vorliegen. Nicht erläutert ist, welcher Nachteil dem Bund bei einer späteren Veranschlagung erwachsen würde. Die bereits im Jahr 2015 veranschlagten Soll-Ausgaben werden in voller Höhe als Ausgaberest in den Haushaltsplan 2016 wie auch in den Haushaltsplan 2017 übertragen.

Jahr 2017: Im Mai beantragt die Stiftung die Förderung (förmliche Antragsunterlagen). Im Oktober erkennt BMF die Haushaltsunterlage zur Baumaßnahme haushaltsmäßig an und entspermt den etatisierten Betrag. Ebenfalls im Oktober bewilligt BKM die **Grundvariante** für den Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche als **Festbetragsfinanzierung**. Ausdrücklicher Hinweis von BKM: Die Stiftung ist für die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung

¹¹ Vgl. Nummer 1.2 VV zu § 44 BHO.

¹² Vgl. Krämer/Schmidt, Kommentar zum Zuwendungsrecht, Abschnitt D II, Randnummer 45 f.

verantwortlich. Spätere Kostensteigerung seien unabhängig von ihrer Ursache allein durch die Stiftung zu erbringen. Weitere Bundesmittel würden nicht zur Verfügung stehen.

Jahr 2018: Weiterer Ansatz Ist-Ausgaben von 6 Mio. Euro plus Ausgabereste von 6 Mio. Euro aus 2017. Baubeginn. **Erstmals** Ist-Ausgaben zur Baumaßnahme von 12 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellt hierzu fest:

1. Die Veranschlagung der Bundesmittel im Jahr 2014 erfolgte ohne Vorliegen geeigneter Bauunterlagen und damit grundsätzlich ohne haushaltsmäßige Grundlage. Es fehlten aussagekräftige, also belastbare Unterlagen zur konkreten Bauplanung, die unter anderem eine Schätzung des notwendigen Mittelbedarfs erlaubt hätten. Es fehlten Erläuterungen dazu, warum es nicht möglich war, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und welcher Nachteil dem Bund aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde. Es war auch nicht von Nachteilen für den Bund auszugehen, denn wegen der fehlenden Eigenmittel der Stiftung konnte niemand von einem Baubeginn in den Jahren 2014 oder 2015 und damit einer Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung ausgehen. Im Ergebnis ließen BMF und BKM die Baumaßnahme um mindestens drei Jahre zu früh veranschlagen. Es wurden Fakten geschaffen, die kaum noch rückgängig zu machen waren.
2. Entgegen der klaren Vorgabe des Haushaltsrechts wurden dem Parlament mit dem Fehlen der Erläuterungen zur vorzeitigen Veranschlagung der Mittel wichtige Informationen vorenthalten.
3. Die Gesamtfinanzierung des Vorhabens war erkennbar nicht gesichert, denn
 - die Stiftung hatte ihr Vorhaben wegen fehlender Eigen- und Spendenmittel in zwei Bauabschnitte unterteilt.
 - im Antrag der Stiftung fehlten wesentliche Angaben beispielsweise zu Ausgaben für die Stiftungsarbeit.

Sowohl das BMF als auch die BKM verwiesen pauschal darauf, dass die Stiftung das Risiko von zusätzlichen Baukosten und das Risiko eines gesicherten Betriebs zu tragen habe.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes handelte es sich um eine zuwendungsrechtlich nicht gestattete Anfinanzierung eines Vorhabens, für das belastbare Unterlagen nicht vorlagen und dessen Gesamtfinanzierung nicht gesichert war. Auch im Jahr 2017 war daher noch zu befürchten, dass der Bund gezwungen sein könnte, weitere Mittel für die Baumaßnahme bereitzustellen, um eine Förderruine zu vermeiden. Das BMF hätte die Mittel deshalb nicht entsperren dürfen.

3 Nachveranschlagen weiterer Bundesmittel

3.1 Rechtlicher Rahmen

Eine Erhöhung von Fördermitteln ist grundsätzlich nur bei einer Erweiterung des Vorhabenumfangs gerechtfertigt. Der Zuwendungsgeber muss insbesondere die Notwendigkeit und Angemessenheit der Nachbewilligung prüfen und bestätigen. Wählt der Zuwendungsgeber die Festbetragsfinanzierung, muss er bei einer Nachbewilligung sein Ermessen besonders restriktiv ausüben.¹³ Bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern, die alle Eigenmittel eingesetzt haben, kann allerdings ein faktischer Zwang zur Nachbewilligung entstehen, wenn andernfalls eine Förderruine droht.¹⁴

Bei einer ausnahmsweise zulässigen Erhöhung der Fördermittel gelten die obigen Ausführungen zu der grundsätzlichen Erforderlichkeit von begründenden Haushaltsunterlagen entsprechend.

3.2 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Bundesförderung Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche Potsdam

Jahr 2018: Es kommt zu ersten Bauverzögerungen. Ausgabensteigerungen sind absehbar.

Jahr 2019: Die Stiftung tritt erneut an BMF heran, obwohl nach ihrer Auffassung die Gesamtfinanzierung des Vorhabens weiterhin gesichert sei; die Stiftung verfüge noch über 3,6 Mio. Euro an Eigenmitteln. Diese reichten aus, um den Turm fertigzustellen.

Jahr 2019: BMF stellt in den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020 weitere 6 Mio. Euro ein. Der Haushaltsausschuss genehmigt im November zusätzliche 2,25 Mio. Euro als Verpflichtungsermächtigung wegen „Mehrbedarfs bei der Garnisonkirche“ (in Summe: + 8,25 Mio. Euro). Eine Haushaltsunterlage zu Mehrkosten liegt noch nicht vor.

Jahr 2020: Im Bundeshaushalt 2020 werden nun nicht mehr **12 Mio. Euro**, sondern **20,25 Mio. Euro** als Gesamtausgaben des Bundes ausgewiesen. Aus Anlass der Haushaltsverhandlungen zum Bundeshaushalt 2021 erläutert die Stiftung gegenüber BMF, sie rechne mit weiteren, zusätzlichen 3 Mio. Euro Ausgaben, die sie nicht finanzieren könne. BMF bringt eine Vorlage ein, in welcher nun 4,5 Mio. Euro als „zusätzliche Mittel für die Baumaßnahme

¹³ Dittrich, Kommentar zu § 44 BHO, Nummer 46.7.

¹⁴ Dittrich, Kommentar zu § 44 BHO, Nummer 24.6.

Garnisonkirche“ ausgewiesen sind. Der Haushaltsausschuss beschließt die Vorlage ohne Änderung (Bereinigungssitzung). Haushaltsunterlagen zu Mehrkosten liegen nicht vor.

Jahr 2021: Im Bundeshaushalt 2021 werden nun nicht mehr 20,25 Mio. Euro, sondern **24,75 Mio. Euro** als Gesamtausgaben des Bundes ausgewiesen. BMF erkennt im März weitere 8,25 Mio. Euro haushaltsmäßig anerkannt. BKM ändert im nachfolgenden Bewilligungsbescheid für eine sogenannte **erweiterte Grundvariante** (= Grundvariante plus Bau der Turmhaube) die Finanzierungsart von Festbetragsfinanzierung auf **Fehlbedarfsfinanzierung**.

Jahr 2022: BKM bewilligt im Juni eine weitere Förderung von 4,5 Mio. Euro für die **erweiterte Grundvariante**. BKM stellt dabei die gesamte Förderung wieder auf eine **Festbetragsfinanzierung** um. Damit beläuft sich die Förderung der Baumaßnahme auf insgesamt 24,75 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass bei der Veranschlagung der zusätzlichen Haushaltsmittel alle Fehler aus der Anfangsphase wiederholt wurden und es zu weiteren Mängeln kam:

1. Es fehlten wiederum geeignete Bauunterlagen.
2. Das BMF erläuterte wiederum nicht, welcher Nachteil dem Bund aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde. Dem Parlament fehlten damit wichtige Informationen.
3. Die BKM hätte vor der Veranschlagung oder haushaltsmäßigen Anerkennung weiterer Bundesmittel jetzt erst recht die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stiftung prüfen müssen. Das BMF hätte hierauf dringen müssen.
4. Auch hätten BKM und BMF darauf dringen müssen, dass die die Stiftung unterstützenden und die Garnisonkirche nutzenden Organisationen weitere Mittel einsetzen.
5. Die BKM hätte sich hier vor ihrer Entscheidung, die Finanzierungsart umzustellen, mit dem BMF abstimmen müssen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes untergräbt eine Veranschlagung **auf Zuruf** und **mit Polster** grundlegende Regelungen des Haushaltsrechts.

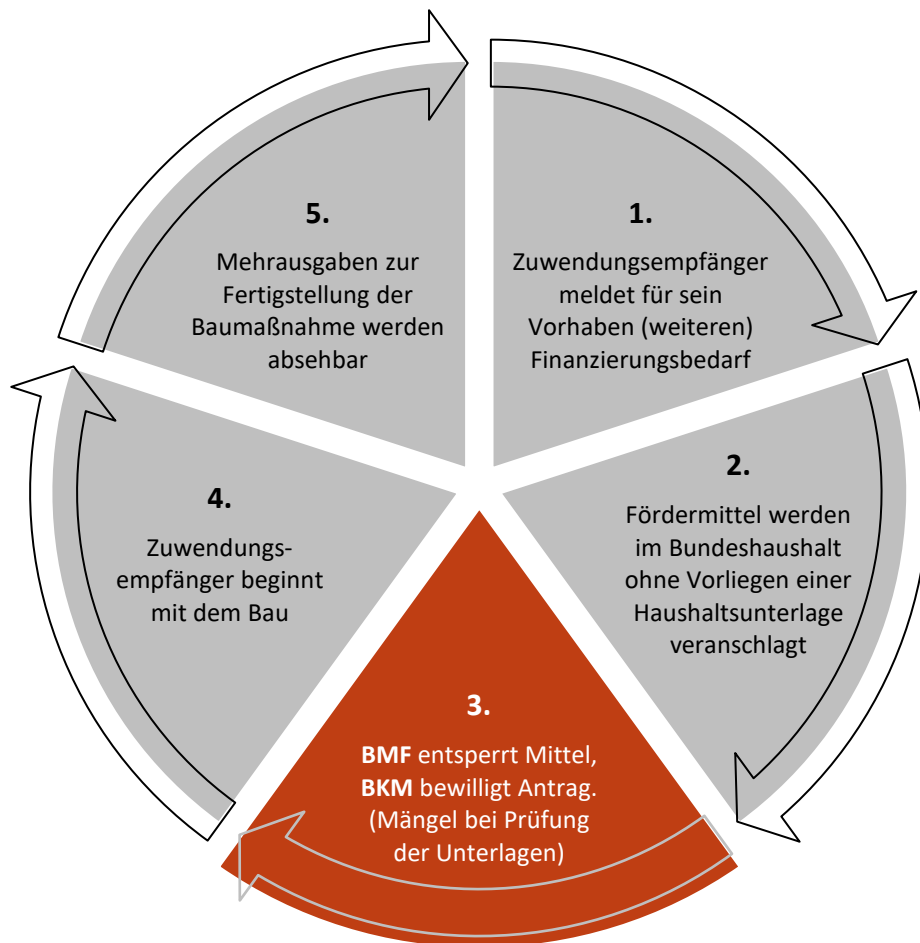
4 Fataler Bewilligungskreislauf

Eine vorzeitige Veranschlagung noch nicht etatreifer Zuwendungsbaumaßnahmen kann einen fatalen Bewilligungskreislauf in Gang setzen. Auch eine Festbetragsfinanzierung schließt dies – wie das Beispiel zeigt – nicht aus.

Abbildung 1

Bewilligungskreislauf

Mängel in der Veranschlagung und/oder bei der Bewilligung von Zuwendungen zu Baumaßnahmen lösen einen fatalen Kreislauf aus und bewirken Haushaltsrisiken.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Schritt 1: Der Zuwendungsempfänger meldet für sein Vorhaben Finanzierungsbedarf. Eine Haushaltsunterlage liegt noch nicht vor, es fehlen damit belastbare Daten zur Qualität des zu errichteten Gebäudes, zu den Kosten und zu Terminen. Der Zuwendungsempfänger stützt seine Annahme zu den Kosten lediglich auf eine grobe Schätzung der Bauausgaben bis zur Fertigstellung.

Schritt 2: BMF und BKM veranschlagen bereits Mittel für die Baumaßnahme im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts. Der Haushaltsgesetzgeber beschließt den Entwurf. Das Vorhaben ist nicht etatreif, Haushaltsunterlagen liegen nicht vor. Die Mittel sind vorerst gesperrt – im geprüften Beispiel über mehrere Jahre.

Schritt 3: BMF prüft bei seiner haushaltsmäßigen Anerkennung nicht hinreichend, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist, ob alle zu erwartenden Ausgaben ermittelt wurden und ob

der Zuwendungsempfänger den späteren Betrieb – also die Nutzung nach Fertigstellung des Gebäudes für die auch vom Bund verfolgten Zwecke – finanzieren kann. Entsperrt das BMF dennoch die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel, ist die Gefahr einer Förderruine begründet. BKM bewilligt die Mittel gegenüber dem Zuwendungsempfänger, ohne sorgfältig zu prüfen, ob oder wieviel mehr Eigen- oder Spendenmittel der Zuwendungsempfänger aufbringen kann.

Schritt 4: Der Zuwendungsempfänger beginnt mit der Baumaßnahme.

Schritt 5: Die Bauausführung ist sichtbar vorangeschritten. Es werden Mehrausgaben absehbar.

Es folgt erneut Schritt 1: Der Zuwendungsempfänger meldet **weiteren** Finanzierungsbedarf für sein Vorhaben. Auch jetzt liegt kein **Nachtrag zur Haushaltsunterlage** vor, es fehlen damit belastbare Daten.

5 Stellungnahmen der Ressorts

5.1 Stellungnahme der BKM

Die BKM hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Es habe sich bei der Förderung der beispielhaft dargestellten Baumaßnahme nicht um die Anfinanzierung eines Vorhabens gehandelt. Die Gesamtfinanzierung für den Wiederaufbaus des Turms der Garnisonkirche Potsdam sei gesichert gewesen. Ausschlaggebend seien für die BKM hier die Beschlüsse des Deutschen Bundestages gewesen. Es habe sich auch nicht um eine Veranschlagung **auf Zuruf** und **mit Polster** gehandelt. Die Stiftung habe die Mehrausgaben bei dieser Baumaßnahme nicht verschuldet. Diese seien baufachlich und auch durch Baupreissteigerungen begründet oder auf Projektsteuerungsleistungen sowie auf eine zusätzlich geplante Ausstellung zurückzuführen. Die Gründe seien dem Haushaltsgesetzgeber bekannt gewesen.

Die bei der BKM etatisierten Maßnahmen dienten vielfach der gesamtstaatlichen Repräsentation. Bei den im parlamentarischen Verfahren veranschlagten Investitionsmaßnahmen handele es sich nicht um Zweckbauten, sondern um „Gesellschaftsorte“ mit hochspeziellen Anforderungen beispielsweise in klimatischer oder akustischer Hinsicht. Die BKM reiche die bundesseitig vorgesehenen Fördermittel regelmäßig als Festbetragsfinanzierung mit der Beschränkung auf den parlamentarisch vorgesehenen Höchstbetrag aus. Der Haushaltsausschuss begrüße diese Praxis, da so die Finanzierungsrisiken für den Bund wirksam begrenzt werden können. Wichtiges Anliegen des Haushaltsausschusses sei, die Maßnahmen zügig und sachgerecht durchzuführen. Um Kostensteigerungen zu vermeiden, sei für die BKM eine flexible Mittelbewirtschaftung unerlässlich. Die BKM möchte daher weiterhin bei Zuwendungsbaumaßnahmen im Kulturbereich an der seit Mai 2021 geltenden, höheren Wertgrenze für die Einzelveranschlagung festhalten.

5.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat zunächst auf die haushaltsrechtlich zulässige Ausnahme vom Veranschlagungsgrundsatz zu Baumaßnahmen verwiesen. Es habe allerdings – wie der Bundesrechnungshof zu Recht kritisieren – versäumt, die Gründe in den Erläuterungen zum Titel darzulegen. Das BMF werde dies künftig beachten.

Auch das BMF hat teilweise die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen. Es habe sich bei der Förderung der beispielhaft dargestellten Baumaßnahme nicht um die Anfinanzierung eines Vorhabens gehandelt. Die Veranschlagungen für den Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche Potsdam seien durch den Haushaltsgesetzgeber konsentiert worden. Ebenso habe es die Baumaßnahme in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Haushaltsausschusses bewilligt. Dass die Gesamtfinanzierung gesichert sei, habe die BKM bei ihrem Antrag auf haushaltsmäßige Anerkennung gegenüber dem BMF dargelegt. Das BMF habe sich nicht veranlasst gesehen, an den Ausführungen und Prüfergebnissen der BKM zu zweifeln.

Im Zuwendungsbau werde das Instrument einer Festbetragsfinanzierung unter anderem gewählt, um die Bundeszuwendung auf einen Maximalbetrag zu beschränken und so die Finanzierungsrisiken für den Bund zu begrenzen. Das BMF wolle künftig auf eine noch höhere Verbindlichkeit des Finanzierungskonzepts geplanter Baumaßnahmen hinwirken. Das Finanzierungskonzept solle möglichst vor Veranschlagung abgestimmt werden. Ein kostenbegrenzendes Einwirken seitens des BMF sei aber dann nicht mehr möglich, wenn Baumaßnahmen – wie sogenannte Parlamentsprojekte – ohne haushaltsbegründende Unterlagen und ohne vorherige Beteiligung des BMF veranschlagt würden. Hier könne das BMF lediglich nachträglich bei der Mittelentsperrung ein Finanzierungskonzept einfordern. Zu diesem Zeitpunkt stehe hier jedoch die Höhe des Bundesanteils bereits fest.

Das BMF hat für eine einheitliche Wertgrenze für die Einzelveranschlagung bei allen Zuwendungsbaumaßnahmen plädiert. Es unterstütze daher den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, auch bei Baumaßnahmen der BKM zu einer Einzelveranschlagung ab 6 Mio. Euro Bundesanteil zurückzukommen.

6 Abschließende Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bekräftigt an dieser Stelle nochmals seine Empfehlungen an den Haushaltsausschuss aus dem März 2020 zur Veranschlagung von Zuwendungen für Baumaßnahmen (Beratungsbericht vom 19. März 2020, siehe auch Nummer 1 dieses Berichts). Er sieht sich hierin auch vom BMF unterstützt, welches die Ressorts angemahnt hat, Ausnahmen von grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu Baumaßnahmen restriktiv zu handhaben. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur hier beispielhaft

dargestellten Baumaßnahme verdeutlichen, wie fatal sich Verstöße gegen Grundsätze der Veranschlagung auswirken können.

Die Argumente der BKM für eine Beibehaltung der höheren Wertgrenze zur Einzelveranschlagung von Zuwendungsbaumaßnahmen in ihrem Bereich überzeugen nicht. Wie der Bundesrechnungshof anhand des dargestellten Beispiels aufgezeigt hat, schließt auch eine Festbetragsfinanzierung ein Haushaltsrisiko und erhebliche Mehrausgaben für den Bund nicht aus. Die BKM hat zudem in ihrer Stellungnahme faktisch bestätigt, dass zum Zeitpunkt der Veranschlagung geeignete, also belastbare Planungsunterlagen noch nicht vorlagen. Auch kann eine Förderung repräsentativer und komplexer Baumaßnahmen eine höhere Wertgrenze für eine Einzelveranschlagung im Kulturbereich – und damit eine Sonderstellung der BKM – nicht rechtfertigen. Komplexe Baumaßnahmen werden mit Mitteln des Bundes auch in anderen Bereichen geplant und realisiert. Genauso wenig plausibel ist es, dass die höhere Wertgrenze für eine flexible Mittelbewirtschaftung unerlässlich sei und sich dadurch Kostensteigerungen durch zügige Realisierung vermeiden ließen. Im Gegenteil: Eine Veranschlagung solcher Baumaßnahmen in Sammeltiteln verhindert Transparenz und erschwert dem Haushaltsgesetzgeber seine Kontrolle.

Der Bundesrechnungshof widerspricht auch dem BMF bei seiner Einordnung, dass es dem BMF bei Parlamentsprojekten nicht möglich sei, frühzeitig kostenbegrenzend einzuwirken. Im Übrigen ist nach geltendem Haushaltsrecht vor der Veranschlagung von Zuwendungsbau-
maßnahmen Einvernehmen unter anderem über das Finanzierungskonzept und die Finanzierungsanteile der Beteiligten herbeizuführen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es sich bei der erstmaligen Veranschlagung im Jahr 2014 und bei der ersten Bewilligung im Jahr 2017 um eine zuwendungsrechtlich nicht gestattete Anfinanzierung des Wiederaufbaus des Turms der Garnisonkirche Potsdam gehandelt hat. Belastbare Unterlagen lagen nicht vor und die Gesamtfinanzierung war nicht gesichert. Die Entwicklung dieser Baumaßnahme steht den Argumenten von BKM und BMF entgegen. Wie das dargestellte Beispiel zeigt, schloss auch die Festbetragsfinanzierung mit dem anfangs bewilligten Betrag ein Haushaltsrisiko für den Bund nicht aus. Gegenüber dem zunächst vorgesehenen Ansatz haben sich die Ausgaben des Bundes für diese Zuwendungsbaumaßnahme mehr als verdoppelt.

Das BMF wie auch die bewilligenden Ressorts sind als Exekutive gehalten, Zuwendungen rechtskonform zu veranschlagen und zu bewilligen. Wenn dies der Exekutive aufgrund gegebener **Rahmenbedingungen** nicht gelingen kann, muss sie den Haushaltsgesetzgeber rechtzeitig informieren. Dieser kann dann entscheiden, ob er an dem Vorhaben festhalten will.

Eine um Jahre zu frühe Veranschlagung von Haushaltsmitteln widerspricht den einschlägigen Haushaltsregelungen. Auch die Festlegung auf eine Festbetragsfinanzierung kann nicht verhindern, dass ein fataler Bewilligungskreislauf in Gang gesetzt wird, wenn ansonsten eine Förderruine droht.

Um einen Bewilligungskreislauf wie beim hier dargestellten Beispiel zu vermeiden,

- sollten große Zuwendungsbaumaßnahmen mit Kosten über 6 Mio. Euro aus Gründen der Transparenz grundsätzlich einzeln veranschlagt werden.
- dürfen Zuwendungsbaumaßnahmen grundsätzlich nur veranschlagt werden, wenn geeignete Bauunterlagen vorliegen.
- muss das BMF bei einer ausnahmsweisen Veranschlagung ohne Haushaltsunterlagen zur sachgerechten Information des Haushaltsgesetzgebers sicherstellen, dass im Haushaltsplan erläutert wird, welcher Nachteil dem Bund aus einer späteren Veranschlagung erwachsen würde.
- sind Zuwendungsbaumaßnahmen, die von der Bundesregierung oder dem Haushaltsgesetzgeber ausnahmsweise in einem frühen, noch nicht etatreifen Planungsstadium eingebracht werden, im Haushaltsplan allenfalls nachrichtlich in den Erläuterungen zu Investitionsmaßnahmen aufzunehmen.
- dürfen Zuwendungen für Baumaßnahmen nur dann gewährt werden, wenn der Zuwendungsempfänger in der Lage ist, etwaige Mehrausgaben zu tragen (gesicherte Gesamtfinanzierung).

Der Bund geht ansonsten regelmäßig hohe Haushaltsrisiken ein.

Der Haushaltsausschuss hat in der Bereinigungssitzung für den Haushalt 2021 auf Initiative der BKM unter anderem beschlossen, dass Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen in den Bereichen Kultur und Medien zukünftig erst ab einem Bundesanteil von 25 Mio. Euro einzeln zu veranschlagen sind, siehe Nummer 1 dieses Berichts. Er nahm an, dass eine Festbetragsfinanzierung die Finanzierungsrisiken für den Bund effektiv begrenzt. Das Beispiel der hier dargestellten Förderung widerlegt diese Annahme. Eine Einzelveranschlagung hat eine differenzierte Darstellung großer Baumaßnahmen zum Ziel.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, die diesbezügliche Entscheidung aus der letzten Legislaturperiode zur Anhebung der Wertgrenze auf 25 Mio. Euro für die Einzelveranschlagung geförderter Bauten im Kulturbereich zu überdenken. Er empfiehlt, die zuwendungsrechtliche Regelung – hier: VV Nummer 3.3 zu § 23 BHO – entsprechend anzupassen. Dies dient der Transparenz des Haushaltsplans.

Reinert

Götsch

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.