



Sachstand

Die teilweise Wiedererrichtung der Garnisonkirche Potsdam Voraussetzungen der Gewährung staatlicher Bundesförderung

Die teilweise Wiedererrichtung der Garnisonkirche Potsdam
Voraussetzungen der Gewährung staatlicher Bundesförderung

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 025/16
Abschluss der Arbeit: 27.06.2016
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Voraussetzungen tatsächlicher Gewährung aus dem Haushaltsplan	5
2.1.	Die Zweckbestimmung als maßgeblicher einschränkender Faktor	5
2.1.1.	Liegt noch das veranschlagte Projekt vor?	8
2.1.2.	Begrenzung auf Zuschüsse für Denkmale?	9
2.1.3.	Beschränkung der Förderung auf nationales Kulturgut?	9
2.2.	Das erhebliche (Förder-)Interesse	9
2.3.	Der Subsidiaritätsgrundsatz	10

1. Einleitung

Seit Beginn der Neunzigerjahre hat es immer wieder Bestrebungen gegeben, die ehemalige Garnisonkirche in Potsdam wiederaufzubauen. In der Zeit ihres Bestehens ab 1735 hatte die Garnisonkirche das Ortsbild der Potsdamer Altstadt maßgebend geprägt. Sie war Kirche und Symbol des preußischen Militärs gewesen und war im März 1933 am so genannten „Tag von Potsdam“ von den Nationalsozialisten zur Inszenierung eines Staatsakts mit Reichspräsident Hindenburg genutzt worden.¹ Zum Ende des zweiten Weltkrieges 1945 ist sie infolge eines Bombenbrandes stark beschädigt, die Ruine im Jahre 1968 im Auftrag der DDR-Regierung gesprengt und vollständig abgetragen worden. Im Anschluss wurde der Standort mit einem Rechenzentrum neu bebaut.²

Seit 2004 setzt sich die Stiftung Garnisonkirche Potsdam zusammen mit der Fördergesellschaft für den Wiederaufbau der Potsdamer Garnisonkirche (FWG) für den Neubau der Kirche ein. 2010 hat die Stadt Potsdam das zukünftige Baugrundstück der Stiftung Garnisonkirche zur Verfügung gestellt.³ Ursprünglich sollte dort die gesamte Kirche vollständig und nach historischem Vorbild wiedererrichtet werden.⁴ Nunmehr ist geplant, zunächst allein den Turm der Garnisonkirche zu erbauen und dabei jedenfalls auf erster Baustufe auf die historische Haube und Zierrat zu verzichten.⁵ Die Abkehr von dem Ziel des vollständigen und historisch getreuen Wiederaufbaus hat nunmehr auch in der Satzung der FWG Niederschlag gefunden.⁶ Der Turm soll insgesamt keine originalgetreue Nachbildung des historischen Turm der Garnisonkirche darstellen, sondern an das historische Original angelehnt sein. Dies solle einerseits historische Kontinuität, andererseits den Bruch mit der Tradition symbolisieren.⁷ Eine nachträgliche Erweiterung des Baus um weitere an die Garnisonkirche angelehnte Bauteile soll jedoch möglich bleiben.⁸ Die Beschränkung auf den Bau des Turms soll die einstweilen anfallenden Kosten von ursprünglich geschätzten 38 Mio. Euro für die gesamte Kirche⁹ auf geschätzte 21 Mio. Euro reduzieren.¹⁰ Der Wiederaufbau soll 2017 beginnen. Die Baugenehmigung wurde 2013 erteilt und läuft 2019 aus. Im Haushaltsplan 2014 des Bundes ist eine Förderung des Projekts „Garnisonkirche, Potsdam“ mit insgesamt 12 Mio. Euro

1 <http://www.pnn.de/potsdam/1066969/> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

2 Siehe <http://www.potsdamermittle.de/potsdamer-mitte/index.php?id=46> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

3 aaO, s. Fn. 2.

4 aaO, s. Fn. 1.

5 <http://www.pnn.de/potsdam/1062384/> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

6 <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Garnisonkirche-Warnung-vor-Millionengrab> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

7 aaO, s. Fn. 5.

8 <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Garnisonkirchen-Gegner-bleiben-kritisch> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

9 <http://www.pnn.de/potsdam/1065386/> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

10 aaO, s. Fn. 5.

veranschlagt worden.¹¹ Die Synode der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz hat kürzlich einen zinslosen Kredit in Höhe von 3,25 Millionen Euro für den Wiederaufbau des Turms der Garnisonkirche beschlossen. Auch die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) sagte ein Darlehen von 1,5 Millionen Euro für die Stiftung zum Wiederaufbau der Garnisonkirche zu.¹²

Immer wieder stand das Projekt der Wiedererrichtung der Garnisonkirche in der Kritik.¹³ Auch die Bewilligung der Haushaltsmittel ist innerhalb des Haushaltsgesetzgebers umstritten gewesen; so haben sich die Fraktionen der Oppositionsparteien im Haushaltsausschuss des Bundestages kritisch zur Bewilligung geäußert.¹⁴ Ob die nunmehr geplante Bauvariante den Voraussetzungen der Gewährung aus dem Haushaltsplan entspricht, wird derzeit im Haus der Beauftragten für Kultur und Medien geprüft.¹⁵

2. Voraussetzungen tatsächlicher Gewährung aus dem Haushaltsplan

Im Folgenden wird untersucht, ob die Voraussetzungen der tatsächlichen Gewährung der veranschlagten 12 Mio. Euro Projektförderung derzeit vorliegen. Dafür wird von dem gegenwärtigen Plan der Stiftung Garnisonkirche ausgegangen, zunächst den beschriebenen Turm der ehemaligen Garnisonkirche zu errichten. Dabei kann nicht jede Bewilligungsvoraussetzung behandelt werden, vielmehr wird die Prüfung auf prima facie problematische Aspekte begrenzt.

2.1. Die Zweckbestimmung als maßgeblicher einschränkender Faktor

Ob die Förderung der Garnisonkirche auf Grundlage des Titels 894 21 – 183 in den Haushaltsplänen 2014, 2015 und 2016 zulässigerweise veranschlagt wurde, bemisst sich maßgebend nach § 14 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)¹⁶, der in seiner Regelung deckungsgleich mit § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist:

11 Siehe den Einzelplan 0405 zum Haushaltsplan 2014, S. 43, http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/epl04.pdf (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

12 <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Garnisonkirche-EKD-gibt-1-5-Millionen-Euro> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

13 Siehe hierzu die Nw. in Fn. 3-8.

14 BT-Drs. 18/2825, S. 46, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/028/1802825.pdf> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

15 <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Garnisonkirche-Warnung-vor-Millionengrab> (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

16 https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/_14.html (zuletzt abgerufen am 16.6.2016).

§ 14 Zuwendungen

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund oder das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Auch wenn das Bundeshaushaltsgesetz und das Haushaltsgrundsätzegesetz in ihrem Kern gleichermaßen Regelungen einfachen Rechts sind, ergibt sich aus Art. 109 Abs. 4 GG ein Vorrang des HGrG vor dem Haushaltsgesetz. Insofern gilt also nicht die lex posterior-Regel. Damit hat sich die periodische Haushaltsgesetzgebung im Rahmen des nach dem HGrG Zulässigen zu bewegen,¹⁷ das HGrG beschränkt insofern den politischen Gestaltungsspielraum des jährlichen Haushaltsgesetzgebers.

Die Zulässigkeit der tatsächlichen Gewährung im Rahmen des Haushaltsvollzugs richtet sich, wie § 26 HGrG¹⁸ (in seiner Regelung deckungsgleich mit § 44 BHO) bestimmt, ebenfalls nach den Voraussetzungen des § 14 HGrG bzw. § 23 BHO.

§ 26 Zuwendungen, Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen

Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 14 gewährt werden. (...)

Voraussetzung der Zulässigkeit der Gewährung im Rahmen des Haushaltsvollzugs ist mithin zunächst, dass die konkrete Zuwendung Zwecken dient, wie sie sich aus den Zweckbestimmungen der Haushaltsmittel ergeben.¹⁹ Für die Exekutive ist die Zweckbestimmung bei der Ausführung des Haushaltsplans bindend. So dürfen aus einem Ausgabebetitel keine anderen Ausgaben als im Verwendungszweck angegeben geleistet werden.²⁰ Dies ergibt sich auch aus § 27 Abs. 1 HGrG bzw. § 45 Abs. 1 BHO. Hiernach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen u. A. nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, geleistet oder in Anspruch genommen werden.

17 Zu allem *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 76. EL Dezember 2015, Art. 110 Rn. 60.

18 https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/_26.html (zuletzt abgerufen am: 16.6.2016).

19 Von *Lewinski/Burbat*, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 14 Rn. 9.

20 aaO, s. Fn. 19, Rn. 22.

Als Bestandteil des Titels²¹ – der kleinsten Einheit des (kameralen) Haushalts und damit der untersten Gliederungsebene des Haushaltsplans²² – bezeichnet die Zweckbestimmung den Entstehungsgrund der Haushaltseinnahmen oder den Verwendungszweck der -ausgaben.²³ Insbesondere die Bezeichnung der jeweiligen Titel des Haushaltsplans lässt die entsprechende Zweckbestimmung erkennen. Die den Haushaltsvermerken regelmäßig folgenden Erläuterungen sind zwar grundsätzlich nicht Bestandteil der Zweckbestimmung, gleichwohl dienen sie regelmäßig als wesentliche Auslegungshilfe für die jeweilige Zweckbestimmung.²⁴

In den Haushaltsplänen 2014, 2015 und 2016 wird die Förderung des Projekts Garnisonkirche im Einzelplan 0405 (2014, 2015) bzw. 0452 (2016) unter dem Titel 894 21– 183 „Zuschüsse für Institutionen“ als Verpflichtungsermächtigung der Titelgruppe 02 „Kulturförderung im Inland“ geführt; wie sich aus den nachfolgenden Erläuterungen des Haushaltsplans ergibt, wird in der Liste „mehrjährige Maßnahmen“ insoweit die Position „Garnisonkirche, Potsdam“ mit einem Fördervolumen von insgesamt 12 Mio. Euro als „Projektförderung“ veranschlagt.

Derzeit von der Stiftung Garnisonkirche geplant ist die Errichtung eines Turms, welcher sich an die ursprüngliche Gestaltung des Turms der zerstörten Garnisonkirche anlehnt. Die gesellschaftliche Funktion des geplanten Bauwerks wird von der Stiftung Garnisonkirche wie folgt umschrieben:

„Die Garnisonkirche Potsdam soll zu einer Bürgerkirche, zu einem Ort der Friedens- und Versöhnungsarbeit und der (Bewusstseins-) Bildung werden. Sie wird als Symbolkirche und Erinnerungsort genutzt werden. In Zusammenarbeit mit vielen Partnern aus Wissenschaft, Forschung und Kultur werden die unterschiedlichen Bezüge der wechselvollen Geschichte aufgearbeitet, dokumentiert und vermittelt. An der Garnisonkirche haften ungezählte Erinnerungen und Geschichten, die – um zukünftiger Generationen willen – im kulturellen Gedächtnis aufbewahrt werden sollten.“²⁵

Diese Selbstbeschreibung zugrunde gelegt, ist die Zuwendung an die Stiftung Garnisonkirche als Projektförderung insofern zutreffend beschrieben, als die entsprechende Erläuterung des Haushaltsplans der Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.1 zu § 23 BHO entsprechen. Hiernach liegt eine Projektförderung in „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben“. Unabhängig davon, ob auf die Errichtung der gesamten Kirche oder allein auf den Turm bezogen, ist das Vorhaben „Garnisonkirche“ in diesem Sinne zeitlich und inhaltlich²⁶ hinreichend abgrenzbar.

21 Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 14 Rn. 20.

22 Von Lewinski/Burdat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 13 Rn. 19.

23 aaO, s. Fn. 21, Rn. 22.

24 Hugo, in: Engels/Eibelschäuser (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, § 17 BHO Rn. 7 (Stand: Dezember 2008).

25 <http://garnisonkirche-potsdam.de/das-projekt/leitgedanken/> (zuletzt abgerufen am: 16.6.2016).

26 Zu dieser Voraussetzung Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, C III Rn. 3 (Stand: Juli 2013).

Ausweislich der Projektbeschreibung handelt es sich bei der geplanten Errichtung des Turms ferner um ein Projekt mit originär kultureller Ausrichtung. Denn Erinnerungsorte und Bildungseinrichtungen sind klassische kulturelle Einrichtungen der Gesellschaft. Damit liegt das Projekt in seiner derzeitigen Gestalt (weiterhin) innerhalb des vom entsprechenden Haushaltstitel vorgegebenen – insoweit relativ offen gehaltenen – (kulturellen) Zwecks.

2.1.1. Liegt noch das veranschlagte Projekt vor?

Unterstellt, die erstmalige Projektförderung im Haushaltsplan 2014 ist auf Grundlage einer anderen Vorhabenplanung – etwa bezogen auf die (historisch originalgetreue) Wiedererrichtung der gesamten Kirche – ergangen, so ließe sich indes bezweifeln, ob das Vorhaben in seiner derzeitigen planerischen Gestalt – die Errichtung lediglich eines an die ursprüngliche Gestalt angelehnten Turms – noch als dasselbe Vorhaben im Sinne des Haushaltsrechts anzusehen ist, für welches im Jahre 2014 die konkrete Zuwendung veranschlagt wurde. Gemäß VV Nr. 1.2 S. 2 zu § 17 BHO wird der Zweck einer Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung durch das Ziel bestimmt, das durch die Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung erreicht werden soll. Diese materielle Zielbezogenheit der Haushaltsveranschlagung wirkt sich auch auf die Auslegung des zuwendungsrechtlichen Vorhabenbegriffs im Zusammenhang von Projektförderungen aus. Inwieweit Änderungen in der Projektplanung dazu führen, von einem neuen Vorhaben ausgehen zu müssen, hängt also essenziell von der konkreten haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung ab. Hiernach kann schwerlich ein allgemeiner formeller Vorhabenbegriff zugrunde gelegt und damit etwa allein auf die äußere Gestalt des geförderten (Bau-)Vorhabens abgestellt werden.²⁷ Aus der konkreten Zweckbestimmung des Titels lässt sich eine Einengung des Vorhabenbegriffs auf die vollständige Wiedererrichtung der Garnisonkirche kaum entnehmen. Dafür spricht insbesondere, dass das Projekt Garnisonkirche gerade nicht unter einen Titel gefasst wurde, welcher etwa auf die Substanzerhaltung und Restaurierung eines konkreten – wenn auch ehemaligen – Bauwerks gerichtet ist (so etwa Titelgruppe 01, Titel 894 11 – 195 für bestehende Bauwerke). Gerade im Zusammenhang der relativ offen gehaltenen Titelgruppe 02 (Kulturförderung im Inland) ist das Vorhaben vorrangig funktional-materiell – also im Hinblick auf den verfolgten Zweck des Projekts – zu bestimmen. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass sich die funktional-materielle Ausrichtung des Projekts Garnisonkirche, namentlich die Schaffung eines Erinnerungsortes bzw. einer Bildungseinrichtung, seit 2014 fundamental geändert hat. Denn auch die ursprünglich geplante Wiedererrichtung der gesamten Kirche sollte vordergründig den genannten kulturellen Zwecken dienen. Der möglicherweise daneben stehende Zweck, mittels eines historisch originalgetreuen Nachbaus der Garnisonkirche auch das historische Stadtbild zu restaurieren, kommt jedenfalls in der Titeluordnung nicht zum Ausdruck und kann daher kaum als vorrangiger Zweck der Projektförderung angesehen werden. Hiernach kann das Projekt der Stiftung Garnisonkirche Potsdam weiterhin als das in den Haushaltsplänen ausgewiesene Projekt „Garnisonkirche, Potsdam“ begriffen werden.

27 Vgl. *Krämer/Schmidt*, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, C III Rn. 3 (Stand: Juli 2013): „Der Begriff ‚Vorhaben‘ ist nicht eng auszulegen. Ein förderfähiges Vorhaben liegt vor, wenn dieses ein bestimmtes Handeln des Zuwendungsempfängers erfordert, das für ihn mit Aufgaben verbunden ist“.

2.1.2. Begrenzung auf Zuschüsse für Denkmale?

Es ließe sich erwägen, dass die denkmalrechtliche Einordnung des Bauprojekts Garnisonkirche die konkrete haushaltsrechtliche Zweckbestimmung im Rahmen des Titels 894 21 – 183 insofern konkretisiert, als die Förderungszwecke des Einzelplans 0405 bzw. 0452 in Bezug auf Bauvorhaben möglicherweise nur dann erfüllt sind, wenn die Förderung der Denkmalpflege zugutekommt. Hier ist zunächst zu beachten, dass die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung dem politischen Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers unterliegt;²⁸ dieser wird durch einfaches (Denkmalschutz-)Recht grundsätzlich nicht determiniert. Denkbar ist hiernach lediglich, dass der Haushaltsgesetzgeber die Mittel für einen Titel ausgewiesen hat, welcher eine solche Beschränkung auf Belange der Denkmalpflege aufweist oder die konkrete Zweckbestimmung der Mittel anderweitig in diesem Sinne konkretisiert wurde. Weil ein nicht (mehr) bestehendes und noch nicht (wieder-)errichtetes Gebäude kein Schutzgegenstand des Denkmalpflege sein kann,²⁹ läge das Projekt dann wohl nicht innerhalb des Förderzwecks. Dies gälte freilich auch für die vollständige Wiedererrichtung der Garnisonkirche. Wie bereits oben deutlich wurde, hat der Haushaltsgesetzgeber den Titel 894 21 – 183, anders als möglicherweise den Titel 894 11 – 195, im Rahmen der entsprechenden Zweckbestimmungen in den Haushaltsgesetzen 2014 bis 2016 soweit ersichtlich allerdings gerade nicht auf die Belange der Denkmalpflege beschränkt. Unabhängig davon, ob diese für die Konkretisierung der Zweckbestimmung überhaupt als Auslegungshilfe herangezogen werden könnten, sind konkretisierende Förderprogramme oder -richtlinien, aus denen sich ein entsprechend beschränkter Förderzweck herleiten ließe, nicht ersichtlich.

2.1.3. Beschränkung der Förderung auf nationales Kulturgut?

Im Unterschied etwa in Bezug auf den Titel 894 11 – 195 („Substanzerhaltung und Restaurierung von unbeweglichen Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung, Zuschüsse für national bedeutsame Kulturinvestitionen“) der Titelgruppe 01, ist der Zweckbestimmung zum hier einschlägigen Titel auch keine ausdrückliche Beschränkung auf die Förderung von nationalen Kulturgütern mit besonderer gesamtstaatlicher kultureller Bedeutung immanent. Umstände, die eine Übertragung der Zweckbestimmung des Titels 894 11 – 195 auf den hiesigen Titel rechtfertigten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr spricht die Systematik des Haushaltsplans gerade gegen einen solchen Transfer. Unabhängig von der Frage nach deren Einbeziehbarkeit sind ebenfalls keine Förderrichtlinien erkennbar, die einen entsprechenden Willen zur Einengung der Zweckbestimmung auf die Förderung nationalen Kulturguts nahe legen könnten.

2.2. Das erhebliche (Förder-)Interesse

§ 14 HGrG bzw. § 23 BHO fordern weiterhin, dass der Bund ein erhebliches Interesse daran hat, dass der bestimmte Zweck durch Institutionen außerhalb der Bundes- oder Landesverwaltung

28 Vgl. Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsatzgesetz, 1. Auflage 2013, § 14 Rn. 9.

29 Siehe *Viebrock*, in: Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Auflage 2010, Teil C Rn. 1: Die Mehrheit der gesetzlichen Formulierungen des Denkmalbegriffs nimmt auf das Sachenrecht des BGB Bezug (...) und lässt als Denkmale Sachen, Sachteile und Sachgesamtheiten zu. Nach § 90 BGB können Kulturdenkmale hiernach grundsätzlich nur „körperliche Gegenstände“ sein. Unkörperliches, wie etwa historische Straßen- oder Flurbezeichnungen oder geschichtliche Orte ohne Spuren, kann nicht Kulturdenkmal sein.“

erfüllt wird. Dies ist nur dann der Fall, wenn der Förderzweck nicht durch die eigene Bundes- oder Landesverwaltung befriedigend erreicht und der Zweck daher besser von geeigneten Stellen außerhalb der eigenen Verwaltung Genüge getan werden kann.³⁰ Förderungswürdig sind etwa Zwecke wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, wissenschaftlicher oder politischer Art.

Zwar muss die Erfüllung des Zwecks den Aufgaben des Bundes oder des Landes grundsätzlich in besonderem Maße dienen. Indes besteht hier ein weitgehender gesetzgeberischer Einschätzungsspielraum. Eine materielle Einschränkung des Merkmals des erheblichen Förderinteresses etwa auf national bedeutsame Vorhaben wird übereinstimmend nicht angenommen. Daher können Anhaltspunkte für das Bestehen eines erheblichen Förderinteresses auch die in den jeweiligen Regierungsprogrammen und Förderrichtlinien enthaltenen förderpolitischen Entscheidungen bieten.³¹ Den Fördergrundsätzen für das Programm „National wertvolle Kulturdenkmäler“ der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien,³² deren Einbeziehung man hier zunächst erwägen könnte, liegt insofern jedoch ein anderer Anwendungsbereich zugrunde, als diese Grundsätze erkennbar auf den externen Titel 894 11 – 195 zugeschnitten sind. Dass also das Förderinteresse auf Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung beschränkt wäre, lässt sich hieraus nicht ableiten.

2.3. Der Subsidiaritätsgrundsatz

Staatliche Zuwendungen dürfen gemäß § 14 HGrG bzw. § 23 BHO überdies nur dann gewährt werden, wenn ein Anreiz zur Zweckerfüllung ohne die Fördermittel nicht ausreichend gegeben wäre.³³ In erster Linie muss der Zuwendungsempfänger das Projekt, mit dem der Zweck erreicht wird, selbst finanzieren. Nur dann, wenn nicht genügend eigene Mittel und eine anderweitige Drittfinanzierung vorhanden ist, kann der Bund ergänzend Zuwendungen gewähren. Es liegt nahe, den Anteil der Bundesförderung von 12 Mio. Euro noch als nachrangig anzusehen, wenn man die ursprünglich veranschlagten Gesamtkosten von ca. 38 Mio. Euro zugrunde legt. Demgegenüber mögen Zweifel aufkommen, ob dies auch noch für den Fall gilt, dass für das Projekt nunmehr insgesamt noch Kosten von ca. 26 Mio. Euro anfallen. Indes bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip weniger auf eine Nachrangigkeit in quantitativer Hinsicht, etwa insofern, als der Bund lediglich bis zu 40 % der Gesamtkosten finanzieren dürfte. Vielmehr wird das Prinzip offenbar einhellig dahingehend verstanden, dass es verlangt, dass die Gesamtfinanzierung ohne die Zuwendung nicht erreicht werden kann.³⁴ Dementsprechend schließen die VV zur BHO selbst die

30 Von Lewinski/Burba, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 14 Rn. 17.

31 Zu allem und mwN. aaO, Fn. 30, Rn. 17 ff.

32 https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2014-05-13-denkmalpflegeprogramm-foerder-grundsaeetze.pdf?blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am: 15.6.2016).

33 aaO, s. Fn. 30, Rn. 20.

34 Von Lewinski/Burba, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 14 Rn. 20: „wenn feststeht, dass nicht genügend Eigenmittel oder von dritter Seite zufließende Mittel zur Verfügung stehen, darf der Bund (...) ergänzend und nachrangig Zuwendungen gewähren.“

Vollfinanzierung nicht aus, sondern beschränken selbige lediglich auf Ausnahmefälle (VV Nr. 2.4 zu § 44 BHO).

Angesichts des Umstandes, dass sich die Stiftung Garnisonkirche seit 2004 um eine Finanzierung bemüht und überdies der marktmäßige Finanzierungsanreiz hinsichtlich eines Erinnerungsorts als eher gering anzusehen sein dürfte, wird das Subsidiaritätsprinzip wohl als gewahrt angesehen werden müssen. Dies wird nicht zuletzt durch den Umstand unterstrichen, dass etwa die nahe-
liegende Mitfinanzierung mithilfe kirchlicher Träger zwar erfolgreich erreicht worden ist, die Förderbeträge mit 3,8 bzw. 1,5 Mio. Euro aber darauf hindeuten, dass eine Gesamtfinanzierung über derartige Träger nicht zu erreichen sein wird.

Zwar bestimmt Nr. 2 Anlage 4 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P-Kosten))³⁵ bzw. Nr. 2 Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-P)³⁶, dass sich in Fällen, in denen sich nach der Bewilligung die zu Grunde gelegten Ausgaben ermäßigen, auch die Zuwendung ermäßigt. Eine entsprechende Vorschrift existiert in Bezug auf die im Haushaltsplan veranschlagten, indes noch nicht bewilligten Kosten soweit ersichtlich nicht.

Ob angesichts der neuen Vorhabengestaltung die für die Bewilligung nach VV Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 BHO notwendige Gesamtfinanzierung gesichert ist, erfordert eine gesonderte Prüfung.

35 Hierbei handelt es sich um allgemeine Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid der Exekutive. ANBest-P-Kosten abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Foerderprogramme/projektfoederung_nebenbestimmung_anbest_p_kosten_bf.pdf (zuletzt abgerufen am: 16.6.2016).

36 http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Foerderprogramme/projektfoederung_nebenbestimmung_anbest_bf.pdf (zuletzt abgerufen am: 16.6.2016).