



Sachstand

Rechtliche Voraussetzungen der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam

Rechtliche Voraussetzungen der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 003/17
Abschluss der Arbeit: 23. Januar 2017
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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.	Sachverhalt und Fragestellung	4
2.	Rechtliche Voraussetzungen der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam in reduzierter Bauvariante	5
2.1.	Förderfähigkeit	5
2.2.	Freigabe der Fördermittel	6
2.3.	Verfahren der Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen	7
2.4.	Finanzierungsrisiko des Bundes	8

1. Sachverhalt und Fragestellung

Im Jahr 2013 hat die Bundesregierung eine finanzielle Beteiligung an der Wiedererrichtung des Turmes der Garnisonkirche Potsdam bis zur Höhe von 12 Mio. Euro gegenüber der Stiftung Garnisonkirche Potsdam (SGP) in Aussicht gestellt, sofern die Gesamtfinanzierung der Maßnahme gesichert ist.¹ Im Haushaltsverfahren 2014 hat der Haushaltsgesetzgeber die Aufnahme der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Projektförderung mit Gesamtausgaben von 12 Mio. Euro in den Bundeshaushalt beschlossen.² Der Aufnahme der Förderungszusage in den Bundeshaushalt lagen Unterlagen der SGP mit Angaben zu den Baukosten des Kirchturms in Höhe von rund 40 Mio. Euro, zum Zeitplan und der künftigen Nutzung des Gebäudes als Ort der Erinnerung und der Friedens- und Versöhnungsarbeit zugrunde.³ Im Haushaltsverfahren 2015 hat der Haushaltsgesetzgeber eine Ausgabeermächtigung in Höhe von 6 Mio. Euro erteilt.⁴ Gemäß dem ausgebrachten Haushaltsvermerk bedarf die Fördermaßnahme grundsätzlich der angemessenen Mitfinanzierung durch Länder, Kommunen oder Private, wobei in begründeten Fällen Ausnahmen zugelassen werden können. Wegen nicht gesicherter Gesamtfinanzierung und unvollständiger Haushaltsunterlagen wurde die Ausgabeermächtigung bisher nicht in Anspruch genommen.

In der 79. Sitzung des Haushaltsausschusses am 6. Juli 2016 fand eine mündliche Unterrichtung über die Beteiligung des Bundes an dem Projekt Garnisonkirche Potsdam durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) statt. Die BKM berichtete, dass die SGP wegen des geringeren Spendenaufkommens als erwartet auf eine reduzierte Bauversion⁵ des Kirchturms mit Gesamtausgaben von 26,1 Mio. Euro umgestiegen sei, wobei die Gesamtfinanzierung auch für diese Bauvariante noch nicht gesichert sei und konkrete Bauunterlagen noch nicht vorliegen würden.⁶ Im Haushaltsjahr 2017 sind für die Projektförderung Garnisonkirche Potsdam übertragbare Ausgabereste in Höhe von 6 Mio. Euro resultierend aus der Ausgabeermächtigung 2015 enthalten. Weitere Projektmittel in Höhe von 6 Mio. Euro sind für 2018 vorbehalten. Die zu dem Projekt Garnisonkirche Potsdam ausgebrachten Haushaltsvermerke beziehen sich auf das Erfordernis der angemessenen Finanzierungsbeteiligung Dritter und die Unvollständigkeit der Unterlagen nach §24 BHO.⁷

-
- 1 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.: Förderung des Bundes für die Erstellung einer Kopie der Garnisonkirche Potsdam, BT Drucksache 18/8591 vom 30.05.2016, Seite 1.
 - 2 Vgl. Bundeshaushaltsplan 2014, Einzelplan 04, Kapitel 0405, Titel 894 21 („Zuschüsse für Investitionen“ in der Titelgruppe 02 „Kulturförderung im Inland“) Nr. 2.29.
 - 3 Vgl. BT Drucksache 18/8591, Seite 1 ff.
 - 4 Vgl. Bundeshaushaltsplan 2015, Kapitel 0405, Titel 894 21, Nr. 2.29.
 - 5 Verzicht auf Turmhaube und Anbringung von Stuckelementen und Zierrat, vgl. BT Drucksache 18/8591, Seite 3.
 - 6 Protokoll der 79. Sitzung des Haushaltsausschusses (18. WP), Seite 36.
 - 7 Vgl. Bundeshaushaltsplan 2017, Kapitel 0452, Titel 894 21, Nr. 2.29.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die zuwendungsrechtliche Mittelbindung auch für die reduzierte Bauversion des Projektes Garnisonkirche Potsdam haushaltsrechtlich zulässig ist.

2. Rechtliche Voraussetzungen der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam in reduzierter Bauvariante

2.1. Förderfähigkeit

Nach § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁸/§ 14 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)⁹ dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann.

Mit der Entscheidung über die in der vorstehend dargestellten Form erfolgten Veranschlagung der finanziellen Beteiligung des Bundes an der Wiedererrichtung des Kirchturms der Garnisonkirche Potsdam haben die Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber das erhebliche Bundesinteresse an diesem Projekt bejaht. Fraglich ist, ob dieses erhebliche Bundesinteresse auch für die reduzierte Bauvariante weiterhin besteht. Die damit verbundene Frage, ob und in welchem Umfang die geplanten Projektmittel für die Förderung des modifizierten Projektes verwendet werden können, ist im Hinblick darauf zu beurteilen, ob der bisherige Förderzweck auch bei der Realisierung der reduzierten Bauvariante erreicht werden kann.

Die Bewertung dieser Frage ist politischer Natur und kaum justiziabel.¹⁰ Adressaten dieser Frage und ihrer Bewertung sind die Bundesregierung und der Haushaltsgesetzgeber. Bei der Bewertung der Frage ist ein weiter Beurteilungsspielraum gegeben.

Allgemein lässt sich jedenfalls feststellen, dass sich der ursprüngliche Förderzweck nicht alleine in der Wiedererrichtung des Bauwerkes erschöpft. Mit der Zusage der Projektförderung wurden vielmehr als wesentliche Förderziele verfolgt, das Bauwerk als Bildungsstätte und als Ort der Erinnerung sowie der Friedens- und Versöhnungsarbeit zu nutzen.¹¹ Nach der von der BKM im Rahmen der Unterrichtung des Haushaltsausschusses vorgetragenen Einschätzung sei der ursprüngliche Förderzweck auch bei Realisierung der reduzierten Bauvariante erreichbar.¹² Auch der Haushaltsgesetzgeber hat in Kenntnis der geplanten reduzierten Bauversion im Rahmen des

8 Vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 10 G vom 3.12.2015 I 2178.

9 Vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 10 G vom 15.07.2013 I 2398.

10 Vgl. Mayer, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Juni 2016, Rn. 277 zu § 44 BHO.

11 Vgl. BT Drucksache 18/8591, S. 1 ff.

12 Vgl. Protokoll der 79. Sitzung des Haushaltsausschusses (18. WP) vom 6.07.2016, S. 36.

Haushaltsverfahrens 2017 an der bisherigen Projektförderung von insgesamt 12 Mio. Euro festgehalten.¹³ Dies lässt sich als Indiz dafür werten, dass der Haushaltsgesetzgeber die Erreichung des ursprünglichen Förderzwecks zumindest nicht ausgeschlossen hat.¹⁴

2.2. Freigabe der Fördermittel

Im Bundeshaushaltsplan 2017 sind bei Kapitel 0452, Titel 894 21, Nr. 2.29 sechs Mio. Euro Ausgabereserve etatisiert. Gemäß dem dazugehörigen Haushaltsvermerk liegen die Unterlagen nach § 24 BHO zu dem Projekt Garnisonkirche Potsdam noch nicht vollständig vor.

Nach § 24 Abs. 1 und 4 BHO besteht bei der Veranschlagung von Ausgaben für Zuwendungen mit Bezug auf Baumaßnahmen das Erfordernis der Vorlage von Plänen, Kostenermittlungen und Erläuterungen (Haushaltsunterlagen), aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Dieses Erfordernis zielt darauf ab, die Bundesregierung und den Haushaltsgesetzgeber in die Lage zu versetzen, die Tragfähigkeit und die Gesamtfinanzierung des Bauprojektes zuverlässig zu beurteilen.¹⁵ Gemäß § 24 Abs. 3 Satz 2 BHO sind die veranschlagten Ausgaben für Maßnahmen, für welche die Unterlagen noch nicht vorliegen, gesperrt (gesetzliche Sperre). Die gesperrten Ausgabeermächtigungen bleiben solange nicht verfügbar, bis die Haushaltsunterlagen vorliegen und der BMF dem Antrag des zuständigen Ressorts auf Aufhebung der Sperre nach § 36 BHO zugestimmt hat.¹⁶

Vorliegend sind die etatisierten Mittel in Höhe von 6 Mio. Euro für das Projekt Garnisonkirche Potsdam wegen unvollständiger Haushaltsunterlagen nach § 24 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 3 Satz 2 BHO gesperrt. Um die gesperrten Mittel für eine Zuwendungsbewilligung im Haushaltsjahr 2017 verfügbar zu machen, bedarf es der Vorlage der fehlenden Haushaltsunterlagen durch die SGP sowie ihrer Prüfung¹⁷ durch die BKM und der Aufhebung der Sperre durch den BMF.

13 Gesamtausgaben 12 Mio. Euro, Ausgabereserve von 6 Mio. Euro in 2017 und Mittelvorbehalt von weiteren 6 Mio. Euro in 2018.

14 Eine weitere parlamentarische Willensbekundung in dieser Sache erfolgt im Rahmen der Beratung über den von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Entschließungsantrag: Keine Beteiligung des Bundes am Wiederaufbau der Garnisonkirche Potsdam, der federführend dem Haushaltsausschuss am 10.11.2016 überwiesen wurde. Vgl. BT Drucksache 18/10061 vom 19.10.2016.

15 Vgl. Rahm, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Februar 2008, Rn. 1 zu § 24 BHO.

16 Vgl. Heller, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. Erg.-Lfg. Januar 2013, Rn. 7 zu § 24 BHO.

17 Bei der fachlichen Prüfung und der Kostenermittlung bedient sich die BKM als Bewilligungsbehörde der Expertise der Bundesbauverwaltung bzw. der für das Bauprojekt zuständigen Landesbauverwaltung. Einzelheiten dazu vgl. Rahm, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Februar 2008, Rn. 10 zu § 24 BHO.

Die Entscheidung des BMF über die Aufhebung der Sperre muss auch dem Erfordernis der angemessenen finanziellen Beteiligung Dritter an diesem Projekt Rechnung tragen.¹⁸

Für die noch nicht veranschlagten Projektmittel in Höhe von 6 Mio. Euro¹⁹ fehlt die Ausgabeermächtigung für eine etwaige zuwendungsrechtliche Mittelbindung im Haushaltsjahr 2017. Bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen nach § 37 BHO²⁰ könnte eine überplanmäßige Ausgabeermächtigung in Betracht kommen, die vom BMF nach vorheriger Beteiligung des Haushaltsausschusses gem. § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017 zu erteilen wäre.²¹ Ansonsten bleibt die Erteilung der Ausgabeermächtigung dem Haushaltsgesetzgeber im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2018 vorbehalten.

2.3. Verfahren der Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen

§ 44 Abs. 1 BHO bestimmt im Rahmen der Vorschriften zur Ausführung des Haushaltsplans, unter welchen Voraussetzungen Zuwendungen bewilligt werden können. Zu den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gehört insbesondere, dass eine Ausgabeermächtigung nach den Veranschlagungsgrundsätzen von Zuwendungen gemäß § 23 BHO²² gegeben ist. Ist dies der Fall, so ist bei der Bewilligung zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Mittelverwendung durch den Zuwendungsempfänger nachzuweisen ist.²³ Außerdem ist ein Prüfungsrecht der Bewilligungsbehörde festzulegen.

Das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Zuwendungen richtet sich regelmäßig nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Das Zuwendungsverhältnis wird begründet durch den Zuwendungsbescheid, der auf Antrag des Zuwendungsempfängers von der Bewilligungsbehörde erteilt wird. Die Erreichung des Förderzwecks und der zweckentsprechenden Mittelverwendung wird durch Aufnahme verwaltungsrechtlicher Instrumente in Gestalt verbindlicher Bedingungen, Auflagen, Widerrufsvorbehalte etc. in den Zuwendungsbescheid sichergestellt und gesteuert.²⁴ Die

18 Gemäß dem einschlägigen Haushaltsvermerk zu diesem Projekt, dessen Adressat der BMF ist.

19 Mittelvorbehalt für 2018.

20 Nach § 37 müssen die überplanmäßigen Ausgaben unvorhersehbar und unabweisbar sein.

21 Vom 20.12.2016, BGBl. I S. 3016.

22 Förderfähigkeit und Sicherstellung der Gesamtfinanzierung.

23 Als Zuwendungsempfänger kommen nur solche Personen und Institutionen in Betracht, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung zu erwarten ist, die insbesondere die Erbringung eines Verwendungsnachweises gewährleistet. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 45. Ergänzungslieferung Jan. 2011, Rn. zu § 44 BHO. Bei Anlass zu Zweifeln kann die Bewilligungsbehörde im Rahmen ihres Ermessens geeignete Maßnahmen zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ergreifen.

24 Einzelheiten dazu vgl. Mayer, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand März 2013, Rn. 54ff. zu § 44 BHO.

Durchführung der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam liegt im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der BKM und des BMF.

Nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 BHO steht dem Bundesrechnungshof das Prüfungsrecht beim Zuwendungsempfänger zu. Die Prüfung erstreckt sich auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungsmittel.

2.4. Finanzierungsrisiko des Bundes

Bei der Projektförderung ist das Finanzierungsrisiko des Bundes auf den Betrag der Mittelbewilligung im Zuwendungsbescheid begrenzt. Anschlussfinanzierungen sind zwar grundsätzlich möglich. Ein Anspruch darauf besteht allerdings nicht, da es sich bei Zuwendungen um freiwillige Leistungen des Bundes handelt.²⁵ Zur Begrenzung des Finanzierungsrisikos des Bundes im Fall der Projektförderung Garnisonkirche Potsdam beabsichtigt die Bundesregierung, einen möglichen Rückforderungsanspruch des Bundes durch die Bestellung einer Grundschuld zugunsten der Bundesrepublik Deutschland abzusichern.²⁶

25 Vgl. Hugo/Sandfort, in Engels//Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand August 2015, Rn. 37 zu § 23 BHO.

26 Vgl. BT Drucksache 18/8591, S. 5.