



Ausarbeitung

Realisierung eines Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin
Beschlusslage und haushaltsrechtliche Situation

Realisierung eines Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin

Beschlusslage und haushaltsrechtliche Situation

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 023/17
Abschluss der Arbeit: 02.03.2017
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.	Fragestellung	4
2.	Zur Beschlusslage und den Handlungsgeboten	4
3.	Zum Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. April 2016	4
4.	Zur haushaltsrechtlichen Situation	5
4.1.	Ausgabereste	6
4.2.	Mittelbereitstellung für das Freiheits- und Einheitsdenkmal für das Jahr 2017	7
4.3.	Veranschlagung der Ausgaben für die Wiederherstellung der historischen Kolonnaden	7
4.4.	Wirkung des Haushaltsplans	8

1. Fragestellung

Mit der Fragestellung wird auf zwei Beschlüsse, die der Deutsche Bundestag in Bezug auf die Errichtung eines Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin in der 16. Wahlperiode gefasst hat (Drsn. 16/6974 und 16/11200) verwiesen. Ferner lägen Beschlüsse des Haushaltsausschusses sowie des Plenums zu Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2017 vor. Vor diesem Hintergrund wird um die Erläuterung der Beschlusslage und der haushaltsrechtlichen Situation gebeten.

Nachfolgend werden zunächst die vorliegenden Beschlüsse aus parlamentsrechtlicher Perspektive erläutert. Hieran schließen sich haushaltsrechtliche Hinweise an.

2. Zur Beschlusslage und den Handlungsgeboten

Zu den in der Anfrage genannten Beschlüssen des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2007 und 2008 ist festzuhalten, dass Entscheidungen des Bundestages, die seinen Willensbildungsprozess endgültig durchlaufen haben und ihren außerparlamentarischen Adressaten zugeleitet wurden, von der Autorität der Volksvertretung auf Dauer getragen sind (jedenfalls bis zu einem abändernden Beschluss des Parlaments insgesamt oder einem Verfassungsgerichtsurteil). Sie unterliegen nicht der parlamentarischen Diskontinuität und entfalten daher Gültigkeit sowohl für amtierende als auch für nachfolgende Bundesregierungen. Ob ihnen eine rechtliche Verbindlichkeit beizumessen ist, d.h. ob die darin gefassten Aufträge von der amtierenden bzw. der nachfolgenden Bundesregierung zwingend auszuführen sind, hängt von der Rechtsnatur der jeweiligen Entscheidung ab. Rechtliche Verbindlichkeit entfalten insoweit nur die so genannten „echten Parlamentsbeschlüsse“. Dies sind Gesetzesbeschlüsse und die Beschlüsse des Bundestages über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland (§ 3 Abs. 3, § 5 Abs. 3, § 7 Abs. 2, § 8 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes). Die sonstigen „schlichten Parlamentsbeschlüsse“, für die keine verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Grundlagen vorhanden sind, entfalten keine rechtliche Bindungswirkung. Von ihnen geht jedoch eine nicht unerhebliche politische Bedeutung für die amtierende und für nachfolgende Bundesregierungen aus.¹

Vor diesem Hintergrund haben die genannten Beschlüsse des 16. Deutschen Bundestages zum Freiheits- und Einheitsdenkmal auch für die aktuelle Bundesregierung politische Bedeutung. Sie sind insofern, auch wenn ihnen keine strenge rechtliche Bindungswirkung zukommt, weiterhin „gültig“. Folglich bedarf es keines neuen Beschlusses des Deutschen Bundestages, um diesen parlamentarischen Willen – soweit er unverändert geblieben ist – gegenüber der aktuellen Bundesregierung erneut deutlich zu machen.

3. Zum Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. April 2016

Die Beschlüsse des Bundestages zum Freiheits- und Einheitsdenkmal aus den Jahren 2007 und 2008 wurden im Übrigen auch nicht durch den Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. April 2016 zum Finanzierungskonzept für dieses Denkmal aufgehoben.

¹ Siehe zum ganzen Absatz den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste „Der Grundsatz der Diskontinuität und die Frage der Verbindlichkeit von Parlamentsbeschlüssen für nachfolgende Bundesregierungen“, 13. April 2011, Az.: WD 3 – 3000 – 132/11, S. 4, mit weiteren Nachweisen.

Der Bundestag hatte in seinem Beschluss vom 4. Dezember 2008 festgelegt, dass das Denkmal nur gebaut werden darf, wenn der Haushaltsausschuss dem entsprechenden Finanzierungskonzept zuvor zugestimmt hat. Zudem wurden in das Haushaltsgesetz 2009 Mittel für den Bau des Denkmals in Höhe von 15 Mio. € eingestellt, wovon 3 Mio. € als Ausgaben für das Jahr 2009 und weitere 12 Mio. € als Verpflichtungsermächtigung für künftige Jahre vorgesehen waren. Die Verpflichtungsermächtigung wurde insgesamt und von den 3 Mio. € für das Jahr 2009 wurden 1,5 Mio. € mit einem Sperrvermerk versehen. In beiden Fällen wurde festgelegt, dass die Aufhebung der Sperrvermerke der Einwilligung des Haushaltsausschusses bedarf.

Auf der Basis des ihm im April 2016 vorgelegten Finanzierungskonzepts stellte der Haushaltsausschuss jedoch fest, dass die *„Gesamtkosten für die Errichtung des Berliner Freiheits- und Einheitsdenkmals nach derzeitiger Planung um mehr als 50 % gestiegen sind.“* Er fasste daher folgenden Beschluss: *„Der Haushaltsausschuss fordert die Bundesregierung auf, dieses Bauvorhaben nicht weiter zu verfolgen.“* (Ausschussdrucksache 18(8)3125).

Zwar hat der Bundestag in dem Beschluss vom 4. Dezember 2008 die Entscheidung über das Finanzierungskonzept zum Bau des Denkmals an den Haushaltsausschuss delegiert. Auf dieser Grundlage kann der Haushaltsausschuss allerdings nicht die grundsätzliche Entscheidung treffen, ob ein Freiheits- und Einheitsdenkmal überhaupt gebaut werden soll. Er kann insoweit den Beschluss des Bundestages nicht aufheben, sondern nur über das ihm jeweils konkret vorgelegte Finanzierungskonzept entscheiden. Daher kann der Beschluss des Haushaltsausschusses nur so verstanden werden, dass er (lediglich) seine Zustimmung zu dem Finanzierungskonzept verweigert hat. Seine Entscheidung bezieht sich allein auf das ihm vorgelegte Konzept und nicht auf den Bau des Denkmals insgesamt.

Da somit der vom Bundestag erteilte politische Auftrag zum Bau eines Freiheits- und Einheitsdenkmals von der Bundesregierung noch nicht erfüllt wurde, bleibt sie weiterhin vom Bundestag (politisch) aufgefordert, dieses Projekt voranzutreiben. Dazu bedarf es in einem ersten Schritt der Erstellung eines neuen Finanzierungskonzepts durch die Bundesregierung, das dem Haushaltsausschuss sodann zur Prüfung und Zustimmung vorgelegt werden müsste.

4. Zur haushaltsrechtlichen Situation

Unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Finanzierung des Freiheits- und Einheitsdenkmals in den Jahren 2017 ff. als gesichert angesehen werden kann.

Der Entwurf zum Bundeshaushalt 2017 sah für die Baumaßnahme ‚Freiheits- und Einheitsdenkmal‘ (Kapitel 0452 Titel 894 65) keinen Mittelansatz vor. Aus den Titelerläuterungen geht hervor, dass für das Freiheits- und Einheitsdenkmal in Berlin insgesamt 10 Mio. € als Gesamtausgaben des Bundes veranschlagt wurden, von denen bis 2015 insgesamt 1,454 Mio. € verausgabt worden sind. Die verbliebene Ausgabeermächtigung ist in der Höhe von 8,546 Mio. € nach 2016 als Ausgaberesst übertragen worden.

Entsprechend wurde mit den unter demselben Haushaltstitel veranschlagten Ausgaben für das Freiheits- und Einheitsdenkmal in Leipzig verfahren. Von den ursprünglich mit 5 Mio. € eingeplanten Gesamtausgaben des Bundes wurden bis 2015 insgesamt 355.000 € verausgabt und 4,645 Mio. € nach 2016 als Ausgaberesst übertragen.

Die im Entwurf des Haushaltsplans 2017 ausgewiesene Veranschlagung wurde im parlamentarischen Beratungsverfahren nicht verändert und entsprechend mit dem Haushaltsgesetz 2017 beschlossen.

Mit Blick auf die Finanzierung des Freiheits- und Einheitsdenkmals ergibt sich damit die haushaltsrechtliche Lage, dass für das Jahr 2017 die Ausgabeermächtigung mit null € festgelegt worden ist. Gleichzeitig sind in ihrer Höhe nicht unerhebliche Ausgabereste nach 2016 übertragen worden. Die haushaltsrechtliche Systematik, die hinter der Bildung von Ausgaberesten steht, soll daher nachfolgend kurz erläutert werden.

4.1. Ausgabereste

Die Bildung von Ausgaberesten stellt ein Instrument dar, mit dem Ausnahmen von der zeitlichen Bindung der Veranschlagung (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) umgesetzt werden können.

In der Kameralistik können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur bis zum Ende desjenigen Haushaltsjahres getätigt bzw. in Anspruch genommen werden, für das der Haushaltsplan festgestellt wurde. Nicht verbrauchte Ausgabeermächtigungen verfallen. Für Investitionen wie bspw. die Baumaßnahme des Freiheits- und Einheitsdenkmals wird in § 19 Abs. 1 BHO eine haushaltsrechtliche Ausnahme geschaffen. Danach können bis zum Jahresende nicht verbrauchte Ausgabeermächtigungen auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden, um zu verhindern, dass Mittel ansonsten am Ende des Haushaltsjahres wegfallen. Die Ausgabeermächtigung wird durch die Bildung eines Ausgaberests für denselben Zweck über das abgelaufene Haushaltsjahr hinaus verfügbar gehalten.²

„Die Möglichkeit der Übertragbarkeit soll vor allem eine kontinuierliche Haushaltsführung überjähriger Projekte ermöglichen (...). Gerade bei größeren Baumaßnahmen, Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben kommt es häufig vor, dass ursprünglich angedachte Zeitpläne nicht eingehalten werden (können). Hier bliebe dann nur, eine überplanmäßige Ausgabe zuzulassen oder die Ausgabe im nächsten Haushaltsjahr erneut zu veranschlagen.“³

Mit Ausgaberesten wird die Übertragung von Ausgaben haushaltstechnisch umgesetzt. Es muss insoweit eine positive Differenz zwischen den als Soll veranschlagten Ausgabeermächtigungen und den Ist-Ausgaben bestehen. In Höhe dieses Unterschiedsbetrages kann ein Ausgabereist gebildet werden.⁴

Die Inanspruchnahme der gebildeten Ausgabereiste bedarf der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen und kann nach § 45 Abs. 3 BHO nur erteilt werden, „wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereiste veranschlagt worden sind.“

2 von Lewinski/Burdat, BHO, § 19 Rn. 2

3 von Lewinski/Burdat, BHO, § 19 Rn. 3

4 von Lewinski/Burdat, BHO, § 19 Rn. 11

4.2. Mittelbereitstellung für das Freiheits- und Einheitsdenkmal für das Jahr 2017

Für die Errichtung des Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin ist im Haushaltsplan 2017 – wie erwähnt - die Ausgabeermächtigung ohne Ansatz veranschlagt worden. Ohne weiteres können damit aus dem Titel keine Ausgaben für die Finanzierung des Denkmals geleistet werden.

Andererseits liegen nach 2016 übertragene Ausgabereste in einer Höhe von 8,546 Mio. € vor. Es erscheint daher naheliegend, diese für die Finanzierung des Denkmals zu nutzen. Die Ausgabereste könnten unter der Voraussetzung für das Freiheits- und Einheitsdenkmal verwendet werden, dass verschiedene Schritte im Kompetenzbereich der Exekutive eingeleitet werden.

Zunächst müssten Ausgabereste in der erforderlichen Höhe gebildet und sodann in das Jahr 2017 übertragen werden. Die Bestimmung der Höhe und anschließende Bildung des Ausgaberests ist von der mittelbewirtschaftenden Stelle vorzunehmen. Im Fall der unter Kapitel 04 52 veranschlagten Baumaßnahme ‚Freiheits- und Einheitsdenkmal‘ ist die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien als die mittelbewirtschaftende Stelle anzusehen.

Darüber hinaus bedarf die Nutzung von Ausgaberesten der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen. Das Bundesministerium der Finanzen kann zustimmen, wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden. Die Ausgabeermächtigung steht also nur gegen Einsparung an anderer Stelle zur Verfügung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Finanzierung von Ausgaben für das Freiheits- und Einheitsdenkmal im Jahre 2017 zum einen die Übertragung der Ausgabereste aus 2016 durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie zum anderen die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen zu deren Nutzung erfordert.

4.3. Veranschlagung der Ausgaben für die Wiederherstellung der historischen Kolonnaden

Im Einzelplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sind im Kapitel 16 07 Ausgabeermächtigungen für Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn veranschlagt. Der Haushaltsausschuss hat in der Bereinigungssitzung zu den Haushaltsberatungen für das Jahr 2017 am 10. November 2016 beschlossen, den im Entwurf nicht vorgesehenen Titel ‚Zuschüsse für Investitionen zur Wiedererrichtung des Gebäudes der Bauakademie Berlin und der historischen Kolonnaden auf der Schlossfreiheit Berlin‘ in dieses Kapitel aufzunehmen (Titel 894 03). Die Gesamtausgaben des Bundes für die Wiedererrichtung der historischen Kolonnaden sind mit 18,5 Mio. € ausgewiesen, von denen 1 Mio. € für das laufende Haushaltsjahr 2017 veranschlagt ist. Die entsprechende Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses hat das Plenum des Deutschen Bundestages am 25. November 2016 in der Schlussberatung über den Bundeshaushalt 2017 angenommen.

Die für die Wiedererrichtung der Kolonnaden erforderliche Haushaltsunterlage nach § 24 BHO liegt noch nicht vor. Mit der Haushaltsunterlage werden Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorgelegt, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich

sind. Durch die Verpflichtung zur Vorlage der Unterlagen sollen Fehlinvestitionen und Mehrausgaben verhindert werden.⁵

Solange die Haushaltsunterlage nicht vorliegt, sind die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen gesperrt (§ 24 Abs. 3 BHO). Die gesetzliche Sperre der Ausgaben erfährt hinsichtlich der Investitionszuschüsse für die Kolonnaden insoweit eine Modifikation, als nach den Titelerläuterungen die veranschlagten Ausgaben auch zur Herstellung der Voraussetzungen nach § 24 BHO einzusetzen sind.

Die Ausbringung von Sperrvermerken hat zur Folge, dass die Ausgabeermächtigung bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans der Verfügungsbefugnis des Titelverwalters aufschiebend bedingt entzogen ist. Zwar sind die Haushaltsmittel parlamentarisch bewilligt, dürfen jedoch bis zu ihrer Entsperrung nicht verwendet werden.⁶ Nur nach vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen können Ausgaben, die durch Gesetz gesperrt sind, geleistet sowie Verpflichtungen zur Leistung solcher Ausgaben eingegangen werden (§ 36 BHO).

In bestimmten Fällen hat das Bundesministerium der Finanzen überdies die Einwilligung des Bundestages einzuholen. Ein solcher Fall liegt bei dem gesetzlichen Sperrvermerk nach § 24 Abs. 3 BHO indes nicht vor, so dass die Aufhebung der Sperre allein dem Bundesfinanzministerium obliegt.

4.4. Wirkung des Haushaltsplans

Für die Errichtung des Freiheits- und Einheitsdenkmals können durch die Bildung von Haushaltsresten Ausgabeermächtigungen bis zur Höhe von 8,546 Mio. € gegen Einsparung an anderer Stelle aufgebracht werden. Gleichzeitig stehen für die Wiederherstellung der historischen Kolonnaden teilweise gesperrte Ausgabeermächtigungen bis zu 1 Mio. € zur Verfügung.

Sowohl für die Errichtung des Freiheits- und Einheitsdenkmals wie auch der historischen Kolonnaden ist räumlich die Schlossfreiheit Berlin vorgesehen. Vor diesem Hintergrund kann sich die Frage stellen, ob insoweit widerstreitende Mittelansätze in Bezug auf die künftige Nutzung der Schlossfreiheit Berlin vorliegen und sich die Entscheidung für eines der beiden Projekte aus den haushalterischen Festlegungen unter Berücksichtigung der Rolle des Deutschen Bundestages ableiten lässt.

Nach § 3 Abs. 1 BHO „ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen“. Eine Verpflichtung zur Verwendung der im Haushaltsplan bewilligten Mittel ist in dieser Formulierung nicht enthalten. Der Vollzug des Haushaltsplans obliegt vielmehr der Verantwortung der Exekutive und folgt dem Grundsatz der Gewaltenteilung. „Aus ihm ergibt sich, dass die Entscheidung über die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel allein bei der Exekutive liegt. Der Haushaltsgesetzgeber hat folglich keine Handhabe, die Verwaltung durch

5 von Lewinski/Burbat, BHO, § 24 Rn. 1

6 von Lewinski/Burbat, BHO, § 22 Rn. 1

ausdrückliche Festlegungen im Haushaltsplan zu verpflichten, bestimmte Vorhaben zu verwirklichen.“⁷

Dem Vollzug des Haushaltsplans und der Verausgabung von Ausgabemitteln geht sachlogisch die Entscheidung über das zu finanzierende Projekt voraus. Wie ausgeführt, sind bei einer auf die haushaltsrechtlichen Festlegungen begrenzten Perspektive sowohl die Finanzierung des Freiheits- und Einheitsdenkmals als auch der historischen Kolonnaden auf der Schlossfreiheit zulässig und möglich. Die Umsetzung bedarf in beiden Fällen zunächst des Tätigwerdens der Exekutive, in dem sie den vom Deutschen Bundestag mit seinen Beschlüssen geäußerten Erwartungen hinreichend Rechnung trägt: Während für die Errichtung des Freiheits- und Einheitsdenkmals die Vorlage eines Finanzierungskonzepts, das dem Haushaltsausschuss zur Prüfung vorgelegt werden müsste, erforderlich ist (vgl. Punkt 2 der Ausarbeitung), wird über die Fortführung der Wiedererrichtung der historischen Kolonnaden auf der Grundlage der von der Exekutive zu erstellenden Haushaltsunterlage nach § 24 BHO im Rahmen der Haushaltsberatungen für das Jahr 2018 und ggf. der Folgejahre zu beraten sein.
