



Sachstand

Das Omnibus-Prinzip im Zuwendungsrecht und seine Ausnahmen

Das Omnibus-Prinzip im Zuwendungsrecht und seine Ausnahmen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 081/22

Abschluss der Arbeit: 12.08.2022

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.	Inhalt des Omnibus-Prinzips	4
3.	Abgrenzungen	5
3.1.	Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung	5
3.2.	Quasi-institutionelle Förderungen	7
4.	Ausnahmen	7
4.1.	Bundesaushaltsplan 2021	8
4.2.	Bundesaushaltsplan 2022, Entwurf des Bundeshaushaltspans 2023	8
5.	Begründung	9

1. Fragestellung

Die Auftraggeberin nimmt Bezug auf das sogenannte Omnibus-Prinzip im Zuwendungsrecht. Sie möchte wissen, seit wann dieses Prinzip gilt und welche Ausnahmen davon in der Vergangenheit gemacht wurden. Zudem fragt sie nach der Begründung für etwaige Ausnahmen.

2. Inhalt des Omnibus-Prinzips

Nach § 23 Bundeshaushaltssordnung (BHO) dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) 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. Unter den genannten Voraussetzungen kann eine Projektförderung (zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben) oder eine institutionelle Förderung (zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers) erfolgen.¹

Im Rahmen der **institutionellen Förderung** ist das sogenannte Omnibus-Prinzip zu beachten. Danach ist die Aufnahme eines neuen institutionellen Zuwendungsempfängers nur möglich, wenn zugleich ein oder mehrere institutionelle Zuwendungsempfänger in finanziell gleichwertigem Umfang aus der Bundesförderung ausscheiden.² Der Begriff des Omnibus-Prinzips leitet sich aus dem Sinnbild eines vollbesetzten Busses ab, in den neue Fahrgäste nur einsteigen können, wenn zuvor andere Fahrgäste aussteigen.³ Das Prinzip wird in den Haushaltsaufstellungsrundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) geregelt.⁴ In dem Aufstellungsrundschreiben zum Bundeshaushalt 2022 heißt es dazu wörtlich:

„Eine Ausweitung der Zahl der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger kommt grundsätzlich nicht in Betracht. Die Aufnahme eines neuen Zuwendungsempfängers in die institutionelle Förderung ist demnach durch das Ausscheiden eines anderen Zuwendungsempfängers in einem finanziell gleichwertigen Umfang auszugleichen (sog. Omnibusprinzip).“⁵

1 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Ergänzungslieferung (Erg. Lfg.) Juni 2007, § 23 BHO, Rn. 5.

2 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg. Lfg. Mai 2020, § 23 BHO, Rn. 6.

3 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg. Lfg. Mai 2020, § 23 BHO, Rn. 6.

4 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg. Lfg. Mai 2020, § 23 BHO, Rn. 6 (mit dem Hinweis, dass der Haushaltssausschuss des Bundestages das Prinzip „in unregelmäßigen Abständen“ bekräftigt habe). Bezug nehmend auf die Haushaltsaufstellungsrundschreiben auch Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltssordnung/Landeshaushaltssordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 40; Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltssrecht, November 2019, § 23 BHO, Rn. 39.

5 BMF, Aufstellungsrundschreiben zum Bundeshaushalt 2022 vom 5. Januar 2021, Seite (S.) 17, 23.1., abrufbar unter: [Bundeshaushalt - Download-Portal](#), zuletzt abgerufen am 10. August 2022.

Dabei handelt es sich um einen besonderen Veranschlagungsgrundsatz auf Bundesebene.⁶ Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass das Prinzip „auf den ersten Blick gleichheitswidrig“ wirke, „aber auf ein typisches und alltägliches Problem des Wirtschaftsverwaltungsrechts, knappe Güter gerecht zu verteilen“ reagiere.⁷ Zudem soll auf diese Weise eine langfristige Bindung der Haushaltsmittel für die künftigen Jahre eingedämmt werden.⁸

Anhand von öffentlich zugänglichen Quellen lässt sich nicht abschließend ermitteln, wann das Prinzip erstmalig zur Anwendung kam. Ausdrückliche Erwähnung findet es allerdings spätestens in Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aus dem Jahr 2004.⁹ Darin wird das Omnibus-Prinzip beschrieben und auf die Aufstellungsrundschreiben des BMF verwiesen. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang das Schreiben des BMF vom 20. Dezember 2002 genannt¹⁰. Weiterhin wird ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof wiederholt darauf hingewiesen habe, dass diese Vorgabe von den Ressorts teilweise umgegangen würde. Dabei wird auf einen Bericht des Bundesrechnungshofs vom 15. Dezember 1998 Bezug genommen.¹¹ Dies spricht dafür, dass das Omnibus-Prinzip bereits zu diesem Zeitpunkt galt.

3. Abgrenzungen

3.1. Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das Omnibus-Prinzip laut den genannten Aufstellungsrundschreiben des BMF lediglich die Ausweitung der Zahl der „institutionell geförderten Zuwendungsempfänger“ grundsätzlich ausschließt. Es gilt somit nicht für die Förderung von Stellen, die nicht als Zuwendungsempfänger anzusehen sind.

Zuwendungen sind nach § 23 BHO nur „Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“. Keine Einigkeit besteht darüber, ob neben der unmittelbaren Bundesverwaltung (oberste

6 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2017, Rn. 249.

7 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 40.

8 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 53. Erg. Lfg. Mai 2020, § 23 BHO, Rn. 6

9 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 30, abrufbar unter: <http://oeffentliche-auftraege.de/1-07/brh-bwv-zuwendungen-typische-fehler-maengel-2004-band10.pdf>, zuletzt abgerufen am 12. August 2022.

10 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 30, Fußnote 28, abrufbar unter: <http://oeffentliche-auftraege.de/1-07/brh-bwv-zuwendungen-typische-fehler-maengel-2004-band10.pdf>, zuletzt abgerufen am 12. August 2022.

11 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, S. 30, Fußnote 29, abrufbar unter: <http://oeffentliche-auftraege.de/1-07/brh-bwv-zuwendungen-typische-fehler-maengel-2004-band10.pdf>, zuletzt abgerufen am 12. August 2022.

Bundesbehörden, nachgeordnete Bundesbehörden) auch die mittelbare Bundesverwaltung mit ihren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts) der Bundesverwaltung im Sinne des § 23 BHO zuzurechnen sind.

Nach einer Auffassung gehören auch Letztere zu den Stellen außerhalb der Bundesverwaltung.¹² Dies wird unter anderem damit begründet, dass in den §§ 1 bis 104 BHO stets die unmittelbare Bundesverwaltung gemeint sei, es sei denn, der Adressatenkreis der jeweiligen Norm sei ausdrücklich weiter gefasst. Nach dieser Auffassung kämen Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung grundsätzlich als Zuwendungsempfänger in Betracht.

Nach der wohl herrschenden Meinung¹³ sind dagegen nicht nur Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung, sondern auch Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung als Teile der Bundesverwaltung im Sinne von § 23 BHO anzusehen. Dies wird unter anderem damit begründet, dass § 23 BHO nicht zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bundesverwaltung unterscheide, was bereits für eine weite Auslegung des Begriffs spreche. Nach dieser Auffassung handelt es sich bei Stellen der mittelbaren Bundesverwaltung somit nicht um „Stellen außerhalb der Bundesverwaltung“. Die dazugehörigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts) wären somit trotz eines Empfangs von Bundesmitteln keine „institutionell geförderten Zuwendungsempfänger“ und unterfielen somit nicht dem Omnibus-Prinzip.

Der Bundesrechnungshof kommt – zumindest für öffentlich-rechtliche Stiftungen – zu demselben Ergebnis. Er führt in seinem Bericht vom 14. Januar 2022 wörtlich aus: „Da der Deutsche Bundestag die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung mit der Verabschiedung eines Errichtungsgesetzes beschließt, greift das vom BMF in seinen jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung angeführte Omnibus-Prinzip nicht.“¹⁴ Dies würde etwa für die Stiftung „Orte der

12 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 45. Erg.-Lfg. Januar 2011, § 23 BHO, Rn. 2 (ausführlich zum Streitstand).

13 Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, August 2015, § 23 BHO, Rn. 21 mit Verweis auf Dittrich, Kommentar zur BHO, § 23, Rn. 4.4; Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltordnung, 1. Auflage 2013, § 23 BHO, Rn. 23 f.; für eine weite Auslegung des Begriffs der Bundesverwaltung (bis zu einer „differenzierenden Lösung de lege ferenda“) auch Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltordnung/Landeshaushaltordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 23 ff.

14 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen „Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns“ vom 14. Januar 2022, Gz.: III 4 - 2021 - 0390, S. 23, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2022-beratungsberichte/stiftungen-als-instrumente-des-bundeshandelns-1/@download/langfassung.pdf>, zuletzt abgerufen am 11. August 2022.

deutschen Demokratiegeschichte“¹⁵ gelten, bei der es sich ausweislich des entsprechenden Errichtungsgesetzes um eine bundesunmittelbare rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts handelt.¹⁶

3.2. Quasi-institutionelle Förderungen

Da das Omnibus-Prinzip nach den vorstehenden Ausführungen nur für institutionelle Förderungen (zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers) gilt, greift es zudem nicht für Projektförderungen (zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben).

In der Literatur wird allerdings darauf hingewiesen, dass es zum Teil zu einer Umgehung des Prinzips komme, indem **quasi-institutionelle Förderungen** formal als Projektzuwendung deklariert würden.¹⁷ Auch der Präsident des Bundesrechnungshofes konstatierte 2016, dass es durch die wiederholte Bereitstellung von Projektmitteln zu „faktischen Dauerförderungen mit entsprechenden Belastungen für den Bundeshaushalt“ komme und dass dem Omnibus-Prinzip auf diese Weise unzureichend Rechnung getragen werde.¹⁸

4. Ausnahmen

Wie bereits vorstehend ausgeführt, gilt das Omnibus-Prinzip nur für bestimmte Förderungen des Bundes, nämlich für solche, die „institutionell geförderten Zuwendungsempfängern“ zugutekommen. Weitere Einschränkungen des Omnibus-Prinzips, die sich als „echte Ausnahmen“ einordnen ließen, finden sich in expliziter Form weder in den Aufstellungsrundschreiben des BMF noch an anderer Stelle.

Allerdings fällt auf, dass sich der Wortlaut der Aufstellungsrundschreiben verändert hat. Seit dem Aufstellungsrundschreiben zum Bundeshaushaltsplan 2020 kommt eine Ausweitung der Zahl der Zuwendungsempfänger – anders als bisher – nicht mehr „nicht in Betracht“, sondern lediglich „**grundsätzlich** nicht in Betracht“¹⁹. Angesichts dieser Formulierung erscheint eine Abweichung im Einzelfall nicht mehr per se ausgeschlossen.

15 Zur Stiftung Orte der deutschen Demokratiegeschichte vgl. Mitteilung der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/stiftungsrat-nimmt-arbeit-auf-1874184>, zuletzt abgerufen am 11. August 2022.

16 Vgl. § 1 des Gesetzes zur Errichtung einer „Stiftung Orte der deutschen Demokratiegeschichte“, BGBl I 2021, 3014, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/ortedtgdstiftg/BJNR301410021.html>, zuletzt abgerufen am 11. August 2022.

17 Rossi, in: Gröpl, Bundeshaushaltssordnung/Landeshaushaltssordnungen, 2. Auflage 2019, § 23 BHO, Rn. 40.

18 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Band 10, 2. Auflage 2016, S. 24 f., abrufbar unter: [Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen \(bundesrechnungshof.de\)](http://Pruefung_der_Vergabe_und_Bewirtschaftung_von_Zuwendungen_(bundesrechnungshof.de)), zuletzt abgerufen am 10. August 2022.

19 Aufstellungsrundschreiben für den Bundeshaushalt 2020 vom 14. Dezember 2018, S. 16, Rn. 24.1, abrufbar unter: Bundeshaushalt-Download-Portal, zuletzt abgerufen am 10. August 2022.

Im Folgenden werden beispielhaft Fälle dargestellt, in denen vom Omnibus-Prinzip abgewichen wurde.

4.1. Bundeshaushaltsplan 2021

Im Bundeshaushaltsplan 2021 wurden folgende Einrichtungen erstmalig institutionell gefördert:

- Werteinitiative e. V.

Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Kapitel 0601, Titel 685 14, S. 14.

Der Titel sieht einen „Zuschuss für die Förderung der jüdischen Gemeinschaft, der christlich-jüdischen Zusammenarbeit sowie des interreligiösen und interkulturellen Dialogs“ vor. Gemäß den diesbezüglichen Erläuterungen erfolgte die Förderung der Werteinitiative e. V. in 2019 und 2020 zunächst in Form der Projektförderung, und ab 2021 neu als institutionelle Förderung.

- Weimarer Republik e. V.

Einzelplan 07 (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz), Kapitel 0710, Titel 685 03, S. 15.

- Stiftung Datenschutz

Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), Kapitel 0601, Titel 686 43, S. 25.

- Haus der kleinen Forscher

Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung), Kapitel 3003, Titel 685 60, S. 55.

Bezüglich dieser Förderungen bieten sich keine Hinweise darauf, dass die Förderung anderer Zuwendungsempfänger, die bis dahin institutionell gefördert wurden, vor Beginn der Förderung der genannten Stellen eingestellt worden wäre.

4.2. Bundeshaushaltsplan 2022, Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2023

Laut dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) werden ab Juli 2022 zudem fünf Kompetenzzentren für Künstliche Intelligenz „dauerhaft vom Bund mit 50 Millionen Euro im Jahr gefördert“.²⁰ Die entsprechenden Haushaltspositionen sind im Bundeshaushaltsplan 2022

²⁰ BMBF, Meldung vom 30. Juni 2022, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/2022/06/50-millionen-foerderung-fuer-ki-kompetenzzentren.html>, zuletzt abgerufen am 11. August 2022.

sowie im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2023 jeweils im Einzelplan 30, Kapitel 3004, Titel 685 91 vorgesehen.

Auch hinsichtlich dieser Förderungen gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Förderung anderer Zuwendungsempfänger, die bis dahin institutionell gefördert wurden, vor Beginn der Förderung der genannten Stellen eingestellt worden wäre.

Der Bundesrechnungshof weist bereits in seinem Bericht vom 28. August 2019 darauf hin, dass das BMBF die Zahl der institutionellen Zuwendungsempfänger im Einzelplan 30 seit Jahren ausweite. Der Bundesrechnungshof habe dieses Vorgehen wiederholt kritisiert, „da sich der Bund damit dauerhaft finanziell bindet“.²¹

5. Begründung

Eine explizite Begründung für die genannten Abweichungen vom Omnibusprinzip lässt sich aus öffentlich zugänglichen Quellen nicht entnehmen. Maßgeblich dürften insoweit jedoch die rechtlichen Vorgaben des § 23 BHO sein. Wie bereits dargestellt, setzt dieser für die Gewährung von Zuwendungen voraus, dass der Bund an der Erfüllung der jeweiligen Zwecke durch einen Zuwendungsempfänger ein „erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“. Grundsätzlich lässt sich nicht ausschließen, dass dieses Interesse des Bundes im Einzelfall so schwer wiegt, dass eine Abweichung vom Omnibus-Prinzip gerechtfertigt erscheint. Dafür spricht, dass das Omnibus-Prinzip nicht gesetzlich fixiert ist, sondern lediglich in den Aufstellungsrundschreiben des BMF zum Ausdruck kommt. Wie bereits ausgeführt, deutet die darin enthaltene Formulierung („grundsätzlich“) zudem darauf hin, dass ein vollkommener Ausschluss einer Ausweitung der Zahl der Zuwendungsempfänger letztlich auch nicht bezweckt wird.

²¹ Bundesrechnungshof, Bericht vom 28. August 2019, Gz.: III 2 - 2019 - 0581/Bericht, S. 12, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/30>, zuletzt abgerufen am 11. August 2022.