



Sachstand

Auswirkungen von Beschlüssen des Haushaltsausschusses auf die Standortauswahl für öffentliche Einrichtungen des Bundes

Auswirkungen von Beschlüssen des Haushaltsausschusses auf die Standortauswahl für öffentliche Einrichtungen des Bundes

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 027/23
Abschluss der Arbeit: 04.05.2023
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.	Vorbemerkung	4
3.	Beschlüsse des Haushaltsausschusses	5
4.	Kompetenzen bezüglich der Standortauswahl	6
4.1.	Kompetenz der Exekutive für die Sachentscheidung	6
4.2.	Bindungswirkung von Beschlüssen des Haushaltsausschusses?	8
4.2.1.	Vorbereitende Funktion des Haushaltsausschusses	8
4.2.2.	Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses bei qualifizierten Sperren	9
4.3.	Ergebnis zu 4.	10
5.	Rechtmäßigkeit des Verfahrens	10
5.1.	Vergabe der Haushaltsmittel	10
5.1.1.	Rechtsgrundlage	10
5.1.2.	Beteiligung weiterer Gremien	11
5.1.3.	Befugnisse der Legislative	11
5.1.3.1.	Bepackungsverbot	12
5.1.3.2.	Gewaltenteilung	12
5.2.	Rechtliche Vorgaben hinsichtlich der Standortauswahl	14
6.	Abänderbarkeit der Standortentscheidung	15

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen im Zusammenhang mit der Standortauswahl bezüglich des Deutschen Fotoinstituts.

Er nimmt insoweit Bezug auf einen Presseartikel in der Onlineausgabe des Handelsblatts vom 30. März 2023.¹ Darin wird unter anderem ausgeführt, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Standort des von der Bundesregierung geplanten Deutschen Fotoinstituts entschieden habe. Bereits im November 2019 habe der Haushaltsausschuss 41,5 Millionen Euro für ein Deutsches Fotoinstitut in Düsseldorf bewilligt. Sowohl ein zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestelltes Gutachten, als auch eine im Jahr 2021 vorgelegte Machbarkeitsstudie hätten sich indes für den Standort Essen ausgesprochen. Im November 2022 habe der Haushaltsausschuss die für das Fotoinstitut veranschlagten Haushaltsmittel nochmals um 1,5 Millionen Euro aufgestockt. Der Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages sei jeweils nicht beteiligt worden.

2. Vorbemerkung

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass bisher **keine detaillierten Informationen zur Organisationsform** des Deutschen Fotoinstituts vorliegen. Insbesondere können noch keine abschließenden Angaben dazu gemacht werden, welche Rechtsform für das Institut geplant ist. In dem „Konzept für ein Bundesinstitut für Fotografie“ vom 10. März 2020 wird „die Rechtsform einer auf Dauer angelegten, gemeinnützigen Stiftung des öffentlichen Rechts“ empfohlen.² Zudem spricht das Konzept die Frage an, ob die Errichtung des Instituts als Stiftung des Bundes oder als Länderstiftung erfolgen soll und empfiehlt im Ergebnis die Gründung einer Bundesstiftung.³ Die „Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie“ vom 11. März 2021 nimmt bezüglich der Rechtsform auf das genannte Konzept Bezug, diskutiert diese Frage jedoch nicht weiter.⁴ Inwieweit die dargestellten Empfehlungen seitens der Bundesregierung bei der Errichtung des Deutschen Fotoinstituts umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in dem Konzept und der Machbarkeitsstudie zwar jeweils Ausführungen zu einem „Bundesinstitut für Fotografie“ enthalten sind. Allerdings deckt sich das

1 Fricke, Handelsblatt.com, Artikel vom 30. März 2023, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/arts_and_style/kunstmarkt/bundesinstitut-fuer-fotografie-dubiose-vergabepaxis-der-regierung-soll-staatsrechtlich-ueberprueft-werden/29068604.html, zuletzt abgerufen am 27. April 2023.

2 Eskildsen/Gaetgens/Pietsch/Weski, Konzept für ein Bundesinstitut für Fotografie im Auftrag der Staatsministerin für Kultur und Medien Prof. Monika Grütters MdB, überreicht am 10. März 2020, S. 6, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1729476/34fd6176823b63f10f94a24976b1fb0c/2020-03-10-konzept-bundesinstitut-fotografie-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

3 Ebd.

4 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Abschlussbericht der Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) vom 11. März 2021, S. 13, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1876090/67ddb31fb81642efd63c50ccf6cf03d1/2021-03-12-machbarkeitsstudie-nationales-institut-fuer-fotografie-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

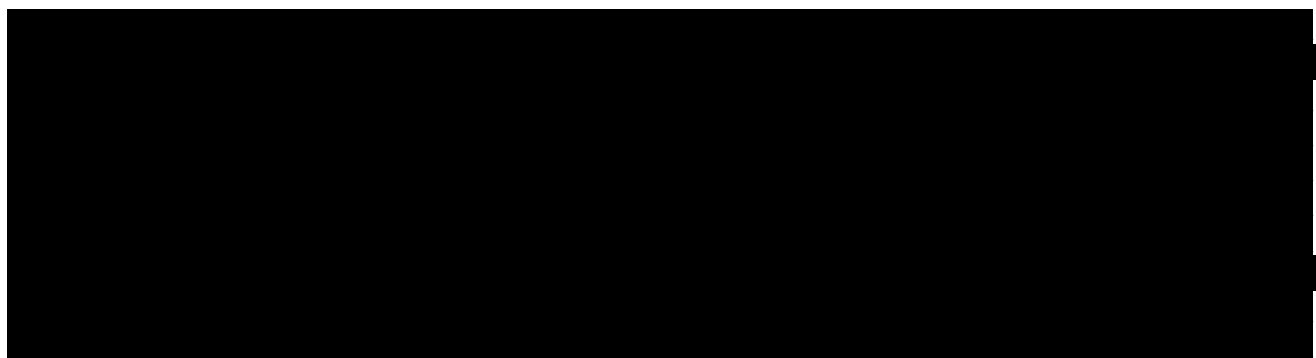
Konzept „**Bundesinstitut für Fotografie**“ offenbar nicht in vollem Umfang mit dem Konzept „**Deutsches Fotoinstitut Düsseldorf**“. In dem „Konzept für ein Bundesinstitut für Fotografie“ vom 10. März 2020 wird ausdrücklich auf insoweit bestehende Gegensätze eingegangen.⁵ Auch die „Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie“ vom 11. März 2021 enthält Ausführungen zu einem „Deutschen Fotoinstitut Düsseldorf“.⁶ Unter anderem wird dort ausgeführt, dass das Deutsche Fotoinstitut „in seinem Konzept der Idee des Bundesinstituts für Fotografie nahekomm“.⁷

Die Bundesregierung sieht das Konzept und die Machbarkeitsstudie indes auch als relevant für das Deutsche Fotoinstitut an. Insoweit führt die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien Folgendes aus:

„Sowohl das Konzept der Expertenkommission als auch die Machbarkeitsstudie der Partnerschaft Deutschland GmbH bleiben aufgrund ihrer standortunabhängigen Ausführungen für das Vorhaben relevant und werden bei der weiteren Planung Eingang in die Überlegungen finden. Die Staatsministerin ist hierzu im Austausch mit der Ministerin für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen.“⁸

Aufgrund der nicht abschließenden Informationen zur Organisationsform und zum Konzept des Deutschen Fotoinstituts sind die folgenden Ausführungen diesbezüglich allgemein gehalten. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die Sach- und Rechtslage auf Bundesebene.

3. Beschlüsse des Haushaltsausschusses



- 5 Eskildsen/Gaehdgens/Pietsch/Weski, Konzept für ein Bundesinstitut für Fotografie im Auftrag der Staatsministerin für Kultur und Medien Prof. Monika Grütters MdB, überreicht am 10. März 2020, S. 17 ff, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1729476/34fd6176823b63f10f94a24976b1fb0c/2020-03-10-konzept-bundesinstitut-fotografie-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.
- 6 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Abschlussbericht der Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) vom 11. März 2021, S. 53, 62, 63, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1876090/67ddb31fb81642efd63c50ccf6cf03d1/2021-03-12-machbarkeitsstudie-nationales-institut-fuer-fotografie-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.
- 7 Ebd., S. 53.
- 8 Antwort der Staatsministerin beim Bundeskanzler, Claudia Roth vom 27. Januar 2023 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Matthias Hauer (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/5426, S. 3, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/054/2005426.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2023.



4. Kompetenzen bezüglich der Standortauswahl

Der Auftraggeber möchte wissen, ob der Haushaltsausschuss über den Standort eines noch nicht gegründeten Bundesinstituts bestimmen darf.

4.1. Kompetenz der Exekutive für die Sachentscheidung

In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, ob die Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Standortauswahl für das Deutsche Fotoinstitut bei der Legislative (welcher auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zuzuordnen ist) oder der Exekutive liegt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Deutsche Fotoinstitut offenbar als öffentliche Einrichtung errichtet werden soll. Hierfür spricht insbesondere die Titelnummer (894 24) des Haushaltstitels, aus dem die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für das Institut finanziert werden sollen. Die ersten drei Ziffern der Titelnummer bestimmen sich nach dem Gruppierungsplan des Bundes.⁹ Der „Gruppe 894“ werden dort „Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen“ zugeordnet. Nach Ziffer 3.3 der Allgemeinen Vorschriften zum Gruppierungsplan ab Haushaltsjahr 2021 (AV-GPL ab HH 21)¹⁰ sind Einrichtungen (in Abgrenzung zu Unternehmen) „Institutionen ohne unternehmerische Aufgabenstellung“.

9



Die Entscheidung über den Standort einer öffentlichen Einrichtung unterliegt **keinem generellen Gesetzesvorbehalt**.¹¹

Etwas anderes ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz (GG). Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Die Vorschrift enthält einen Gesetzesvorbehalt für die Errichtung der genannten Stellen durch den Bund.¹² Da abschließende Informationen zur Organisationsform und zum Konzept des Deutschen Fotoinstituts bisher nicht vorliegen (vgl. hierzu unter 2.), kann die Anwendbarkeit der Vorschrift auf den vorliegenden Fall an dieser Stelle nicht geprüft werden. Unabhängig davon, ob nach der genannten Vorschrift ein Errichtungsgesetz für das Deutsche Fotoinstitut erforderlich wäre, müsste ein solches Gesetz jedoch nicht zwingend eine Regelung zum Standort der Einrichtung enthalten.¹³

Gegenwärtig besteht kein Errichtungsgesetz für das Deutsche Fotoinstitut. Eine gesetzliche Regelung zum Standort der Einrichtung liegt daher ebenfalls nicht vor. Vor diesem Hintergrund kann die Bundesregierung über den Standort des Instituts entscheiden.

Innerhalb der Bundesregierung liegt die Standortauswahl für Einrichtungen des Bundes, die im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums errichtet werden, nach dem Ressortprinzip (Art. 65 Satz 2 GG) in der Zuständigkeit und Verantwortung dieses Ministeriums.¹⁴ Die Ressortleitungsbezugnis des entsprechenden Bundesministers umfasst unter anderem die Sachentscheidungskompetenz in allen Angelegenheiten des Geschäftsbereiches sowie die Organisationsgewalt.¹⁵ Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die Errichtung des Deutschen Fotoinstituts inhaltlich nicht in den Geschäftsbereich eines Bundesministeriums, sondern in den Bereich der **Beauftragten der**

11

14 Vgl. für Ressortforschungseinrichtungen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 16. Juni 2020, WD 8 - 3000 - 034/20, WD 7 - 3000 - 065/20, „Zur Standortauswahl bei der Gründung von Ressortforschungseinrichtungen“, Ziffer 4., S. 6 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/790610/1d2cff68fa45eac7d93a482de916630a/WD-8-034-20-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

15 Brinktrine, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 65 GG, Rn. 21.

Bundesregierung für Kultur und Medien fällt.¹⁶ Diese ist organisatorisch dem Bundeskanzleramt zugeordnet.¹⁷ Die vorstehenden Ausführungen zur Zuständigkeit für die Standortauswahl gelten insoweit jedoch entsprechend.

Die Standortauswahl für das Deutsche Fotoinstitut obliegt somit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Teil der **Exekutive**.

4.2. Bindungswirkung von Beschlüssen des Haushaltsausschusses?

Angesichts der Zuständigkeit der Exekutive für die Entscheidung über den Standort des Deutschen Fotoinstituts bleibt die Frage zu klären, inwieweit die Exekutive diesbezüglich an Entscheidungen des Haushaltsausschusses gebunden ist.¹⁸ Hierfür sind zunächst die dem Haushaltsausschuss obliegenden Aufgaben in den Blick zu nehmen.

4.2.1. Vorbereitende Funktion des Haushaltsausschusses

Ausschüsse haben die Aufgabe, die Verhandlungen und Beschlüsse des Deutschen Bundestages **vorzubereiten** und somit auf eine **endgültige Beschlussfassung durch das Plenum** hinzuarbeiten.¹⁹ Dementsprechend sieht § 54 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) vor, dass der Bundestag Ausschüsse „zur Vorbereitung der Verhandlungen“ einsetzt. Diese Aufgabe hat auch der Haushaltsausschuss.²⁰ Dieser berät zum einen Haushaltsvorlagen (§ 95 GOBT), zu denen insbesondere der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans gehören. Im Anschluss an die diesbezüglichen Beratungen des Haushaltsausschusses werden dessen Bericht und Beschlussempfehlung dem Deutschen Bundestag zugeleitet.²¹ Weiterhin berät der Haushaltsausschuss Finanzvorlagen (§ 96 GOBT) bezüglich derer er an das Plenum berichtet.²²

16 Zur Sonderstellung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vgl. Antwort der Bundesregierung vom 24. Oktober 2007 auf die Große Anfrage der Abgeordneten Kersten Naumann, Heidrun Bluhm, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 16/6785, S. 31, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/067/1606785.pdf>, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2023.

17 Vgl. im Einzelnen: Bundesregierung, Staatsministerin für Kultur und Medien, Organisation, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/staatsministerin-und-ihr-amt/organisation/organisation-460174>, zuletzt abgerufen am 26. April 2023.

18 Zur Frage der Verbindlichkeit sog. Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses vgl. bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung vom 15. Februar 2023, WD 4 - 3000 - 005/23, „Maßgabebeschlüsse des Haushaltsausschusses“, Ziffer 2.2., S. 5 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/943062/18e4ccaeb8a3da08fc4764d0cd438e0f/WD-4-005-23-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 24. April 2023.

19 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 28. Februar 2012, - 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 (351).

20 Eickenboom, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1998, § 44, S. 1183, Rn. 1.

21 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 624.

22 Hasenjäger, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 25, Rn. 32.

Unmittelbare Bedeutung haben die genannten Beschlussempfehlungen und Berichte des Haushaltsausschusses somit allein für den Deutschen Bundestag als Organ der Legislative, nicht dagegen für die Exekutive.

4.2.2. Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses bei qualifizierten Sperren

Allerdings trifft der Haushaltsausschuss in bestimmten Fällen Entscheidungen, welche für die Exekutive in finanzieller Hinsicht bindend sind.

Dies ist bei der Entscheidung über die Aufhebung **qualifizierter Sperren** der Fall. Nach § 22 Satz 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO) kann in Ausnahmefällen „durch Sperrvermerk bestimmt werden, daß die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Bundestages bedarf.“ In diesen Fällen hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gemäß § 36 Satz 2 BHO die Einwilligung des Bundestages einzuholen. Während der Wortlaut der §§ 22 Satz 3, 36 Satz 2 BHO somit auf eine Einwilligung durch den Deutschen Bundestag abstellt, wird in den Haushaltsplänen des Bundes in der Regel durch Haushaltsvermerke bestimmt, dass die Aufhebung der Sperre der **Einwilligung des Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages bedarf.

Eine solche **Delegation von Entscheidungsbefugnissen** vom Plenum des Deutschen Bundestages auf den Haushaltsausschuss wird überwiegend als zulässig angesehen, „wenn und soweit die Vorgaben in Haushaltsgesetz und Haushaltsplan hinreichend präzise sind“.²³ Allerdings wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass „die primäre demokratische Legitimation und Verantwortung beim Parlament als Ganzem“ liege.²⁴ Die damit verbundenen Anforderungen bleiben jedoch dann gewahrt, wenn das Parlament den Ausschuss zur Zustimmung ermächtigt.²⁵

Wie unter 3. ausgeführt, enthalten die Bundeshaushaltspläne der Jahre 2021 bis 2023 in Kapitel 0452, Titel 894 24 einen Haushaltsvermerk, nach welchem die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel für die Maßnahme „Deutsches Fotoinstitut Düsseldorf“ der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedarf. Hierbei handelt es sich jeweils um eine qualifizierte Sperre im oben dargestellten Sinne.

Aus der darin enthaltenen Bezeichnung der Maßnahme („Deutsches Fotoinstitut Düsseldorf“) folgt, dass die Einwilligung des Haushaltsausschusses nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers allein für die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln zugunsten eines **in Düsseldorf** angesiedelten Deutschen Fotoinstituts erfolgen darf. Auch der Haushaltsausschuss selbst hat sich, wie

23 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

24 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

25 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 99. EL September 2022, Art. 110 GG, Rn. 79.

ebenfalls unter 3. ausgeführt, bereits entsprechend positioniert, indem er die fraglichen Haushaltsmittel nicht standortneutral, sondern ausdrücklich für ein „Deutsches Fotoinstitut Düsseldorf“ vorgesehen hat.

4.3. Ergebnis zu 4.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich festhalten, dass die Standortauswahl hinsichtlich des Deutschen Fotoinstituts der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Teil der Exekutive obliegt.

Aus der qualifizierten Sperre für die entsprechenden Haushaltsmittel folgt allerdings, dass deren Inanspruchnahme der Einwilligung des Haushaltsausschusses bedarf, welche nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers ausschließlich für ein „Deutsches Fotoinstitut Düsseldorf“ erteilt werden darf.

Die Entscheidungen des Haushaltsausschusses entfalten somit zwar keine unmittelbare Bindungswirkung hinsichtlich der Standortauswahl der Exekutive. Aufgrund der qualifizierten Sperre ist die Exekutive jedoch in finanzieller Hinsicht an die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers und des Haushaltsausschusses gebunden. Insoweit besteht eine **„mittelbare Mitwirkungsmöglichkeit“ des Haushaltsgesetzgebers bezüglich der Standortauswahl.**²⁶

Vorliegend hätte die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien somit rechtlich die Möglichkeit, sich für einen anderen Standort als Düsseldorf zu entscheiden. Allerdings sind im Bundeshaushaltsplan 2023 keine Haushaltsmittel für ein Deutsches Fotoinstitut an einem anderen Standort vorgesehen.²⁷

5. Rechtmäßigkeit des Verfahrens

5.1. Vergabe der Haushaltsmittel

5.1.1. Rechtsgrundlage

Weiterhin fragt der Auftraggeber danach, auf welcher Rechtsgrundlage die Vergabe der Haushaltsmittel in dem geschilderten Fall erfolgt.

Die Beschlüsse des Haushaltsausschusses über die Anträge der Regierungsfractionen, nach denen Haushaltsmittel in der darin genannten Höhe für das Deutsche Fotoinstitut Düsseldorf verwendet

26 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 16. Juni 2020, WD 8 - 3000 - 034/20, WD 7 - 3000 - 065/20, „Zur Standortauswahl bei der Gründung von Ressortforschungseinrichtungen“, Ziffer 4., S. 7, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/790610/1d2cff68fa45eac7d93a482de916630a/WD-8-034-20-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

27 Zu den Möglichkeiten der Exekutive, Haushaltsmittel in Anspruch zu nehmen, die zunächst nicht im Bundeshaushaltsplan vorgesehen waren, vgl. die Ausführungen unter 6.

werden sollen (vgl. hierzu unter 3.), lassen sich auf die Vorbereitungskompetenz des Haushaltsausschusses im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens (§ 95 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 80 Abs. 1 Satz 1 GOBT) stützen.

Die erforderliche Einwilligung des Haushaltsausschusses in die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln für das Deutsche Fotoinstitut wurde nach den hier vorliegenden Informationen bisher nicht erteilt (vgl. hierzu unter 3.). Wird diese Einwilligung im laufenden Haushaltsjahr erteilt, lässt sich dies auf die entsprechende Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers im Rahmen der im Bundeshaushaltsplan enthaltenen qualifizierten Sperre stützen.

5.1.2. Beteiligung weiterer Gremien

Weiterhin erkundigt sich der Auftraggeber danach, ob der Haushaltsausschuss derartige Entscheidungen allein treffen kann oder ob noch andere Gremien (insbesondere der Ausschuss für Kultur und Medien) zu beteiligen waren.

Im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens fließen die Stellungnahmen der mitberatenden Fachausschüsse des Deutschen Bundestages in die Beratungen des Haushaltsausschusses ein.²⁸ Gemäß § 95 Abs. 1 Satz 2 GOBT sind die Fachausschüsse auf ihr Verlangen gutachtlich zu hören. Nach den hier vorliegenden Informationen hat der Ausschuss für Kultur und Medien hinsichtlich der Standortauswahl für das Deutsche Fotoinstitut keine Stellungnahme abgegeben. Die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Beschlüsse des Haushaltsausschusses im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens wird hiervon zumal mit Blick auf das nur gutachtliche Beteiligungsrecht des mitberatenden Ausschusses nicht berührt.

5.1.3. Befugnisse der Legislative

Zudem fragt der Auftraggeber danach, ob bei dem geschilderten Verfahren die Legislative ihre Befugnisse zu Lasten der Exekutive überschreite.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Legislative in der vorliegenden Frage bisher lediglich in Form der vorbereitenden Beschlüsse des Haushaltsausschusses sowie der Feststellung des Bundeshaushaltsplans tätig geworden ist. Im Bundeshaushaltsplan sind qualifizierte Sperren enthalten, aus denen sich ergibt, dass die entsprechenden Haushaltsmittel nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers nur für das Deutsche Fotoinstitut Düsseldorf in Anspruch genommen werden dürfen. Eine solche Zwecksetzung durch den Haushaltsgesetzgeber kann die Auswahl des Standorts öffentlicher Einrichtungen **mittelbar beeinflussen** (vgl. hierzu unter 4.3.).

Fraglich ist indes, ob eine solche mittelbare Beeinflussung der Standortauswahl gegen rechtliche Vorgaben verstieße.

28 Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 37, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 26. April 2023.

5.1.3.1. Bepackungsverbot

Das Grundgesetz beschränkt die Befugnisse des Haushaltsgesetzgebers durch Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG inhaltlich insoweit, dass in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes beziehen (sog. sachliches Bepackungsverbot).²⁹ Daraus wird gefolgert, dass zwischen der zusätzlichen Regelung und den Veranschlagungen ein **sachlicher Zusammenhang** bestehen müsse.³⁰ Die qualifizierte Sperre bezieht sich hier unmittelbar auf die bei dem fraglichen Titel veranschlagten Haushaltsmittel und unterwirft diese zum Teil (bezüglich des Deutschen Fotoinstituts Düsseldorf) der Einwilligung durch den Haushaltsausschuss. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen der qualifizierten Sperre und den veranschlagten Haushaltsmitteln ist daher gegeben. Die Regelung hält sich somit im Rahmen der Vorgaben des Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG.

5.1.3.2. Gewaltenteilung

Weiterhin müsste das beschriebene Vorgehen mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar sein. Nach diesem Grundsatz wird die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Damit werden staatliche Aufgaben in drei Bereiche unterteilt: Gesetzgebung (Legislative), vollziehende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative). Zwar ist aus dem Grundgesetz keine „absolute Trennung“ der drei Gewalten abzuleiten, sondern eine „gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung“.³¹ Allerdings wird durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG jeder Gewalt ein „Kernbereich“ gewährleistet.³²

Allgemein wird davon ausgegangen, dass der „Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung“ auch die „**Organisationsgewalt von Regierung und Verwaltung**“ einschließe.³³ Diskutiert wird in diesem Zusammenhang insbesondere, in welchem Umfang der Gesetzgeber auf die Regierungsorganisation Einfluss nehmen darf und inwieweit ihm diesbezüglich durch die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (Art. 64 GG) Grenzen gesetzt sind.³⁴ Nach einer verbreiteten Ansicht

29 Zur Geltung des Bepackungsverbots für das Haushaltsgesetz und den damit festgestellten Haushaltsplan vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 4. April 2023, WD 4 - 3000 - 024/23, „Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit von Zuständigkeitsübertragungen durch Haushaltsvermerk“, Ziffer 4., S. 5.

30 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 78.

31 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 20 GG, Rn. 33, mit weiteren Nachweisen.

32 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 20 GG, Rn. 33, unter anderem mit Verweis auf BVerfGE 34, 52 (59).

33 Vgl. etwa: Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20 GG, Rn. 73 (Hervorhebung nur hier); ähnlich Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 GG, Rn. 219.

34 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 20 GG, Rn. 219.

darf der Gesetzgeber lediglich die Grobstruktur der Bundesregierung regeln sowie punktuelle Organisationsregelungen treffen.³⁵

In der haushaltsrechtlichen Literatur wird vertreten, dass die (grundsätzlich zulässigen) qualifizierte Sperren und Zustimmungsvorbehalte nicht dazu führen dürften, „die Zuständigkeit der Exekutive für die Haushaltsausführung und die übrigen Materien auszuhöhlen, die ihr nach dem Prinzip der Gewaltenteilung zugewiesen sind.“³⁶ Dementsprechend wird es etwa als unzulässig angesehen, die Bundesregierung „mit Hilfe dieser Instrumentarien zwingend zu Organisationsänderungen zu veranlassen.“³⁷ Hierfür dürfte die Überlegung sprechen, dass Regelungen im Bundeshaushaltsplan nicht auf finanziellem Wege (mittelbar) zu Ergebnissen führen dürfen, die in gesetzlichen Regelungen außerhalb des Haushaltsgesetzes unzulässig wären.

Fraglich ist jedoch, ob sich die genannten Erwägungen zur Organisationsgewalt von Regierung und Verwaltung auf die Standortauswahl für öffentliche Einrichtungen übertragen lassen.

Dagegen spricht, dass die Frage der Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers auf die Regierungsorganisation im Zusammenhang mit der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers (Art. 64 Abs. 1 GG) hinsichtlich der Kabinettsbildung sowie der Ressortabgrenzung diskutiert wird und damit hinsichtlich ihres verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkts nicht mit der Frage der Standortauswahl für öffentliche Einrichtungen vergleichbar ist.

Im Anwendungsbereich von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. hierzu bereits unter 4.1.) sieht das Grundgesetz zudem selbst ein Bundesgesetz für die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden sowie neuer bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes vor. Die Standortfrage ist dabei zwar kein notwendiger, wohl aber möglicher Bestandteil des Errichtungsgesetzes.³⁸ Demnach kann die Frage der **Standortauswahl** für öffentliche Einrichtungen einer **Regelung durch den Gesetzgeber nicht per se entzogen** sein.

35 Vgl. unter anderem: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 20 GG, Rn. 5; für weitergehende Regelungsmöglichkeiten des Gesetzgebers („Zahl der Ministerien und ihre Aufgabengebiete“) vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 64 GG, Rn. 22 f. mit weiteren Nachweisen.

36 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 16.

37 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 16.

38 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 16. Juni 2020, WD 8 - 3000 - 034/20, WD 7 - 3000 - 065/20, „Zur Standortauswahl bei der Gründung von Ressortforschungseinrichtungen“, Ziffer 1, S. 4, Ziffer 4., S. 7, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/790610/1d2cff68fa45eac7d93a482de916630a/WD-8-034-20-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

Dies dürfte erst recht für eine lediglich mittelbare³⁹ Einwirkung des Haushaltsgesetzgebers auf die Standortauswahl gelten, zumal das **Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens ausdrücklich den Vorrang gegenüber der Exekutive einräumt.**⁴⁰

Vor diesem Hintergrund ist auch im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht davon auszugehen, dass der Haushaltsgesetzgeber mit der beschriebenen Verfahrensweise seine Befugnisse zu Lasten der Exekutive überschreitet.

5.2. Rechtliche Vorgaben hinsichtlich der Standortauswahl

Der Auftraggeber möchte zudem wissen, inwieweit die geschilderte Vergabepaxis gegen rechtliche Vorgaben verstößt. Insbesondere fragt er danach, welche Vorprüfungen mit Blick auf den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit durchzuführen seien, um eine solche Standortfestlegung vornehmen zu dürfen, wenn hierbei von einer sachverständigen Empfehlung in Gestalt einer Machbarkeitsstudie abgewichen werde. Für den Fall, dass es diesbezüglich ein rechtlich verbindlich vorgeschriebenes Verfahren zur Standortvergabe gibt, erkundigt er sich danach, wie ein solches Verfahren rechtlich ausgestaltet ist.

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Nach **§ 7 Abs. 2 Satz 1 BHO** sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen. Diese Pflicht bezieht sich nicht lediglich auf die Bewirtschaftung des Haushaltsplans, sondern auch auf die Haushaltsaufstellung und -feststellung sowie darüber hinaus auf alle staatlichen Tätigkeiten, die Einnahmen generieren oder Aufwand veranlassen.⁴¹ Da für die Errichtung des Deutschen Fotoinstituts Ausgaben anfallen, handelt es sich um eine finanzwirksame Maßnahme.

Hieraus ergibt sich die Pflicht zur Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Begriff „angemessen“ stellt insoweit ein Regulativ dar und gibt vor, dass die Kosten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in einem angemessenen Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Nutzen stehen müssen. Daraus ergibt sich, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst wirtschaftlich sein muss.⁴²

39 Zum lediglich mittelbaren Einfluss des Haushaltsgesetzgebers auf Organisationsentscheidungen der Exekutive vgl. auch: Schröder, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 64 GG, Rn. 21.

40 Vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 66, 26 (38) (Beschluss vom 15. Dezember 1983 - 2 BvE 14/83); BVerfGE 92, 130 (137) (Beschluss vom 9. Februar 1995 - 2 BvQ 6/95); BVerfGE 45, 1 (3) (Urteil vom 25. Mai 1977 - 2 BvE 1/74); jeweils zitiert bei Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 20 GG, Rn. 90; ders., Art. 110 GG, Rn. 13.

41 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 7 BHO, Rn. 29.

42 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 7 BHO, Rn. 31.

In der „Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie“ vom 11. März 2021 werden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für die Standorte Düsseldorf und Essen vorgenommen.⁴³ Hierzu wurde unter anderem eine Kostenprognose erstellt und standortabhängige Wirtschaftlichkeitsfaktoren identifiziert.⁴⁴ In der Machbarkeitsstudie wird auch auf das Konzept des Deutschen Fotoinstituts Düsseldorf eingegangen und ausgeführt, dass dieses der Idee des Bundesinstituts für Fotografie „nahekommt“.⁴⁵

Zwar wird in der Machbarkeitsstudie eine „vorrangige Empfehlung für den Standort Essen“ ausgesprochen.⁴⁶ Allerdings ist die von privater Seite erstellte Machbarkeitsstudie weder für die Exekutive noch für den Haushaltsausschuss rechtlich bindend.

Weiterhin kann eine Abweichung von den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie für sich genommen auch nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewertet werden. Bei der Frage der Wirtschaftlichkeit ist vielmehr auch die Zielsetzung zu berücksichtigen, die mit dem Deutschen Fotoinstitut seitens der Bundesregierung verfolgt wird. Abschließende Aussagen lassen sich hierzu bisher nicht treffen. Angesichts der bestehenden konzeptionellen Unterschiede (vgl. hierzu bereits unter 2.) ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich die mit dem Deutschen Fotoinstitut verfolgten Ziele von den Zielen des – in der Machbarkeitsstudie in erster Linie behandelten – „Bundesinstituts für Fotografie“ in Teilen unterscheiden.

Aus den hier vorliegenden Informationen ergeben sich somit keine Anhaltspunkte für Verstöße gegen die Vorgaben des § 7 BHO.

Ein darüber hinausgehendes, gesetzlich geregeltes Verfahren zur Standortauswahl für öffentliche Einrichtungen besteht nicht.⁴⁷

6. Abänderbarkeit der Standortentscheidung

Weiterhin wird danach gefragt, wie verbindlich eine vom Haushaltsausschuss vorgenommene Standortfestlegung ist und inwieweit eine solche Entscheidung im Nachhinein abänderbar wäre.

43 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH, Abschlussbericht der Machbarkeitsstudie Bundesinstitut für Fotografie, im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) vom 11. März 2021, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1876090/67ddb31fb81642efd63c50ccf6cf03d1/2021-03-12-machbarkeitsstudie-nationales-institut-fuer-fotografie-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 25. April 2023.

44 Ebd. S. 11.

45 Ebd. S. 53.

46 Ebd. S. 8.

47 So auch die Bundesregierung zur Standortauswahl für das Deutsche Zentrum Mobilität der Zukunft, vgl. Antwort der Bundesregierung vom 18. Mai 2020 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Stephan Kühn (Dresden), Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/19278, S. 3: „Es liegt kein vergaberechtlich relevanter Vorgang bei der Standortfestlegung oder eine Pflicht zur Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens vor.“

Wie bereits ausgeführt, können Beschlüsse des Haushaltsausschusses sowie im Bundeshaushaltsplan enthaltene Regelungen lediglich mittelbare Auswirkungen auf die Entscheidung über den Standort einer öffentlichen Einrichtung haben (vgl. hierzu bereits unter 4.3. und 5.1.3.).

Vorliegend hätte die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien somit rechtlich die Möglichkeit, sich für einen anderen Standort als Düsseldorf zu entscheiden. Allerdings sind im Bundeshaushaltsplan 2023 keine Haushaltsmittel für ein Deutsches Fotoinstitut an einem anderen Standort vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund ließe sich im Falle einer Abänderung der Standortauswahl die Beantragung einer **außerplanmäßige Ausgabe** im Sinne von Art. 112 GG, § 37 Abs. 1 BHO in Erwägung ziehen. Hierfür wäre die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erforderlich (§ 37 Abs. 1 Satz 1 BHO). Diese darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilt werden (§ 37 Abs. 1 Satz 2 BHO). Als unabweisbar ist ein Bedarf nach § 37 Abs. 1 Satz 3 BHO insbesondere nicht anzusehen, wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgabe bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann. Ein unabweisbarer Bedarf ist daher nur zu bejahen, „soweit die Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist“.⁴⁸ Letzteres ist nur der Fall, wenn die Ausgabe „so eilbedürftig ist, dass die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans (§ 33) oder eines Ergänzungshaushaltsplans (§ 32) oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt (§ 30, § 1 S. 1) bei vernünftiger Beurteilung der jew. Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann.“⁴⁹ Ist dieser Zeitdruck nicht gegeben, bleibt der Haushaltsgesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig.⁵⁰

Von dem Erfordernis der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit bestehen Ausnahmen. Gemäß § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO bedarf es keines Nachtragshaushaltsgesetzes, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im Haushaltsgesetz festzulegenden Betrag nicht überschreitet. § 4 Abs. 1 Satz 1 des Haushaltsgesetzes für das Jahr 2023 sieht insoweit einen Betrag von 5 000 000 Euro vor. Eine weitere Ausnahme sieht § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO vor, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. Diese sind im Hinblick auf die Errichtung des Deutschen Fotoinstituts jedoch nicht ersichtlich.

Zur Schaffung einer Ausgabeermächtigung der Exekutive für die Errichtung eines Deutschen Fotoinstituts an einem anderen Standort ließe sich für das Jahr 2023 alternativ die Aufstellung eines **Nachtragshaushalts** in Erwägung ziehen. Haushaltsverfahrensrechtlich hat das Nachtragshaushaltsgesetz nach Art. 110 Abs. 3 Satz 1 GG, § 33 Satz 1 BHO allerdings „denselben Weg zu nehmen, wie das ursprüngliche Haushaltsgesetz selbst“.⁵¹

48 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 37 BHO, Rn. 16.

49 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 37 BHO, Rn. 16.

50 Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 45, 1 (36 f.).

51 Vgl. im Einzelnen: Von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 33 BHO, Rn. 6.

Schließlich wäre es denkbar, die Errichtung eines Deutschen Fotoinstituts in einem **späteren Haushaltsjahr** vorzunehmen, sofern der Bundeshaushaltsplan für dieses Jahr entsprechende Haushaltsmittel vorsieht.

* * *