BUNDESRECHNUNGSHOF

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Machbarkeitsstudie zum „Jerusalem Hub“

Fehlende Finanzierungsgrundlage

28. Oktober 2026

Geschäftszeichen: IX 3 - 0003547

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auf einen Blick

Wiedergutmachung von Erinnerungskultur strikt trennen

Der Bund stellte der Conference on Jewish Material Claims Against Germany, Inc. (JCC) alljährlich Mittel in Milliardenhöhe für Wiedergutmachungsansprüche jüdischer NS-Verfolgter weltweit zur Verfügung. Für das Jahr 2025 betrugen diese 1,5 Mrd. Euro. Darüber hinaus erhält die JCC für einzelne Projekte der Erinnerungskultur ebenfalls Bundesmittel. Im Jahr 2025 waren dies 38 Mio. Euro. Die Zahl der überlebenden NS-Verfolgten, die laufend Wiedergutmachungszahlungen erhalten, ist inzwischen stark gesunken. Dies wird auf absehbare Zeit Auswirkungen auf die Höhe der deutschen Wiedergutmachungsleistungen haben. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass dies keinen Schlussstrich unter dem Engagement der Bundesrepublik Deutschland bedeuten soll. Daher beschäftigt sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zunehmend mit Folgeaufgaben der Wiedergutmachung, wie der Erinnerungskultur. Auch die JCC engagiert sich in diesem Bereich. Das BMF muss jedoch Wiedergutmachung und Erinnerungskultur klar trennen, weil die Möglichkeiten zur Steuerung und Kontrolle der Mittelverwendung in diesen beiden Bereichen völlig unterschiedlich sind.

→ Worum geht es?

Auf Wunsch der JCC finanziert das BMF aus Bundesmitteln eine Machbarkeitsstudie für ein von ihr geplantes Verwaltungs- und Veranstaltungszentrum in Jerusalem, den „Jerusalem Hub“. Eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt. Der geplante „Jerusalem Hub“ ist weder eine Wiedergutmachungsleistung noch ein Projekt der Erinnerungskultur. Eine Finanzierung aus den hierfür bereitgestellten Bundesmitteln scheidet daher aus.

→ Was ist zu tun?

Für die Finanzierung der Machbarkeitsstudie zum „Jerusalem Hub“, für weitere Vorbereitungen und für den Bau selbst sind der JCC keine weiteren Bundesmittel bereitzustellen.

→ Was ist das Ziel?

Bundesmittel dürfen ausschließlich für rechtlich zulässige Zwecke eingesetzt werden. Die Wiedergutmachung muss auf ihren Kern – die individuelle Entschädigung und Unterstützung – konzentriert bleiben. Vom Bund finanzierte Maßnahmen der Erinnerungskultur müssen staatlich steuerbar sein und daher in der Hand des Bundes bleiben. Soweit der Bund solche Maßnahmen fördert, hat dies auf Grundlage des Zuwendungsrechts durch eigene Förderprogramme zu geschehen.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 6

1 Einleitung 8

1.1 Ausgangslage 8

1.2 Anlass für den Bericht 9

2 Die Artikel-2-Vereinbarung 10

3 Transformation der Wiedergutmachung 10

3.1 Abnehmende Zahl der Leistungsempfänger 10

3.2 Bund entwickelt Wiedergutmachung weiter 11

4 Holocaust-Erinnerungsbildung 12

4.1 Entwicklung, Ziele und bestehende Förderlandschaft 12

4.2 Das Vorhaben „Jerusalem Hub“ der JCC 13

4.3 Vereinbarung zur Machbarkeitsstudie und Mittelbereitstellung 13

5 Bewertung und Empfehlung 14

6 Stellungnahme 16

7 Abschließende Bewertung und Empfehlung 17

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EVZ *Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*

J

JCC *Conference on Jewish Material Claims Against Germany, Inc.*

0 Zusammenfassung

Die JCC vertritt seit dem Jahr 1951 die jüdischen Verfolgten des Nationalsozialismus und setzt sich für deren Entschädigungsansprüche ein. Die JCC ist als juristische Person des Privatrechts ein Zusammenschluss jüdischer Verbände unterschiedlicher Nationalitäten nach US-amerikanischem Gesellschaftsrecht mit Sitz in New York. Grundlage der laufenden Zusammenarbeit mit der deutschen Bundesregierung ist die sogenannte Artikel-2-Vereinbarung, die monatliche Unterstützungen für bedürftige Überlebende ermöglicht.

0.1

Die Zahl der überlebenden NS-Verfolgten, die laufend Wiedergutmachungszahlungen erhalten, sinkt seit geraumer Zeit. Der staatliche Fokus verlagert sich zunehmend auf Folgeaufgaben wie die Erinnerungskultur. Parallel erweitert auch die JCC ihr Engagement im Bereich der Erinnerungskultur. Vor diesem Hintergrund plant sie den Bau eines sogenannten „Jerusalem Hub" – eines Bildungs-, Forschungs- und Veranstaltungszentrums in Jerusalem. Dieser soll auch die Verwaltungsstrukturen der JCC in Israel bündeln. Der Investitionsbedarf liegt bei 44 Mio. Euro. Für eine vorgeschaltete Machbarkeitsstudie für ein reines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum stellte das BMF auf Wunsch der JCC 1 Mio. Euro bereit. Der dafür verwendete Titel im Haushalt ist für Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen für die Digitalisierung und Bereitstellung von Akten der Wiedergutmachung und weitere Aufgaben der Erinnerungskultur vorgesehen. (Nummern 3 und 4)

0.2

Die Finanzierung der Machbarkeitsstudie aus Bundesmitteln ist mangels Rechtsgrundlage unzulässig. Der geplante „Jerusalem Hub" als Verwaltungs- und Veranstaltungszentrum im Ausland ist weder eine individuelle Wiedergutmachungsleistung im Sinne der Artikel-2-Vereinbarung noch ein Projekt der Erinnerungskultur. Weder das Gebäude noch die hierfür veranlasste Machbarkeitsstudie dürfen daher aus diesen Mitteln finanziert werden. Erinnerungskultur ist eine originäre staatliche Aufgabe der Bundesrepublik Deutschland und darf als solche nicht auf eine internationale Organisation im Ausland zur eigenständigen Verwaltung übertragen werden. Damit wäre eine hinreichende Steuerung und Kontrolle der Mittelverwendung durch den Bund nicht gewährleistet.

Die Finanzierung über den verwendeten Haushaltstitel verletzt zudem die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Die Zweckbestimmung umfasst keine

Machbarkeitsstudie für den Bau eines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrums in Jerusalem. Es handelt sich weder um einen laufenden Zweck noch ist die JCC eine öffentliche Einrichtung.

Das BMF sollte, soweit rechtlich möglich, die Finanzierung der Machbarkeitsstudie beenden und keine weiteren Bundesmittel für den „Jerusalem Hub“, dessen Vorbereitung und Bau bereitstellen. Vom Bund finanzierte Aufgaben der Erinnerungskultur müssen staatlich steuerbar sein und daher in der Hand des Bundes bleiben. (Nummern 5 und 7)

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Bundesrepublik Deutschland behandelt die moralische und finanzielle Wiedergutmachung des vom nationalsozialistischen Regime verübten Unrechts seit den frühen 1950-er Jahren als eine vorrangige staatliche Aufgabe. In New York schlossen sich zu dieser Zeit 23 nationale und internationale jüdische Organisationen zur „Conference on Jewish Material Claims against Germany" zusammen. Ziel war es, die materiellen Ansprüche jüdischer Verfolgter und des jüdischen Volkes gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zu bündeln und in anstehenden Verhandlungen zu vertreten.[1]

Die Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Staat Israel und der JCC führten zum Abschluss des Luxemburger Abkommens vom 10. September 1952. Darin verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland, Leistungen an den Staat Israel sowie an die JCC zu erbringen.[2] Die Leistungen an die JCC sind ausdrücklich für die individuelle Unterstützung, Rehabilitation, Eingliederung und Wiederansiedlung jüdischer NS-Verfolgter (sogenannte Wiedergutmachungsleistungen) außerhalb Israels bestimmt. Die Bundesregierung übertrug der JCC die Gewährung dieser Leistungen. Die JCC ist bis heute maßgeblich an der Aushandlung, Verwaltung und Abwicklung der Entschädigungszahlungen beteiligt und weltweit tätig.[3]

Die Anzahl der entschädigungsberechtigten Holocaust-Überlebenden geht seit geraumer Zeit stark zurück. Dies hat sich jedoch auf die Höhe der individuellen Wiedergutmachungsleistungen bislang nicht ausgewirkt. Unter anderem aufgrund des zunehmenden individuellen Pflegebedarfs der Überlebenden sowie steigender Pflegekosten steigen die Ausgaben bislang regelmäßig. Wegen des hohen Alters des Personenkreises zeichnet sich gleichwohl in absehbarer Zeit ein Auslaufen der individuellen Wiedergutmachungsleistungen ab, die der Bund der JCC zur Verfügung stellt.

Sowohl für die Bundesregierung als auch für das BMF rücken daher Folgeaufgaben der Wiedergutmachung immer weiter in den Vordergrund. Zu diesen Zukunftsaufgaben zählen insbesondere die Erinnerung an den Holocaust, aber auch die Dokumentation und die historisch-politische Bildung, die zunehmend auch die Perspektiven von Wiedergutmachung und Entschädigung einbeziehen. In diesem Zusammenhang hebt das BMF insbesondere sein „Themenportal Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts" hervor, das als zentraler digitaler Zugang zu Millionen von

[1] Die JCC ist eine juristische Person des Privatrechts nach US-amerikanischem Gesellschaftsrecht mit Sitz in New York. Geschichte der Jewish Claims Conference über sich selbst.
[2] Deutscher Bundestag, Kalenderblatt „10. September 1952: Adenauer unterschreibt Wiedergutmachungsverträge mit Israel".
[3] Geschichte der Jewish Claims Conference.

Wiedergutmachungsakten aus Bundes-, Landes- und weiteren Archiven dient.[4] Damit möchte der Bund nicht nur die wissenschaftliche Recherche, sondern auch ein breites Publikum über Praktiken der Wiedergutmachung und die sich in den Akten widerspiegelnde Geschichte der nationalsozialistischen Verfolgung informieren.[5]

Auch die JCC verlagert ihren Schwerpunkt: Sie fokussiert sich nicht länger ausschließlich auf individuelle Wiedergutmachungsleistungen, sondern zunehmend auf die Erinnerungskultur, insbesondere in den Bereichen Holocaust-Erinnerungsbildung, Forschung und Dokumentation.

1.2 Anlass für den Bericht

Alljährlich verhandeln Vertreter der JCC und des BMF die im Folgehaushalt zu etatisierenden Mittel für individuelle Wiedergutmachungsleistungen (sogenannte Folgeverhandlungen zur Artikel-2-Vereinbarung).

Die JCC plant den Bau eines sogenannten „Jerusalem Hub" – eines multifunktionalen Zentrums in Jerusalem als dauerhafte Infrastruktur und erwartet, dass der Bund den Bau und den Betrieb des „Jerusalem Hub" finanziert. Das BMF vereinbarte mit ihr im Herbst 2025 zunächst eine vorgeschaltete, aus Bundesmitteln finanzierte Machbarkeitsstudie zur Errichtung des „Jerusalem Hub" als reines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum. Deren Ergebnis liegt dem BMF noch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Finanzierung der Studie und eine perspektivische Finanzierung des Vorhabens (Bau und Betrieb) rechtlich zulässig sind und ob die bisherige Entscheidung haushaltsrechtliche Anforderungen erfüllt.

Mit diesem Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Bewertung. Der Bericht beleuchtet den Unterschied zwischen individuellen Wiedergutmachungsleistungen und der Erinnerungskultur sowie die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen. Er soll zudem dem BMF eine Orientierung für die anstehenden Folgeverhandlungen mit der JCC geben.

Die Stellungnahme des BMF ist in diesem Bericht berücksichtigt.

[4] „Wiedergutmachung an die Opfer des Nationalsozialismus: Unterstützungsprogramme und Folgeaufgaben".
[5] Themenportal des Bundesarchivs: „Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts".

2 Die Artikel-2-Vereinbarung

Ein wesentlicher Teil der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der JCC beruht auf der sogenannten Artikel-2-Vereinbarung. Diese Vereinbarung geht auf Artikel 2 der Zusatzvereinbarung vom 18. September 1990 zum Einigungsvertrag zurück. In diesem hat sich das wiedervereinigte Deutschland ausdrücklich zur Fortführung und Ergänzung seiner bisherigen Wiedergutmachungspolitik verpflichtet.[6] Die Artikel-2-Vereinbarung nahm die bereits 1980 erlassenen Härterichtlinien für jüdische Verfolgte auf und integrierte sie für das wiedervereinigte Deutschland ab 1992 verbindlich in das Abkommen zwischen dem BMF und der JCC.[7] Die Artikel-2-Vereinbarung sieht Einmalbeihilfen, laufende Beihilfen und häusliche Fürsorgeleistungen für jüdische NS-Verfolgte vor. Über die Bewilligung dieser Leistungen entscheidet die JCC eigenständig im Rahmen der Vereinbarung.

Dem BMF stehen zwar nach der Artikel-2-Vereinbarung bestimmte Kontrollrechte zu, diese werden aber in der Praxis nur sehr zurückhaltend wahrgenommen. Die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des BMF unterscheiden sich damit wesentlich von den im deutschen Zuwendungsrecht üblichen Steuerungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten.

Die Bundesregierung, vertreten durch das BMF, und die JCC treffen sich einmal jährlich zu Folgeverhandlungen. In diesen Folgeverhandlungen werden die vereinbarten Leistungen überprüft sowie die Berechtigungskriterien und Leistungsumfänge an die sich wandelnden Lebenslagen der Überlebenden angepasst. Zudem verhandeln das BMF und die JCC über die dafür im Folgejahr bereitzustellenden Haushaltsmittel. Die nächsten Folgeverhandlungen sollen im Frühjahr 2027 stattfinden.

3 Transformation der Wiedergutmachung

3.1 Abnehmende Zahl der Leistungsempfänger

Die Zahl der anspruchsberechtigten Holocaust-Überlebenden nimmt altersbedingt kontinuierlich ab. Gleichzeitig steigt bei vielen der Bedarf an Pflege, Betreuung und medizinischer Versorgung deutlich.

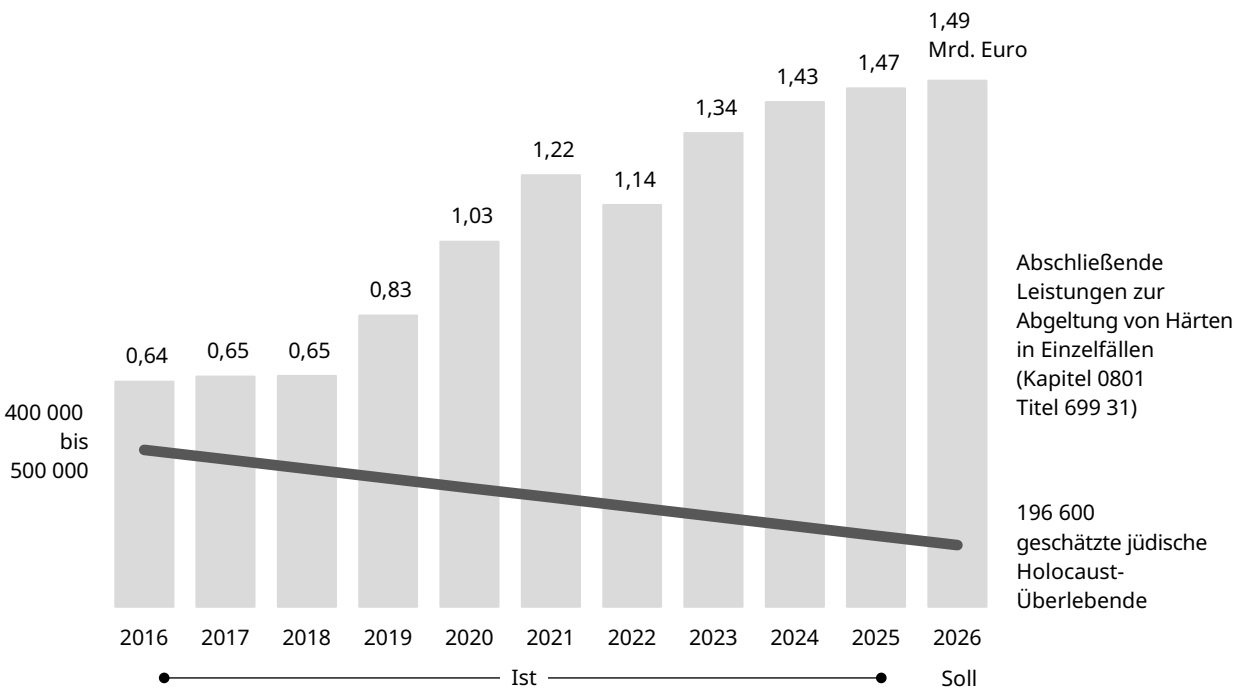
[6] BMF, „Die-Artikel-2-Vereinbarung“, Stand: November 2012.
[7] BMF, „Die-Artikel-2-Vereinbarung“, Stand: November 2012.

Vor diesem Hintergrund stellt das BMF im Rahmen der Artikel-2-Vereinbarung erhebliche Mittel bereit, um weltweit die Pflege- und Betreuungsmöglichkeiten für Holocaust-Überlebende zu erhalten und weiter auszubauen. Die Bundesregierung reagiert damit gezielt auf die demografische Entwicklung, bei der zwar die Zahl der Leistungsempfänger sinkt, der individuelle Unterstützungsbedarf der verbleibenden Überlebenden jedoch deutlich wächst.

Abbildung 1

Entwicklung der Wiedergutmachungsleistungen: Zahl der Überlebenden sinkt, Leistungen steigen.

Schwerpunkt der Wiedergutmachungsleistungen sind die abschließenden Leistungen zur Abgeltung von Härten im Einzelfall. Obwohl die Zahl der Berechtigten sinkt, nehmen die Ausgaben für diese Leistungen u. a. wegen zunehmenden Pflegebedarfs und steigender Pflegekosten zu.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen 2016 bis 2025; Haushaltsplan 2026; Haushaltsentwurf 2027; Schätzungen der JCC.

3.2 Bund entwickelt Wiedergutmachung weiter

Diese demografische Entwicklung bildet zugleich den Ausgangspunkt für die Transformation der Wiedergutmachung. Die Bundesregierung betont ausdrücklich, dass das absehbare Ende individueller Wiedergutmachungsleistungen kein Ende der Verantwortung Deutschlands bedeutet. Stattdessen richtet sie den Schwerpunkt zunehmend auf

Folgeaufgaben aus.[8] Dazu zählen angesichts der immer länger zurückliegenden Zeit von Holocaust und Beginn der Wiedergutmachung die Holocaust-Erinnerungsbildung und die Dokumentation und Vermittlung der Wiedergutmachung.

4 Holocaust-Erinnerungsbildung

4.1 Entwicklung, Ziele und bestehende Förderlandschaft

Auch die JCC hat in den vergangenen Jahren begonnen, ihr Engagement über klassische Wiedergutmachungsleistungen hinaus auszuweiten. Sie engagiert sich verstärkt in der Holocaust-Erinnerungsbildung, der Forschung und der Dokumentation. Dafür erhielt die JCC für einzelne Projekte im Jahr 2025 vom BMF 38 Mio. Euro.

Der Bund unterstützt derartige Vorhaben in unterschiedlicher Form, über mehrere Programme, Ressorts und Trägerstrukturen hinweg, insbesondere durch Zuwendungen.[9] Dadurch ist die Mittelvergabe an bestimmte Zwecke gebunden. Dies gewährleistet eine staatliche Kontrolle der Verwendung, etwa über Förderauflagen und Nachweispflichten. Damit nimmt der Bund seine Verantwortung zur Erinnerung an die Verbrechen des Holocaust eigenständig wahr.

Die bestehende Förderlandschaft zur Erinnerungskultur umfasst:

→ die projektbezogene Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der JCC.
→ die vom BMF finanzierte Bildungsagenda NS-Unrecht durchgeführt von der Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft (EVZ).
→ Förderungen durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.
→ Jugendprogramme wie „JUGEND erinnert engagiert". Diese erhalten Bundesmittel und werden durch Partnerstrukturen wie die EVZ umgesetzt.
→ das Themenportal „Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts".
→ die Unterstützung der Gedenkarbeit von Yad Vashem in Jerusalem als internationales Zentrum durch das Auswärtige Amt. Zudem verfolgt Yad Vashem das Vorhaben, erstmals ein Bildungszentrum außerhalb Israels in Deutschland zu errichten. Nach einer bundesweiten Machbarkeitsstudie, die mit Unterstützung der Bundesregierung durchgeführt wurde, fiel die Standortwahl auf München und Leipzig. Yad Vashem betonte dabei ausdrücklich, dass ein solches Zentrum bestehende Bildungs-

[8] Mirjam Sprau und Tobias Herrmann: Themenportal „Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts" – neue Kooperationsmöglichkeiten und archivische Herausforderungen, Aufsatz in „Deuten und streiten, suchen und finden" (2023), Seiten 47 – 57.
[9] Monatsbericht des BMF von Dezember 2022: Gedenkjahr der Wiedergutmachung 2022.

und Gedenkangebote ergänzen und sich in die gewachsene deutsche Erinnerungs- und Bildungslandschaft einfügen soll.[10]

4.2 Das Vorhaben „Jerusalem Hub“ der JCC

Der in Jerusalem geplante „Jerusalem Hub“ soll nach einem Konzept der JCC vom 8. April 2024 – ähnlich wie Yad Vashem - ein langfristiges Bildungsprogramm zum Holocaust, ein internationales Zentrum zur Vernetzung von Institutionen, Räume für interdisziplinäre Bildungsarbeit, ein Forschungsinstitut zu Kompensation und Restitution, kulturelle Veranstaltungsflächen, eine Dauerausstellung zu Entschädigung und Rückgabe, Bereiche für Wechselausstellungen sowie ein Medienzentrum für Holocaustfilme und andere Formate umfassen. Zudem soll der „Jerusalem Hub“ künftig die verbleibenden Verwaltungsstrukturen der JCC in Israel bündeln. Der Schwerpunkt des Vorhabens liegt auf der Errichtung und dem Betrieb einer eigenständigen Infrastruktur der JCC im Ausland zur Wahrnehmung der Erinnerungskultur.

Die JCC soll Eigentümerin des „Jerusalem Hub“ sein und sowohl das Veranstaltungszentrum als auch sämtliche dortigen Aktivitäten und Veranstaltungen eigenständig verwalten, durchführen und gestalten.

Der prognostizierte Investitionsbedarf für den Bau lag im Frühjahr 2026 bei 44 Mio. Euro. Die jährlichen Betriebskosten – das Vorhaben „Jerusalem Hub“ ist auf den dauerhaften Betrieb angelegt – sind dabei noch nicht berücksichtigt.

4.3 Vereinbarung zur Machbarkeitsstudie und Mittelbereitstellung

Das BMF einigte sich mit der JCC darauf, zunächst eine Machbarkeitsstudie für ein reines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum durchführen zu lassen, bevor über eine weitergehende Finanzierung entschieden werden sollte. Hierfür wurden Mittel von 1 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt, finanziert aus Kapitel 0801 Titel 685 32. Dieser Titel hat die Zweckbestimmung „Digitalisierung und Bereitstellung von Akten der Wiedergutmachung und weitere Aufgaben der Erinnerungskultur“. Die Titelnummer umfasst laut Gruppierungsplan des Bundes Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen.

Das BMF ging bei der Vereinbarung von einem Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum der JCC aus, das als Knotenpunkt für die Wiedergutmachung dienen sollte. Damit unterscheidet sich die Vereinbarung deutlich von dem Konzept der JCC. Nach Angaben des BMF wurde ihm der Umfang dieser weitergehenden Vorstellungen erst im Zuge

[10] Pressemitteilung des Freundeskreises Yad Vashem e. V. vom 18. September 2025.

der durch die JCC erstellten Leistungsbeschreibung für die Machbarkeitsstudie bekannt.

Das BMF ließ offen, ob sich weitere Studien zur Machbarkeit und Finanzierung anschließen. Unbeantwortet blieb auch, ob und wie der „Jerusalem Hub“ letztlich aus dem Bundeshaushalt finanziert werden solle.

5 Bewertung und Empfehlung

Artikel-2-Vereinbarung keine Finanzierungsgrundlage für die Machbarkeitsstudie und das Vorhaben „Jerusalem-Hub“

Die Artikel-2-Vereinbarung mit der JCC dient der Finanzierung von individuellen Wiedergutmachungsleistungen an Opfer nationalsozialistischer Gewalt. Dabei handelt es sich ausschließlich um individuelle Entschädigungszahlungen und damit um Leistungen an Einzelpersonen. Sowohl die Machbarkeitsstudie als auch das geplante Vorhaben „Jerusalem Hub“ umfassen keine individuellen Entschädigungsleistungen und fallen deshalb nicht unter die Artikel-2-Vereinbarung. Aufgaben der Erinnerungskultur sind in dieser Vereinbarung nicht vorgesehen. Diese richten sich an eine breite Öffentlichkeit und verfolgen eine völlig andere Zielrichtung. Der Bund kann daher eine Finanzierung sowohl der Machbarkeitsstudie als auch der Errichtung und des Betriebs des „Jerusalem Hub“ aus dem Bundeshaushalt nicht auf die Artikel-2-Vereinbarung stützen.

Machbarkeitsstudie im Haushalt nicht erkennbar veranschlagt

Darüber hinaus war die Finanzierung der Machbarkeitsstudie aus Kapitel 0801 Titel 685 32 im Bundeshaushalt 2026 nicht transparent. Zunächst ist diese Titelnummer für Zuschüsse für **laufende Zwecke** an **öffentliche Einrichtungen** vorgesehen. Die JCC ist jedoch keine öffentliche Einrichtung. Auch aus der Zweckbestimmung des Titels „Digitalisierung und Bereitstellung von Akten der Wiedergutmachung und weitere Aufgaben der Erinnerungskultur“ konnte der Haushaltsgesetzgeber nicht ohne weiteres erkennen, dass eine Machbarkeitsstudie für ein Bauvorhaben – also eine Investition – finanziert werden sollte.

Keine Auslagerung ins Ausland – Erinnerungskultur ist originäre staatliche Aufgabe

Darüber hinaus dürfen Haushaltsmittel des Bundes nur eingesetzt werden, wenn der Bund für die zu finanzierende Aufgabe zuständig ist und eine hinreichende Ermächtigung bzw. ein zulässiger Zuwendungszweck besteht. Das von der JCC beabsichtigte Vorhaben „Jerusalem Hub“ zielt im Kern auf Aufgaben der Erinnerungskultur ab (wie Holocaust-Erinnerungsbildung, kulturelle Aktivitäten, Medienproduktion, internationale Vernetzung sowie Ausstellungs- und Veranstaltungsbetrieb). Für diese Aufgaben der Erinnerungskultur ist die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich. Es handelt sich auch nicht um ein mittels Zuwendung förderbares Projekt der Erinnerungskultur. Der Bund muss die Aufgaben der Erinnerungskultur zwar nicht durch eigene Einrichtungen wahrnehmen. Er kann auch nichtstaatliche Träger fördern (beispielsweise durch Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO), wenn die Förderung in einer Weise ausgestaltet ist, die eine wirksame staatliche Steuerung und Kontrolle gewährleistet. So hat der Bund für Aufgaben der Holocaust-Erinnerungsbildung und Erinnerungskultur bereits eine vielfältige Förderlandschaft geschaffen (siehe Nummer 4.1 dieses Berichts). Dort kann er die Förderung kontrollieren und steuern. Eine Finanzierung, bei der eine internationale Organisation im Ausland die geförderten Aufgaben eigenverantwortlich dauerhaft und ohne hinreichende Steuerungs-, Prüfungs- und Durchsetzungsrechte des Bundes wahrnimmt, gewährleistet diese Kontrolle und Steuerung durch den Bund jedoch nicht. Die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen der Artikel-2-Vereinbarung zeigt ferner, dass die dort vorgesehenen vertraglichen Kontrollinstrumente dem BMF keine vergleichbaren Steuerungsmöglichkeiten verschaffen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Finanzierung der Machbarkeitsstudie, soweit rechtlich möglich, zu beenden. Unabhängig von deren Ergebnis sollte es von weiteren (vorbereitenden) Maßnahmen zum „Jerusalem Hub“ absehen und keine weiteren Bundesmittel für dieses Vorhaben bereitstellen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof empfohlen, in den anstehenden Folgeverhandlungen mit der JCC die Trennlinie zwischen Wiedergutmachungsleistungen – also individuellen Entschädigungs- und Unterstützungsleistungen einschließlich Leistungen zur Pflege – und Folgeaufgaben wie die der Holocaust-Erinnerungsbildung und Dokumentationsarbeit klar und ausdrücklich zu ziehen. Wenn der Bund Aufgaben der Erinnerungskultur finanziert oder unterstützt, muss er diese auch steuern, kontrollieren und wirksam beaufsichtigen.

6 Stellungnahme

Das BMF hat erwidert, dass die JCC ein wichtiger Ansprechpartner für Folgeaufgaben der Wiedergutmachung sei. In den jährlichen Folgeverhandlungen mit der JCC würden auch Themen diskutiert, die nicht unter die Artikel-2-Vereinbarung fielen, etwa die künftige Ausrichtung der Aufarbeitung von NS-Unrecht. Angesichts der abnehmenden Zahl an Holocaust-Überlebenden habe das BMF seit Ende der 2010-er Jahre Überlegungen zu den Folgeaufgaben der Wiedergutmachung betrieben. Daraus seien in den Jahren 2021 und 2022 die Förderprogramme „Holocaust Education“ und „Bildungsagenda NS-Unrecht“ entstanden. Diese Programme, die über die JCC und die Stiftung EVZ umgesetzt würden, zielten darauf ab, die Erinnerung lebendig zu halten und die Verantwortung an künftige Generationen weiterzugeben.

Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass weder die Machbarkeitsstudie noch das geplante Projekt „Jerusalem Hub“ individuelle Entschädigungsleistungen umfassten und daher nicht unter die Artikel-2-Vereinbarung fielen. Eine stattdessen einschlägige Rechtsgrundlage nannte das BMF nicht. Es hat darauf verwiesen, dass es erst bei der Leistungsbeschreibung zur Studie erkannt habe, dass die JCC eine erweiterte Vorstellung und Zielsetzung des Jerusalem Hub hatte. Das Verständnis des BMF in und nach den Folgeverhandlungen habe sich auf ein reines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum der JCC beschränkt, das als Knotenpunkt für die Wiedergutmachung dienen und nicht in Konkurrenz zu Yad Vashem stehen solle. Sinn und Zweck der Machbarkeitsstudie sollte die ergebnisoffene Prüfung der Errichtung und des Bedarfs für ein solches Verwaltungs- und Infrastrukturzentrum sein. Bisher habe das BMF über die Finanzierung des „Jerusalem Hub“ nicht entschieden; das Ergebnis der Machbarkeitsstudie sei abzuwarten.

Das BMF sieht die Finanzierung der Studie aus Kapitel 0801 Titel 685 32 als zulässig an. Zweckbestimmung dieses Haushaltstitels seien die „Digitalisierung und Bereitstellung von Akten der Wiedergutmachung und weitere Aufgaben der Erinnerungskultur“. Es verweist ferner auf das Schwerpunktprinzip[11] (Ziffer 2 der allgemeinen Vorschriften zum Gruppierungsplan), aufgrund dessen neben Ausgaben für öffentliche Einrichtungen (Gruppe 685) untergeordnet auch Ausgaben für Organisationen im Ausland (Gruppe 687) enthalten seien.

[11] Anmerkung: Beim Schwerpunktprinzip handelt es sich um eine haushaltssystematische Zuordnung von Einnahmen oder Ausgaben verschiedener Art zu dem Titel, der den Schwerpunkt der Einnahme oder Ausgabe bildet. Nach Ziffer 2 der Allgemeinen Vorschriften zum Gruppierungsplan ist das Schwerpunktprinzip dann anzuwenden, wenn eine Aufteilung auf verschiedene Titel nicht vertretbar ist.

Die Prüfung des Bedarfs für ein solches Zentrum könne durchaus als Aufgabe der Erinnerungskultur eingeordnet werden. Die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit seien damit nicht verletzt.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass es die Finanzierung der Machbarkeitsstudie für das Jahr 2026 bereits bindend zugesagt habe. Weitere Mittel für die kommenden Jahre seien nicht eingeplant.

7 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Für die Finanzierung der Machbarkeitsstudie gab es keine tragfähige Rechts- und Haushaltsgrundlage. Nach dem eigenen Vorbringen des BMF sollte Gegenstand der Studie die Prüfung eines Verwaltungs- und Infrastrukturzentrums der JCC sein. Ein solches Vorhaben ist weder Teil der individuellen Wiedergutmachung noch als Projekt der Erinnerungskultur anzusehen. Nach eigener Darstellung wurde dem BMF erst im Zuge der Leistungsbeschreibung bekannt, dass die JCC unter dem „Jerusalem Hub“ ein umfassendes Veranstaltungs-, Bildungs-, Forschungs- und Ausstellungszentrum versteht. Damit zielt das Vorhaben „Jerusalem Hub“ zwar auf Erinnerungskultur ab. Dennoch fallen weder die Finanzierung der Machbarkeitsstudie noch eines Bauvorhabens unter Kapitel 0801 Titel 685 32. Daraus dürfen nur Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen geleistet werden. Dazu zählt die JCC als internationale privatrechtliche Organisation im Ausland jedoch nicht.

Zudem würde die Finanzierung des Bauvorhabens als Investition nicht unter laufende Zwecke fallen. Etwaigen weiteren Kostenübernahmen seitens des Bundes für den Bau oder Betrieb des Gebäudes fehlt damit erst recht die Grundlage.

Das vom BMF angeführte Schwerpunktprinzip ist nicht einschlägig, da es ausschließlich die haushaltssystematische Zuordnung von Ausgaben betrifft und die Frage beantwortet, unter welchem Titel eine Ausgabe zu veranschlagen ist. Es begründet weder eine eigenständige Ausgabenermächtigung noch erweitert es den durch den Haushaltsansatz festgelegten Empfängerkreis.

Wiedergutmachungsleistungen und Erinnerungskultur unterscheiden sich grundlegend hinsichtlich Zielsetzung und staatlicher Steuerung. Aus den bisher zwischen BMF und JCC vereinbarten Aufgaben der JCC lässt sich daher keine fortdauernde eigenverantwortliche Rolle im Bereich der Erinnerungskultur ableiten.

Erinnerungskultur ist eine bedeutsame, dauerhafte öffentliche Aufgabe Deutschlands. Der Bund muss die hierfür eingesetzten Mittel selbst steuern, koordinieren und ihre Verwendung und Wirksamkeit kontrollieren können. Dies setzt ausreichende Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten wie beispielsweise im Zuwendungsrecht voraus. Ein Modell, bei dem eine internationale Organisation eigenständig über Umfang, Inhalte und Mitteleinsatz der Erinnerungsarbeit entscheidet, wird diesen Anforderungen nicht gerecht und entspricht nicht dem Haushaltsrecht.

Das BMF verfügt mit den Programmen „Holocaust Education“ und „Bildungsagenda NS-Unrecht“ über Instrumente zur Förderung entsprechender Aufgaben der Erinnerungskultur. Darüber hinaus besteht bereits eine vielfältige Förderlandschaft des Bundes in diesem Bereich. Diese Förderungen erfolgen auf der Grundlage des Zuwendungsrechts und ermöglichen dem Bund eine zielgerichtete Steuerung, Kontrolle und Evaluierung des Mitteleinsatzes.

Das BMF sollte in den anstehenden Folgeverhandlungen mit der JCC die Trennlinie zwischen Wiedergutmachungsleistungen und Aufgaben der Erinnerungskultur klar festlegen. Soweit der Bund Maßnahmen der Erinnerungskultur fördert, hat dies auf Grundlage eigener Förderprogramme sowie wirksamer zuwendungsrechtlicher Steuerungs- und Kontrollmechanismen zu erfolgen.

Geywitz Dr. Weber Kempkens

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.