

32 Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ auflösen: Leistungen künftig direkt aus dem Bundeshaushalt zahlen

(Kapitel 6003 Anlage 1)

Zusammenfassung

Das Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ hat sich überholt. Die Gründe für seine Errichtung rechtfertigen seine Fortführung nicht mehr. Noch offene Entschädigungsleistungen sollten fortan unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Der Entschädigungsfonds wurde im Jahr 1991 als Sondervermögen des Bundes errichtet. Über ihn werden Entschädigungen für Vermögensverluste finanziert, die auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in den Zeiten des Nationalsozialismus und der sozialistischen Wirtschaftsordnung entstanden.

Seit dem Jahr 2008 finanziert sich der Entschädigungsfonds überwiegend nicht mehr aus eigenen Einnahmen, sondern aus Zuschüssen des Bundeshaushaltes. Die Verfahren zur Regelung offener Vermögensfragen sind nahezu abgeschlossen. Die Fortführung des Entschädigungsfonds ist daher nicht länger gerechtfertigt. Restliche Entschädigungsleistungen sollte der Bund in Zukunft unmittelbar aus dem Bundeshaushalt zahlen.

32.1 Prüfungsfeststellungen

Aus dem Entschädigungsfonds finanziert der Bund Entschädigungsleistungen für Enteignungen auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) in den Zeiten des Nationalsozialismus und der sozialistischen Wirtschaftsordnung.

Der Entschädigungsfonds wurde Mitte des Jahres 1991 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet. Er sollte außerhalb des Bundeshaushaltes geführt werden, da die Entschädigungsleistungen ursprünglich nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln und somit zulasten der Allgemeinheit der Steuerzahler aufgebracht werden sollten. Vielmehr sollten hierzu vor allem Erlöse der Treuhandanstalt, Erlöse aus

Veräußerungen eines Teils des Finanzvermögens der ehemaligen DDR sowie die Erhebung einer Vermögensabgabe auf einen Teil des enteigneten Vermögens in Betracht kommen. Allerdings verzichtete der Gesetzgeber auf die Erhebung einer solchen Vermögensabgabe und sah stattdessen Zuführungen aus dem Bundeshaushalt vor. Ab dem Jahr 2008 wurden in der Folge die jährlichen Finanzierungsdefizite des Entschädigungsfonds aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen: Diese Zahlungen beliefen sich bis zum Ende des Jahres 2023 auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

Die Abwicklung der Regelung offener Vermögensfragen befindet sich nun in ihrer Schlussphase. Das jährliche Haushaltsvolumen des Entschädigungsfonds verringerte sich von rund 400 Mio. Euro in den Jahren 2004 bis 2007 auf unter 12 Mio. Euro im Jahr 2023. Der Zuführungsbetrag aus dem Bundeshaushalt belief sich im Jahr 2008 auf über 170 Mio. Euro; im Jahr 2022 lag er bei knapp 5 Mio. Euro.

BMF stellt Sondervermögen auf den Prüfstand - den Entschädigungsfonds aber nicht

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gestand Mitte des Jahres 2023 bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2024 erstmals zu, dass die Fortführung von Sondervermögen stets einer besonderen Begründung und Rechtfertigung bedarf. Vor diesem Hintergrund werde es die Auflösung von Sondervermögen künftig regelmäßig im Zusammenhang mit der jeweiligen Aufstellung des Bundeshaushaltes prüfen.

Als Ergebnis seiner erstmaligen Prüfung löste das BMF folgende Sondervermögen auf:

- Das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“.
 - Es begründete die Auflösung damit, dass die Aufgaben des Mauerfonds weitestgehend erfüllt seien. Die Abwicklung noch offener Leistungen sollten über den Bundeshaushalt erfolgen.
- Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“.
 - Dessen Auflösung begründete es damit, dass die Ausgaben des Sondervermögens dessen eigene Einnahmen regelmäßig überstiegen. Den notwendigen Finanzausgleich könne das BMF aus dem Bundeshaushalt leisten.

Bei seinen jährlichen Rechnungsprüfungen des Entschädigungsfonds hatte der Bundesrechnungshof bereits Mitte der 2010er-Jahre festgestellt, dass die seinerzeitigen Gründe für die Errichtung eines Sondervermögens schon damals nicht mehr vorlagen. Er hatte deshalb dem BMF empfohlen, den Entschädigungsfonds aufzulösen und weitere Entschädigungen aus dem Bundeshaushalt zu leisten. Seit diesem Zeitpunkt veränderte sich die Situation beim Entschädigungsfonds nicht grundlegend. Der

Bundesrechnungshof empfahl dem BMF deshalb Mitte November 2023 erneut, den Entschädigungsfonds aufzulösen und die Leistungen direkt aus dem Bundeshaushalt zu erbringen. Das BMF lehnte dies ab.

32.2 Würdigung

Sondervermögen stellen eine Ausnahme von Haushaltsgrundsätzen zum Schutz des parlamentarischen Budgetrechts dar. Der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts gebietet es, Sondervermögen zu vermeiden. Soweit sie nicht mehr erforderlich sind, sind sie aufzulösen.

Da die Verfahren zur Regelung offener Vermögensfragen nahezu abgeschlossen sind, ist die Fortführung des Entschädigungsfonds nicht mehr länger gerechtfertigt. Um seine Leistungen – auch solche, die noch nicht abschließend festgestellt wurden – zu erfüllen, bedarf es des Entschädigungsfonds nicht mehr. Er wurde zudem bereits in den zurückliegenden Jahren überwiegend aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Hinsichtlich der Gründe für seine Auflösung sieht der Bundessrechnungshof Parallelen zu den beiden Sondervermögen, deren Auflösung das BMF selbst Ende des Jahres 2023 für angebracht hielt: Bei dem einen sind die Aufgaben weitestgehend erfüllt, bei dem anderen waren die eigenen Einnahmen nicht auskömmlich, um dessen Ausgaben zu decken.

Der Entschädigungsfonds sollte daher ebenfalls jetzt aufgelöst werden. Künftig erforderliche Zahlungen sollten direkt aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.

32.3 Stellungnahme

Das BMF hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, dass es den Entschädigungsfonds mindestens noch bis Ende des Jahrzehnts in der jetzigen Form beibehalten wolle.

Zum einen bedinge die Auflösung des Sondervermögens einen erheblichen verwaltungsmäßigen Aufwand. Die Auszahlungsverfahren seien neu zu regeln und Gesetze zu ändern. Einer Auflösung stehe – auch hinsichtlich der Transparenz – kein erkennbarer Vorteil gegenüber.

Zum anderen hat das BMF betont, durch eine Auflösung könne das Vertrauen in die staatliche Wiedergutmachungspolitik geschwächt werden. In der Außenwirkung könne der Eindruck entstehen, dass Individualansprüche auf Entschädigung beschnitten werden würden. Zwar hat das BMF eingeräumt, dass der Entschädigungsfonds das verfassungsrechtliche Budgetprinzip der Haushaltseinheit durchbreche. Die Ausgestaltung

des Entschädigungsfonds als Sondervermögen entspreche aber der Bedeutung der Wiedergutmachung am besten.

Zu den Gründen für die Auflösung der Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ und „Digitale Infrastruktur“ hat das BMF argumentiert, dass diese nicht auf den Entschädigungsfonds zuträfen. Das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ sei als befristete Maßnahme gedacht gewesen. Da ein Großteil der Ansprüche der ehemaligen Eigentümer von Grundstücken abgewickelt war, sei sein Fortbestand nicht mehr notwendig. Im Gegensatz dazu sei der Entschädigungsfonds noch mindestens bis zum Ende des Jahrzehnts erforderlich, um Ansprüche aus unerledigten Verfahren zu erfüllen. Beim Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ seien die Mittel nur schleppend abgerufen worden. Dessen Auflösung und die dann mögliche Finanzierung der Maßnahmen direkt über den Bundeshaushalt erlaube eine bessere Haushaltskontrolle.

32.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die in der Stellungnahme vorgebrachten Argumente des BMF nicht.

Er hält den Verwaltungsaufwand für vertretbar, der mit der Auflösung des Entschädigungsfonds verbunden ist. Dieser entsteht u. a. durch die Änderung verschiedener Gesetze. Da der Entschädigungsfonds aber ohnehin irgendwann formal aufzulösen ist, würde dieser Verwaltungsaufwand immer – nur eben später – anfallen.

Die Individualansprüche auf Entschädigung werden durch eine Auflösung des Entschädigungsfonds in keiner Weise beeinträchtigt. Die zugrundeliegenden Gesetze bleiben unverändert in Kraft. Mit einer Auflösung des Entschädigungsfonds werden auch keine Forderungen oder Rechte untergehen. Statt aus dem Entschädigungsfonds würden die Leistungen künftig direkt aus dem Bundeshaushalt gezahlt. Der Bundeshaushalt war in der Vergangenheit ohnehin der Garant dafür, dass der Entschädigungsfonds seine Zahlungsverpflichtungen erfüllen konnte.

Die Argumente des BMF entkräften nicht den Vergleich mit den bereits aufgelösten Sondervermögen. Im Gegenteil: Der Entschädigungsfonds wie auch das Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ waren und sind nicht auf Dauer eingerichtet worden. Das Argument einer „besseren Haushaltskontrolle“ nach der Auflösung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ unterstützt die Forderung des Bundesrechnungshofes, den Entschädigungsfonds aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMF auf, zeitnah – am besten bereits mit der Vorlage des Entwurfes des Bundeshaushaltes 2026 – das Gesetzgebungsverfahren

einzuweisen, um den Entschädigungsfonds aufzulösen. Er erwartet überdies, dass das BMF bei der jährlichen Aufstellung des Haushalts weiterhin prüft, ob die dann noch existierenden Sondervermögen des Bundes gerechtfertigt sind.