25. Juni 2020

Öffentliche Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 29. Juni 2020, 13 bis 15 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057)

1. Konjunkturprogramm und Zweiter Nachtragshaushalt 2020

Bereits mit dem **Ersten Nachtragshaushalt** wurde der Bundeshaushalt 2020 im Zuge der Corona-Krise um 122,5 Mrd. Euro Mehrausgaben aufgestockt und mit einer Nettokreditaufnahme (NKA) von 156,0 Mrd. Euro belastet (vgl. Überblick im Anhang).

Das am 3. Juni 2020 vom Koalitionsausschuss beschlossene und von Bundesregierung und Parlament umzusetzende Konjunkturprogramm („Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket)[1] hat nach Aussagen der Bundesregierung ein Volumen von 130 Mrd. Euro.[2] Der weit überwiegende Finanzierungsteil entfällt auf den Bund. Betroffen sind im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2020 und 2021. Für das laufende Jahr sollen durch den Entwurf des **Zweiten Nachtragshaushalts** sowie eines **Haushaltsbegleitgesetzes** Maßnahmen des Konjunkturprogramms finanziell und rechtlich umgesetzt werden. Hierfür sieht der 2. Nachtragsentwurf eine zusätzliche NKA von 62,5 Mrd. Euro vor (vgl. Überblick im Anhang).[3]

---

1 Die Darstellung und Bewertung der einzelnen Programmteile würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen und ist auch aus Zeitgründen nicht leistbar. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, hierzu im Rahmen der Beratung nach § 88 Abs. 2 BHO sowie in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) noch gesondert Stellung zu nehmen.

2 Pressemitteilung vom 6. Juni 2020 - www.bundesregierung.de

3 Die für die **Schuldenregel** relevante Kreditaufnahme beträgt **198,7 Mrd. Euro** gegenüber 161,9 Mrd. Euro im 1. Nachtrag; das ist ein Anstieg von **36,8 Mrd. Euro**; die Überschreitung der zulässigen NKA soll von 99,8 auf **118,7 Mrd. Euro** steigen - vgl. BT-Drs. 19/20000, Gesamtplan Teil II.

Auf Grundlage des Entwurfs des Zweiten Nachtragshaushalts benötigt der Bundeshaushalt 2020 für den Haushaltsausgleich eine Nettoneuverschuldung von 218,5 Mrd. Euro. Das heißt, fast **43 %** der veranschlagten Ausgaben sind kreditfinanziert – ein historischer Wert. [4]

2. Schuldenregel

Die Neuverschuldung überschreitet die nach der Schuldenregel zulässige **Obergrenze** um 118,7 Mrd. Euro. Durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages muss deshalb erneut[5] eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes festgestellt werden, um dies zu legitimieren.[6]

Die zusätzliche NKA fällt auch deswegen so hoch aus, da die Bundesregierung die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte **Rücklage**[7] von 48,2 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat" halten möchte. Der im bisherigen Haushalt 2020 veranschlagte Entnahmebetrag von 10,6 Mrd. Euro soll zu diesem Zweck gestrichen und durch eine entsprechend höhere NKA ersetzt werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die in den Haushalten 2015 bis 2019 angesammelte **Rücklage** von insgesamt 48,2 Mrd. Euro zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden. Eine **deutliche Absenkung** der für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehenen NKA von 218,5 Mrd. Euro ist **rechtlich** angezeigt und **finanzwirtschaftlich** möglich. Damit könnte auch ein nochmaliger Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß **Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG vermieden** werden.

---

4 Die bislang höchste NKA wies der Bundeshaushalt 2010 mit 44,0 Mrd. Euro (=14,5 % der Ausgaben) aus.

5 Der Deutsche Bundestag hat in seiner 154. Sitzung am 25. März 2020 beschlossen, dass auf Grund der Auswirkungen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes bestehe. Die Notsituation wurde in ihrem Ausmaß als außergewöhnlich und bisher einmalig eingestuft, ihr Eintritt habe sich der Kontrolle des Staates entzogen und beeinträchtige die staatliche Finanzlage erheblich; s. dazu Plenarprotokoll 19/154 S. 19118 B ff. sowie BT-Drs. 19/18108.

6 Vgl. BT-Drs. 19/20128 (Beschlussantrag).

7 Die Zweckbestimmung der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen wurde im Rahmen des Ersten Nachtraghaushalts 2020 aufgehoben.

- Zum einen erscheint dieser Schritt **verfassungsrechtlich geboten**. Die nochmalige Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbietet sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Gerade für einen solchen Zweck - Ausgleich von ungeplanten Mehrbelastungen - wurde die Rücklage gebildet.

- Zum anderen ist ein Verzicht auf die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung **finanzwirtschaftlich** durchaus **realisierbar**. Bei vollständigem Einsatz der Rücklage von 48,2 Mrd. Euro würde das gegenüber dem Ersten Nachtragshaushalt abzudeckende Finanzierungsdefizit noch 14,3 Mrd. Euro betragen. Bereits durch den Verzicht auf die ökonomisch umstrittene temporäre Absenkung der Umsatzsteuer (vgl. Nr. 5 a), ggf. verbunden mit einer angemessenen stärkeren Beteiligung der Länder (vgl. Nr. 5 b), könnte eine zusätzliche NKA im Zweiten Nachtragshaushalt **ohne Weiteres vermieden** werden.[8]

- Andere Maßnahmen wie z. B. die geplante Senkung der EEG-Umlage, aber auch ein Großteil der vorgesehenen investiven Maßnahmen werden im Haushalt 2020 gar nicht ausgabewirksam (vgl. Nr. 5 c) Mit Blick hierauf wäre eine Anpassung der NKA an den Ausgabebedarf auch ein Beitrag zur haushaltsrechtlich gebotenen Beachtung der Grundsätze der **Jährlichkeit**, der **Fälligkeit** sowie der **Haushaltswahrheit**[9].

Das von der Bundesregierung vorgetragene Argument, mit dem vollständigen Verzicht auf Einnahmen aus der Rücklage würde die „haushaltspolitische Handlungsfähigkeit des Bundes in den kommenden Jahren gestärkt", ist demgegenüber **nicht überzeugend**. Es vermittelt den falschen Eindruck, die stringente Beachtung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel würde die Handlungsfähigkeit des

---

[8] Bei Zugrundelegung der für die Schuldenregel relevanten Kreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro würde zur Deckung der zusätzlichen NKA von 36,8 Mrd. Euro sogar der Einsatz der Rücklage allein ausreichen.

[9] Das **Bundesverfassungsgericht** hat im Jahr 2007 in seinem Grundsatzurteil zur damaligen verfassungsrechtlichen Schuldenregel (Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juli 2007 — 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96-180) u. a. darauf hingewiesen, dass aus dem Verfassungsgebot der **Haushaltswahrheit** die Pflicht zur **Schätzgenauigkeit** mit dem Ziel folgt, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem - Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit - zu gewährleisten.

Bundes blockieren. Das Gegenteil ist der Fall, wie der Erste Nachtragshaushalt gezeigt hat.

Die konsequente Anwendung der Schuldenregel ist auch deswegen **zielführend**, weil sie dazu zwingt, rechtzeitig Überlegungen für das Setzen von Prioritäten sowie eine nachhaltige Konsolidierung der Bundesfinanzen anzustellen. Im Übrigen könnte im Falle eines Fortwirkens der Krise in das nächste Jahr hinein der Deutsche Bundestag feststellen, dass die Regelschuldengrenze des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 GG nicht für den Haushaltsausgleich 2021 ausreicht, und damit eine höhere Kreditaufnahme ermöglichen.

Nicht zuletzt im Sinne der Haushaltswahrheit und -klarheit muss der enge Zusammenhang zwischen **Krisenbekämpfung** und hierfür erforderlicher **zusätzlicher Kreditaufnahme** für jedes Haushaltsjahr gesondert kommuniziert werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb ein klares Signal, dass die Schuldenregel gerade in schwierigen finanzwirtschaftlichen Zeiten konsequent angewendet wird.

3. Finanzwirtschaftliche Bewertung

Mit Blick auf die Höhe der vorgesehenen zusätzlichen Bundesmittel plädiert der Bundesrechnungshof für ein **vorsichtigeres Agieren**, um finanzwirtschaftlich weiterhin handlungsfähig zu bleiben. Dies ist dringend angezeigt, denn die absehbaren **Herausforderungen** an den Bundeshaushalt sind gewaltig.

- Die Corona-Krise erfordert möglicherweise **weitere Hilfs- und Stützungsmaßnahmen**.

- Der Bundeshaushalt wird infolge **steigender Zuschüsse an die sozialen Sicherungssysteme** Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung und erstmals Pflegeversicherung belastet. Jetzt rächt sich, dass insbesondere die Rentenfinanzen in den letzten Jahren durch eine Reihe versicherungsfremder Leistungen nachhaltig belastet worden sind.[10]

[10] Hierzu zählen vor allem die sog. Mütterrenten I und II, die Rente ab 63, die Angleichung der Ostrenten, die doppelte Haltelinie in Bezug auf Rentenniveau und Beitragssatz sowie die geplante Grundrente.

- Der **Arbeitsmarkt fällt als Konjunkturmotor** aus. Es droht im Gegenteil ein dramatischer Anstieg der Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sowie beim SGB II. Die Reserven der Bundesagentur für Arbeit (BA) sind bald aufgebraucht. Nach dem Zweiten Nachtragsentwurf 2020[11] sollen zwar die Liquiditätshilfen auf 18,0 Mrd. Euro erhöht und eine überjährige Liquiditätshilfe an die BA bereitgestellt werden. Ob die BA diese Hilfen in absehbarer Zeit zurückzahlen kann, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zweifelhaft. Vielmehr ist die spätere Umwandlung der Liquiditätshilfen in verlorene Zuschüsse wahrscheinlich.

- Die dramatisch **wegbrechenden Steuereinnahmen** hinterlassen ein tiefes Finanzierungsloch, das durch die steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturpakets noch größer ausfallen wird. Die Steuereinnahmen werden 2020 nur noch 264,4 Mrd. Euro betragen; das wären 64,6 Mrd. Euro oder rund 20 % weniger als das Ist 2019 (329,0 Mrd. Euro). Zudem geht der **Bundesanteil am Steueraufkommen** weiter zurück – eine Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen an die Länder. Nach der aktuellen Steuerschätzung wird der Bundesanteil im Jahr 2021 mit 38,6 % um drei Prozentpunkte unter dem Stand von 2018 liegen. Innerhalb von nur drei Jahren hat der Bund damit rechnerisch rd. 23 Mrd. Euro an Steuereinnahmen vor allem durch Abtretungen an die Länder verloren.

- Mittel- und langfristig muss der Bundeshaushalt deutlich **höhere EU-Beiträge** schultern – nicht zuletzt als Konsequenz der absehbaren deutschen Beteiligung am EU-Aufbaufonds sowie des Brexits (vgl. EU-Maßnahmenpakete im Anhang).

[11] Nach § 12 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2020 werden die Liquiditätshilfen an die Bundesagentur für Arbeit nach § 364 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch von 8,0 auf 18,0 Mrd. Euro erhöht. Zudem wird bei Kapitel 1101 Titel 856 22 ein überjähriges Liquiditätsdarlehen an die Bundesagentur für Arbeit von 9,3 Mrd. Euro veranschlagt.

4. Grundsätzliche Anforderungen an konjunkturstützende Maßnahmen

Die vorgesehenen konjunkturellen Maßnahmen zielen darauf ab, den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der kritischen Phase des Wirtschaftseinbruchs zumindest teilweise auszugleichen.

Um einen konjunkturellen Nachfrageimpuls zu erreichen, müssen die Mittel jetzt **schnell und zusätzlich** ausgegeben werden.

Die vorgesehenen investiven Mittel sollten über das vor der Krise erreichte Investitionsvolumen hinaus **zusätzliche öffentliche Nachfrage** schaffen. Es liegt jedoch keine Zusätzlichkeit vor, wenn Mittel aus den Konjunkturpaketen für Maßnahmen verwendet werden, die bislang aus anderen Quellen (Länder, Kommunen) finanziert wurden.

Die Bundesregierung wird sicherzustellen haben, dass diese Voraussetzung eingehalten wird. Die Schwächen der Konjunkturprogramme der Jahre 2009/2010 zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise (Fehlen vor Frühindikatoren, fehlende Zusätzlichkeit, unzureichender Mittelabfluss, unzureichende administrative Umsetzung) dürfen sich nicht wiederholen.[12]

5. Einzelne Aspekte des Konjunkturpakets

Das Konjunkturpaket enthält eine **Vielzahl von Einzelmaßnahmen** für fast jeden Politikbereich. Die damit zum Ausdruck kommende „Gießkannenstrategie" sollte überdacht werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes macht es mehr Sinn, sich auf **wenige und zielgenaue Maßnahmen** zu beschränken. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der Bund bereits vor der Corona-Krise eine expansive Ausgabenlinie verfolgt hat.[13]

---

[12] Dazu im Einzelnen: Bemerkungen 2010, Weitere Prüfungsergebnisse, BT-Drs. 17/5350, Teil I, Nr. 1: *„Schnell und zusätzlich: Kernkriterien für die Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds nicht immer sichergestellt*".

[13] Im Zeitraum 2016 bis 2020 (ursprüngliches Soll) sind die Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt um fast 5 %/Jahr gestiegen.

Zu einzelnen Aspekten des Konjunkturpakets ist überdies anzumerken:[14]

a) Umsatzsteuerabsenkung

Die teuerste steuerliche Einzelmaßnahme - die befristete Absenkung der Umsatzsteuer mit Mindereinnahmen von fast 20 Mrd. Euro[15] für den Bund - sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Ob hierdurch der Konsum gesteigert wird, erscheint fraglich. Zudem drohen erhebliche **Mitnahmeeffekte**. Als indirekte Förderung der Wirtschaft ist die Maßnahme **wenig zielgenau**. Der administrative **Umstellungsaufwand** ist erheblich.

- Mit der Absenkung des Umsatzsteuersatzes beabsichtigt die Bundesregierung, die Kaufkraft der Verbraucher zu stärken.[16] Die Umsatzeinbußen der letzten Monate wurden jedoch nicht allein durch einen Nachfragerückgang, sondern auch durch eine - der Krise geschuldete - staatlich verordnete **Angebotsverkürzung** verursacht. Private Haushalte haben also zum Teil ungewollt mehr gespart und dürften - sobald die „Pandemielage" es zulässt - ohnehin mehr konsumieren. Ob die Steuersenkung also tatsächlich zu einem spürbar höheren Konsum beiträgt, ist **fraglich**.

- Zudem ist **unklar, ob** die Steuersenkung von den Unternehmen überhaupt in vollem Umfang an die Verbraucher **weitergegeben** wird. Zwar trägt die Absenkung auch dazu bei, dass die Unternehmen ihre Gewinne steigern und so die Ausnahmesituation besser überbrücken können. Der Bund könnte die Unternehmen durch **direkte Hilfen** jedoch zielgenauer und mit weniger Mitteleinsatz unterstützen.

- Es werden in starkem Umfang Unternehmenszweige profitieren, die von der Krise **nicht betroffen** sind oder sogar ihre Umsätze krisenbedingt steigern konnten (Internet-Handel, IT-Branche, Großdiscounter, Medizinprodukte, Fahrradhandel usw.).

---

[14] Zur Konzentration der Stellungnahme auf einzelne Aspekte: vgl. Fn. 1.

[15] Davon rd. 13,0 Mrd. Euro zu Lasten des Haushaltsjahres 2020 und rd. 6,6 Mrd. Euro zu Lasten des Haushaltsjahres 2021.

[16] Zudem sollte vermutlich hierdurch die in der Kritik stehende und von der Autolobby vehement geforderte Autoprämie kaschiert werden.

- Der **administrative Umstellungsaufwand** in Wirtschaft und Verwaltung dürfte erheblich sein; binnen einer Halbjahresfrist wird ein zweifacher Umstieg notwendig.[17]

- Last but not least ist die geplante **alleinige Finanzierung durch den Bund** nicht akzeptabel (dazu b).

b) Länderbeteiligung am Konjunkturpaket

Das **geringe finanzielle Engagement** der Länder am Konjunkturpaket ist insgesamt enttäuschend.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die **Länder** sich vor allem an den Maßnahmen des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes **angemessen beteiligen** müssen.

Dass der Bund aufgrund der vorgesehenen Zuweisung von Steueranteilen[18] die Umsatzsteuerabsenkung sowie den Kinderbonus im Ergebnis **alleine** tragen soll, ist weder mit der föderalen Aufgabenverteilung noch mit der von den **Ländern** mit zu tragenden **Gesamtverantwortung** für den Weg aus der Krise vereinbar. Die Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres hat ergeben, dass die Länder im Vergleich zum Bund finanziell wesentlich besser dastehen und sie im Jahr 2020 erstmals **mehr Steuern als der Bund** einnehmen. Die Notwendigkeit der Übernahme der Mindereinnahmen durch den Bund ist daher nicht zu erkennen und wird in der Gesetzesvorlage zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes auch nicht begründet.

---

[17] Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat gegenüber der Bundesregierung kritisiert, dass der Erfüllungsaufwand im Entwurf des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz weder nachvollziehbar ermittelt noch dargestellt wird. So führe die befristete Absenkung der Umsatzsteuersätze zu **erheblichem Mehraufwand für die Wirtschaft** (Schreiben des NKR vom 12. Juni 2020). Die Bundesregierung hat hierzu beschlossen, dies nachzuholen und die Ergebnisse dem Deutschen Bundestag vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur Verfügung zu stellen (Kabinettbeschluss vom 17. Juni 2020).

[18] Nach dem Entwurf des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes (unter Einbeziehung der Ergänzungen im parlamentarischen Verfahren) beabsichtigt der Bund, den Ländern ihre aus der Umsatzsteuerabsenkung sowie dem Kinderbonus folgenden steuerlichen Mindereinnahmen 2020 über eine geänderte Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz vollständig zu erstatten.

Die Länder dürfen sich nicht auf die **Rolle der Zuschauer** beschränken.

- Einerseits pochen sie auf ihre Zuständigkeiten bei den Corona-Schutzmaßnahmen.
- Andererseits halten sie sich bei der Finanzierung der Lasten zurück.

Von der im Gesetzentwurf enthaltenen Abgabe von Steueranteilen nach dem Finanzausgleichsgesetz sollte daher abgesehen werden.

c) Wirksamkeit der Maßnahmen

Es ist **wenig wahrscheinlich**, dass die investiv ausgerichteten Hilfen auch zugunsten von Ländern und Kommunen (Vorziehen von Investitionen, zusätzliche Mittel für Kita- und Ganztagsbetreuungsbaumaßnahmen, für digitale Infrastruktur sowie für die Bus-/LKW-Flotten-Modernisierung) einen **konjunkturellen Impuls** geben.

Bereits in den letzten Jahren flossen Bundeshilfen an Länder und Kommunen oftmals erst mit erheblicher Verzögerung ab oder wurden in den Länderhaushalten als Ausgabereste geparkt. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, warum diese Situation jetzt anders sein sollte.[19] Diese Einschätzung gilt auch für die aufgestockten investiven Maßnahmen, die der Bund selbst bewirtschaftet.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist zu erwarten, dass ein nicht unerheblicher Teil der jetzt „ins Schaufenster gestellten" investiven Mittel dort zunächst verbleibt. Der für 2020/2021 erhoffte konjunkturelle Effekt kann dann nicht eintreten.

[19] Erst jüngst hat der Bund auf Drängen der Länder die Laufzeit der beiden Förderprogramme nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz um ein Jahr verlängert; gefordert hatten die Länder über den Bundesrat sogar eine Verlängerung um zwei Jahre, da der Mittelabruf sich erheblich verzögere, vgl. BR-Drs. 3/20 (Beschluss) vom 14. Februar 2020, S. 4; dazu auch: Bericht des BRH an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 2. März 2020 zur Verlängerung des Förderzeitraums für die Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (www.bundesrechnungshof.de).

d) Unterstützung der Kommunen

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die im Vorfeld diskutierte **Übernahme von Kassenschulden** der Kommunen durch den Bund zumindest vorerst nicht beschlossen wurde. Ein solcher Schritt hätte die föderale Ordnung und die verfassungsrechtliche Schuldenregel bedenklich geschwächt.

Die vorgesehene **Kompensation** der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuerausfälle mit Bundes- und Landeshilfen ist **diskutabel**.

Diese Hilfe zeigt allerdings einmal mehr den Reformbedarf bei der Gewerbesteuer auf. Es geht hierbei um eine nachhaltige Steuerfinanzierung der Kommunen, damit auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten deren steuerliche Einnahmequellen gesichert sind.

Zur finanziellen Stärkung der Kommunen möchte der Bund dauerhaft weitere 25 % und insgesamt bis zu 75 % der **Kosten der Unterkunft** (KdU) übernehmen. Die gleichzeitig vorgeschlagene Verfassungsänderung mit dem Ziel, einen Bundesanteil von bis zu 75 % zuzulassen, bevor **Bundesauftragsverwaltung** eintritt, ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes problematisch und **verfassungssystematisch falsch**. Seine Prüfungsergebnisse zeigen, dass bereits in den Jahren 2017 und 2018 die dem Bund von den kommunalen Trägern in Rechnung gestellten KdU-Gebühren für die Unterbringung von Geflüchteten häufig weit über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe lagen. Dies weist darauf hin, dass der Bund bereits im bisherigen System finanziell schlecht abschneidet.

Einer Aufstockung der KdU-Bundesmittel **ohne wirksame Bundeskontrolle** der Mittelverwendung im Wege der Bundesauftragsverwaltung sollte der Gesetzgeber nicht zustimmen.

e) Budgetkontrolle durch das Parlament

Bei der haushaltsmäßigen Umsetzung der Sofortmaßnahmen im Ersten Nachtragshausalt 2020 (einschließlich Wirtschaftsstabilisierungsfonds WSF) sowie des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets im Entwurf des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 muss eine umfassende und zeitnahe **Information des Parlaments** sichergestellt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass die Bundesregierung in Fortführung und Ausweitung des Maßgabebeschlusses des **Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020[20] diesem regelmäßig - vorzugsweise monatlich - über den Stand der Inanspruchnahme der Haushaltsmittel zur Bekämpfung der Corona-Krise **berichtet**.

Geeignet wäre eine **Übersicht**, die die veranschlagten Haushaltsmittel (Soll), das jeweils aktuelle Ist sowie eventuelle außer- und überplanmäßige Corona bedingte Bewilligungen über die veranschlagten Mittel hinaus enthält. Mit der fortwährenden Information hierüber wird der Haushaltsausschuss in die Lage versetzt, rechtzeitig eine Entscheidung zu treffen, ob z. B. weitere Maßnahmen als Reaktion auf die Krise notwendig werden.

Dies stärkt das **parlamentarische Budgetrecht** angesichts der kurzen Fristen zur Nachtragshaushaltsgesetzgebung sowie die im Herbst anstehenden Haushaltsberatungen für 2021 unter Wahrung des Budgetinitiativrechts der Bundesregierung.

[20] In dieser Sitzung hat der Haushaltsausschuss einen Maßgabebeschluss zur Globalen Mehrausgabe (Kapitel 6002 Titel 971 07: „Globale Mehrausgabe Corona-Pandemie" mit einem Ausgabensoll von 55,0 Mrd. Euro) verabschiedet. Danach ist ihm monatlich über die eingeleiteten Maßnahmen schriftlich zu berichten, die im Zusammenhang mit der Globalen Mehrausgabe stehen (erstmals zum 1. Juni 2020); zudem sind ihm Ausgaben über einem Betrag von 200 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen zur Unterrichtung vorzulegen.

6. Fazit

Die Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets mag in Teilen dazu geeignet sein, die gesamtwirtschaftliche Erholung zu fördern. Allerdings erscheint manches **überdimensioniert**. Ob eine auf 218,5 Mrd. Euro **aufgeblähte** NKA sich mit der **verfassungsrechtlichen Schuldenregel** vereinbaren lässt, ist fraglich, zumal der Zweite Nachtragsentwurf wesentliche Verfassungsgrundsätze wie Jährlichkeit, Fälligkeit, Wahrheit und Klarheit beeinträchtigt.

Das finanzielle Engagement der Länder am Paket ist enttäuschend. Weshalb der Bund die teure für eine Konjunkturerholung vermutlich wenig wirksame Umsatzsteuerabsenkung sowie den Kinderbonus allein tragen soll, ist nicht nachvollziehbar. Die Aufstockung der Bundesmittel im laufenden Haushalt für investive Maßnahmen einschließlich der Hilfen für Kommunen sollte angesichts ihrer zweifelhaften Etatreife überdacht werden. Bei den jetzt zu treffenden Entscheidungen sollten die in den kommenden Jahren anstehenden Herausforderungen für den Bundeshaushalt nicht aus den Augen verloren werden.

Wie schnell sich die Lage für die Bundesfinanzen dramatisch verschlechtern kann, zeigt die Entwicklung bei den Sozialversicherungsträgern: Statt der Überschüsse der letzten Jahre ist im laufenden Haushaltsjahr mit milliardenschweren Belastungen für den Bundeshaushalt in Form zusätzlicher Bundesleistungen zu rechnen.

Welche Belastungen auf den Bundeshaushalt im Zuge der von der **EU** bereits beschlossenen bzw. derzeit geplanten Hilfs- und Stützungsmaßnahmen zukommen werden, ist im Einzelnen noch weitgehend offen. Sicher ist aber bereits jetzt, dass die Herausforderungen auch auf europäischer Ebene gewaltig sind und den Bundeshaushalt zusätzlich massiv belasten werden.[21]

Dr. Mähring Hugo

[21] Zu den Einzelheiten der im Kontext der EU bereits beschlossenen bzw. derzeit diskutierten Maßnahmen vgl. Anhang.

Anhang

Überblick über Auswirkungen der bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Bundeshaushalt 2020[22]

Pos.		Einnahmen	Ausgaben
		in Mrd. Euro	
1	**Soll 2020 ohne Nachträge**	**362,0**	**362,0**
2	**Steuereinnahmen**	325,0	
3	**Sonstige Einnahmen**	37,0	
4	**Nettokreditaufnahme**	0,0	
5	**1. Nachtrag**	**484,5**	**484,5**
6	**Steuereinnahmen**	291,8	
7	***Einnahmeminderungen wegen:***		
8	*- Konjunkturell bedingte Anpassung aufgrund Corona-Pandemie*	*-33,5*	
9	**Sonstige Einnahmen**	36,7	
10	***Ausgabesteigerungen wegen:***		
11	*- Pandemiebedingte Gesundheitsausgaben*		*3,5*
12	*- Unterstützung von Kleinunternehmen (im 2. NT in Höhe von 32,0 Mrd. Euro umgewidmet für andere krisenbedingte Maßnahmen - insb. für Pos. 31)*		*50,0*
13	*- Globale Mehrausgabe für Vorhaben zur Pandemiebekämpfung (im 2. NT in Abgang gestellt; nicht verbrauchte Mittel zur Deckung von Mehrausgaben im 2. NT verwendet)*		*55,0*
14	*- arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben*		*7,7*
15	*- Vorsorge für garantiebedingte Schadensfälle*		*5,9*
16	*- Sonstiges*		*0,4*
17	**Nettokreditaufnahme**	156,0	
18	**2. Nachtrag (Entwurf)**	**509,3**	**509,3**
19	**Steuereinnahmen**	264,4	
20	***Einnahmeminderungen wegen:***		
21	*- Weitere konjunkturell bedingte Anpassung aufgrund Corona-Pandemie*	*-7,0*	
22	*- 2. Corona-Steuerhilfegesetz (vollständige Kostentragung des Kinderbonus durch weitere Abgabe von Umsatzsteueranteilen von 2,5 Mrd. Euro erst in den Gesetzesberatungen ergänzt)*	*-17,6*	
23	*- Aufstockung Regionalisierungsmittel*	*-2,5*	
24	*- Sonstiges*	*-0,3*	
25	**Sonstige Einnahmen**	26,4	
26	***Einnahmeminderungen wegen:***		
27	*- Streichung der veranschlagten Rücklagenentnahme*	*-10,6*	
28	***Ausgabesteigerungen wegen:***		
29	*- Zuschüsse an Gesundheitsfonds und Pflegekasse*		*5,3*
30	*- Vorgezogene Investitionen des Bundes*		*3,0*
31	*- Überbrückungshilfen (Deckung durch teilweise Umwidmung der Mittel aus dem 1. NT zugunsten von Kleinunternehmen, Pos. 12)*		*25,0*
32	*- Kulturbereich*		*1,0*
33	*- Hilfen für Gemeinden zur teilweisen Kompensation von Gewerbesteuer-ausfällen*		*6,1*
34	*- Höhere Beteiligung des Bundes an KdU-Ausgaben der Gemeinden*		*3,4*
35	*- Aufstockung der Bundesmittel für Kinderbetreuung und Ganztagsbetreuung (2021: weitere 0,5 Mrd. Euro für Kinderbetreuung)*		*2,0*
36	*- Zuführung an EKF (für Senkung EEG-Umlage, Wasserstoffstrategie, Mobilitätsprogramme, Gebäudesanierung)*		*26,2*
37	*- Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG*		*5,0*
38	*- Zuführung an Digitalfonds (bis 2025: 5,0 Mrd. Euro)*		*1,0*
39	*- Humanitäre Hilfen insb. für Afrika (Epl. 23 und 05)*		*2,0*
40	*- Globale Mehrausgabe für Vorhaben zur Pandemiebekämpfung*		*3,0*
41	*- Liqiditätsdarlehen an Bundesagentur für Arbeit*		*9,3*
42	*- Sonstiges*		*1,0*
43	**Nettokreditaufnahme**	218,5	

[22] Mit dem Beschluss zum Ersten Nachtragshaushalt wurde außerdem das Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds" (WSF) errichtet. Es umfasst Gewährleistungsermächtigungen zur Übernahme von Garantien für Schuldtitel und Verbindlichkeiten von Unternehmen bis zu 400 Mrd. Euro sowie Kreditermächtigungen bis zu 200 Mrd. Euro.

EU-Maßnahmenpakete

Auf europäischer Ebene wurden zur Krisenbewältigung die nachstehenden Maßnahmen mit Bezug zum Bundeshaushalt bereits beschlossen bzw. werden noch diskutiert:

1. Beschlossene Maßnahmen

- Bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) wird ein neuer **Garantiefonds** mit einem Volumen von 25 Mrd. Euro eingerichtet. Dieser soll Darlehen bis zu 200 Mrd. Euro zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen mobilisieren. Deutschland übernimmt hierfür zusätzliche Garantien in Höhe von 4,7 Mrd. Euro.

- Weitere Garantien übernimmt der Bund für das EU-Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage in Folge der Corona-Pandemie (**SURE**). Nach der endgültigen Bereitstellung von SURE kann die EU Darlehen von bis zu 100 Mrd. Euro an die Mitgliedstaaten vergeben, aus denen diese insbesondere Kurzarbeit oder vergleichbare Maßnahmen finanzieren können. Die EU refinanziert sich am Kapitalmarkt. Zur Absicherung übernehmen die Mitgliedstaaten Garantien von insgesamt 25 Mrd. Euro. Auf Deutschland entfällt hiervon ein Gewährleistungsrahmen von 6,4 Mrd. Euro.

- Der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** stellt ein *Pandemic Crisis Support Instrument* als vorsorgliche Kreditlinie in Höhe von insgesamt bis zu 240 Mrd. Euro bereit. Die Mitgliedstaaten können hieraus eine Kreditlinie von bis zu zwei Prozent ihres jeweiligen Bruttoinlandsproduktes (Stand 2019) beantragen. Im Falle ihrer Ziehung sind die Mittel der Finanzierung von unmittelbaren und mittelbaren Kosten gesundheitspolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie vorbehalten. Auf darüberhinausgehende „strenge Auflagen" in Gestalt eines Reformprogramms wird verzichtet. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes besteht die Gefahr, dass die verfügbare Darlehenskapazität überbeansprucht wird und das Verlustrisiko des ESM steigt. Hierdurch könnten zusätzliche Kapitalabrufe bzw. eine Erhöhung des Stammkapitals auf die Mitgliedstaaten und damit zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen.

2. Maßnahmen in Vorbereitung

- Auf EU-Ebene werden Vorschläge für die Einrichtung eines **EU-Aufbauinstruments** zur Unterstützung der Erholung nach der Corona-Pandemie beraten. Die Kommission soll nach den Vorschlägen Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen können, die sodann an die Mitgliedstaaten als Kredite oder nicht rückzahlbare Zuschüsse ausgereicht werden. Das Volumen steht noch nicht fest: Ein deutsch-französischer Vorschlag sieht 500 Mrd. Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse vor. Der Vorschlag der Kommission sieht zusätzliche 250 Mrd. Euro vor, die als Kredite zur Verfügung gestellt werden sollen. Die für Zuschüsse aufgenommenen Mittel sollen im **Zeitraum 2028 bis 2058** entweder über neue EU-Steuern oder über den EU-Haushalt getilgt werden.

- Deutschland trägt schon jetzt den größten Anteil am EU-Haushalt. Infolge des Brexits wird dieser Anteil von derzeit 21 % in den kommenden Jahren auf voraussichtlich rund 25 % ansteigen. Damit drohen mit Beginn der Tilgung ab dem Jahr 2028 erheblich erhöhte Mittelabflüsse an die EU. Bei der Einräumung von Rabatten an einzelne EU-Mitgliedstaaten, einem Zahlungsverzug oder einem Austritt weiterer Mitgliedstaaten aus der EU könnte sich der Anteil Deutschlands weiter erhöhen.

- Sollte Deutschland vermeiden wollen, dass eine Tilgung ab 2028 durch den EU-Haushalt erfolgt, müsste es einem **zusätzlichen fiskalischen Integrationsschritt** zustimmen, mit dem der EU ein eigenes Besteuerungsrecht eingeräumt wird. Mit dem eigenständigen Aufbau einer Verschuldungskapazität der EU sowie einem möglichen Besteuerungsrecht wäre eine dauerhafte Verschiebung der Finanzarchitektur verbunden.