



2. September 2020

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

am 7. September 2020, 11 bis 13 Uhr, in Berlin

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes

für die Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) und**
- Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (BT-Drs. 19/20595, 19/21752 und BT-Drs. 19/20598, 19/21753)**

Der Bundesrechnungshof nimmt zu den Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

1. Gegenstand der Anhörung

Mit der vorgesehenen Änderung des Artikels 104a Grundgesetz (GG) sowie der Einfügung eines Artikels 143h GG sollen neue verfassungsrechtliche Grundlagen zur Entlastung der Gemeinden geschaffen werden:

- Die Gemeinden sollen dauerhaft bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit einer höheren Kostenbeteiligung unterstützt werden, ohne dass Bundesauftragsverwaltung eintritt.
- Außerdem sollen sie einmalig hinsichtlich der Gewerbesteuer ausfälle in Folge der Corona-Krise im Jahr 2020 finanziell entlastet werden.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder (im Folgenden „Entwurf Entlastungsgesetz“) sollen die geplanten Maßnahmen einfachgesetzlich umgesetzt werden.

Der Anhörung liegt ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen von FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen (HHA-Drs. 19/5976) zugrunde.

2. Artikel 104a GG sowie Art. 2 Entwurf Entlastungsgesetz– Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Zur finanziellen Stärkung der Gemeinden möchte der Bund dauerhaft weitere 25 % und damit insgesamt bis zu 74 % der Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II übernehmen. Mit der zugleich vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll die ab einer Bundesfinanzierung von 50 % zwingende Bundesauftragsverwaltung (Artikel 85 GG) vermieden werden, indem diese bisher generell geltende Grenze für den speziellen Fall der KdU auf 75 % angehoben wird. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes verfassungssystematisch problematisch und in der Sache kontraproduktiv.

Die bestehende verfassungsrechtliche Regelung in Artikel 104a Abs. 3 GG hierzu ist eindeutig: Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Zweck der Bundesauftragsverwaltung ist, dem Bund ausreichende Kontroll- und Eingriffsrechte beim Gesetzesvollzug zu verschaffen. Wenn der Bund die Geldleistung überwiegend finanziert, muss er auch für deren ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung die Verantwortung tragen.

Mit der beabsichtigten singulären Ausnahme für die KdU soll eine systemwidrige Regelung in das Grundgesetz aufgenommen werden, die den Bund von dieser Verantwortung freistellt. Der Bund gäbe dann zwar den Löwenanteil der Mittel, könnte aber kaum auf deren Verwendung einwirken und diese auch nicht kontrollieren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hätte in diesem Bereich keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten. Wollte es bundeseinheitliche Vorgaben machen oder die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes umsetzen, bliebe ihm nur der langwierige und wenig erfolgversprechende Weg der Bund-Länder-Konsultationen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes belegen, dass klare und bundeseinheitliche Vorgaben und Kontrollen für eine wirtschaftliche Mittelverwendung sowie für einen einheitlichen Gesetzesvollzug gerade auch bei der Finanzierung der KdU

unerlässlich sind. So lagen bei den KdU-Leistungen für Geflüchtete die Gebühren kommunaler Träger häufig weit über den ortsüblichen Mieten für Wohnräume vergleichbarer Größe - oft mehr als 100 %. Die kommunalen Träger hatten den gestiegenen Finanzierungsanteil des Bundes zum Anlass genommen, ihre Gebühren für Unterkünfte zu erhöhen. Des Weiteren beurteilten sie nach unseren Prüfungsfeststellungen die Angemessenheit von Wohnraum unterschiedlich. Auch wiesen einige kommunale Träger die Jobcenter an, die Angemessenheit geltend gemachter Gebühren für Unterkünfte nicht zu prüfen. Dies war eindeutig rechtswidrig. Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass Jobcenter Aufwendungen als KdU übernahmen, die nicht den KdU zuzuordnen waren (z. B. personengebundene Aufwendungen). Alleine aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen hat das BMAS bereits über 21 Mio. Euro zurückgefordert. Über diese Feststellungen hinaus hat der Bundesrechnungshof immer wieder Hinweise darauf gefunden, dass Länder und Kommunen im Bereich der KdU nicht immer die Interessen des Bundes hinreichend berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist auch finanzwirtschaftlich nicht nachvollziehbar, dass ein Geldleistungsgesetz mit einer erheblichen jährlichen Bundesbelastung (Soll 2020: 12,4 Mrd. Euro) aus der Auftragsverwaltung herausgenommen werden soll, während mit deutlich geringeren Bundesausgaben verbundene Geldleistungsgesetze wie das Elterngeld (Soll 2020: 7,3 Mrd. Euro) oder das BAföG (Soll 2020: 2,3 Mrd. Euro) weiterhin im Auftrag des Bundes abgewickelt werden.

Dies alles spricht für einen verfassungskonformen Wechsel zur Bundesauftragsverwaltung. Insbesondere der aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten des BMAS zu beobachtende unwirtschaftliche Einsatz von Steuermitteln im Bereich KdU ist inakzeptabel. Dieses zumindest partielle Kontrollversagen darf nicht noch durch eine Verdrängung der Bundesauftragsverwaltung honoriert und verstetigt werden. Zwar könnte der Bundesrechnungshof auch ohne eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 GG im Bereich der KdU Erhebungen durchführen. Jedoch würden seine Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen nicht die nötige Wirksamkeit entfalten, weil es keinen Adressaten auf Bundesebene gibt, der unmittelbar für deren Umsetzung sorgen könnte.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt im Übrigen keinerlei sachliche Gründe an, warum für KdU-Leistungen eine Ausnahme von der Bundesauftragsverwaltung gemacht werden soll. Es steht zu befürchten, dass eine aus Opportunitätsabwägungen geschaffene Ausnahme als Präzedenzfall das Tor zu weiteren Ausnahmeregelungen in der Bundesauftragsverwaltung aufstoßen wird. Dies kann zur Aushöhlung der von der Verfassung für diese Fälle ausdrücklich normierten fachlichen und finanziellen Steuerungsmöglichkeit des Bundes führen. Seiner Verpflichtung darf sich der Bund nicht entziehen.

Einer Aufstockung des Bundesanteils an den KdU auf bis zu 74 % ohne wirksame Kontrolle der Mittelverwendung im Wege der Bundesauftragsverwaltung sollte der Gesetzgeber keinesfalls zustimmen. Er sollte auf die geplante Änderung des Artikels 104a Absatz 3 Satz 2 GG verzichten und das verfassungsrechtlich vorgesehene und bewährte Verfahren der Bundesauftragsverwaltung nutzen. Der Bund muss hier nicht zuletzt im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelverwendung zu seiner Verantwortung stehen.

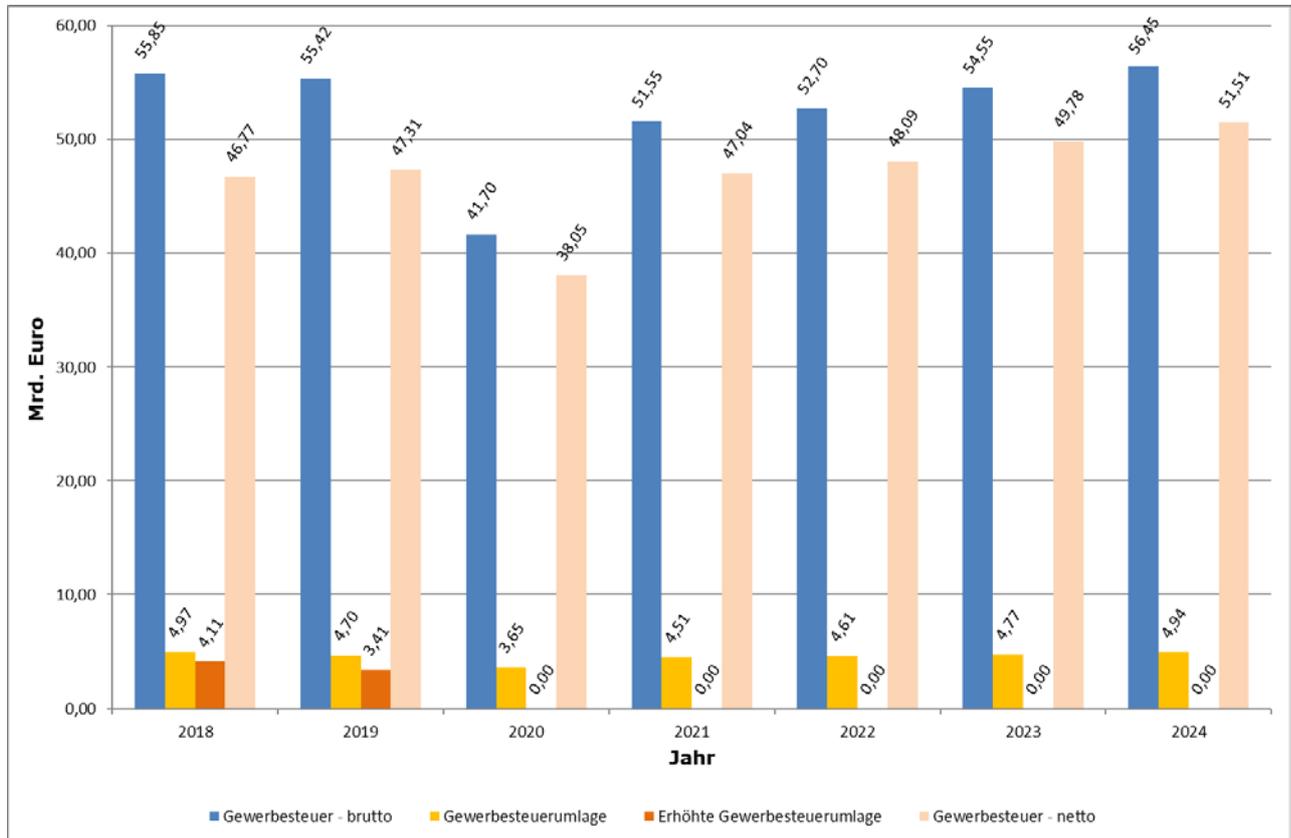
3. Artikel 143h GG sowie Art. 1 Entwurf Entlastungsgesetz– Einmaliger Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder

Durch den pandemiebedingten Shutdown verschiedener Wirtschaftszweige ist die Wirtschaftsleistung im Bundesgebiet erheblich eingebrochen. Um die dadurch eingetretenen Gewerbesteuerausfälle bei den Gemeinden auszugleichen, will der Bund einmalig Ausgleichsbeträge an die Gemeinden zahlen. Mit der Begründung, das Grundgesetz lasse eine direkte Kommunalfinanzierung durch den Bund nicht zu¹, soll im Wege der Verfassungsänderung eine auf das Jahr 2020 beschränkte Ausnahmeregelung (Artikel 143h GG) eingefügt werden.

¹ Die im Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/20595 bzw. 19/21752) enthaltene Begründung, der Bund habe bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Gewährung eines einmaligen, gezielten Ausgleichs von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer, überzeugt nicht. Sie steht im Widerspruch zu den seit Jahren auf einfachgesetzlicher Grundlage über das FAG gewährten Umsatzsteueranteilen des Bundes mit spezifischen Zielsetzungen: dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten kommunaler (und anderer) Träger für Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Bundesbeteiligung an den kommunalen Leistungen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen.

Nach der aktuellen Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2020 sollen sich die kommunalen Gewerbesteuereinnahmen wie folgt entwickeln:

Übersicht: Gewerbesteuereinnahmen 2018 bis 2024



Anm.: In der Steuerschätzung vom 30. Okt. 2019 wurden die kommunalen Gewerbesteuereinnahmen 2020 (netto) noch mit 49,87 Mrd. Euro geschätzt. Die Einnahmeschätzung für 2020 verringert sich somit um 11,82 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof verfügt über keine Prüfungszuständigkeit und damit auch über keine Prüfungserkenntnisse zur Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen auf kommunaler Ebene. Die Höhe der vorgesehenen Kompensation der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuerausfälle mit Bundes- und Landeshilfen ist nach seiner Einschätzung unter Berücksichtigung der im Entlastungsgesetz enthaltenen Erläuterungen jedoch plausibel.² Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass auf dieser Grundlage eine faire Verteilung der Mittel auf die 16 Länder möglich ist. Allerdings sollte die Berechnung im Anschluss an die für den 8. bis 10. September 2020 angekündigte Interimssteuerschätzung angepasst werden, falls der Gewerbesteuerausfall der Gemeinden von der Mai-Schätzung abweicht.

² Die detaillierte Berechnung ergibt sich aus der Begründung zu Artikel 1, § 1 in BT-Drs. 19/20598 bzw. 19/21753.

Die Gewerbesteuer-Mindereinnahmen der Gemeinden sind durch die pandemiebedingten Einschränkungen der Wirtschaft entstanden. Sie sind vorübergehender Natur. Deshalb ist es gerechtfertigt, die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens auf das Jahr 2020 zu beschränken.

Die Höhe der vorgesehenen Kompensation der krisenbedingten kommunalen Gewerbesteuerausfälle mit Bundes- und Landeshilfen ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage der Ausführungen in der Gesetzesbegründung plausibel.

Der Bundesrechnungshof hält jedoch eine Ergänzung des Grundgesetzes für nicht erforderlich, um die Gewerbesteuerausfälle der Gemeinden auszugleichen. Artikel 106 GG eröffnet de lege lata verschiedene Ansätze für eine Steuerumverteilung.

- Nach Artikel 106 Absatz 5a GG erhalten die Gemeinden seit dem Jahr 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Näheres hierzu bestimmt das Finanzausgleichsgesetz (FAG). § 1 Absatz 2 FAG enthält getrennt für die Jahre 2020 bis 2026 und ab dem Jahr 2027 Abzugs- und Zuschlagsbeträge für die drei Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden. Durch Anpassung der Beträge für das Jahr 2020 könnten die Gemeinden in der vorgesehenen Höhe zulasten des Bundes und der Länder entlastet werden. Es wäre gegebenenfalls nur die spezielle Verteilung der Zuschläge für die Gemeinden zusätzlich zu regeln.
- Auch Artikel 106 Absatz 3 GG käme als Rechtsgrundlage in Betracht. Danach sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzusetzen. Dieses Gesetz ist ebenfalls das FAG. Die vom Bund übernommenen hälftigen Steuerausfälle müssten den Ländern zugewiesen werden. Zugleich müsste über das FAG sichergestellt werden, dass die Länder diese Bundesmittel zusammen mit einem entsprechenden Landesanteil an die Gemeinden weiterleiten.
- Ergänzt wird Artikel 106 Absatz 3 GG durch Artikel 106 Absatz 4 GG. Danach sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Da die Gemeinden und damit

auch ihr Steueraufkommen den Ländern zuzurechnen sind, darf angenommen werden, dass sich das Verhältnis der Einnahmen und Ausgaben der Länder ungünstiger entwickelt hat als beim Bund. Dies rechtfertigt eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens.

Artikel 106 GG ermöglicht bereits jetzt, unterschiedliche Entwicklungen bei der Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften auszugleichen. Es bedarf deshalb keiner Ergänzung des Grundgesetzes an anderer Stelle. Die Umverteilung des Steueraufkommens zum Ausgleich kommunaler Gewerbesteuerausfälle kann einfachgesetzlich über das Finanzausgleichsgesetz geregelt werden.

4. Art. 4 Entwurf Entlastungsgesetzes - Absenkung des von den Ländern im Beitrittsgebiet an den Bund zu erstattenden Anteils an den Aufwendungen für die Zusatzversorgungssysteme ab dem Jahr 2021

Der Bund erstattet der gesetzlichen Rentenversicherung die Aufwendungen, die ihr aufgrund der Überführung der Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR entstehen. Die Erstattungen werden unabhängig von den Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung gezahlt. Der Bund und die neuen Länder tragen die Ausgaben nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel. Zurzeit erstatten die neuen Länder dem Bund 60 % der Aufwendungen. Die restlichen 40 % trägt der Bund.

Artikel 4 des Entwurfs des Entlastungsgesetzes sieht vor, den Erstattungsanteil des Bundes ab dem Jahr 2021 um 10 Prozentpunkte zu erhöhen. Der Bund soll künftig somit die Hälfte der Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR übernehmen. Die sinkenden Anteile der neuen Länder führen nach Angaben im Gesetzentwurf zu einer Belastung des Bundeshaushaltes im Finanzplanungszeitraum von bis zu 366 Mio. Euro jährlich.

Vor dem Hintergrund, dass der Bund in den letzten Jahren zunehmend finanzielle Belastungen und Risiken in der Rentenversicherung übernommen hat und die Belastungen im Bundeshaushalt weiter steigen werden, sieht der Bundesrechnungshof die vorgesehene Änderung des Verteilungsschlüssels zulasten des Bundes kritisch.

Durch die vom Gesetzgeber beschlossenen Leistungserhöhungen für bestimmte Personengruppen (u. a. Mütterrente I und II, Rente mit 63, Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten, Angleichung der Ostrenten sowie Einführung der Grundrente) hat sich der finanzielle Spielraum der Rentenversicherung eingengt. Bedingt durch die derzeitige Corona-Krise sind zudem die Risiken durch Einnahmeausfälle in der Rentenversicherung noch nicht belastbar abzuschätzen. Dies betrifft beispielsweise die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Darüber hinaus gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass die Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung der finanziellen Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt sind. Insbesondere durch das Einziehen einer Obergrenze für den Beitragssatz und einer Untergrenze für das Rentenniveau (doppelte Haltelinie) trägt der Bund verstärkt die finanziellen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung. Zudem übernimmt er finanzielle Belastungen, um den vom Kohleausstieg betroffenen Beschäftigten den Eintritt in die Rente zu erleichtern.

Die Rentenversicherung wird in den nächsten Jahren immer stärker von der demografischen Entwicklung betroffen sein. Dies wirkt sich auch auf die Bundeszuschüsse aus. Zudem wird der Bundeshaushalt durch die Corona-Krise außergewöhnlich belastet. Der Bundesrechnungshof hält es daher für finanzwirtschaftlich bedenklich, wenn der Bund daneben einen noch höheren Anteil an den Erstattungen der Aufwendungen für die Rentenversicherung von den neuen Ländern übernehmen möchte.

5. Fazit

Sollte - wie im Bundeshaushalt 2020 bereits veranschlagt - der Bundesanteil im Bereich KdU auf bis zu 74 % erhöht werden³, tritt der de lege lata damit verbundene Wechsel zu einer Bundesauftragsverwaltung ein. Die daraus resultierenden erweiterten Kontrollmöglichkeiten des Bundes gewährleisten den zweckgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der bereitgestellten Haushaltsmittel. Dieser Wechsel entspricht den Grundsätzen der Verfassung, ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes geboten und liegt letztlich im vitalen Interesse des Steuerzahlers.

³ Kapitel 1101 Tgr. 01 Titel 632 11 - Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung: Erhöhung des Ausgabenansatzes gegenüber dem ursprünglichen Soll von 9,0 Mrd. Euro auf 12,4 Mrd. Euro.

Die im Nachtragshaushalt veranschlagten Hilfen des Bundes aufgrund der kommunalen Gewerbesteuerausfälle beruhen auf sachlich nachvollziehbaren politischen Entscheidungen. Eine Grundgesetzänderung ist hierfür aber ebenfalls nicht erforderlich. Die Hilfen für die Gemeinden können im Finanzausgleichsgesetz umgesetzt werden.

Die vorgesehene geringere Mitfinanzierung der Länder beim Ausgleich der Belastungen aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erhöht die bereits hohe Zahlungslast des Bundes an die Rentenversicherung. Die Finanzierungsprobleme für den Bundeshaushalt werden sich damit weiter verstärken.

Die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes ist hinsichtlich der

- **Implementierung höherer Anwendungsschranken für eine Bundesauftragsverwaltung im Bereich KdU verfassungssystematisch und im Hinblick auf den unzureichenden Bundeseinfluss problematisch,**
- **Zuweisung eines einmaligen Ausgleichsbetrags für die kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 nicht erforderlich.**

Auf eine Grundgesetzänderung sollte daher verzichtet werden, nicht zuletzt um den Trend hin zu einer Überfrachtung des Grundgesetzes mit Detail- und Ausnahmeregelungen zu stoppen. Die Verfassung darf nicht zu einer Verfügungsmasse für Angelegenheiten werden, die auch einfachgesetzlich geregelt werden können.