

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
– Drucksache 19/22887 –**

### **Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes**

#### **A. Problem**

Aufgrund der Corona-Pandemie besteht eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage einnahmen- und ausgabenseitig erheblich beeinträchtigt. Infolge des Ausmaßes der andauernden Krise und der zu ihrer Bewältigung erforderlichen Maßnahmen besteht eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes.

Der Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushaltsplan 2021 und der Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 sieht zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen eine Aufnahme von Krediten vor, die die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes um 86,182 Mrd. Euro überschreitet.

#### **B. Lösung**

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Überschreitung der Kreditobergrenze liegen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes vor. Der Deutsche Bundestag beschließt gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes den in Drucksache 19/22887 dargelegten Tilgungsplan.

**Annahme des Antrags in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

#### **C. Alternativen**

Ablehnung des Antrags.

#### **D. Kosten**

Kosten wurde nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 19/22887 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Nummer 1 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Satz 5 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Die Fortsetzung dieser mit Blick auf die aktuelle Pandemieentwicklung angepassten Maßnahmen ist auch im Jahr 2021 noch geboten. Dies ist erforderlich, um die unmittelbaren gesundheitlichen Gefahren der Pandemie zu bekämpfen, die Folgen für Betroffene abzufedern und die Volkswirtschaft schnell wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen.“

2. Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Nach den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses sehen der Entwurf für den Bundeshaushaltsplan 2021 und der Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2021 zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen eine Aufnahme von Krediten vor, die die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes um 164,227 Mrd. Euro überschreitet.“

Berlin, den 26. November 2020

**Der Haushaltsausschuss**

**Peter Boehringer**

Vorsitzender und Berichterstatter

**Eckhardt Rehberg**

Berichterstatter

**Dennis Rohde**

Berichterstatter

**Otto Fricke**

Berichterstatter

**Dr. Gesine Löttsch**

Berichterstatterin

**Sven-Christian Kindler**

Berichterstatter

## **Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Dennis Rohde, Peter Boehringer, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Sven-Christian Kindler**

### **I. Überweisung**

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 181. Sitzung am 2. Oktober 2020 den Antrag auf **Drucksache 19/22887** zur weiteren Beratung an den Haushaltsausschuss überwiesen. Eine Mitberatung durch andere Ausschüsse hat der Deutsche Bundestag nicht vorgesehen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Mit dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD soll der Deutsche Bundestag aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation durch die fortbestehende Corona-Pandemie gemäß der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen, die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes zulässige Kreditobergrenze um 86,182 Mrd. Euro zu überschreiten.

Zu dem Antrag auf Drucksache 19/22887 hat ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegen, wonach die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes um 164,227 Mrd. Euro überschritten werden soll.

Ferner soll der Deutsche Bundestag mit dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 des Grundgesetzes folgenden Tilgungsplan beschließen:

Die im Bundeshaushalt 2021 auf Grund der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes aufgenommenen Kredite zur Finanzierung seiner Ausgaben werden im Bundeshaushalt 2026 sowie in den folgenden 16 Haushaltsjahren zurückgeführt. Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Siebzehntel des Betrages der Kreditaufnahme, der nach Abschluss des Bundeshaushalts 2021 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes zulässige Verschuldung überstiegen hat. Diese Tilgungsverpflichtung tritt zu der am 2. Juli 2020 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsverpflichtung hinzu.

### **III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss**

Der Haushaltsausschuss hat den Antrag auf Drucksache 19/22887 in seiner 83. Sitzung am 26. November 2020 abschließend beraten.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass der Bundeshaushalt 2021 ganz im Zeichen der Corona-Pandemie stehe. Die Koalition stelle insbesondere die notwendigen Mittel für den Gesundheitsschutz und die umfangreichen Wirtschaftshilfen zur Verfügung. Auf Bitten der Bundesregierung seien die Ausgaben gegenüber dem Regierungsentwurf vom September um rund 85 Milliarden Euro auf knapp 500 Milliarden Euro angestiegen. Die Nettokreditaufnahme müsse auf knapp 180 Milliarden Euro angehoben werden. Die Koalition halte diese immense Schuldenaufnahme und die damit einhergehende Ausnahmeregel von der Schuldenbremse ausnahmsweise für gerechtfertigt, um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu bekämpfen. Die von der Opposition teilweise geforderte Einsparpolitik führen mittelfristig zu einer Wachstumsbremse.

Um die Beteiligung des Parlaments bei der Bewirtschaftung der im Einzelplan 60 ausgebrachten Mittel für bis noch nicht etatreife Maßnahmen sicherzustellen, habe die Koalition einen Maßgabebeschluss verabschiedet und eine qualifizierte Sperre von Mitteln ausgebracht.

Die von der Koalition im parlamentarischen Verfahren vorgenommenen Ausgabenzuwächse seien durch Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert worden. Die Koalition habe festgestellt, dass Ausgabereise im flexibilisierten und nicht flexibilisierten Bereich in den letzten Jahren stetig angewachsen seien. Die Koalitionsfraktionen hätten die Bundesregierung daher durch Maßgabebeschluss aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die

Höhe der Ausgabereise deutlich abzubauen. Der dazu beschlossene Abbaupfad sei in das jährliche Haushaltsführungsrundschreiben aufzunehmen. Hierdurch stelle die Koalition sicher, dass die Transparenz des Bundeshaushalts verbessert werde und die Haushaltsplanung weiterhin dem Parlament vorbehalten bleibe.

Der Bundeshaushaltsplan 2021 und das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2021 würden zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen eine Aufnahme von Krediten vorsehen, die die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes um 164,227 Mrd. Euro überschreitet. Diese Summe solle nach dem Willen der Koalition in einem überschaubaren Zeitraum getilgt werden, um künftige Generationen nicht mit der Tilgung der Schulden zu belasten. Hierfür sei ein Tilgungszeitraum von 17 Jahren ab dem Jahr 2026 angemessen.

Die **Fraktion der AfD** lehnte die abermalige Inanspruchnahme von Artikel 115 GG Absatz 2 Satz 6 ab. Die Gründe seien wie folgt:

1. Eine Notlage von nationaler Tragweite sei in gesundheitlicher Hinsicht zu keinem Zeitpunkt dieses Jahres gegeben und ihr Eintritt in wirtschaftlicher Hinsicht nicht der Kontrolle des Staates entzogen gewesen. Vielmehr habe eine staatliche Überreaktion die größte Wirtschaftskrise der Nachkriegsgeschichte herbeigeführt. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Artikel 115 (2) Satz 6 des Grundgesetzes lägen daher nicht vor. Dies gelte umso mehr, da das Ausbleiben eines gesundheitlichen Notstands nicht auf die Maßnahmen der Bundesregierung zurückzuführen sei. Als der „Lockdown“ des Landes am 25. März dieses Jahres verfügt wurde, wäre die Corona-Welle bereits am Abklingen. Dies ergebe sich aus den Daten des RKI. Ein kausaler Zusammenhang sei somit auszuschließen. Die PCR-Tests zum Nachweis von SARS-CoV-2 seien zudem hinlänglich unspezifisch, so dass allein die Anzahl der einfach getesteten, laborbestätigten Fälle keinen verlässlichen Indikator zur Beurteilung der Gesamtsituation darstelle. Aktuell gebe es keine Anzeichen für einen drohenden gesundheitlichen Notstand.

2. Die mit dem Haushalt 2021 eingeleiteten Maßnahmen stünden vielfach nicht in Zusammenhang mit der ins Feld geführten Notlage. Dies allerdings wäre Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Artikel 115 (2) Satz 6. Wenn die durch Artikel 115 (2) Satz 6 begründete Möglichkeit der Schuldenaufnahme zur Umsetzung oder Intensivierung von politischen Programmen genutzt werde, welche ohnehin und unabhängig von der Notlage verfolgt würden, so sei dies als missbräuchlich und mithin verfassungswidrig zu bewerten. Nicht einmal das Ziel der Konjunkturbelebung werde mit vielen angestoßenen Maßnahmen verfolgt. So seien die Mittel, die ins Ausland fließen, im Zuge der Corona-Krise erhöht worden, während gleichzeitig die auf den Verbrennungsmotor ausgerichtete Industrie, welche nach wie vor zentral für die deutsche Wirtschaft sei, keinerlei Hilfen erhalte.

3. Das Wirtschaftlichkeitsgebot (normiert durch GG Artikel 114 Absatz 2 i. V. m. § 7 BHO) verbiete es, eine Nettoneuverschuldung in Kauf zu nehmen, die nicht durch einen aktuellen Ausgabebedarf veranlasst sei. Genau dies sei jedoch durch die kreditfinanzierte Rücklagenverstärkung in Teilen des Haushalts vorgesehen. Auf diese Weise werde zudem das grundgesetzlich normierte Jährlichkeitsprinzip (GG Artikel 110 Absatz 2, § 4 BHO) sowie die Haushaltsprinzipien von Fälligkeit (§ 11 BHO) und Haushaltswahrheit (§ 13 BHO) in eindeutiger Weise verletzt.

4. Mit der (Asyl-)Rücklage verfüge der Bund über eine Kreditermächtigung, mit der er in der Lage wäre, auf akute Notsituationen zu reagieren. Diese Rücklage aufzulösen, bevor neue Kreditermächtigungen bewilligt werde, wäre sowohl haushaltsrechtlich als auch verfassungsrechtlich geboten, da das Maß der Überschreitung der Schuldengrenze hiermit reduziert werden könnte. Es gebe jedoch keine erkennbaren Bemühungen in diese Richtung.

Aus Sicht der Fraktion der AfD lasse sich folgendes Fazit ziehen: Das beste und sicherste Mittel, um eine haushalterische Notsituation zu verhindern, sei es, den Lockdown unverzüglich zu beenden und das Wirtschaftsleben wieder in Gang zu setzen. Auch die Bundesregierung müsse irgendwann erkennen, dass es sich um eine PCR-Pandemie handle und ein klinischer Notstand weder eingetroffen sei noch einzutreffen drohe. Die Corona-Politik sei umgehend zu revidieren, alle Grundrechtseinschränkungen seien zurückzunehmen und die meisten Maßnahmen zur Einschränkung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens zu beenden. Dies würde die Wirtschaft wieder ankurbeln und die Gründe für exzessive Neuverschuldung wären obsolet."

Die **Fraktion der FDP** führte aus, dass sie sich bei dem Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes enthalten werde. Sie erkenne an, dass infolge der pandemischen Entwicklung im Herbst, der sogenannten zweiten Welle und der damit zusammenhängenden Hygieneschutzmaßnahmen erneut eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entziehe. Sie führe auf der einen Seite zu steuerlichen Mindereinnahmen und auf der anderen Seite zu notwendigen Zusatzbelastungen, insbesondere im Gesundheitssystem. Unter diesen Umständen sei es auch aus Sicht der Freien Demokraten 2021 noch

nicht möglich, die nach der Schuldenbremse zulässige Kreditobergrenze wieder einzuhalten. Dieser Umstand berechtige jedoch nicht dazu, den zusätzlichen Kreditspielraum für diverse Ausgaben zu nutzen, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Bewältigung der Pandemie stünden. Nach dem Verständnis der Freien Demokraten müsse auch in einer außergewöhnlichen Notsituation maßvoll und sparsam mit dem zusätzlichen Verschuldungsspielraum umgegangen werden. Die zusätzlichen Schulden sollten ausschließlich für Maßnahmen zur Überwindung der Pandemie genutzt werden. Diese Bemühung sei im Bundeshaushalt 2021 leider überhaupt nicht zu erkennen, der in vielen Bereichen überdimensioniert sei. Im Gegensatz zum Regierungsentwurf sei die Schuldenaufnahme nochmal um sagenhafte 80 Milliarden Euro angestiegen. Vor allem die Globale Mehrausgabe in Höhe von 35 Milliarden Euro sei das falsche Instrument, die Ausgaben auf ein notwendiges Maß zu begrenzen und verleite die Bundesregierung vielmehr dazu, auch nicht notwendige Ausgaben die nur im weitesten Sinne im Zusammenhang mit der Pandemie stehen, zu tätigen. Nach Auffassung der FDP hätte der Bundeshaushalt 2021 mit weniger als der Hälfte der neuen Schulden auskommen können, wenn man sich auch die Bewältigung der Krise fokussiert und bestehende Rücklagen genutzt hätte. Nach den konkreten Vorschlägen der FDP wäre die nach der Schuldenbremse zulässigen Nettokreditaufnahme 2021 anstelle der 164 Milliarden Euro der großen Koalition nur um 70 Milliarden Euro überschritten worden. Dies hätte die Tilgungsverpflichtung ab 2026 für die kommenden Bundesregierungen deutlich reduziert. Vor diesem Hintergrund könne die FDP-Bundestagsfraktion dem Beschluss nicht zustimmen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. lehnt die sogenannte Schuldenbremse in Form des 2009 in § 115 GG eingefügten 2. Absatzes ab. Sie schränke die haushälterische Entscheidungsfreiheit des Deutschen Bundestages in unverhältnismäßigem Ausmaß ein und habe mit dazu beigetragen, dass die Investitionen in die Infrastruktur weit hinter dem erforderlichen Maß zurückgeblieben seien. Dies gelte auch für die Bundesländer, die aufgrund von § 104 Absatz 3 GG zur Einführung entsprechender Landes-Schuldenbremsen verpflichtet wurden. Damit beträfen die Regelungen auch indirekt die Kommunen, die einen Großteil der staatlichen Investitionen ausführen und Planungskapazitäten vorhalten müssten. Die im Rahmen des 2020 verabschiedeten Konjunkturpakets der Bundesregierung bereitstehenden Mittel und die Investitionsausgaben für 2021 würden auch deswegen schlecht abfließen, weil auf Landes- und kommunaler Ebene Planungs- und Umsetzungskapazitäten fehlen. Zudem würden durch die Corona-Krise wesentlich höhere Ausgaben und geringere Einnahmen den Spielraum für Investitionen auf allen staatlichen Ebenen weiter verringern. Deswegen sei es zu begrüßen, dass zur Aufnahme von Krediten die Regelgrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes wiederholt überschritten werde. Dabei sei die geplante Überschreitung jedoch zu niedrig angesetzt und der Tilgungsplan zeitlich viel zu eng bemessen. Eine Reduzierung der staatlichen Schuldenquote sei vor dem Hintergrund weiterhin negativer Realzinsen bei der Ausgabe von Bundesanleihen ökonomisch unsinnig. Um kurzfristig auf mögliche weitere konjunkturelle Krisen reagieren zu können und den aufgelaufenen Investitionsstau in den nächsten Jahren anzugehen, müsse die Schuldenbremse abgeschafft und durch einen Mechanismus ersetzt werden, der den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur in die langfristige Finanzplanung mit aufnehme. Mittelfristig seien ausgeglichene Haushalte durch die Erhöhung von Steuern auf sehr große Vermögen und Erbschaften, Spitzeneinkommen und Finanztransaktionen anzustreben.

Aus Sicht der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sei es aufgrund der aktuellen Notsituation richtig, die Ausnahmeregel gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes erneut in Anspruch zu nehmen. Für eine nachhaltige Finanzierung der Kosten der Corona-Krise seien jedoch lange und flexible Tilgungszeiträume notwendig. Eine zu schnelle, restriktive Tilgung würde die wirtschaftliche Erholung und Investitionsfähigkeit des Staates gefährden. Um in den nächsten Jahren zusätzliche kreditfinanzierte Investitionen zu ermöglichen, bräuchte es darüber hinaus eine Reform der Schuldenbremse und des europäischen Stabilitätspaktes. Gerade Nettoinvestitionen, also Investitionen, die das Vermögen des Staates erhöhen, seien sinnvoll über Kredite zu finanzieren. Das sei die Grundlage für nachhaltige und zielgerichtete Investitionen aus der Krise. So könnten nachhaltiges Wachstum befördert und die gestiegenen Schuldenstände tragfähig gehalten werden.

Zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Drucksache 19/22887 hat ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegen. Dieser wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 19/22887 in geänderter Fassung anzunehmen.

Berlin, den 26. November 2020

**Eckhardt Rehberg**  
Berichterstatter

**Dennis Rohde**  
Berichterstatter

**Peter Boehringer**  
Berichterstatter

**Otto Fricke**  
Berichterstatter

**Dr. Gesine Löttsch**  
Berichterstatterin

**Sven-Christian Kindler**  
Berichterstatter



