

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 Grundgesetz und Änderung anderer Gesetze

Hier: Stellungnahme Land NI zum Entwurf

Das Land Niedersachsen gibt folgende fachliche Stellungnahme ab:

I. Art. 1: Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 GG
(Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG)

Die vorgeschlagenen Gesetzesregelungen setzen die beabsichtigte Aufteilung aus hiesiger Sicht grundsätzlich sachgerecht um. Zu Detailfragen nehme ich wie folgt Stellung:

Zu § 1

Bei strikt wortlautorientierter Auslegung des vorgeschlagenen Textes kommt es zu einer Festlegung auf das durch das statistische Bundesamt festgestellte BIP des Vorjahres als Rechengrundlage nicht nur für das Aufstellungsjahr (wie beabsichtigt und sachgerecht), sondern mit Blick auf Zweijahreshaushalte auch für das zweite Planjahr. Letzteres ist nicht sachgerecht; vielmehr sollte der Grundsatz, dass der strukturelle Verschuldungsspielraum für jede Haushaltsplanung unter Bezug auf das BIP des zwei Jahre zurückliegenden Jahres zu errechnen ist, bleiben. Für den Haushaltsplan des zweiten Jahres eines Zweijahreshaushaltes ist demgemäß nicht die Feststellung des Statistischen Bundesamtes für das jeweils vergangene Haushaltsjahr die materiell richtige Grundlage, sondern die zum Zeitpunkt der Aufstellung aktuelle Schätzung des BIP für das laufende Jahr.

Dementsprechend wäre § 1 aus hiesiger Sicht wie folgt zu verändern:

„(1) ~~Der~~ ~~Das~~ zur Bestimmung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 Grundgesetz (GG) maßgebliche Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Zugrunde zu legen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres zugrunde zu legen, das dem Jahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, zwei Jahre vorangeht. Für das Jahr 2025 ist abweichend von Satz 2 1 das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2024 zugrunde zu legen.

(2) Maßgeblich ist der vom Statistischen Bundesamt ermittelte Wert des nominalen Bruttoinlandsproduktes im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Soweit das Statistische Bundesamt noch keinen Wert ermittelt hat, ist die Schätzung des nominalen Bruttoinlandsproduktes im Rahmen der jeweils aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung zu verwenden.“

Zur Vermeidung von Missverständnissen weise ich darauf hin, dass die Öffnung der strukturellen Komponente für die Verwendung von Schätzwerten für den Fall, dass bei Haushaltsaufstellung noch kein Wert des Statistischen Bundesamtes für das dem Planungsjahr zwei Jahre vorangehende Jahr vorliegt, im Ergebnis nicht zu veränderten strukturellen Spielräumen führt. Ermöglicht wird lediglich, für das zweite Jahr eines Zweijahreshaushalts rechtssicher einen Prognosewert zu veranschlagen, der sachgerecht aus der jeweils aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausschau abzuleiten ist. Dessen

ungeachtet wird auch für dieses Haushaltsjahr im Folgejahr das Verfahren nach § 2 Abs. 3 durchgeführt und führt für alle Länder zu einer verbindlichen Feststellung des strukturellen Verschuldungsspielraums durch das BMF.

§ 2 Abs. 3 Satz 2:

Die zentrale Ermittlung der jeweils zulässigen strukturellen Kreditaufnahme durch das BMF erscheint sachgerecht. Im Detail sind aus hiesiger Sicht folgende Anpassungen im Text der Regelung erforderlich:

„(1) Das Bundesministerium der Finanzen berechnet ausgehend von der nach § 1 Abs 2 Satz 1 ermittelten zulässigen strukturellen Kreditaufnahme für die Gesamtheit der Länder unter Anwendung der nach den Absätzen 1 und 2 berechneten Verteilungsverhältnisse die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land und stellt die Ergebnisse den Ländern jeweils zum 1. April eines Jahres zur Verfügung. Die ermittelten ~~Kreditaufnahmegrenzen~~ zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land wird damit abschließend sind maßgeblich für das Haushaltsjahr bestimmt, das dem Jahr der Berechnung folgt, ~~und können weder gänzlich noch teilweise in ein anderes Haushaltsjahr übertragen werden.~~ Die für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 maßgeblichen Ergebnisse werden unverzüglich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Verfügung gestellt.“

Diese Änderungsvorschläge begründen sich wie folgt:

Die Bezugnahme auf § 1 in Satz 1 ändert sich als Folge der zu § 1 vorgeschlagenen Modifikation.

Der Begriff „Kreditaufnahmegrenze“ ist systematisch nicht klar. Im Rahmen dieses Gesetzes geht es allein um die zulässige strukturelle Verschuldung auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG. Die Kreditaufnahmegrenze für das einzelne Land ergibt sich erst unter Einbeziehung weiterer Verschuldungskomponenten (konjunkturell, auf der Basis finanzieller Transaktionen, beeinflusst durch Tilgungsverpflichtungen). Deswegen sollte einheitlich der Terminus „zulässige strukturelle Kreditaufnahme“ verwendet werden.

Die Formulierung „wird abschließend bestimmt“ präzisiert gegenüber „ist maßgeblich“ und formuliert ausdrücklich die Rechtsfolge, dass spätere Revisionen des Ausgangswertes die zulässige strukturelle Verschuldung nicht mehr verändern sollen.

Die auf eine potentielle „Übertragung“ bezogene Formulierung des letzten Halbsatzes des Satzes 2 ist zu streichen. Die Regelung bringt lediglich Selbstverständliches zum Ausdruck und kann gerade dadurch missverständlich wirken. Jede Vorgabe für die Nettokreditaufnahme staatlicher Haushalte bezieht sich zwingend auf das jeweilige Haushaltsjahr. Eine eventuelle Nutzung hat also den Grundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit zu entsprechen. Die prinzipielle Bindung an diese Grundsätze ist verfassungsrechtlich eindeutig und bedarf keiner Klarstellung. Daher kann die Aufnahme einer ausdrücklichen Erläuterung in den Normtext die Frage aufwerfen, ob der Normgeber an dieser Stelle zusätzliche Bindungen über den verfassungsrechtlichen Rahmen hinaus beabsichtigt haben könnte.

Der einleitende Satz der Begründung zu Satz 2 spiegelt die Vorstellung wider, dass dieser Halbsatz erforderlich sei, um im Rahmen von „Doppelhaushalten“ eine Anwendung von Art. 109 Abs. 3 GG getrennt nach Haushaltsjahren zu gewährleisten. Diese Notwendigkeit wird von hier nicht gesehen, zumal bereits der Terminus „Doppelhaushalt“ missverständlich ist und besser von „Zweijahreshaushalten“ zu sprechen wäre. Dass Zweijahreshaushalte unter strenger Beachtung des Jährlichkeitsprinzips aufzustellen sind, ist nach hiesiger Auffassung

selbstverständlich, kann aber durchaus in der Begründung in angemessener Form noch klargestellt werden. Eine Aufnahme in den Gesetzestext sollte jedoch nicht erfolgen.

In Satz 3 erweist sich die Wendung „abweichend von Satz1“ als ggf. missverständlich, da insgesamt auf Satz 1 bezogen. Beabsichtigter Regelungsgegenstand von Satz 3 ist ausschließlich der abweichende Zeitpunkt der Mitteilung des Ergebnisses der nach Satz 1 vom BMF erstellten Berechnung, während sich die Abweichung semantisch auf alle in Satz 1 genannten Inhalte bezieht. Es wird daher vorgeschlagen, den expliziten Hinweis auf die Abweichung zu streichen – angesichts des späteren Inkrafttretens wird dieser nicht unbedingt benötigt.

Damit ist dann auch eindeutig, dass das BIP 2024, ausgehend vom Datenbestand im Herbst 2025, für beide Jahre Grundlage der Rechnung ist.

Zur Begründung zu § 3:

In dem begründenden Satz sollte die Formulierung „Die Rechtsvorschrift (anstelle von „Absatz“) regelt klarstellend, dass...“ gewählt werden. Dass die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder in 2025 besteht, ergibt sich bereits aus dem in Aussicht genommenen Inkrafttreten des Gesetzes. Auch hier besteht – vor dem Hintergrund anhaltender Debatte um die Rechtswirkungen von Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG in den Ländern – die Gefahr, Missverständnisse zu befördern.

II. Zu Art. 3: Änderung des Stabilitätsratsgesetzes

Zu § 7

Eine Befassung des Stabilitätsrates mit dem deutschen Fortschrittsbericht erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission hätte lediglich nachträglich bestätigenden Charakter. Der Stabilitätsrat würde insofern der gesetzlichen Überwachungsaufgabe des Gremiums nicht hinreichend gerecht. Insbesondere wären die Vertreter des Bundes im Stabilitätsrat nach Abgabe des Berichts in ihrer Position absehbar weitgehend festgelegt. Daher ist die Befassung des Stabilitätsrates vor Übermittlung des Fortschrittsberichts durch die Bundesregierung erforderlich.

Auch bei dem mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan gibt der Stabilitätsrat vor der Einreichung durch die Bundesregierung eine Stellungnahme zu dem darin enthaltenen Nettoausgabenpfad ab. Eine Befassung des Stabilitätsrates ist kontinuierlich vor der Positionierung der Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission erforderlich.

§ 7 Abs. 2 des Stabilitätsratsgesetzes im Referentenentwurf ist deswegen wie folgt zu ergänzen:

„(2) Der Stabilitätsrat überprüft zweimal jährlich, im Frühjahr vor Abgabe des deutschen Fortschrittsberichts an die Europäische Kommission, die Einhaltung des im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan festgelegten Nettoausgabenpfades.“

III. Zu Art. 4 Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz

Die Grundgesetzänderung vom März 2025 eröffnet dem Bund insbesondere mit Blick auf das Sondervermögen „Infrastruktur“ in Höhe von 500 Milliarden Euro einen erheblichen zusätzlichen Verschuldungsspielraum in den kommenden Jahren. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Höhe der gesamtstaatlichen Kreditaufnahme in

Deutschland künftig zu einer Verletzung der EU-Fiskalregeln führen könnte. Im Fall eines hierdurch begründeten Sanktionsverfahrens der EU wären auch die Länder betroffen, da sie gemäß Art. 109 Abs. 5 GG einen Anteil von 35 Prozent der Sanktionszahlungen zu tragen hätten.

Sollte in den kommenden Jahren eine Verletzung der EU-Fiskalregeln zur Verhängung der Sanktionen führen, wäre eine Beteiligung der Länder an diesen Sanktionszahlungen nicht angemessen – insbesondere aufgrund der durch das „Fiskalpaket“ geschaffenen Möglichkeiten. Die Verletzung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit ganz überwiegend aus fiskalpolitischen Maßnahmen des Bundes beruhen und der Bund hätte damit die weitaus größeren Reaktionsspielräume, einer drohenden Sanktionierung zuvorzukommen. Eine Beteiligung der Länder an Sanktionen erscheint vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht und soll daher während der Laufzeit des Sondervermögens „Infrastruktur“ ausgeschlossen werden.

§ 2 Abs. 1 des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes im Referentenentwurf ist deswegen um folgenden Satz am Ende zu ergänzen:

„Werden Sanktionszahlungen vor dem 01. Januar 2037 begründet, trägt der Bund die Sanktionszahlungen.“

