



Sachstand

Berücksichtigung der Beteiligungen des Bundes im Rahmen der nationalen und europäischen Verschuldungsgrenzen

Berücksichtigung der Beteiligungen des Bundes im Rahmen der nationalen und europäischen Verschuldungsgrenzen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 003/22

Abschluss der Arbeit: 27. Januar 2022

Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Nationale Schuldengrenze	4
2.1.	Keine Geltung für Kreditaufnahmen Dritter	4
2.2.	Umgehungsverbot	5
3.	Europäische Schuldengrenze	7
3.1.	Rechtsgrundlagen	7
3.2.	Zurechnung zum Sektor Staat	8
3.2.1.	Institutionelle Einheiten	8
3.2.2.	Öffentliche Kontrolle	9
3.2.3.	Nichtmarktproduzent	10
3.3.	Zuordnung durch das Statistische Bundesamt	11
3.3.1.	Schalenkonzept	12
3.3.2.	Veröffentlichungen	12
4.	Ergebnis	13

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Stellungnahme zur der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Beteiligungen des Bundes (Deutsche Bahn AG, Die Autobahn GmbH des Bundes etc.) bzw. die Verschuldung der jeweiligen Gesellschaften unter die nationale und/oder europäische Schuldengrenze fallen.

2. Nationale Schuldengrenze

Regelungen, welche die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland begrenzen, finden sich in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) sowie in Art. 115 Abs. 2 GG.

Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Satz 2 können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Ferner ist eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, möglich. Der Bund hat von diesen Möglichkeiten im Rahmen des Art. 115 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht.

2.1. Keine Geltung für Kreditaufnahmen Dritter

Fraglich ist, inwieweit Beteiligungen des Bundes von diesen Regelungen erfasst sind. Im Schrifttum wird davon ausgegangen, dass die Beschränkungen des Art. 115 GG ihrem persönlichen Anwendungsbereich nach nur den Bundeshaushalt (einschließlich der Bundesbetriebe) und die Sondervermögen des Bundes betreffen, nicht dagegen andere juristische Personen (Anstalten, Stiftungen, Gesellschaften) auf Bundesebene.¹ Dies soll auch dann gelten, wenn sie der mittelbaren Staatsverwaltung angehören.²

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin führt in einem Beschluss vom 21. März 2003 aus, dass eine Kreditaufnahme durch juristische Personen des öffentlichen Rechts – als rechtlich ver selbständigte Rechtssubjekte mit selbstständiger Wirtschaftsführung – nicht vom Regelungsgehalt der entsprechenden Vorschrift in der Landesverfassung erfasst sei, und zwar selbst dann nicht, wenn die juristischen Personen vom Land finanziert werden oder das Land kraft ausdrücklicher Garantie oder seiner Anstaltslast für ihre Verbindlichkeiten hafte.³

¹ Vgl. Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 49. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 115, Rn. 12; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 115, Rn. 60; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 115, Rn. 7, 70 ff.; Korioth JZ 2009, 729, 731 (in Bezug auf Sozialversicherungsträger).

² Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 115, Rn. 60.

³ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 21. März 2003 – 6/01 –, Leitsatz 5a, juris.

Ausgehend von den vorstehenden Grundsätzen sind die Beteiligungen des Bundes somit grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich des Art. 115 GG erfasst.

2.2. Umgehungsverbot

Im Schrifttum darauf hingewiesen, dass dies erhebliche Gefahren missbräuchlicher Gestaltungen eröffne, die auf eine Umgehung der Anforderungen aus Art. 115 Abs. 1 und insbesondere Abs. 2 GG zielten und die zudem gegen die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Haushalts verstießen.⁴ Vor diesem Hintergrund wird erwogen, Kreditaufnahmen rechtlich selbstständiger Einheiten dem Bund zuzurechnen, wenn sie sich als Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben darstellen.

Eine missbräuchliche Umgehung der materiellen Grenzen des Art. 115 GG wird zunächst dann angenommen, wenn eine selbstständige juristische Person keine eigenen Sachaufgaben zu erfüllen hat, sondern überwiegend oder ausschließlich finanzwirtschaftliche Funktionen wahrnehmen soll – für die der Bund haftet – und zu diesem Zweck Kredite aufnehmen kann. Dies müsse auch für privatrechtliche Organisationsformen gelten.⁵

Allerdings wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass man allenfalls eine offensichtlich missbräuchliche Umgehung den haushaltrechtlichen Anforderungen an eine Integration in den Bundeshaushalt nach Art. 110 Abs. 1 GG sowie an die Einhaltung der schuldenrechtlichen Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 und 2 GG unterwerfen könne – und selbst das sei zweifelhaft und umstritten.⁶ Deswegen werde man die Fälle einer Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder im Auftrag des Bundes, aber auf eigenen Namen und eigene Rechnung allein zur Finanzierung von Bundesaufgaben den Schranken des Art. 115 Abs. 2 GG unterwerfen müssen.⁷ Diesen Grundsatz werde man auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts erstrecken können, wenn diese keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen, sondern allein der Finanzierung des Bundes und der Umgehung des Art. 115 Abs. 2 GG dienen. Eine darüber hinausgehende allgemeine Erweiterung sei nicht begründbar.⁸

⁴ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 115, Rn. 61; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 115, Rn. 70 ff.

⁵ Wendt, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 65; ähnlich Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 21. März 2003 – 6/01 –, Rn. 89, juris, mit Verweis auf sog. „Finanzierungsgesellschaften“.

⁶ Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 24, mit Verweis auf Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, NVwZ-RR 2003, 537, 540 = Beschluss vom 21. März 2003 – 6/01 –, Rn. 86, juris; Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 110, Rn. 21 ff.

⁷ Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 24 m. w. N., ähnlich: Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltrecht, 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Art. 109, Rn. 17.

⁸ Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115, Rn. 24.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin führt aus, dass als Einnahmen auch solche aus Krediten gälten, die von einer juristischen Person, an der das Land maßgeblich beteiligt sei, in dessen Auftrag aufgenommen und ihm zur Verfügung gestellt würden und für die das Land den Finanzierungsdienst übernehme.⁹

Weiterhin wird vertreten, dass dem Bund die Kreditaufnahme auch in folgenden Fällen zugerechnet werden müsse: 1. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt und der Bund den Schuldendienst übernimmt und 2. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist.¹⁰

Für Fälle der Organisationsprivatisierung, in denen der ausgegründeten Gesellschaft zugleich mit der Ausgliederung bestimmte Einnahmen (z. B. Entgelte der privaten Nutzer) zugewiesen werden, wird angenommen, dass eine Zurechnung der Kreditaufnahme solcher Gesellschaften zum Bund bzw. Land nach nationalem Recht zu verneinen sei, wenn sie hinreichenden unternehmerischen Spielraum hätten und die betriebswirtschaftlichen Risiken vorrangig von ihr zu tragen seien (z. B. Deutsche Flugsicherung GmbH; Deutsche Bahn AG).¹¹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich bezüglich der Frage, unter welchen Umständen aufgrund einer Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben eine Kreditaufnahme rechtlich selbstständiger Dritter dem Bund zuzurechnen ist, noch keine feststehenden Kriterien herausgebildet haben. Maßgeblich sollte im Einzelfall jedoch sein, ob die selbständige juristische Person eigene Sachaufgaben zu erfüllen hat, ob die Kreditaufnahme im Auftrag und für Rechnung des Bundes erfolgt und ob sie allein der Finanzierung von Bundesaufgaben dient. Als weitere mögliche Kriterien kommen die Übernahme des Schuldendienstes durch den Bund sowie eine wesentliche Beteiligung des Bundes an dem Dritten in Betracht.¹²

Die in der Anfrage beispielhaft genannten Beteiligungen (Deutsche Bahn AG, Die Autobahn GmbH des Bundes) erfüllen jeweils eigene Sachaufgaben und sind somit keine reinen „Finanzierungsgesellschaften“ des Bundes. Kreditaufnahmen dieser Gesellschaften fallen somit unter die-

9 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 21. März 2003 – 6/01 –, Rn. 90, juris, mit Verweis auf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 – DÖV 1997, 246; Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 53.

10 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 121, Art. 115, Rn. 61; ähnlich: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 109, Rn. 12; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 49. Edition, Stand: 15. Mai 2021, Art. 115, Rn. 13; Pünder in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 123 Staatsverschuldung, Rn. 22.

11 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg.-Lfg. Januar 2011, Art. 109, Rn. 17.

12 Vgl. insoweit auch die zusammenfassende Darstellung bei Hermes, Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremsen, 2016, S. 18, abrufbar unter: https://www.boeckler.de/pdf_fof/98992.pdf, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

sem Aspekt grundsätzlich nicht unter die nationale Schuldengrenze. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn im konkreten Fall anhand der weiteren vorstehend beschriebenen Kriterien von einer Umgehung der Schuldengrenze auszugehen wäre.

3. Europäische Schuldengrenze

3.1. Rechtsgrundlagen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und den Schuldenstand zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten:

Nach Art. 126 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Nach Art. 126 Abs. 2 Satz 1 AEUV überwacht die Kommission die Entwicklung der Haushaltsslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler.

Nach Art. 126 Abs. 2 Satz 2 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (DefizitVfProt)¹³ prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin insbesondere anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP zu Marktpreisen.

Durch den im Jahr 1997 geschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde die 3 % / 60 %-Grenze dauerhaft festgeschrieben und konkretisiert.¹⁴ Im Zusammenhang mit der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) haben 25 Mitgliedstaaten der EU den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag, sog. „Fiskalvertrag“) geschlossen, der den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzt und weiter verschärft.¹⁵ Nach den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags gilt für Deutschland eine zulässige Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP.¹⁶

13 Vgl. Protokoll ABl EG v. 29. Juli 1992, Nr. C 191/84.

14 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 492.

15 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 502.

16 Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, 2017, S. 84, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/20>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

Gemäß Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Art. 104 [nunmehr: Art. 126] des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

3.2. Zurechnung zum Sektor Staat

Für die Frage, welche Defizite dem öffentlichen Sektor zuzurechnen sind, ist auf Art. 2, 1. Spiegelstrich DefizitVfProt zu verweisen. Danach bedeutet „öffentliche“ im Sinne des Art. 126 AEUV zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010).¹⁷ Fraglich ist somit, unter welchen Voraussetzungen die Beteiligungen des Bundes nach Maßgabe des ESVG 2010 als „zum Staat gehörig“ anzusehen sind.

3.2.1. Institutionelle Einheiten

Für die Zuordnung von öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zum Sektor Staat wird im ersten Schritt geprüft, ob eine institutionelle Einheit vorliegt.¹⁸ Ziffer 2.12 des ESVG 2010 sieht insoweit Folgendes vor:

„Eine institutionelle Einheit ist eine wirtschaftliche Einheit, die durch Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige Einheit gilt als institutionelle Einheit in dem Wirtschaftsgebiet, in dem ihr Schwerpunkt des wirtschaftlichen Hauptinteresses liegt, wenn sie neben der Entscheidungsfreiheit entweder über eine vollständige Rechnungsführung verfügt oder in der Lage ist, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen.“

Um Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion zu haben, muss die Einheit

- a) berechtigt sein, selbst Eigentümer von Waren und Aktiva zu sein und diese in Form von Transaktionen mit anderen institutionellen Einheiten auszutauschen;
- b) wirtschaftliche Entscheidungen treffen und wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben können, für die sie verantwortlich und haftbar ist;
- c) in eigenem Namen Verbindlichkeiten eingehen, andere Schuldtitel aufnehmen oder weitergehende Verpflichtungen übernehmen, sowie Verträge abschließen können und

17 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 vom 21. Mai 2013.

18 Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 20, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

d) zu einer vollständigen Rechnungsführung in der Lage sein; dies umfasst sowohl Rechnungsunterlagen, aus denen die Gesamtheit ihrer Transaktionen für den Berichtszeitraum hervorgeht, als auch eine Aufstellung ihrer Aktiva und Passiva (Vermögensbilanz).“

Für die Zuordnung wird mithin davon ausgegangen, dass allein auf Basis der Rechtsform der Einheit nicht entschieden werden könne, ob es sich bei dieser um eine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG handele. Vielmehr ist für die Einordnung der „Gesamteindruck“ ausschlaggebend. Je größer der Einfluss des Staates ist und je detaillierter die Vorgaben für die Gesellschaft (z. B. im Errichtungsgesetz oder im Gesellschaftervertrag) sind, desto eher wird die Einheit keine institutionelle Einheit im Sinne des ESVG sein.¹⁹

3.2.2. Öffentliche Kontrolle

Handelt es sich bei der Beteiligung um eine institutionelle Einheit, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob die Einheit vom Staat kontrolliert wird. Nach Ziffer 20.18 ESVG 2010 besteht die Kontrolle über eine Einheit in der Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Einheit festzulegen. Hierfür präzisiert Ziffer 2.38 ESVG 2010 die Kriterien wie folgt:

„Die Kontrolle einer Kapitalgesellschaft durch den Staat erfolgt aufgrund eines besonderen Gesetzes, Erlasses oder einer besonderen Verordnung, die den Staat ermächtigt, die Unternehmenspolitik festzulegen. Als wichtigste Kriterien für die Entscheidung, ob eine Gesellschaft vom Staat kontrolliert wird, sind die nachfolgenden Faktoren zu berücksichtigen:

- a) Mehrheit der Stimmrechtsanteile in Staatsbesitz,
- b) Direktorium oder Leitungsgremium unter staatlicher Kontrolle,
- c) Einsetzung und Entlassung leitender Angestellter unter staatlicher Kontrolle,
- d) wichtige Ausschüsse in der Gesellschaft unter staatlicher Kontrolle,
- e) Schlüsselbeteiligung in staatlicher Hand,
- f) besondere Bestimmungen,
- g) der Staat als ein vorherrschender Kunde,
- h) Kreditaufnahme beim Staat.

19 Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, 2017, S. 89, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/20>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

Die Kontrolle kann bereits durch Erfüllung eines einzigen Kriteriums gegeben sein, in anderen Fällen können jedoch auch mehrere verschiedene Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist.“

Bei Organisationen ohne Erwerbszweck, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sind nach Ziffer 2.39 ESVG 2010 die nachstehenden fünf Kontrollkriterien zu berücksichtigen:

- „a) die Einsetzung leitender Angestellter,
- b) die Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente,
- c) vertragliche Vereinbarungen,
- d) der Grad der Finanzierung,
- e) die Höhe des Risikos für den Staat.

Wie bei den Gesellschaften kann in einigen Fällen durch Erfüllung eines einzigen Kriteriums eine Kontrolle gegeben sein, in anderen Fällen können jedoch auch erst mehrere verschiedene Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist.“

3.2.3. Nichtmarktproduzent

Eine Zurechnung zum Sektor Staat setzt weiterhin voraus, dass es sich bei der Einheit um einen sog. Nichtmarktproduzenten handelt.

Die Abgrenzung zwischen Marktproduzenten und Nichtmarktproduzenten ist in den Ziffern 20.19 ff. ESVG 2010 geregelt. Die darin genannten Kriterien werden an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt. Zusammengefasst lauten die Voraussetzungen dafür, dass eine Einheit als Marktproduzent und damit nicht dem Sektor Staat zuzuordnen ist, gemäß Ziffer 20.29 ESVG 2010 wie folgt:

- „a) Der Produzent ist eine institutionelle Einheit (eine notwendige Voraussetzung, siehe auch den Entscheidungsbaum in Nummer 20.17),
- b) der Produzent ist kein Anbieter von zweckbestimmten Hilfsleistungen,
- c) der Produzent ist nicht der einzige Anbieter von Gütern und Dienstleistungen an den Staat, oder falls dieser Produzent es ist, hat er Konkurrenten, und
- d) der Produzent hat einen Anreiz, die angebotene Menge im Hinblick auf eine Gewinnerzielung anzupassen, um unter Marktbedingungen Geschäfte tätigen und seine finanziellen Verpflichtungen erfüllen zu können.“

Im letzten Absatz von Ziffer 20.29 ESVG wird weiterhin auf Folgendes hingewiesen:

„Die Fähigkeit, Marktaktivitäten ausführen zu können, wird hauptsächlich durch das übliche quantitative Kriterium (das 50 %-Kriterium) geprüft, unter Anwendung des Verhältnisses von

Verkaufserlösen zu Produktionskosten (wie in den Nummern 20.30 und 20.31 definiert). Um Marktproduzent zu sein, muss die öffentliche Einheit wenigstens 50 % ihrer Kosten über einen aussagefähigen Mehrjahreszeitraum durch ihre Verkaufserlöse decken.“

Werden über einen Mehrjahreszeitraum weniger als 50 % der Produktionskosten durch Umsätze gedeckt, handelt es sich bei der institutionellen Einheit um einen Nichtmarktproduzenten. Staatlich kontrollierte Nichtmarktproduzenten zählen zum Sektor Staat. Dagegen gelten öffentliche Unternehmen in der Regel als Marktproduzenten beziehungsweise als sonstige Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen, wenn sie mindestens 50 % ihrer Kosten durch Verkaufserlöse decken.²⁰

Eine Ausnahme macht das Statistische Bundesamt für Einheiten, die ihre Umsätze überwiegend (zu mehr als 80 %) aus der Geschäftstätigkeit mit Kernhaushalten und/oder Extrahaushalten generieren. Zur Begründung wird angeführt, dass diese öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen als Hilfsbetriebe des Staates dem Sektor Staat zugeordnet würden. Hilfsbetriebe stellten einen Großteil ihrer Produktion ausschließlich für ihren Träger bereit. Hilfsbetriebe des Staates verkauften demnach ihre Güter grundsätzlich an den Staat und stünden nicht mit anderen Produzenten auf dem Markt im Wettbewerb. Wichtig dabei sei, dass ihre Zuordnung zum Sektor Staat selbst dann erfolgt, wenn ihr Eigenfinanzierungsgrad über 50 % liege.²¹

3.3. Zuordnung durch das Statistische Bundesamt

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 VO (EG) Nr. 479/2009 teilen die Mitgliedstaaten der Kommission (Eurostat) zweimal jährlich die Höhe ihrer geplanten und tatsächlichen öffentlichen Defizite sowie die Höhe ihres tatsächlichen öffentlichen Schuldenstands mit. Nach Satz 2 ist zudem mitzuteilen, welche nationalen Behörden für Meldungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zuständig sind.

Nach § 19 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) hat das Statistische Bundesamt im supra- und internationalen Bereich insbesondere die Aufgabe, an der Vorbereitung von statistischen Programmen und Rechtsvorschriften sowie an der methodischen und technischen Vorbereitung und Harmonisierung von Statistiken sowie der Aufstellung Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und sonstiger Gesamtsysteme statistischer Daten für Zwecke der Europäischen Union und internationaler Organisationen mitzuwirken und die Ergebnisse an diese Ebenen weiterzuleiten.

20 Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 21, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf;jsessionid=6D04A24333DD78DB24BBE7A508BC3312.live711?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

21 Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 21 f., abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf;jsessionid=6D04A24333DD78DB24BBE7A508BC3312.live711?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

Die Zuständigkeit des Statistischen Bundesamts bezüglich der Aufstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umfasst auch die Sektorzuordnung.

Gemäß Art. 8 Abs. 1 VO (EG) Nr. 479/2009 bewertet die Kommission (Eurostat) regelmäßig die Qualität sowohl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten tatsächlichen Daten als auch der ihnen zugrunde liegenden, gemäß dem ESVG 2010 erhobenen Haushaltsdaten. Qualität der tatsächlichen Zahlen bedeutet die Einhaltung von Verbuchungsregeln, Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Kohärenz der statistischen Daten. Im Mittelpunkt der Bewertung stehen die in den Aufstellungen der Mitgliedstaaten genannten Bereiche wie die Abgrenzung des Sektors Staat, die Klassifikation der Transaktionen und Verbindlichkeiten des Staates und der Buchungszeitpunkt.

Die Abgrenzung des Sektors Staat spielt somit bei der Bewertung durch Eurostat eine bedeutende Rolle. Zuständig für die Abgrenzung ist auf deutscher Ebene das Statistische Bundesamt.

3.3.1. Schalenkonzept

Die Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamts basieren auf dem sog. Schalenkonzept.²²

Den Mittelpunkt des Schalenkonzepts bilden die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie der Sozialversicherung, die unter der Bezeichnung „Kernhaushalte“ zusammengefasst werden. Die mittlere Schale besteht aus den sogenannten Extrahaushalten. Dies sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach dem ESVG 2010 zum Staatssektor zählen („Nicht-Marktproduzenten“). Kernhaushalte und Extrahaushalte bilden zusammen den Öffentlichen Gesamthaushalt. Die äußere Schale umfasst die „sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (sonstige FEU): Dies sind öffentliche Marktproduzenten, die ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen decken. Hierzu zählen beispielsweise Ver- und Entsorgungsunternehmen im kommunalen Bereich oder Verkehrsunternehmen.²³

3.3.2. Veröffentlichungen

Die Frage, ob die einzelnen Beteiligungen des Bundes aufgrund der dargestellten Kriterien jeweils dem Sektor Staat zuzuordnen sind, lässt sich angesichts der hierfür erforderlichen, hier nicht zugänglichen Informationen an dieser Stelle nicht beantworten. Insoweit wird daher auf die folgenden Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts verwiesen:

22 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 15 ff., abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf;jsessionid=6D04A24333DD78DB24BBE7A508BC3312.live711?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

23 Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 16, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf;jsessionid=6D04A24333DD78DB24BBE7A508BC3312.live711?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

Die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, welche nach den Kriterien des ESVG 2010 zum Sektor Staat zugeordnet werden, sind in der „Liste der Extrahaushalte“ jeweils zum Stand 1. Januar des Jahres veröffentlicht. Seit dem Berichtsjahr 2018 sind auch die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (zum Stand 1. Januar) in Listenform auf der Homepage des Statistischen Bundesamts abrufbar.²⁴

Die Autobahn GmbH des Bundes ist in der Liste der Extrahaushalte 2021 des Statistischen Bundesamts enthalten.²⁵ Extrahaushalte sind nach der oben genannten Definition alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören. Die Liste der Extrahaushalte umfasst die Einheiten, die zum 1. Januar des Berichtsjahres nach dem ESVG 2010 zum Sektor Staat zählen.²⁶ Die Autobahn GmbH des Bundes gehört somit nach der durch das Statistische Bundesamt vorgenommenen Abgrenzung zum Sektor Staat.

Die Deutsche Bahn AG ist in der Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Statistischen Bundesamts enthalten.²⁷ Die Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen umfasst die öffentlichen Einheiten, die zum 1. Januar des Berichtsjahres nach dem ESVG 2010 nicht zum Sektor Staat zählen.²⁸ Die Deutsche Bahn AG gehört somit nach der durch das Statistische Bundesamt vorgenommenen Abgrenzung nicht zum Sektor Staat.

4. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Beteiligungen des Bundes (Deutsche Bahn AG, Die Autobahn GmbH des Bundes etc.) bzw. die Verschuldung der jeweiligen Gesellschaften grundsätzlich nicht unter die nationale Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 105 Abs. 2 GG) fallen. In der Literatur wurden allerdings Kriterien entwickelt, bei deren Vorliegen die Verschuldung rechtlich selbständiger Einheiten ausnahmsweise dem Bund zuzurechnen sein soll, sofern im konkreten

24 Statistisches Bundesamt (Destatis), Methoden der Finanzstatistiken 2020, S. 22, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001209004.pdf;jsessionid=6D04A24333DD78DB24BBE7A508BC3312.live711?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

25 Statistisches Bundesamt (Destatis), Liste der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors (= Extrahaushalte), Stand 1. Januar 2021 (veröffentlicht am 30. Juni 2021), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/Downloads/liste-extrahaushalte-2021-xls.html>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

26 Statistisches Bundesamt (Destatis), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/Downloads/liste-extrahaushalte-2021-xls.html>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

27 Statistisches Bundesamt (Destatis), Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Stand 1. Januar 2021 (veröffentlicht am 29. Juli 2021), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/Downloads/liste-sonstige-FEU-2021-xlsx.html>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

28 Statistisches Bundesamt (Destatis), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/Downloads/liste-sonstige-FEU-2021-xlsx.html>, zuletzt abgerufen am 27. Januar 2022.

Fall eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Schuldengrenzen vorliegt. Die in der Anfrage beispielhaft genannten Beteiligungen (Deutsche Bahn AG, Die Autobahn GmbH des Bundes) erfüllen jeweils eigene Sachaufgaben und sind somit keine reinen „Finanzierungsgesellschaften“ des Bundes. Kreditaufnahmen dieser Gesellschaften fallen somit grundsätzlich nicht unter die nationale Schuldengrenze. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn im konkreten Fall anhand der weiteren von der Literatur entwickelten Kriterien von einer Umgehung der Schuldengrenze auszugehen wäre.²⁹

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Beteiligungen des Bundes unter die europäische Schuldenbremse fallen, hängt dagegen davon ab, ob die jeweilige Beteiligung nach den Vorgaben des ESVG 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen ist. Sofern dies der Fall ist, fällt das Defizit der entsprechenden Beteiligung unter die europäische Schuldengrenze. Das Statistische Bundesamt hat in seinen aktuellen Veröffentlichungen (Stand: 1. Januar 2021) die Autobahn GmbH des Bundes dem Sektor Staat zugeordnet, die Deutsche Bahn AG dagegen nicht.³⁰

29 Vgl. hierzu unter 2.

30 Vgl. hierzu unter 3.3.