

# DER FINANZIERUNGSSALDO DES STAATES IN DEN FINANZSTATISTIKEN UND DEN VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN GESAMTRECHNUNGEN

Nora Heil, Melanie Leidel

↳ **Schlüsselwörter:** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Finanzstatistiken – Staat – Finanzierungssaldo – Staatsdefizit

## ZUSAMMENFASSUNG

Für das Berichtsjahr 2017 weisen die Finanzstatistiken einen Überschuss des Öffentlichen Gesamthaushalts von etwas über 61 Milliarden Euro nach, während die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einen Überschuss des Staates in Höhe von 34 Milliarden Euro ermittelt haben. Worin bestehen die Unterschiede zwischen diesen beiden Zahlen und ist die große Differenz von rund 27 Milliarden Euro im Jahr 2017 ein Sonderfall? Methodische Unterschiede bei der Staatsabgrenzung, bei der Saldenwirksamkeit von Transaktionen und beim Buchungszeitpunkt erklären die Abweichung zwischen dem Finanzierungssaldo in den Finanzstatistiken und dem in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Überleitungstabellen zwischen den beiden Finanzierungssalden für die Jahre 2014 bis 2017 verdeutlichen die jeweiligen quantitativen Dimensionen.

↳ **Keywords:** National accounts – public finance statistics – government – financial balance – government deficit

## ABSTRACT

*For the reference year 2017, public finance statistics show a surplus of the overall public budget of just over 61 billion euros, whereas national accounts record a government surplus of 34 billion euros. What are the differences between these two figures and is the large discrepancy of roughly 27 billion euros in 2017 an exceptional case? The difference between the financial balance in public finance statistics and in national accounts can be explained by methodological differences in the delimitation of government, the impact of transactions on the financial balance and the time of recording. The transition tables for the figures based on the two concepts for the years 2014 to 2017 show the relevant quantitative dimensions.*



**Nora Heil**

ist Diplom-Volkswirtin und seit 2015 als Referentin im Referat „Staatssektor, EU-Stabilitätspakt“ des Statistischen Bundesamtes tätig. Sie ist zuständig für die Bereitstellung von Staatsfinanzdaten für den EU-Stabilitätspakt sowie für die Abgrenzung des Staatssektors und zugesetzte Transaktionen zum Staat.



**Melanie Leidel**

ist Diplom-Volkswirtin und seit 2015 als Referentin im Referat „Staatssektor, EU-Stabilitätspakt“ des Statistischen Bundesamtes tätig. Sie ist zuständig für die Bereitstellung von Staatsfinanzdaten für den EU-Stabilitätspakt sowie für Methodenfragen bezüglich des Buchungszeitpunktes.

1

## Einleitung

In den Finanzstatistiken (vierteljährliche Kassenstatistik und Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts) wird der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts berechnet, in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Finanzierungssaldo des Staates. Beide Finanzierungssalden sind definiert als Differenz der Einnahmen und Ausgaben in der jeweiligen Abgrenzung. Wenn die Einnahmen größer als die Ausgaben sind, ergibt sich ein Überschuss. Sind dagegen die Ausgaben größer als die Einnahmen, ergibt sich ein Defizit. Die Finanzierungssalden der Finanzstatistiken und der VGR unterscheiden sich aufgrund ihrer unterschiedlichen konzeptionellen Grundlagen. Basis der VGR ist das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010<sup>1</sup> und ergänzend für den Staat das Handbuch zum Defizit und Schuldenstand des Staates in der aktuellen Version von 2016 (Eurostat, 2016). Rechtsgrundlage der Finanzstatistiken ist das Finanz- und Personalstatistikgesetz<sup>2</sup>.

Das Berichtsjahr 2017 zeigt, dass die Differenz zwischen den Salden beträchtlich sein kann. Der VGR-Finanzierungssaldo betrug 34 Milliarden Euro, wogegen der Finanzierungssaldo der Finanzstatistiken mit mehr als 61 Milliarden Euro deutlich höher lag.<sup>3</sup>

- 1 Weitere zu berücksichtigende Arbeitsgrundlagen sind generelle Entscheidungen von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, sowie zusätzliche methodische Richtlinien und Erklärungen. Auch kann auf Verlangen einzelner EU-Mitgliedstaaten zu spezifischen Sachverhalten eine bilaterale Beratung zwischen Eurostat und dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat erfolgen („Advice“). Das Ergebnis wird abschließend auf der Eurostat-Website veröffentlicht. Zusätzlich hat Eurostat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank zwei umfangreiche Leitfäden zu den Themenkomplexen der Öffentlichen-Privaten Partnerschaften (ÖPP) und der Energieeffizienzverträge (Energy Performance Contracting – EPC) veröffentlicht. Diese Leitfäden enthalten ausführliche Vorgaben für die statistische Behandlung dieser Vertragstypen und deren Buchung in den Konten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.
- 2 Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I Seite 438), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. März 2016 (BGBl. I Seite 342) geändert worden ist.
- 3 Der VGR-Finanzierungssaldo ist in der Fachserie 18 „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“, Reihe 1.2 „Inlandsproduktberechnung Vierteljahresergebnisse“ (hier: 2. Vierteljahr 2018) veröffentlicht, der Finanzierungssaldo der Finanzstatistiken in der Fachserie 14 „Finanzen und Steuern“, Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts“ (hier: 1. Vierteljahr 2018).

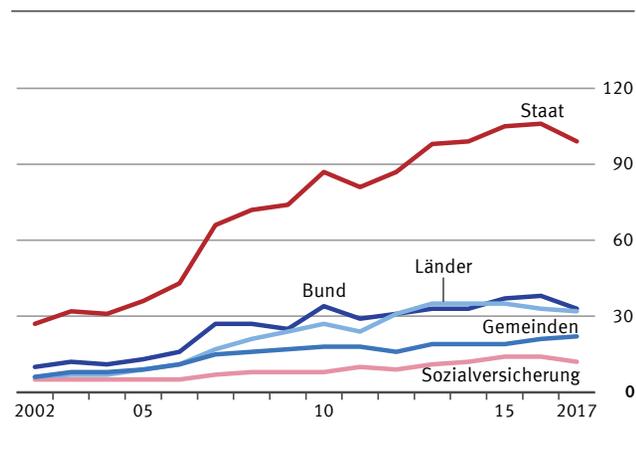
Im Folgenden werden die methodischen Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR detailliert erläutert und für die Berichtsjahre 2014 bis 2017 quantifiziert. Vorangestellt ist eine Übersicht zur Entwicklung der Überleitungspositionen zwischen den Finanzierungssalden in den Finanzstatistiken und den VGR.

2

## Überleitungspositionen zwischen den Finanzierungssalden in Finanzstatistiken und VGR

Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Excessive Deficit Procedure, kurz: EDP) sind jeweils Ende März und Ende September detaillierte Jahresangaben zum VGR-Finanzierungssaldo und zum Schuldenstand an die Europäische Kommission (Eurostat) zu übermitteln, die dort geprüft und veröffentlicht werden (sogenannte EDP-Notifikation). Anhand dieser Daten wird die Einhaltung der Fiskalregeln des Maastricht-Vertrages beurteilt, welche die Obergrenzen für das Defizit (3 % des Bruttoinlandsprodukts) und den Schuldenstand (60 % des Bruttoinlandsprodukts) festlegen. Die Angaben zum Maastricht-Schuldenstand werden von der Deutschen Bundesbank berechnet (Deutsche Bundesbank, 2018).

**Grafik 1**  
Überleitungspositionen in der EDP-Notifikation<sup>1</sup> nach Teilssektoren des Staates



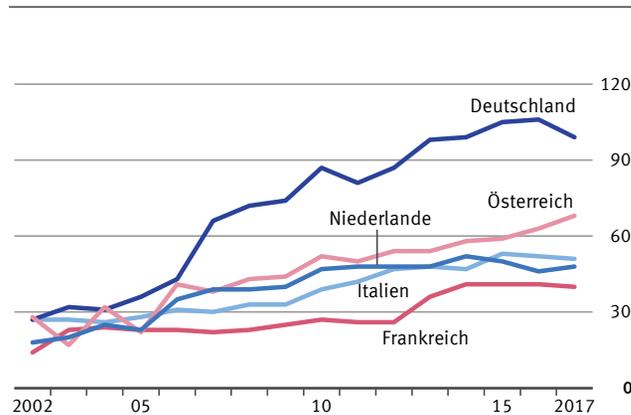
1 Excessive Deficit Procedure – Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

# Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Die EDP-Notifikation enthält auch die Überleitung, also die Erklärung der Unterschiede, zwischen der sogenannten Working Balance und dem VGR-Finanzierungssaldo. Die Working Balance ist der Finanzierungssaldo auf Basis des nationalen Rechnungswesens, in Deutschland der Finanzierungssaldo der Finanzstatistiken. Die Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungssalden lassen sich in verschiedene methodische Sachverhalte aufschlüsseln, die als Überleitungspositionen bezeichnet werden. [↘ Grafik 1](#)

Für das Jahr 2002 gab es beim Staat, also für die vier Teilsektoren Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung, insgesamt 27 Überleitungspositionen zwischen Finanzstatistiken und VGR. Im Lauf der Zeit stieg diese Zahl, insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise im Jahr 2008, bei Bund und Ländern deutlich an. Aktuell werden rund 100 Positionen in den Notifikationstabellen ausgewiesen.

**Grafik 2**  
Überleitungspositionen in der EDP-Notifikation<sup>1</sup>  
für ausgewählte europäische Staaten



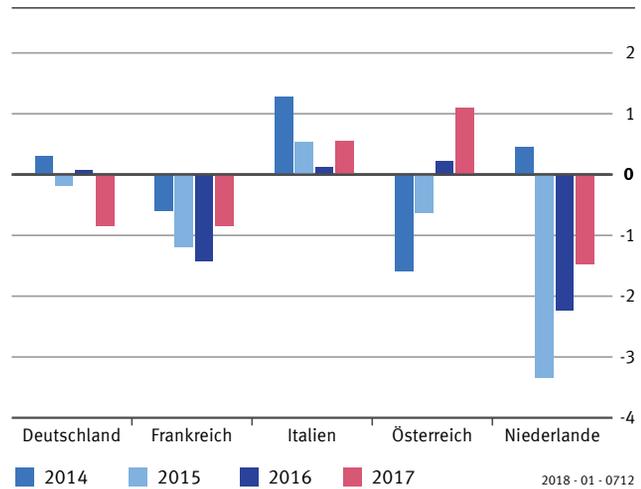
<sup>1</sup> Excessive Deficit Procedure – Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. 2018 - 01 - 0711

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Zahl der Überleitungspositionen in Deutschland deutlich höher. [↘ Grafik 2](#) Aufgrund des föderalen deutschen Systems werden Daten für die Ebene der Bundesländer bereitgestellt, die in anderen Staaten, wie Frankreich, den Niederlanden oder Italien, nicht existiert. Zudem ist der Anstieg der Zahl der Überleitungspositionen in Deutschland im Vergleich zu den anderen Staaten stär-

ker, ebenfalls teilweise bedingt durch die Zunahme der Überleitungspositionen der Länderebene.<sup>14</sup>

Wird dagegen die Höhe der Abweichung zwischen der Working Balance und dem VGR-Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt betrachtet, so zeigt sich, dass die Unterschiede in Deutschland im Verhältnis zu den anderen ausgewählten EU-Staaten relativ gering sind. In Frankreich lag der VGR-Finanzierungssaldo in den letzten vier Jahren immer niedriger als der nationale Saldo, in Italien dagegen höher. In Deutschland, Österreich und den Niederlanden gehen die Unterschiede nicht systematisch in eine Richtung. Bezüglich der Höhe der Unterschiede kann in allen betrachteten EU-Staaten kein eindeutiger Trend in Richtung Zu- oder Abnahme abgeleitet werden. [↘ Grafik 3](#)

**Grafik 3**  
Differenz zwischen VGR-Finanzierungssaldo und Working Balance in ausgewählten europäischen Staaten  
Anteil am Bruttoinlandsprodukt in %



Der starke Anstieg der Zahl der Überleitungspositionen weist somit insbesondere auf die zunehmende Komplexität der Thematik hin und verdeutlicht das wachsende Bedürfnis, die Unterschiede immer detaillierter zu erklären.

<sup>4</sup> Zum Teil weist die Länderebene dieselben methodischen Überleitungspositionen wie die anderen Teilsektoren auf, andererseits gibt es auch spezifische Positionen.

### 3

## Konzeptionelle Unterschiede zwischen VGR und Finanzstatistiken

Die konzeptionellen Unterschiede zwischen VGR und Finanzstatistiken lassen sich in vier Themenblöcke unterteilen:

- › Staatsabgrenzung: Zuordnung von Einheiten sowie zugesetzten Transaktionen zum Staat,
- › Saldenwirksamkeit: Abgrenzung von Einnahmen und Ausgaben mit Auswirkung auf den Finanzierungssaldo,
- › Buchungszeitpunkt,
- › sonstige Unterschiede.

↘ **Tabelle 1** enthält eine Übersicht über die Zusammensetzung der Unterschiede zwischen den Finanzierungssalden von VGR und Finanzstatistiken im Zeitraum 2014 bis 2017<sup>5</sup>. Diese Zeitspanne entspricht dem Notifikationszeitraum für die halbjährliche Meldung an die Europäische Kommission (Eurostat) im Oktober 2018. Die aufgeführten Punkte in Tabelle 1 werden in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

**Tabelle 1**

Zusammensetzung der Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Finanzierungssaldo Finanzstatistiken	8 007	29 309	26 431	61 380
Staatsabgrenzung	2 257	262	152	- 456
Saldenwirksamkeit	11 936	4 974	4 679	12 939
Buchungszeitpunkt	- 450	- 5 577	4 887	- 29 562
Sonstige Unterschiede	- 5 057	- 5 112	- 7 403	- 10 294
Finanzierungssaldo VGR	16 693	23 856	28 746	34 008

<sup>5</sup> Der Finanzierungssaldo der Finanzstatistiken bezieht sich auf die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik der Kern- und Extrahaushalte. Ausnahmen sind die Jahre 2014 bis 2016 für Gemeinden, für die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik der Kernhaushalte herangezogen werden. Die VGR-Daten basieren auf dem Rechenstand August 2018.

Im Betrachtungszeitraum ist kein einheitliches Muster bei der Zusammensetzung der Unterschiede zwischen den Finanzierungssalden erkennbar. Mit Ausnahme des Berichtsjahres 2014 spielt die Staatsabgrenzung eine untergeordnete Rolle. Im Vergleich dazu stellen die Aspekte der Saldenwirksamkeit und des Buchungszeitpunktes die bedeutsamsten Positionen dar. Die Position „Sonstige Unterschiede“ hat sich im Zeitablauf – absolut gesehen – erhöht.

### 3.1 Staatsabgrenzung

Mit Blick auf die Staatsabgrenzung sind im Wesentlichen zwei Effekte ausschlaggebend: die Zuordnung von Einheiten zum Sektor Staat und die Zusetzung von Transaktionen zum Sektor Staat in den VGR. Die Abweichungen zwischen den Finanzierungssalden, die im Zusammenhang mit der Staatsabgrenzung stehen, zeigt ↘ **Tabelle 2**.

**Tabelle 2**

Unterschiede durch Staatsabgrenzung

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Zuordnung von Einheiten zum Sektor Staat	1 622	68	- 397	- 1 100
Reklassifikationseffekte	837	631	- 260	- 451
Zugesetzte Einheiten	785	- 563	- 137	- 103
Abgesetzte Einheiten	0	0	0	- 545
Zugesetzte Transaktionen zum Sektor Staat	635	195	549	644
darunter:				
Rerouting	551	191	643	885
Öffentliche-Private Partnerschaften (ÖPP)/ Energieeinsparverträge (EPC)	- 216	- 257	- 200	- 277
Staatsabgrenzung insgesamt	2 257	262	152	- 456

Differenz VGR – Finanzstatistiken.

### Zuordnung von Einheiten zum Sektor Staat

In den VGR bildet der Staat einen der fünf inländischen Sektoren der Volkswirtschaft, wobei ein Sektor gleichartige wirtschaftliche Einheiten zusammenfasst. Der Sektor Staat umfasst institutionelle Einheiten, die zu den Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und den Kollektivkonsum bestimmt ist und die sich mit Zwangsabgaben finanzieren, sowie institutionelle Einheiten, die hauptsächlich Einkommen und Vermögen umverteilen (ESVG 2010, Ziffer 2.111).

Seit der Einführung des sogenannten Schalenkonzepts (Rückner, 2011, hier: Seite 1106) ab 2011 in den Finanzstatistiken ist der Berichtskreis des Öffentlichen Gesamthaushalts weitgehend identisch mit der Abgrenzung des Sektors Staat in den VGR.<sup>6</sup> Für die Abgrenzung des Staates und die Berechnung des Finanzierungssaldos werden nur die innere Schale (Kernhaushalte) und die mittlere Schale (Extrahaushalte) berücksichtigt.

↳ Grafik 4

**Grafik 4**  
Schalenkonzept der Finanzstatistiken



Aktuell beschränken sich verbleibende Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR bei der Zuordnung von Einheiten auf wenige Ausnahmefälle. Beispiele dafür sind Finanzmarkteinheiten mit Sitz im Ausland oder Einheiten, die durch die Bankenstatistik von der Deutschen Bundesbank befragt werden. Diese Einheiten werden vom Finanz- und Personalstatistikgesetz nicht erfasst. Auf der anderen Seite werden in Einzelfällen Einheiten, die in den Finanzstatistiken dem Öffentlichen Gesamthaushalt zugeordnet sind, nicht im Sektor Staat der VGR erfasst. Dies betrifft derzeit einige kommunale Zusatzversorgungskassen, die von den VGR im Sektor finanzielle Kapitalgesellschaften nachgewiesen werden.

Ein weiterer Unterschied der Sektorabgrenzung liegt in der rückwirkenden Zuordnung (Reklassifikation) von

6 Einschränkung ist zu erwähnen, dass bis zum Jahr 2013 die Forschungs- und Entwicklungseinheiten des Staatssektors sowie die Zweckverbände des Staatssektors nicht in den vierteljährlichen Finanzstatistiken erfasst waren.

Einheiten in den VGR. Den Vorgaben des ESGV 2010 entsprechend sind staatlich kontrollierte Einheiten (Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen) regelmäßig auf den Umfang ihrer Marktaktivitäten zu überprüfen. Eine zu geringe Marktaktivität<sup>7</sup> führt zur Zuordnung der Einheit zum Sektor Staat. Diese Prüfung findet jährlich im Rahmen der sogenannten Reklassifikationsrunden statt (Heil und andere, 2017, hier: Seite 43). Für Einheiten, die bei dieser Prüfung als Zugänge zum Sektor Staat beziehungsweise Abgänge aus dem Staat identifiziert werden, erfolgt mit der jährlichen VGR-Revision eine Rückrechnung von deren Reklassifikationseffekten auf Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo für die jeweils letzten vier Jahre.<sup>8</sup> In den Finanzstatistiken wird hingegen keine solche Rückrechnung vorgenommen.

## Zuordnung von Transaktionen zum Sektor Staat

Generell gilt sowohl für die Finanzstatistiken als auch in den VGR, dass im Rechnungswesen der Berichtseinheiten erfasste Größen (zum Beispiel Einnahmen, Ausgaben, Erträge, Aufwendungen) einzubeziehen sind. In den VGR werden aber weitere Vorgänge im Sektor Staat berücksichtigt, auch wenn diese im Rechnungswesen anderer, eigentlich nicht staatlicher Einheiten enthalten sind. Transaktionen nicht staatlicher Einheiten werden in den VGR dem Staat zugeordnet, wenn der wirtschaftliche Eigentümer eines Vermögensgutes der Staat ist, eine Transaktion im Auftrag des Staates ausgeübt wird oder der Staat neben Einfluss auf die Programmgestaltung auch die mit der Transaktion verbundenen Risiken mehrheitlich übernimmt (insbesondere durch Garantien). Zu diesen Transaktionen zählen unter anderem Transaktionen im Rahmen von Projekten in Öffentlicher-Privater Partnerschaft (ÖPP), seit Neuestem auch Projekte im Zusammenhang mit Energieeinsparverträgen (EPC), sowie das Konzept des sogenannten Rerouting.

## Rerouting – Umleitung von Transaktionen

Entsprechend den Vorschriften des ESGV 2010<sup>9</sup> und den Regelungen des Handbuchs zum Defizit und Schul-

7 Die Umsatzerlöse decken über einen Zeitraum von mehreren Jahren weniger als die Hälfte der Produktionskosten der Einheit.

8 Reklassifikationseffekte werden auch bei der Berechnung des Maasricht-Schuldenstands entsprechend zurückgerechnet.

9 Siehe ESGV 2010, Ziffer 1.73 bis 1.75 und 1.78.

denstand des Staates<sup>10</sup> gibt es bestimmte Transaktionen, die so zu behandeln sind, als würden sie direkt vom Staat ausgeführt. Ziel von Rerouting beziehungsweise der Umleitung von Transaktionen ist, die zugrunde liegende ökonomische Substanz entsprechend darzustellen.

Ein Beispiel ist das Umleiten von Transaktionen beziehungsweise von Programmen der Förderbanken<sup>11</sup>. Förderbanken zählen zu den finanziellen Kapitalgesellschaften und damit nicht zum Sektor Staat. In einigen Fällen aber werden diese Banken von der Bundesregierung oder den Ländern beauftragt, bestimmte Programme durchzuführen. Zu nennen ist beispielsweise die Bereitstellung von Krediten für Griechenland durch die KfW. In solchen Fällen erfolgt in den VGR ein Rerouting.

Durch die Umleitung von Transaktionen bleibt die Sektorzuordnung der betrachteten Einheit grundsätzlich unberührt.<sup>12</sup> Damit hat das Rerouting-Konzept keinen Effekt auf die Finanzstatistiken, sondern wirkt sich nur auf den VGR-Finanzierungssaldo und den Maastricht-Schuldenstand aus. Die Rerouting-Werte für die Förderbanken für den Zeitraum von 2014 bis 2017 betreffen rund 110 Rerouting-Fälle. Durch die Anwendung des Rerouting-Konzepts bei den Förderbanken verbessert sich der VGR-Finanzierungssaldo in allen Jahren, unter anderem durch die Berücksichtigung von Zinseinnahmen sowie die Konsolidierung verschiedener Ausgabepositionen. Der Maastricht-Schuldenstand erhöht sich dagegen um jeweils über 44 Milliarden Euro, aber gemessen am Bruttoinlandsprodukt beträgt der Anteil der Rerouting-Transaktionen jeweils unter 2%. [↘ Tabelle 3](#)

- 10 Eurostat (2016), Kapitel I.2.4.5.2 „Rearranging of government transactions carried out by non-government units“ (Nummer 58 bis 64) und Kapitel I.5 „Units engaged in financial activities: general issues“ (Nummer 21).
- 11 Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und Landesförderbanken. Darüber hinaus werden die Transaktionen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSS) anteilig den EU-Mitgliedstaaten zugerechnet.
- 12 Eine Einheit ist dem Staatssektor zuzuordnen, wenn die Mehrheit ihres Geschäftes zu rerouten wäre.

**Tabelle 3**  
Rerouting für Transaktionen von Förderbanken

	2014		2015		2016		2017	
	Mill. EUR	Anteil am BIP in %	Mill. EUR	Anteil am BIP in %	Mill. EUR	Anteil am BIP in %	Mill. EUR	Anteil am BIP in %
Effekt Finanzierungssaldo VGR	437	0,01	130	0,00	861	0,03	942	0,03
Effekt Maastricht-Schuldenstand	47 663	1,62	47 031	1,54	45 731	1,45	44 488	1,36

BIP = Bruttoinlandsprodukt.

## ÖPP-/EPC-Projekte

Eine weitere Abweichung zu den Finanzstatistiken ergibt sich durch die Einbeziehung von ÖPP- und EPC-Projekten. Neben ÖPP-Projekten wurde in den letzten Jahren von europäischer Seite verstärkt ein Fokus auf EPC-Projekte gelegt. Die zentrale Frage für die ökonomisch sachgerechte Erfassung dieser Projekttypen beziehungsweise zusätzlicher Transaktionen in den Staatskonten der VGR ist aus konzeptioneller Sicht: Wer ist der wirtschaftliche Eigentümer des geschaffenen Vermögensgutes beziehungsweise welche Vertragsseite übernimmt mehrheitlich die Risiken und Chancen aus dem Projekt? Je nach Risikoverteilung ist zu entscheiden, ob die Zahlungen aus diesen Verträgen innerhalb (on-balance) oder außerhalb (off-balance) der Vermögensbilanz des Staates erfasst werden mit entsprechenden Effekten auf den Maastricht-Schuldenstand und VGR-Finanzierungssaldo.

Das Statistische Bundesamt hat aus Geheimhaltungsgründen keinen Zugang zu den individuellen Verträgen. Eine Prüfung der Risikoverteilung kann daher nicht erfolgen. Dem Vorsichtsprinzip folgend werden alle ÖPP-/EPC-Projekte in den deutschen VGR dem Sektor Staat zugeordnet.<sup>13</sup>

### ↘ Definition von ÖPP-Projekten

Projekte in Öffentlicher-Privater Partnerschaft (ÖPP-Projekte) bezeichnen eine vertraglich festgeschriebene Zusammenarbeit zwischen dem Staat und einem privaten Partner/Unternehmen<sup>14</sup>.

- 13 Die Berücksichtigung erfolgt anhand von Modellrechnungen, in die auch Ergebnisse der Schuldenstatistik einfließen. Mit diesen Modellrechnungen werden Bruttoanlageinvestitionen sowie unterstellte Kreditaufnahmen des Staates für die Finanzierung der Projekte ermittelt. Zusätzlich werden die bereits in den Haushaltsplänen der Gebietskörperschaften erfassten Dienstleistungsraten angepasst, indem ein Tilgungsanteil für die unterstellte Kreditaufnahme herausgerechnet wird. Dieser Anteil wird als finanzielle Transaktion in den VGR nicht berücksichtigt.
- 14 „Privater“ Partner kann auch ein öffentliches Unternehmen sein, das nicht dem Staatssektor zugeordnet ist.

Der private Partner ist dabei für den gesamten Lebenszyklus des Projekts zuständig, beginnend mit der Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur, deren Finanzierung sowie dem Betrieb und der Instandhaltung über einen vertraglich festgelegten Zeitraum. Der Staat ist der Hauptabnehmer der Dienstleistung und zahlt im Gegenzug regelmäßig ein „Dienstleistungsentgelt“ an den privaten Partner. Anwendung finden ÖPP-Projekte häufig im Schulbereich oder bei der Modernisierung und Instandhaltung von Bundesfernstraßen. Die Erfassung von ÖPP-Projekten in den VGR ist sowohl im ESVG 2010 (Ziffern 20.276 bis 20.290) als auch im Handbuch zum Defizit und Schuldenstand des Staates [Kapitel VI.4 „Public-Private-Partnerships (PPPs)“] geregelt. Zudem enthält ein im Jahr 2016 veröffentlichtes ÖPP-Handbuch weitergehende Informationen zur statistischen Behandlung dieser Projekte (Europäische Investitionsbank, 2016).

## Definition von EPC-Projekten

Energieeinsparverträge (Energy Performance Contracting – EPC) sind Kooperationsformen zwischen staatlichen Stellen und privaten Unternehmen im Bereich der Energiedienstleistung. Bei EPC-Projekten erfolgen Planung, Finanzierung, Errichtung/Modernisierung und Betrieb/Instandhaltung durch das private Unternehmen. Das Ziel ist die Erschließung von Energieeinsparpotenzialen, ohne dass der Eigentümer – hier der Staat – selbst die hierfür notwendigen Investitionen tätigt. Die Refinanzierung erfolgt während der Vertragslaufzeit durch eine regelmäßige erfolgsabhängige und vertraglich vereinbarte Vergütung, die sich aus den garantierten Energiekosteneinsparungen speist. Die aktuellen Grundlagen für die Behandlung von Energieeinsparverträgen in den VGR sind die Eurostat-Leitlinie vom 19. September 2017 (Eurostat, 2017b) sowie das EPC-Handbuch vom 8. Mai 2018 (Europäische Investitionsbank, 2018).

## 3.2 Saldenwirksamkeit

Ob bestimmte Vorgänge einen Effekt auf den Finanzierungssaldo haben (Saldenwirksamkeit), ergibt sich aus der jeweiligen Definition von Einnahmen und Ausgaben. Hier folgen Finanzstatistiken und VGR unterschiedlichen Ansätzen. Im ESVG 2010, Ziffer 8.100, sind die Einnahmen und Ausgaben definiert, die im Konto des Staates dargestellt werden und aus denen der VGR-Finanzierungssaldo berechnet wird. Dabei handelt es sich um sogenannte nicht finanzielle Transaktionen, die das Nettovermögen des Staates verändern. In den Finanz-

statistiken basieren die Einnahmen und Ausgaben auf den jeweiligen Haushaltssystematiken<sup>15</sup> und es werden grundsätzlich nur kassenwirksame Vorgänge erfasst (und zwar einschließlich finanzieller Transaktionen). Für kaufmännisch buchende Einheiten werden Erträge und Aufwendungen nachgewiesen.<sup>16</sup>

Hinsichtlich der Saldenwirksamkeit gibt es bei folgenden Punkten Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR: bei der Behandlung von finanziellen Transaktionen, der Reklassifizierung von finanziellen Transaktionen in den VGR, der Zusetzung von Transaktionen mit Auswirkungen auf das Nettovermögen sowie bei Umbewertungseffekten bei Sekundärmarktgeschäften mit Bundeswertpapieren aufgrund einer asymmetrischen Behandlung von Rückkäufen und Verkäufen in den VGR.

### Table 4

**Table 4**  
Unterschiede durch Saldenwirksamkeit von Transaktionen

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Behandlung finanzieller Transaktionen	7 973	4 492	5 216	11 754
Reklassifizierung von finanziellen Transaktionen	- 114	- 2 988	- 4 505	- 3 260
darunter:				
Superdividenden, Kapitalzuführungen	- 491	- 1 133	- 2 836	- 2 163
Garantien	198	- 177	- 1 697	- 1 982
Kassenunwirksame Transaktionen	- 296	- 750	- 97	311
Umbewertungen bei Sekundärmarktgeschäften mit Bundeswertpapieren	4 374	4 219	4 066	4 135
<b>Saldenwirksamkeit insgesamt</b>	<b>11 936</b>	<b>4 974</b>	<b>4 679</b>	<b>12 939</b>

Differenz VGR – Finanzstatistiken.

## Behandlung finanzieller Transaktionen

Zu den finanziellen Transaktionen zählen unter anderem Darlehensvergabe und Darlehensrückflüsse, Erwerb und Veräußerung von Beteiligungen, Darlehensaufnahme und Darlehenstilgung sowie Zahlungen aus Finanzderivaten (zum Beispiel Swaps oder Optionen).

15 Kameraler Gruppierungsplan der staatlichen und kommunalen Ebene, doppischer Kontenrahmen der Finanzrechnung der kommunalen Ebene.

16 Diese Erträge und Aufwendungen (Kontensysteme des kaufmännischen Rechnungswesens) können auch nicht kassenwirksame Bestandteile enthalten, die bei den jährlichen Statistiken möglichst bereinigt werden, bei vierteljährlichen jedoch kaum zu identifizieren sind.

In den Finanzstatistiken gehen diese finanziellen Transaktionen mit Ausnahme der sogenannten besonderen Finanzierungsvorgänge (unter anderem Schuldenaufnahme und -tilgung am Kreditmarkt, Zuführung zu und Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen) in den Saldo ein. In den VGR dagegen werden diese Transaktionen als rein finanzielle Vorgänge ohne Einfluss auf das Nettovermögen angesehen und daher nicht im Finanzierungssaldo berücksichtigt.

### Reklassifizierung von finanziellen Transaktionen

Bestimmte Vorgänge werden in den VGR als finanzielle Transaktionen behandelt, obwohl sie in den Finanzstatistiken nicht in entsprechenden Kategorien für Darlehen oder Beteiligungen ausgewiesen werden (zum Beispiel Superdividenden und Kapitalzuführungen). Umgekehrt sind bestimmte Vorgänge, die laut Finanzstatistiken finanzielle Transaktionen darstellen, in den VGR als nicht finanzielle Transaktionen zu buchen (zum Beispiel Garantien).

### Superdividenden und Kapitalzuführungen

In den VGR erfolgt eine gesonderte Prüfung, ob Transaktionen im Zusammenhang mit Gewinnen aus Unternehmen und Beteiligungen (Ausschüttungen) oder beim Erwerb von Beteiligungen saldenwirksam oder saldenneutral zu buchen sind.

Nicht zu den Ausschüttungen in Abgrenzung der VGR zählen Superdividenden. Entsprechend den Vorgaben des ESVG 2010 (Ziffern 4.55 und 4.56) sind Superdividenden definiert als Zahlungen, die den Unternehmensgewinn des entsprechenden Rechnungszeitraums überschreiten und die aus den kumulierten Rücklagen oder aus Verkäufen von Vermögensgütern finanziert werden. Im Falle einer Superdividende erfolgt in den VGR keine Buchung einer Ausschüttung, sondern die saldenneutrale Entnahme von Eigenkapital in Form einer finanziellen Transaktion.

Mithilfe des sogenannten Kapitalzuführungstests<sup>17</sup> ist zu prüfen, ob es sich bei einem in den Finanzstatistiken ausgewiesenen Beteiligungserwerb um einen saldenwirksamen Vermögenstransfer oder einen salden-

neutralen Erwerb von Anteilsrechten handelt. Als Vermögenstransfer zählen Zahlungen zur Deckung angesamelter, außergewöhnlicher oder künftiger Verluste, Zahlungen für Zwecke des Gemeinwohls sowie Investitionszuschüsse. Dagegen sind eine ausreichende Rentabilität in Form von Ausschüttungen oder Umbewertungsgewinnen sowie die eigene Verwendung von Mitteln durch die Kapitalgesellschaft Indikatoren für einen Erwerb von Anteilsrechten.

Neben einigen Einzelfallprüfungen auf Bundesebene (zum Beispiel Bundesbankgewinn, Deutsche Bahn<sup>18</sup>) erfolgt die Ermittlung von Superdividenden sowie die Buchung von saldenwirksamen Kapitalzuführungen derzeit anhand von Modellrechnungen.

### Garantien

In den Finanzstatistiken werden Zahlungen im Zusammenhang mit Garantieabrufen als Darlehensvergaben erfasst. In den VGR stellt die Inanspruchnahme von Garantien einen saldenwirksamen Vermögenstransfer dar. Da die Inanspruchnahme von Garantien in den Veröffentlichungstabellen der Finanzstatistiken nicht gesondert ausgewiesen ist, ist sie auch in der Überleitungsrechnung als finanzielle Transaktion in der Kategorie der Darlehensvergaben enthalten. Sie muss in einer zusätzlichen Überleitungsposition gegenkorrigiert werden. Letztlich ist die Inanspruchnahme von Garantien sowohl in den Finanzstatistiken als auch in den VGR eine saldenwirksame Ausgabe.

### Kassenwirksame und kassenunwirksame Transaktionen

In den Finanzstatistiken werden überwiegend kassenwirksame Transaktionen nachgewiesen. Dagegen werden in den VGR auch weitere (kassenunwirksame) Transaktionen, die eine Auswirkung auf das Nettovermögen haben, berücksichtigt. Dazu zählen unter anderem Schuldenerlasse und Schuldenübernahmen, die in den VGR als saldenwirksamer Vermögenstransfer nachgewiesen werden.

<sup>17</sup> Siehe Eurostat, 2016, Kapitel III.2: „Capital injections into public corporations“ und insbesondere den Entscheidungsbaum für Kapitalzuführungen.

<sup>18</sup> In den Jahren 2015 und 2016 wird ein Teil des Bundesbankgewinns als Superdividende eingestuft (477 Millionen beziehungsweise 1 652 Millionen Euro). Bei der Deutschen Bahn werden die Ausschüttungen in den Jahren 2016 (850 Millionen Euro) und 2017 (600 Millionen Euro) als Superdividende gebucht, die Kapitalerhöhung des Bundes im Jahr 2017 in Höhe von 1 000 Millionen Euro als saldenwirksamer Investitionszuschuss.

Sofern bei der Übertragung von Vermögenswerten auf den Staat der Übernahmewert (gezahlter Kaufpreis) über dem Marktwert liegt, wird die Differenz in den VGR als saldenwirksamer geleisteter Vermögenstransfer gebucht, da sich das Nettovermögen des Staates entsprechend vermindert. Diese Marktwertdifferenzen sind insbesondere im Zusammenhang mit staatlichen Aufanggesellschaften oder „Bad Banks“ relevant.

Auch werden Vorratsveränderungen, zum Beispiel beim Erdölbevorratungsverband, oder die Veränderung des Nennwertvolumens von Sammlermünzen in den VGR als Ausgaben berücksichtigt. Zusätzlich werden die Telekom-Dividenden, die nicht als Barbetrag gezahlt, sondern als zusätzliche Aktien ausgegeben werden, saldenwirksam gebucht.

## Umbewertungseffekte bei Sekundärmarktgeschäften mit Bundeswertpapieren

Nach intensiver Diskussion mit Eurostat werden Umbewertungen<sup>19</sup> bei Sekundärmarktgeschäften mit Bundeswertpapieren nur im Fall von Sekundärmarktverkäufen im Finanzierungssaldo der VGR (Teilsektor Bund) berücksichtigt. In den Finanzstatistiken sind dagegen sowohl Käufe als auch Verkäufe aus Sekundärmarktgeschäften saldenwirksam in den Zinsausgaben des Bundes enthalten.

### 3.3 Buchungszeitpunkt

Eine Reihe von Sachverhalten wird in den Finanzstatistiken und den VGR zwar insgesamt mit dem gleichen Betrag saldenwirksam gebucht, jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Für ein bestimmtes Berichtsjahr ergeben sich hieraus Abweichungen. [↘ Tabelle 5](#)

In den VGR erfolgt generell – nicht nur für den Sektor Staat – eine periodengerechte Zuordnung der Transaktionen (Accrual-Prinzip). Nach ESVG 2010 Ziffer 1.101

19 Gemäß ESVG 2010 Ziffer 20.180 sind Zinsen in den VGR auf Basis des sogenannten Schuldneransatzes zu buchen. Das bedeutet, dass der Zinssatz zum Zeitpunkt der Schaffung des Finanzinstrumentes ausschlaggebend ist, während spätere Änderungen des Zinsniveaus nicht berücksichtigt werden. Dementsprechend stellt das Agio oder Disagio beim Rückkauf von Anleihen, das aufgrund von Änderungen des Angebots oder der Nachfrage entsteht, einen Umbewertungsgewinn oder Umbewertungsverlust dar. Dieser ist nicht saldenwirksam in den Zinsausgaben enthalten. Wird das Wertpapier wieder verkauft, wird das Agio oder Disagio hingegen (über die Restlaufzeit verteilt) in die Zinsen eingerechnet.

**Tabelle 5**

#### Abweichungen im Buchungszeitpunkt

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Steuern, Sozialbeiträge	1 663	987	2 382	1 272
Gerichtsurteile	- 4 282	1 736	956	266
Zinsen	- 191	- 1 255	- 2 120	- 2 104
Bauinvestitionen	- 192	623	629	593
Militärische Waffensysteme	90	- 1 431	- 1 410	- 2 726
Versteigerungserlöse aus Mobilfunklizenzen	0	- 4 443	- 305	- 84
EU-Eigenmittel	2 171	- 161	2 909	- 2 961
Entsorgungsfonds	0	0	0	- 23 899
Sonstiges	292	- 1 633	1 847	83
Buchungszeitpunkt insgesamt	- 450	- 5 577	4 887	- 29 562

Differenz VGR – Finanzstatistiken.

erfolgt die Buchung zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird, oder zu dem Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden. In den Finanzstatistiken ist der Buchungszeitpunkt grundsätzlich der Zeitpunkt der Zahlung, soweit es sich um kameral buchende Einheiten handelt.<sup>20</sup>

Bei Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen ist die Periodenabgrenzung prinzipiell vergleichbar mit der Buchung in den VGR.

Im Folgenden werden die in Tabelle 5 dargestellten Abweichungen im Buchungszeitpunkt näher erläutert.

#### Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen

In den Finanzstatistiken werden die kassenmäßigen Steuereinnahmen nachgewiesen. In den VGR werden Steuern nach ESVG 2010 Ziffer 20.174 zu dem Zeitpunkt gebucht, zu dem die Tätigkeiten, Transaktionen oder sonstigen Ereignisse stattfinden, durch die die Verbindlichkeiten entstehen. Der periodengerechte Nachweis wird in den VGR durch eine zeitliche Anpassung der Kassenwerte (sogenannte Phasenverschiebung) umgesetzt, indem die Kassenwerte für einige Steuerarten um ein oder zwei Monate entsprechend den gesetzlichen Zahlungsfristen zurück verschoben werden. [↘ Übersicht 1](#)

20 Auch in den Finanzstatistiken gibt es eine gewisse jährliche Periodenabgrenzung, da in der sogenannten Auslaufperiode in den ersten Wochen des Jahres Zahlungen noch auf das vorherige Haushaltsjahr gebucht werden können.

**Übersicht 1**

**Phasenverschiebung nach Steuerarten**

Verschiebung um einen Monat	Verschiebung um zwei Monate
Steuern vom Umsatz	Energiesteuer
Lohnsteuer	Branntweinsteuer
Tabaksteuer	Schaumweinsteuer
Versicherungsteuer	
Stromsteuer	
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungsgewinne	
Luftverkehrssteuer	
Kaffeesteuer	
Biersteuer	

↘ **Tabelle 6** zeigt am Beispiel der Tabaksteuer die unterschiedliche Buchung in Finanzstatistiken und VGR.

**Tabelle 6**

**Tabaksteuer: Phasenverschiebung der Kassenwerte um einen Monat**

	Kassenwerte = Buchung Finanzstatistiken		Phasenverschobene Kassenwerte = Buchung VGR
	Mill. EUR		
Dezember 2016			431,7
Januar 2017	431,7	↗	970,7
Februar 2017	970,7	↗	1 234,7
März 2017	1 234,7	↗	1 217,9
April 2017	1 217,9	↗	1 145,9
Mai 2017	1 145,9	↗	1 270,0
Juni 2017	1 270,0	↗	1 206,8
Juli 2017	1 206,8	↗	1 323,5
August 2017	1 323,5	↗	1 336,7
September 2017	1 336,7	↗	1 010,2
Oktober 2017	1 010,2	↗	1 377,0
November 2017	1 377,0	↗	1 873,8
Dezember 2017	1 873,8	↗	332,2
Januar 2018	332,2	↗	
Jahresergebnis 2017	14 398,8		14 299,3
Differenz VGR – Finanzstatistiken 2017:			- 99,5

Bei steigenden Steuereinnahmen sind die in den VGR gebuchten Steuern aufgrund der Phasenverschiebung tendenziell höher als in den Finanzstatistiken.

↘ **Tabelle 7**

Ein weiterer Unterschied zwischen Finanzstatistiken und VGR entsteht durch die Buchung von Auswirkungen auf die Steuereinnahmen durch Gerichtsurteile. In den VGR wird bereits zum Zeitpunkt der Verkündung eines final rechtskräftigen Urteils eine Ausgabe in Höhe der erwarteten Erstattungen gebucht (sonstiger geleisteter Vermögenstransfer).

**Tabelle 7**

**Differenz der Steuereinnahmen zwischen VGR und Finanzstatistiken nach Teilssektoren und ausgewählten Steuerarten**

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Bund	514	499	1 035	666
darunter:				
Umsatzsteuer	155	792	481	153
Lohnsteuer	421	80	689	446
Kapitalertragsteuern einschließlich Solidaritätszuschlag	- 429	- 52	- 61	59
Kernbrennstoffsteuer	354	- 353	0	0
Energiesteuer	72	10	45	- 24
Stromsteuer	104	- 33	- 62	59
Tabaksteuer	- 279	41	- 124	- 100
Versicherungsteuer	100	25	59	47
Länder	128	717	1 015	610
darunter:				
Umsatzsteuer	129	690	470	141
Lohnsteuer	371	71	608	397
Zinsabschlagsteuer	- 377	- 52	- 53	52
Gemeinden	36	47	220	170
darunter:				
Umsatzsteuer	6	34	22	8
Lohnsteuer	131	25	214	140
Zinsabschlagsteuer	- 103	- 14	- 14	14
Phasenverschiebung Steuern insgesamt	679	1 264	2 270	1 446

teten Erstattungen gebucht (sonstiger geleisteter Vermögenstransfer). In den Folgeperioden erfolgt in den VGR zum Zeitpunkt der kassenmäßigen Erstattungen eine Gegenbuchung bei den Steuereinnahmen, um die Mindereinnahmen aufgrund von Steuergerichtsurteilen zu neutralisieren.

Bei den Sozialbeiträgen basiert die Berechnung in den VGR bei der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Soll-Beiträgen, während die Finanzstatistiken die tatsächlich gezahlten Ist-Beiträge nachweisen.

**Zinsen**

In den Finanzstatistiken sind die gezahlten (kassenmäßigen) Zinseinnahmen und Zinsausgaben enthalten. Nach ESVG 2010 Ziffer 4.50 werden Zinsen in den VGR unabhängig von der Zahlung nach ihrem Auflaufen gebucht. Es wird davon ausgegangen, dass die Zinsen auf den ausstehenden Kapitalbetrag dem Gläubiger kontinuierlich zuwachsen. Wenn Anleihen mit einem Agio oder Disagio begeben werden, ist die Differenz zwischen

Rückzahlungs- und Emissionskurs als Zinsausgabe zu buchen, und zwar im Gegensatz zu den Finanzstatistiken gleichmäßig verteilt über die Laufzeit der Anleihe.

In den VGR werden für die Ermittlung der Zinsausgaben des Bundes Daten aus dem Kapitalkostenmodell der Deutschen Finanzagentur verwendet. Dieses basiert auf einer Datenbank mit allen Transaktionen in Bundeswertpapieren, sodass die periodengerechte Verteilung der Zinsausgaben auf Basis der einzelnen Transaktionen berechnet werden kann. Die kassenmäßigen Zinsausgaben und Zinseinnahmen der übrigen Teilsektoren werden mithilfe einer Modellrechnung in periodengerechte Daten umgerechnet.<sup>121</sup> Bei den Ländern werden zusätzlich Agien beziehungsweise Disagien von Länderanleihen ermittelt, aus den kassenmäßigen Zinsausgaben herausgerechnet und gleichmäßig über die Laufzeit der Anleihen verteilt als periodengerechte Zinsausgaben gebucht.

Aufgrund des in den vergangenen Jahren rückläufigen Zinsniveaus entstehen bei der Neuemission von Bundeswertpapieren in mehreren Tranchen (Aufstockungen) derzeit hohe kassenmäßige Agien, die als negative Zinsausgaben im Bundeshaushalt erfasst werden. Durch die Verteilung dieser Agien über die Laufzeit der Wertpapiere wirkt dieser Effekt in den VGR erst zeitversetzt. Somit sind derzeit die periodengerechten Zinsausgaben tendenziell höher als die kassenmäßigen Zinsausgaben, was sich in der negativen Überleitungsposition für Zinsen zeigt.<sup>122</sup>

## Bauinvestitionen

Bauinvestitionen werden in den Finanzstatistiken überwiegend entsprechend den Auszahlungen nachgewiesen. In den VGR wird nach Baufortschritt gebucht, da nach ESVG 2010 Ziffer 3.134 selbsterstellte Bruttoanlageinvestitionen zum Zeitpunkt der Produktion nachzuweisen sind. Die Bauinvestitionen nach Baufortschritt werden in den VGR anhand einer Modellrechnung ermittelt, die auf den Daten der Bauberichterstattung des Statistischen Bundesamtes zu Umsätzen und Arbeitsstunden der Bauunternehmen basiert.

21 Diese Modellrechnung basiert auf der Annahme, dass Zinszahlungen einmal jährlich im Nachhinein erfolgen. Somit werden die kassenmäßigen Zinsausgaben eines Quartals gleichmäßig auf dieses Quartal und die drei vorhergehenden Quartale verteilt.

22 Gegenläufige Effekte gibt es bei Rückkäufen am Sekundärmarkt aufgrund der gezahlten Agien.

## Versteigerungserlöse aus Mobilfunklizenzen

Bis 2017 wurden Versteigerungserlöse aus Mobilfunklizenzen in den VGR zum Zeitpunkt der Versteigerung als Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern gebucht. Damit gab es keinen saldenwirksamen Unterschied zwischen Finanzstatistiken und VGR. Entsprechend den von Eurostat im März 2017 veröffentlichten neuen Buchungsvorgaben sind nun Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen als Pachteinahmen verteilt über die Laufzeit der Frequenzen zu buchen. Die Versteigerung im Jahr 2015 wies die Besonderheit auf, dass die versteigerten Frequenzen teilweise noch für eine bestimmte Zeit anderweitig belegt und damit nicht unmittelbar nutzbar waren. Hier schreibt die Buchungsvorgabe von Eurostat vor, dass die Pachteinahmen erst ab dem Zeitpunkt zu buchen sind, ab dem die Lizenzen tatsächlich zur Nutzung verfügbar sind. [Tabelle 8](#) zeigt den Nachweis der Frequenzversteigerung von 2015 in Finanzstatistiken und VGR. Die Buchungsvorgaben von Eurostat gelten auch für die Versteigerungen der Jahre 2010 und 2000. Die Umsetzung in den VGR wird in der Generalrevision 2019 erfolgen. Insbesondere die Verteilung der Erlöse aus den UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 von rund 50 Milliarden Euro führt dann zu zusätzlichen Abweichungen zwischen Finanzstatistiken und VGR über die gesamte Laufzeit der Frequenzvergabe bis zum Jahr 2022.

**Tabelle 8**

**Buchung der Versteigerungserlöse aus Mobilfunklizenzen in 2015**

	2015	2016	2017	2018	2019 bis 2033 je Jahr
	Mill. EUR				
Buchung Finanzstatistiken = Verwaltungseinnahmen <sup>1</sup>	4 414	333	333	0	0
Buchung VGR = Pachteinahmen ab Verfügbarkeit der Frequenzen <sup>2</sup>	21	28	252	264	300
Differenz VGR – Finanzstatistiken	- 4 393	- 305	- 81	264	300

<sup>1</sup> Die Zahlung erfolgte teilweise in Raten verteilt über drei Jahre.

<sup>2</sup> Die Frequenzen werden sukzessive bis 2019 verfügbar.

## Weitere Beispiele

Die an die Europäische Union abzuführenden Eigenmittel sind in den Finanzstatistiken mit dem laut Bundeshaushalt im jeweiligen Jahr gezahlten Betrag enthalten. In den VGR wird dagegen der Betrag gebucht, der der

Europäischen Union laut dem letzten EU-Berichtigungs-haushalt für das jeweilige Jahr zusteht.

Nach den Buchungsvorgaben von Eurostat dürfen Mittel aus den Strukturfonds der Europäischen Union nicht zu einem Effekt auf den VGR-Finanzierungssaldo führen.<sup>123</sup> Daher werden in den VGR nicht die kassenmäßigen Einnahmen aus den Strukturfonds nachgewiesen, sondern die Einnahmen werden mit den aus EU-Mitteln finanzierten Ausgaben der jeweiligen Periode gleichgesetzt.

Militärische Waffensysteme sind Fahrzeuge und sonstige Ausrüstungen, beispielsweise Kriegsschiffe, Unterseeboote, Militärflugzeuge, Panzer, Raketenträger und Abschussgeräte. In den VGR sind die Investitionen in militärische Waffensysteme zum Zeitpunkt der Lieferung zu buchen (siehe ESVG 2010, Ziffer 20.191). Bei militärischen Großprojekten mit mehrjährigen Verträgen fallen Zahlungen und Lieferungen in der Regel nicht zusammen, sodass es zu Abweichungen zwischen Finanzstatistiken und VGR kommt.

Im Jahr 2017 wurde der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (Entsorgungsfonds) eingerichtet. Dieser Fonds ist als Extrahaushalt des Bundes dem Sektor Staat zugeordnet. Der Bund hat die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung von atomaren Abfällen übernommen. Im Gegenzug haben die Betreiber von Kernkraftwerken eine Einmalzahlung in Höhe von 24 Milliarden Euro in den Fonds geleistet. Der Betrag umfasst auch einen Risikoaufschlag, mit dem die Atomkonzerne von künftigen Nachzahlungen freigestellt sind, falls Kosten höher als erwartet anfallen. Es wird davon ausgegangen, dass die Einmalzahlung der vom Staat übernommenen finanziellen Verpflichtung entspricht, sodass das Reinvermögen der involvierten Einheiten zum Zeitpunkt der Einmalzahlung unberührt bleibt. Insofern ist nach den Buchungsvorgaben im Handbuch zu Defizit und Schuldenstand des Staates diese Einmalzahlung als finanzielle Transaktion (Vorauszahlung) zu buchen und entsprechend den angefallenen Ausgaben im Zeitablauf aufzulösen. Im Gegensatz dazu wird die Einmalzahlung von den Atomkonzernen in den Finanzstatistiken in voller Höhe als Einnahme im Jahr 2017 nachgewiesen. Dieser Unterschied ist deutlich erkennbar in Tabelle 5 und

eine wesentliche Ursache für den großen Unterschied zwischen den Finanzierungssalden im Jahr 2017.

### 3.4 Sonstige Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR

Die sonstigen Unterschiede setzen sich im Wesentlichen aus Abweichungen bei der Konsolidierung sowie bei unterschiedlichen Datenquellen und der unerklärten Restdifferenz zusammen. [↘ Tabelle 9](#)

**Tabelle 9**

#### Sonstige Unterschiede

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Konsolidierung	- 4 897	- 6 011	- 7 694	- 8 453
Datenquellen	- 125	1 194	1 293	- 853
Unerklärte Restdifferenz	- 36	- 295	- 1 001	- 988
Sonstige Unterschiede insgesamt	- 5 057	- 5 112	- 7 403	- 10 294

Differenz VGR – Finanzstatistiken.

#### Konsolidierung

Bei der Konsolidierung/Bereinigung von Zahlungen innerhalb des Staates sind die Verfahren in den Finanzstatistiken und den VGR unterschiedlich. Im Gegensatz zu den Finanzstatistiken werden in den VGR geleistete und empfangene Zahlungen der Höhe nach gleichgesetzt. In den Finanzstatistiken erfolgt die Bereinigung hingegen dadurch, dass bei den Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen die sogenannten Zahlungen von gleicher Ebene abgezogen werden. Diese werden weitgehend auf Basis der Einnahmeseite ermittelt. In den VGR erfolgt die Konsolidierung zwischen den Teilsektoren weitgehend ausgabeseitig, indem die Höhe der geleisteten Zahlungen an einen Teilsektor bei diesem als empfangene Zahlungen eingesetzt wird. Weitere Anpassungen erfolgen in den VGR zum Beispiel bei der Konsolidierung der Ausschüttungen von staatlichen Holdings.

#### Datenquellen

Zum Vergleich mit dem VGR-Finanzierungssaldo wird in der Regel der Saldo aus der vierteljährlichen Kassenstatistik der Finanzstatistiken herangezogen. Damit kann es Unterschiede aufgrund von Datenquellen geben, da in

23 Siehe ESVG 2010, Ziffern 20.294 ff., und Eurostat, 2016, Kapitel II.6: „Grants from and contributions to the EU Budget“.

den VGR-Rechnungen Jahreserhebungen berücksichtigt werden, sobald sie verfügbar sind.<sup>124</sup> Für einige Extrahaushalte werden in den VGR zudem ergänzende Angaben aus den Geschäftsberichten verwendet. Auch bei den Steuern können sich geringe Unterschiede zwischen den in den VGR als Ausgangspunkt verwendeten Kassenzahlen des Bundesministeriums der Finanzen und den Zahlen der Finanzstatistiken ergeben.

## Unerklärte Restdifferenz

Es gelingt derzeit nicht vollständig, die Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR aufzuschlüsseln, sodass eine unerklärte Restdifferenz verbleibt. Dies ist unter anderem dadurch begründet, dass die Überleitung zwischen den Finanzierungssalden gesondert im Nachhinein erstellt wird und nicht vollständig in das VGR-Rechensystem integriert ist.<sup>125</sup>

Die Höhe der unerklärten Restdifferenzen ist zu Recht ein wichtiger Qualitätsindikator für Eurostat. Das Statistische Bundesamt arbeitet daher kontinuierlich an einer weiteren Reduzierung der Restdifferenzen. Die Höhe und das Vorzeichen der unerklärten Restdifferenzen variieren im Betrachtungszeitraum der letzten vier Jahre zwischen den Teilsektoren. [↪ Tabelle 10](#)

**Tabelle 10**

### Unerklärte Restdifferenz nach Teilsektoren

	2014	2015	2016	2017
	Mill. EUR			
Bund	- 311	- 247	- 291	235
Länder	- 29	- 194	- 486	- 443
Gemeinden	385	77	- 250	- 533
Sozialversicherung	- 82	69	25	- 247
Unerklärte Restdifferenz insgesamt	- 36	- 295	- 1 001	- 988

Differenz VGR – Finanzstatistiken.

## 4

### Zusammenfassung und Ausblick

Die Unterschiede zwischen den Finanzierungssalden in Finanzstatistiken und VGR lassen sich im Wesentlichen durch Unterschiede bei der Staatsabgrenzung, bei der Saldenwirksamkeit von Transaktionen und beim Buchungszeitpunkt erklären. Die Unterschiede zwischen den Finanzierungssalden gehen nicht systematisch in eine Richtung, sondern bestehen aus vielen gegenläufigen Effekten. Große Unterschiede entstehen in der Regel aufgrund von Einzelfällen, im Jahr 2017 zum Beispiel bei den Zahlungen an den nuklearen Entsorgungsfonds. Die Darstellung der Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR ist in den letzten Jahren kleinteiliger geworden, insbesondere auch aufgrund der stärker detaillierten Buchungsvorgaben und Kontrollen von Eurostat zum Sektor Staat in den VGR.

In regelmäßigen Abständen wird das Handbuch zum Defizit und Schuldenstand des Staates bei Eurostat überarbeitet. Aus neuen Regelungen und Buchungsvorgaben können sich weitere Unterschiede zwischen Finanzstatistiken und VGR ergeben. Derzeit wird in den Gremien des Stabilitätsrates die Ausgestaltung für das Überwachungsverfahren der ab 2020 geltenden Schuldenbremse in den Ländern diskutiert. Auch für diese Fragestellung ist die unterschiedliche Abgrenzung des Finanzierungssaldos in Finanzstatistiken und VGR relevant. [!!!](#)

24 Dies betrifft die Jahreserhebungen bei der Sozialversicherung, bei den Einrichtungen für Forschung und Entwicklung, bei den ausgliederten Hochschulen und bei den kaufmännisch buchenden Extrahaushalten (Jahresabschlussstatistik).

25 Derzeit wird ein neues datenbankbasiertes Rechensystem aufgebaut, mit dem auch die Überleitung zwischen den Finanzierungssalden verstärkt automatisiert werden soll.

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Braakmann, Albert/Forster, Thomas. *Statistik der Staatsfinanzen in der EU*. In: Gatzert, Werner/Schweisfurth, Tilmann (Herausgeber). *Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis – Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*. Band 231. 2015, Seite 193 ff.

Deutsche Bundesbank. *Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland*. In: Monatsbericht April 2018. Seite 59 ff. [Zugriff am 1. November 2018]. Verfügbar unter: [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)

Europäische Investitionsbank (EIB). *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*. 1. Ausgabe. Luxemburg 2016. Verfügbar unter: <http://www.eib.org>

Europäische Investitionsbank (EIB). *A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts*. 1. Ausgabe. Luxemburg 2018. Verfügbar unter: <http://www.eib.org>

Eurostat. *Advice to EU Member States: Treatment of repurchase and subsequent resale transactions of Federal bonds at a premium/ discount*. Luxemburg, 21. März 2018. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Beratung der Mitgliedstaaten*. [Zugriff am 1. November 2018]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *EDP Notification Tables*. Stand Oktober 2018. [Zugriff am 1. November 2018]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Guidance Note: Mobile phone licences, exploration rights and other licences*. Luxemburg, 27. März 2017. 2017a. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Guidance Note: The recording of energy performance contracts in government accounts*. Luxemburg, 19. September 2017. 2017b. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Manual on Government Deficit and Debt*. 6. Ausgabe. Luxemburg 2016. [Zugriff am 30. Oktober 2018]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Schmidt, Pascal/Heil, Nora/Schmidt, Daniel/Kaiser, Julia. *Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2017, Seite 35 ff.

Rückner, Christine. *Integration in den Finanz- und Personalstatistiken*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 11/2011, Seite 1104 ff.

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 2 Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1. Vierteljahr 2018*. Wiesbaden 2018a. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 18 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2 Inlandsproduktberechnung Vierteljahresergebnisse – 2. Vierteljahr 2018*. Wiesbaden 2018b. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

---

**Herausgeber**

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

---

**Schriftleitung**

Dr. Sabine Bechtold

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

---

**Ihr Kontakt zu uns**

[www.destatis.de/kontakt](http://www.destatis.de/kontakt)

---

**Erscheinungsfolge**

zweimonatlich, erschienen im Dezember 2018

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter [www.destatis.de/publikationen](http://www.destatis.de/publikationen)

---

**Print**

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-18006-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1073-0

---

**Download (PDF)**

Artikelnummer: 1010200-18006-4, ISSN 1619-2907

---

**Vertriebspartner**

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

[destatis@ibro.de](mailto:destatis@ibro.de)

---

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.