

# Finanzvermögen der öffentlichen Hand

## Ergebnisse der amtlichen Statistik



Von Dr. Christoph Wonke

Die amtliche Statistik erfasst regelmäßig das Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieses betrug in Rheinland-Pfalz 2015 rund 12,4 Milliarden Euro. Die größten Anteile entfallen beim Land auf sonstige Forderungen und bei den Kommunen auf Anteilsrechte. Im Ländervergleich fällt das Finanzvermögen sowohl für das Land als auch für die Kommunen eher unterdurchschnittlich aus. Die amtliche Statistik kann bestenfalls erste Hinweise liefern, ob und inwieweit Finanzvermögen zur Reduzierung der Schulden einsetzbar wäre.

### Bestandteile der Erhebung zum Finanzvermögen

Die öffentliche Hand darf in Deutschland zur Finanzierung ihrer Ausgaben auch Schulden aufnehmen. Andererseits kann sie entstehende Deckungslücken auch durch den Einsatz von Vermögen schließen. Als nutzbares Vermögen kommen hierfür prinzipiell das Sachvermögen (z. B. Grundstücke; Gebäude) sowie das Finanzvermögen (z. B. Aktien) in Betracht.

Die amtliche Statistik erfasst jährlich das Finanzvermögen der öffentlichen Hand. Hierfür werden in einer Stichtagserhebung zum 31. Dezember des jeweiligen Bezugsjahres unterschiedliche Positionen des Finanzvermögens bei den Kommunen, den Ländern und dem Bund erhoben.

Erhebungsprogramm umfasst fünf Bereiche

Das Erhebungsprogramm gliedert sich im Wesentlichen in fünf Teilbereiche:

1. Bargeld und Einlagen
2. Wertpapiere (ohne Anteilsrechte) und Finanzderivate

3. Anteilsrechte
4. Ausleihungen
5. Sonstige Forderungen (Ansprüche)

Unter Bargeld werden alle Banknoten und Münzen verstanden, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Bei Einlagen handelt es sich einerseits um die klassischen Sichteinlagen bei Banken und Kreditinstituten. Sie sind sofort in Bargeld umtauschbar oder durch Verfügungen, wie z. B. Überweisungen, jederzeit übertragbar (u. a. Girokonten). Die amtliche Statistik erfasst jedoch auch diejenigen Einlagen, bei denen die Umwandlung in Bargeld oder die Übertragung nicht jederzeit möglich ist (beispielsweise Termineinlagen, Sparguthaben).

Bargeld und Einlagen

Bei den Wertpapieren unterscheidet die Statistik zwischen Wertpapieren ohne Anteilsrechte und Wertpapieren mit Anteilsrechten. Die Wertpapiere ohne Anteilsrechte setzen sich aus Geldmarktpapieren und den Kapitalmarktpapieren zusammen. Sie garantieren der Besitzerin bzw. dem Besitz-

Wertpapiere

zer ein vertraglich festgelegtes regelmäßiges Zinseinkommen sowie die Rückzahlung des überlassenen Kapitalbetrags (z. B. Inhaberschuldverschreibungen).

**Anteilsrechte** Davon abzugrenzen sind die Wertpapiere mit Anteilsrechten. Sie verbriefen Eigentumsrechte an Unternehmen und Einrichtungen. Hierzu gehören beispielsweise (börsennotierte) Aktien. Zu der Kategorie „Anteilsrechte“ zählt die amtliche Statistik jedoch prinzipiell auch alle anderen Beteiligungen an Unternehmen (z. B. Geschäftsanteile an einer GmbH).

**Ausleihungen** Tritt die öffentliche Hand als Kreditgeber auf und nutzt sie dabei lediglich nicht begebare Titel oder verzichtet sie sogar völlig auf eine Verbriefung, so spricht die amtliche Statistik von „Ausleihungen“. Das ist beispielsweise dann gegeben, wenn die öffentliche Hand als Kreditgeber im Wohnungsbau fungiert.

**Sonstige Forderungen** Alle verbleibenden Forderungen, die sich nicht in die oben genannten Kategorien einordnen lassen, werden als „sonstige Forderungen“ erfasst. Sie entstehen, wenn eine Transaktion und die damit verbundene Zahlung zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfinden. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Kommune für eine vertraglich vereinbarte Leistung bereits Anzahlungen geleistet hat und die betreffende Leistung jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt für die Kommune erbracht wird. Ein wesentlicher Bestandteil sind erfahrungsgemäß aber auch ausstehende Steuerforderungen der Finanzbehörden.

**Amtliche Statistik erfasst Kernhaushalte und Extrahaushalte** Die öffentliche Hand darf ihre Aufgaben im Rahmen der eigenen Verwaltung erbringen. Hierzu gehören die klassischen Behörden wie beispielsweise Ministerien, Landesämter und Gemeindeverwaltungen. Sie werden in ihrer Gesamtheit in der Finanzstatistik als „Kernhaushalt“ bezeichnet. Die öffentliche

Hand kann zusätzlich auch Einheiten nutzen, die zwar außerhalb des Kernhaushalts liegen, jedoch durch die öffentliche Hand kontrolliert werden (i. d. R. aufgrund von dementsprechenden Stimmrechts- oder Nennkapitalanteilen). Man spricht dann von „Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)“ der öffentlichen Hand. Weisen diese eine besonders starke Nähe zur öffentlichen Hand auf (Maßstab: geringer Eigenfinanzierungsgrad; hohe Umsätze mit öffentlicher Hand), so werden sie als Extrahaushalte bezeichnet. Die amtliche Statistik erfasst sowohl bei den Kernhaushalten als auch bei den Extrahaushalten das Finanzvermögen. Die Kombination aus Kernhaushalten und Extrahaushalten wird in der amtlichen Statistik als Gesamthaushalt bezeichnet.

### Ergebnisse unterscheiden sich je nach Auswertungsvariante

Das Finanzvermögen des Gesamthaushalts der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände betrug im Jahr 2015 rund 11,7 Milliarden Euro. Für die Landesebene wurden rund 36,8 Milliarden Euro registriert.

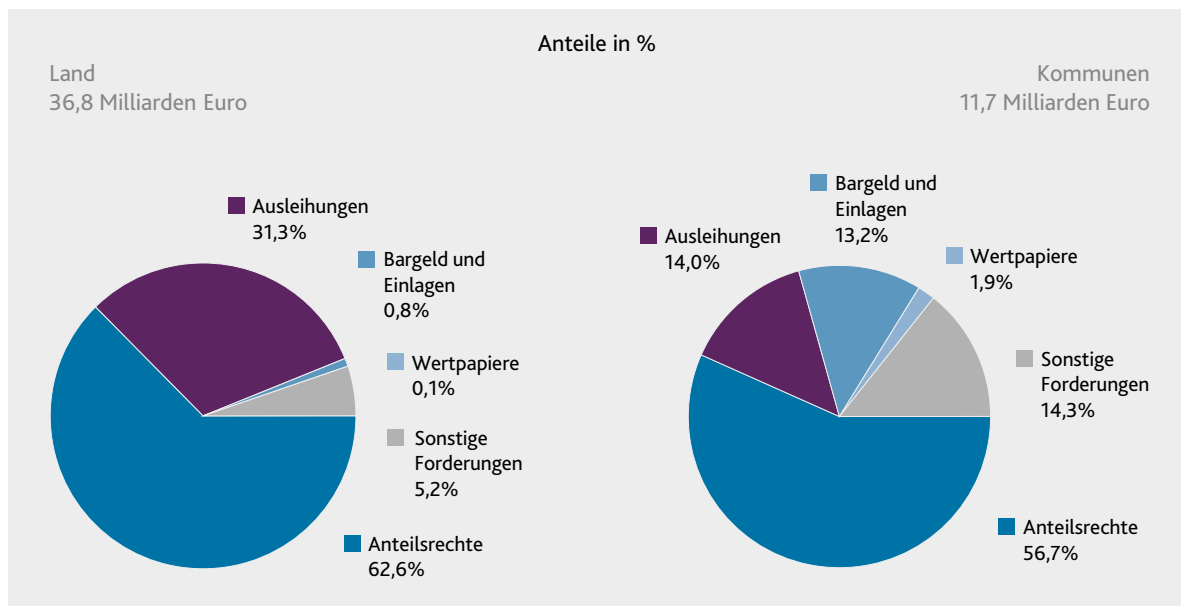
Sowohl beim Land als auch bei den Kommunen machten die Anteilsrechte den höchsten Anteil am Finanzvermögen aus. Er betrug beim Land 63 Prozent (23,1 Milliarden Euro) und bei den Kommunen 57 Prozent (6,6 Milliarden Euro).

Auffällig ist, dass bei den Kommunen die Anteile der Ausleihungen (14 Prozent bzw. 1,6 Milliarden Euro), der sonstigen Forderungen (14 Prozent bzw. 1,7 Milliarden Euro) sowie Bargeld und Einlagen (13 Prozent bzw. 1,5 Milliarden Euro) relativ ähnlich ausfallen. Beim Land spielen die Ausleihungen mit 31 Prozent (11,5 Milliarden Euro) eine wesentlich größere

Anteilsrechte haben höchsten Anteil am Finanzvermögen

## G 1

## Finanzvermögen des Landes und der Kommunen 2015 (Auswertungsvariante 1)



Rolle. Die sonstigen Forderungen (5,2 Prozent bzw. 1,9 Milliarden Euro) sowie Bargeld und Einlagen (0,8 Prozent bzw. 0,3 Milliarden Euro) fallen hingegen deutlich kleiner aus.

Geringste Bedeutung haben Wertpapiere und Finanzderivate

Wertpapiere und Finanzderivate sind sowohl beim Land (0,1 Prozent bzw. 31 Millionen Euro) als auch bei den Kommunen (1,9 Prozent bzw. 219 Millionen Euro) der Höhe nach eher von geringer Bedeutung.

Einschränkung durch Verflechtungen

Prinzipiell muss dieses Ergebnis aufgrund diverser Verflechtungen, die innerhalb der öffentlichen Hand existieren, stark relativiert werden: Finanzvermögen kann nach dieser ersten Auswertungsvariante nämlich in einem beträchtlichen Umfang aufgrund von Besitz- und Finanzbeziehungen entstehen, die sich ausschließlich innerhalb der öffentlichen Hand abspielen. Derartige Beziehungen bestehen beispielsweise, wenn die öffentliche Hand einem eigenen Unternehmen einen Kredit (Ausleihung) gewährt.

Demnach erscheint es sinnvoll, eine zweite Auswertungsvariante zu nutzen. Bei dieser

wird möglichst nur noch das Finanzvermögen berücksichtigt, das nicht durch Querbeziehungen innerhalb der öffentlichen Hand entstanden ist (siehe Übersicht 1).

Nach dieser zweiten Auswertungsvariante beträgt das Finanzvermögen des Landes nur noch 3,8 Milliarden Euro; das der Kommunen 8,6 Milliarden Euro.

Zweite Auswertungsvariante vermindert Ergebnis deutlich

Den größten Anteil am Finanzvermögen des Landes machen nun nicht mehr die Anteilsrechte und Ausleihen aus, sondern die sonstigen Forderungen mit rund 50 Prozent (1,9 Milliarden Euro). Die Anteilsrechte betragen rund 1,2 Milliarden Euro (30 Prozent). Mit deutlichem Abstand folgen auf Platz drei und vier die Ausleihungen (elf Prozent bzw. 400 Millionen Euro) sowie das Bargeld bzw. die Einlagen (8,1 Prozent bzw. 300 Millionen Euro). Mit einem Volumen von insgesamt lediglich 30 Millionen Euro stellen die Wertpapiere (ohne Anteilsrechte) bzw. die Finanzderivate das Schlusslicht unter den Vermögensarten des Landes dar (0,8 Prozent).

## Ü 1

## Auswertungsvarianten

| Merkmal  | Variante 1   | Variante 2   |
|--|--|--|
| 1. Bargeld und Einlagen                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bargeld</li> <li>■ Sichteinlagen</li> <li>■ sonstige Einlagen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bargeld</li> <li>■ Sichteinlagen</li> <li>■ sonstige Einlagen</li> </ul>  |
| 2. Wertpapiere (ohne Anteilsrechte) und Finanzderivate | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Geldmarktpapiere beim öffentlichen Bereich</li> <li>■ Geldmarktpapiere beim nicht-öffentlichen Bereich</li> <li>■ Kapitalmarktpapiere beim öffentlichen Bereich</li> <li>■ Kapitalmarktpapiere beim nicht-öffentlichen Bereich</li> <li>■ Finanzderivate</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Geldmarktpapiere beim öffentlichen Bereich</li> <li>■ Geldmarktpapiere beim nicht-öffentlichen Bereich</li> <li>■ Kapitalmarktpapiere beim öffentlichen Bereich</li> <li>■ Kapitalmarktpapiere beim nicht-öffentlichen Bereich</li> <li>■ Finanzderivate</li> </ul> |
| 3. Anteilsrechte                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ börsennotierte Aktien</li> <li>■ nichtbörsennotierte Aktien (einschließlich Anteilsrechte an Extrahaushalten)</li> <li>■ sonstige Anteilsrechte (einschließlich Anteilsrechte an Extrahaushalten)</li> <li>■ Investmentzertifikate</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ börsennotierte Aktien</li> <li>■ nichtbörsennotierte Aktien (einschließlich Anteilsrechte an Extrahaushalten)</li> <li>■ sonstige Anteilsrechte (einschließlich Anteilsrechte an Extrahaushalten)</li> <li>■ Investmentzertifikate</li> </ul>                       |
| 4. Ausleihungen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ausleihungen an öffentlichen Bereich (u. a. Bund/Land/Kommunen)</li> <li>■ Ausleihung an nicht-öffentlichen Bereich (u. a. Kreditinstitute, Genossenschaften)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ausleihungen an öffentlichen Bereich (u. a. Bund/Land/Kommunen)</li> <li>■ Ausleihung an nicht-öffentlichen Bereich (u. a. Kreditinstitute, Genossenschaften)</li> </ul>  |
| 5. sonstige Forderungen (Ansprüche)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ öffentlich-rechtliche Forderungen (u. a. Steuern, Gebühren)</li> <li>■ privatrechtliche Forderungen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ öffentlich-rechtliche Forderungen (u. a. Steuern, Gebühren)</li> <li>■ privatrechtliche Forderungen</li> </ul>  |
| 1.–5. Auswertungskreis                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kernhaushalte (u. a. Ministerien, Behörden)</li> <li>■ Extrahaushalte (u. a. Landesbetriebe, Eigenbetriebe, Versorgungsfonds)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kernhaushalte (u. a. Ministerien, Behörden)</li> <li>■ Extrahaushalte (u. a. Landesbetriebe, Eigenbetriebe, Versorgungsfonds)</li> </ul>  |

Bei den Kommunen setzt sich das Finanzvermögen auch bei dieser zweiten Auswertungsvariante zum größten Teil aus Anteilsrechten zusammen (59 Prozent bzw. 5,1 Milliarden Euro). Die sonstigen Forderungen (20 Prozent bzw. 1,7 Milliarden Euro) sowie Bargeld und Sichteinlagen (18 Prozent bzw. 1,5 Milliarden Euro) belegen die folgenden Plätze. Wertpapieren (ohne Anteilsrechte) und Finanzderivaten (2,6 Prozent bzw. 220 Millionen Euro) kommen ebenso wie Ausleihungen (0,6 Prozent bzw. 50 Millionen Euro) eher eine untergeordnete Bedeutung zu.

### Kann das Finanzvermögen zur Schuldentilgung eingesetzt werden?

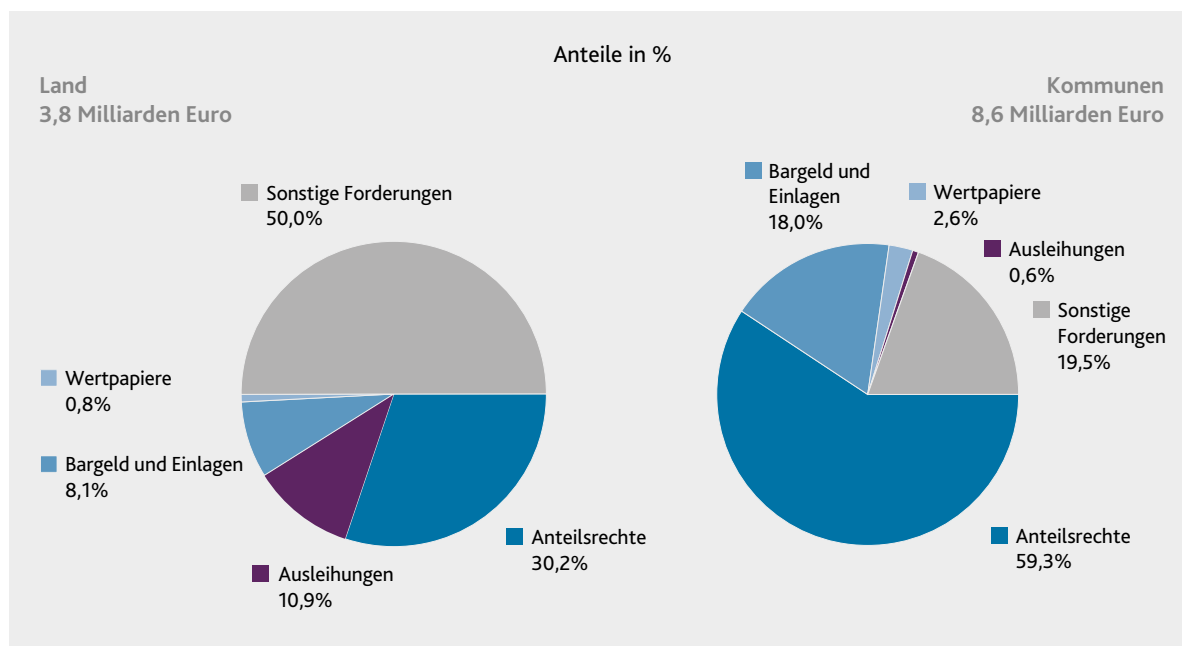
Das Land Rheinland-Pfalz ist verschuldet. Die Schulden des Landes beliefen sich 2015

auf rund 33 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, inwieweit das Finanzvermögen als entlastendes Element einsetzbar wäre. Die amtliche Statistik kann hierzu allerdings bestenfalls erste Ansatzpunkte aufzeigen:

Beim Land besteht das statistisch erfasste Finanzvermögen zum größten Teil aus sonstigen Forderungen (1,9 Milliarden Euro). Davon betreffen rund 1,4 Milliarden Euro ausstehende Zahlungen aus Besitz- und Verkehrssteuern. Hierin sind insbesondere Forderungen aus der Einkommensteuer enthalten. Prinzipiell können die ausstehenden Forderungen durch einseitigen Verzug des Steuerschuldigen entstanden sein und bereits Vollstreckungsmaßnahmen aufseiten der Steuerbehörden ausgelöst haben. Sie kön-

Schulden belaufen sich auf 33 Milliarden Euro

Sonstige Forderungen bestehen zum großen Teil aus ausstehenden Besitz- und Verkehrssteuern



nen jedoch auch im Einvernehmen mit den Steuerbehörden (z. B. durch Stundung oder Aussetzung) entstehen. Die amtliche Statistik erfasst die genauere Zusammensetzung der sonstigen Forderungen jedoch nicht. Die Zusammensetzung wird zwar regelmäßig vom Bundesfinanzministerium detailliert erhoben, jedoch aktuell nicht mehr entsprechend veröffentlicht. Daher muss in diesem Beitrag offen bleiben, in welchem Umfang in den sonstigen Forderungen kurzfristig vollstreckbare, d. h. monetarisierbare Forderungen enthalten sind, die für eine Reduzierung der Schuldenlast des Landes einsetzbar wären.

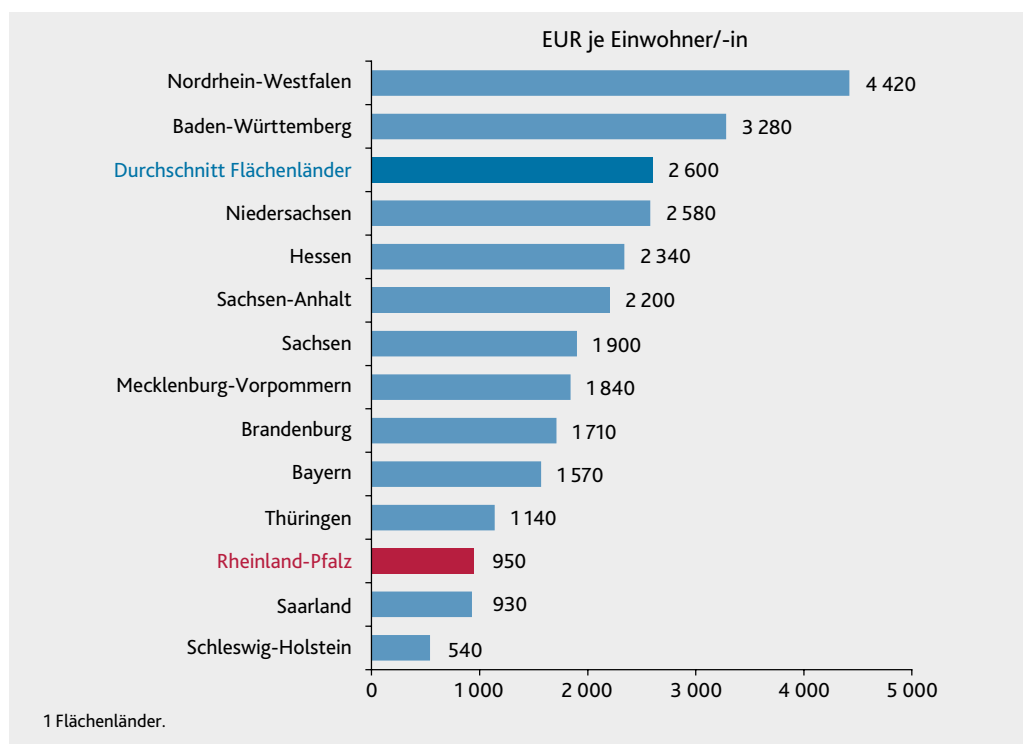
Die zweithöchste Position nehmen beim Land die Anteilsrechte mit rund 1,2 Milliarden Euro ein. Die genauere Analyse der statistischen Daten zeigt, dass große Teile des Finanzvermögens des Landes handelstechnisch nicht ohne Weiteres veräußerbar sind: Das Finanzvermögen besteht nahezu ausschließlich aus sonstigen (nicht börsennotierten) Anteilsrechten. Aufgrund der in Auswertungsvariante 2 vor-

genommenen Abgrenzung sind hierin keine Anteilsrechte an (eigenen) Extrahaushalten des Landes enthalten. Im Umkehrschluss muss es sich daher um sonstige Anteilsrechte an Fonds, Einrichtungen und Unternehmen handeln, die nach dem Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) nicht im engeren Sinn dem Land zuzurechnen sind. Stattdessen sind es Einheiten, die entweder nur im weiteren Sinn zur öffentlichen Hand gehören oder bei denen sogar nur eine Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand vorliegt. Warum das Land an diesen Einheiten dennoch Anteilsrechte hält und diese nicht monetarisiert, erfasst die amtliche Statistik nicht.

Die dritthöchste Vermögensposition des Landes besteht aus Ausleihungen (rund 400 Millionen Euro). Die gesamten Ausleihungen des Landes betreffen den „sonstigen inländischen Bereich“. Dazu gehören beispielsweise alle inländischen Unternehmen, die nicht öffentliche Unternehmen oder Kre-

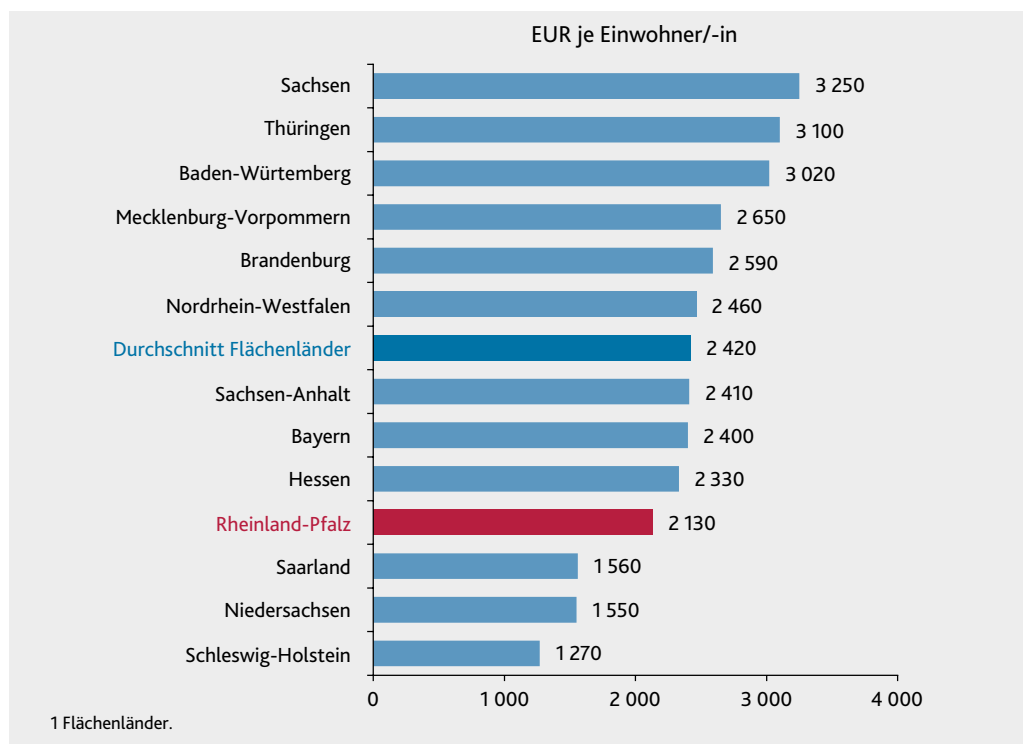
G 3

### Finanzvermögen der Länder 2015 nach ausgewählten Bundesländern<sup>1</sup> (Auswertungsvariante 2)



G 4

### Finanzvermögen der Kommunen 2015 nach ausgewählten Bundesländern<sup>1</sup> (Auswertungsvariante 2)



ditinstitute sind. Zudem betrifft ein beträchtlicher Anteil der Ausleihungen den Bereich des Wohnungsbaus. Die Finanzstatistik untergliedert bei den Ausleihungen jedoch nicht nach Wirtschaftsbereichen. Sie kann aufgrund der erfassten Merkmale insofern keine genaueren Hinweise darauf geben, inwieweit Ausleihungen dauerhaft reduzierbar wären.

Bargeld und Einlagen werden für tägliche Ausgaben benötigt

Letztlich besteht das Finanzvermögen des Landes zu 8,1 Prozent bzw. rund 300 Millionen Euro aus Bargeld und Einlagen. Darunter befinden sich 230 Millionen Euro in Sichteinlagen. Diese sind aufgrund ihrer schnellen Verfügbarkeit theoretisch gesehen zur Reduzierung der Schulden nutzbar. Andererseits benötigen das Land und seine Extrahaushalte auch Geldbestände, um die täglichen Ausgaben bestreiten zu können. So betrug das Gesamtvolumen der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2015 insgesamt

rund 16 Milliarden Euro. Daran gemessen ist das Volumen der Einlagen eher klein. Einen Hinweis zur Bewertung gibt ein Vergleich der Bundesländer (siehe G 7).

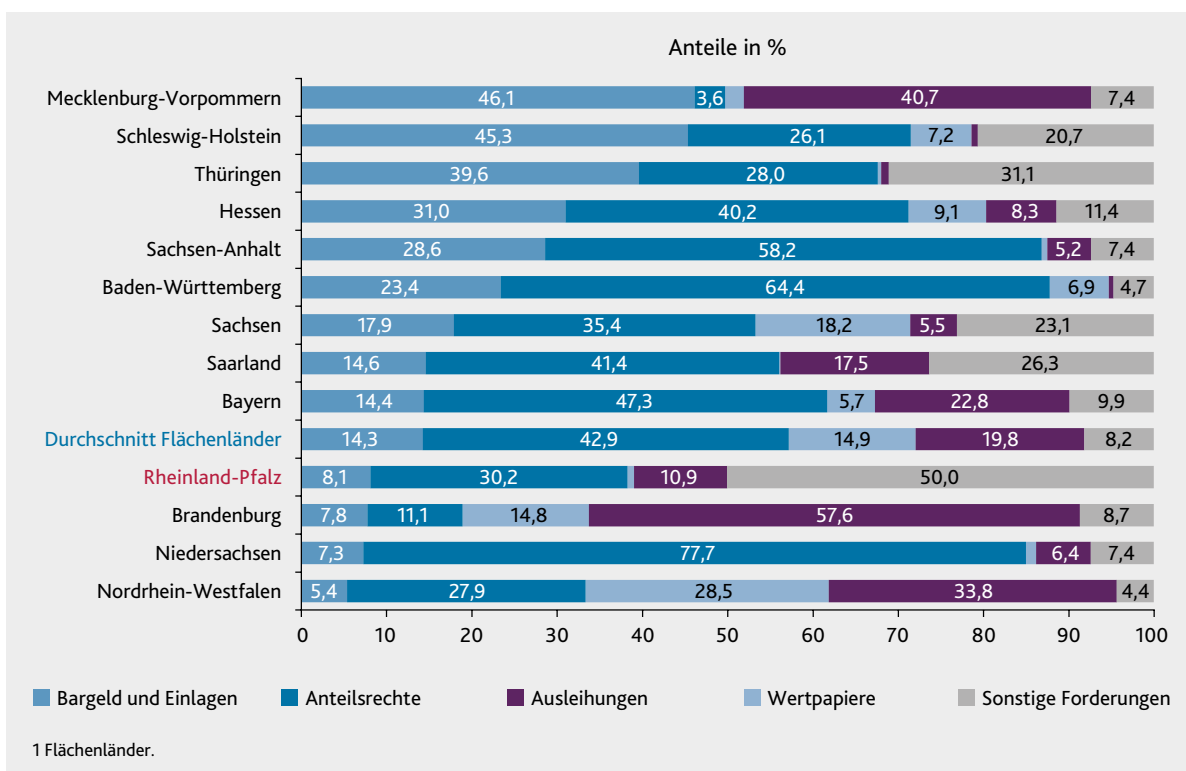
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die amtliche Statistik mithilfe der erfassten Merkmale nicht zweifelsfrei aufzeigen kann, inwieweit das Finanzvermögen zur Reduzierung der Schuldenlast einsetzbar ist. Die Statistik zeigt lediglich die Größenordnungen und die Arten des bestehenden Finanzvermögens.

### Bundesvergleich zeigt deutliche Unterschiede

Die Finanzvermögenstatistik wird bundesweit erhoben. Aufgrund der oben genannten Thematik ist es sinnvoll, auch hier lediglich das Finanzvermögen gemäß der Auswertungsvariante 2 zu betrachten.

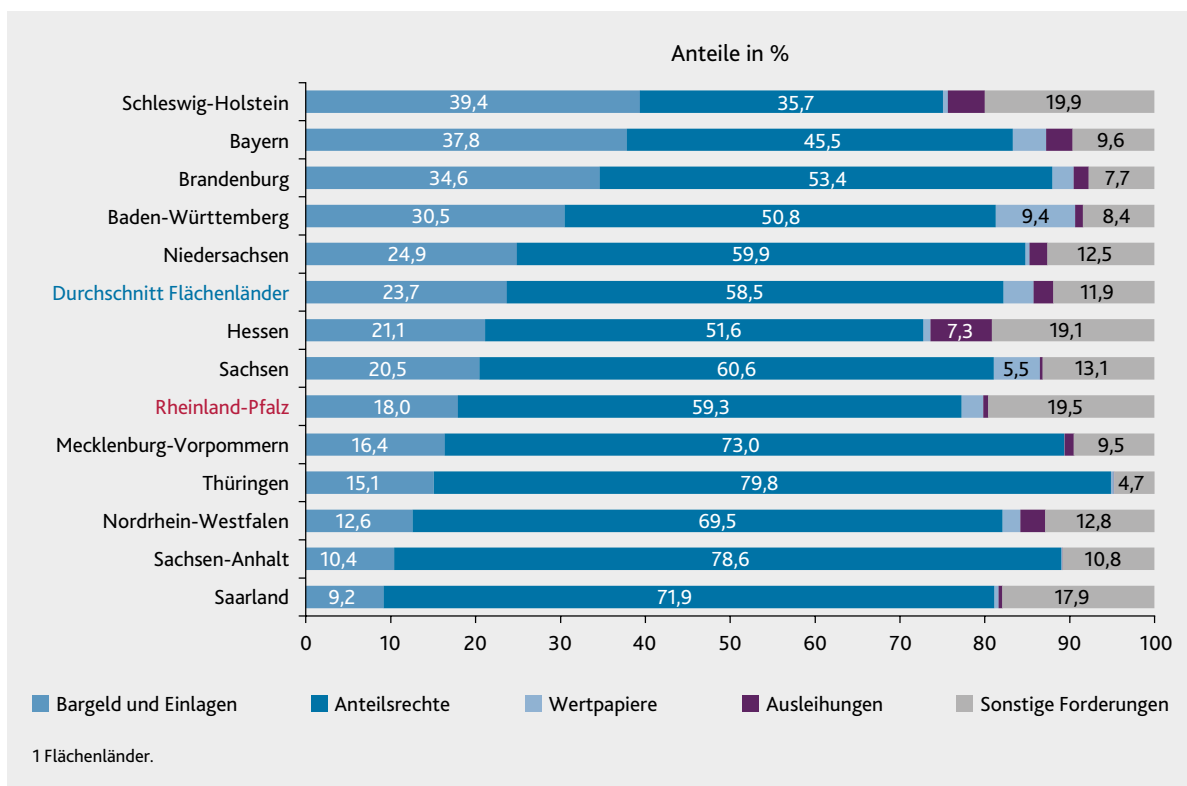
G 5

#### Zusammensetzung des Finanzvermögens der Länder 2015 nach ausgewählten Bundesländern<sup>1</sup> (Auswertungsvariante 2)



G 6

### Zusammensetzung des Finanzvermögens der Kommunen 2015 nach ausgewählten Bundesländern<sup>1</sup> (Auswertungsvariante 2)



Als Vergleichsmaßstab sollen zudem nicht die absoluten Werte, sondern Relationen zur Anzahl der Einwohnerinnen bzw. Einwohner der Bundesländer dienen. Für einen Vergleich mit Rheinland-Pfalz werden dabei nur die Flächenländer betrachtet.

In den Flächenländern weisen die Länder und Kommunen insgesamt ein durchschnittliches Finanzvermögen von rund 5 020 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner auf. Davon entfallen 2 600 Euro auf die Länder und 2 420 Euro auf die Kommunen.

Unterdurchschnittliches Finanzvermögen pro Kopf

Das Finanzvermögen des Landes Rheinland-Pfalz liegt mit 950 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 2 600 Euro. Rheinland-Pfalz belegt damit im Länderranking den drittletzten Platz. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Kommunen.

Auch hier liegt Rheinland-Pfalz mit 2 130 EUR pro Kopf unter dem Durchschnittswert der Flächenländer (2 420 EUR) und belegt den viertletzten Rang.

Bei der Betrachtung der Zusammensetzung des Finanzvermögens, ergibt sich auf Ebene der Flächenländer ein heterogenes Bild. Während beispielsweise in Schleswig-Holstein das Bargeld und die Einlagen fast die Hälfte des gesamten Finanzvermögens des Landes ausmachen, kommen selbige in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene lediglich auf einen Anteil von rund fünf Prozent.

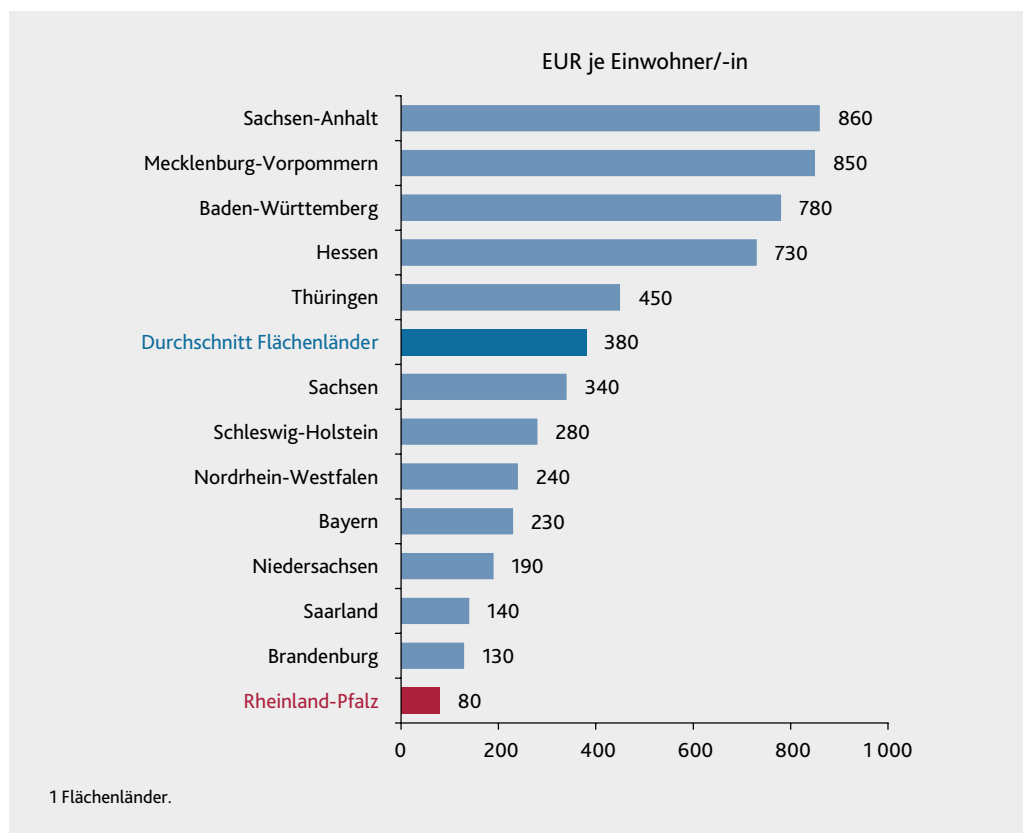
Zusammensetzung des Finanzvermögens weicht stark voneinander ab

Ein etwas gleichmäßigeres Bild ergibt die Analyse der Anteile auf Ebene der Kommunen. In nahezu allen Flächenländern besteht das Finanzvermögen hauptsächlich aus Anteilsrechten.



G 7

### Bargeld und Sichteinlagen der Länder 2015 nach ausgewählten Bundesländern<sup>1</sup> (Auswertungsvariante 2)



Häufig stellen Bargeld und Einlagen die zweitgrößte Vermögensposition dar.

Unter dem Aspekt „Nutzbarkeit“ wurde bereits das Finanzvermögen des Landes Rheinland-Pfalz in Form des Bargeldes und der Einlagen angesprochen. Aus der Einzelbetrachtung des Landes lassen sich nur sehr schwer Rückschlüsse ziehen. Einen besseren Hinweis gibt der Vergleich mit den anderen Flächenländern:

Die Flächenländer wiesen 2015 im Durchschnitt ein Finanzvermögen in Form von

Bargeld und Einlagen in Höhe von 380 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner auf. Spitzenreiter auf Landesebene war Sachsen-Anhalt mit rund 860 Euro pro Kopf. Rheinland-Pfalz liegt deutlich unter dem Durchschnittswert und kommt mit lediglich 80 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner im Länderranking auf den letzten Platz.

Dr. Christoph Wonke leitet das Referat „Finanzen“.