

## Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland

*Im Maastricht-Vertrag wurden das staatliche Defizit und der staatliche (Brutto-)Schuldenstand als zentrale Anknüpfungspunkte der europäischen Fiskalregeln bestimmt. Als reguläre Obergrenzen sind 3% und 60% des Bruttoinlandsprodukts festgelegt. In Deutschland ermittelt das Statistische Bundesamt das „Maastricht-Defizit“ und die Bundesbank den „Maastricht-Schuldenstand“.*

*Die Maastricht-Schulden umfassen Kredite, begebene Schuldverschreibungen und empfangene Einlagen sowie die Verbindlichkeiten aus dem Münzumsatz. Zum Zwecke der europäischen Vergleichbarkeit wird als einheitliche statistische Ermittlungsgrundlage das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen verwendet. Die geforderten Angaben stammen in Deutschland aus sehr unterschiedlichen Rechnungssystemen. So sind etwa nicht nur Kernhaushalte, sondern auch ausgegliederte Einheiten einzubeziehen. Für die Rechnungslegung der Gemeinden gelten landesspezifische Regeln, die teilweise ein Wahlrecht zwischen einem doppelten und einem kameralen Buchführungssystem einräumen. Zur Ermittlung des Maastricht-Schuldenstands müssen zudem Zu- und Umsetzungen gegenüber den Ausgangsdaten der nationalen Finanzstatistiken vorgenommen und dabei auf etliche andere Datenquellen, Sondererhebungen und Modellrechnungen zurückgegriffen werden.*

*Auf der europäischen Ebene wurden in den vergangenen Jahren deutlich höhere Anforderungen an Umfang und Qualität der zu meldenden Statistiken vereinbart und die Überwachung durch Eurostat ausgeweitet. Dies stellt auch Deutschland vor zunehmende Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund wäre ein gesamtstaatlich stärker harmonisiertes Rechnungswesen, das Einnahmen- und Ausgabenströme mit Bilanzbeständen in integrierter Weise abbildet, ein naheliegendes Ziel. Zumindest sind aber die bestehenden Rechnungslegungssysteme so anzupassen, dass der europäische und internationale Datenbedarf erfüllt werden kann.*

*Zum Maastricht-Schuldenstand liegen für Deutschland Ergebnisse ab dem Jahr 1991 vor. Die Schuldenquote nahm, getrieben insbesondere durch Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, von 39% auf 81% im Jahr 2010 zu. Dabei spielten auch die Stützung der Finanzmärkte mit der Übernahme von Bankenportfolios durch staatliche Bad Banks und später auch die Hilfskredite an andere Mitgliedstaaten des Euroraums eine Rolle. In den letzten Jahren konnte die Schuldenquote aufgrund der sehr günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und guten Haushaltslage sowie des Portfolio-Abbaus bei den Bad Banks deutlich zurückgeführt werden. Ende 2017 lag sie bei 64,1%, und der Schuldenstand betrug 2,09 Billionen €. Es zeichnet sich ab, dass Deutschland die 60%-Grenze spätestens im kommenden Jahr wieder unterschreiten wird.*

## Die Maastricht-Kriterien als Eckpfeiler der europäischen Fiskalregeln

*Solide Staatsfinanzen  
Eckpfeiler der  
Europäischen  
Währungsunion*

Solide Staatsfinanzen sind eine wesentliche Grundlage für eine stabilitätsorientierte Währungsunion. Deswegen haben sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem Maastricht-Vertrag Fiskalregeln gegeben und diese im weiteren Verlauf durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzt. Der Maastricht-Vertrag legt für den Gesamtstaat Referenzwerte für das Defizit in Höhe von 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und den Schuldenstand in Höhe von 60% des BIP fest (Maastricht-Kriterien). Diese sollen im Regelfall nicht überschritten werden.<sup>1)</sup> Die Kennzahlen (und umfassende ergänzende Daten) sind von den Mitgliedstaaten nach europaweit einheitlichen Regeln zu ermitteln und zweimal jährlich an die europäische Statistikbehörde Eurostat zu melden. Diese überprüft sie, macht gegebenenfalls Vorbehalte geltend und kann Anpassungen einfordern oder selbst vornehmen. Insbesondere nachdem es in Griechenland zu folgenreichen Fehlmeldungen gekommen war, wurden die statistischen Meldepflichten und die Kontrollen erheblich ausgeweitet. Zudem wurden konkrete Anforderungen an die staatlichen Rechnungswesen gestellt, die den Statistiken zugrunde liegen, sowie Sanktionsmöglichkeiten für Täuschungsversuche und grob fahrlässige Fehlmeldungen eingeräumt. Sanktionen kann der Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission verhängen.<sup>2)</sup> Schließlich rückte im fiskalischen Regelwerk (Stabilitäts- und Wachstumspakt) auch das Schuldenstandskriterium stärker in den Fokus und wurde konkretisiert.

*Methodik sowie  
Ermittlung und  
Entwicklung in  
Deutschland*

In Deutschland ist die Bundesbank für die Ermittlung des Maastricht-Schuldenstands und das Statistische Bundesamt für die Berechnung des Maastricht-Defizits sowie für die maßgebliche Abgrenzung des Staatssektors verantwortlich. Dieser Aufsatz beschreibt die methodischen Grundlagen sowie die konkrete Ermittlung des Maastricht-Schuldenstands durch die Bundesbank und erläutert die Unterschiede zu den

Ergebnissen der nationalen Schuldenstatistik. Darüber hinaus werden die ab dem Jahr 1991 vorliegenden Daten zum Maastricht-Schuldenstand erläutert.

## Die methodischen Grundlagen

Der Maastricht-Schuldenstand wird auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) ermittelt. Dessen Regeln folgen im Wesentlichen den Vorgaben des weltweiten „System of National Accounts“ (SNA)<sup>3)</sup>, das unter Beteiligung internationaler Organisationen und nationaler Statistikämter fortentwickelt wird. Die aktuell gültige Version des europäischen Regelwerks (ESVG 2010),<sup>4)</sup> das vor allem von Eurostat und den nationalen Statistikämtern auf den europäischen Bedarf hin ausgearbeitet wurde, legt fest, wie die Wirtschaftsabläufe in der EU in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) statistisch zu erfassen sind. Auslegungsfragen in Bezug auf die Ermittlung der Maastricht-Kennzahlen beantwortet zudem ein umfassendes und regelmäßig aktualisiertes Handbuch (MGDD)<sup>5)</sup>. Weitere verbindliche Regelungen ergeben sich aus den von Eurostat erlassenen Leitlinien, Klarstellungen und Buchungsanweisungen in Spezialfällen. Die konkrete Umsetzung der europäischen Anforderungen auf Basis der jeweils verfügbaren nationalen Datengrundlagen erläutert jeder Mitgliedstaat in einer umfangreichen Verfahrens- und Quellenbeschreibung.<sup>6)</sup> Ange-

*Maastricht-Schuldenstand  
basiert auf  
ESVG 2010 und  
ergänzenden  
Vorgaben*

1 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht, Juni 2017, S. 29–45.

2 Deren Umfang hängt neben dem zur Last gelegten Fehlverhalten vom Ausmaß des Meldefehlers ab und kann eine Höhe von bis zu 0,2% des BIP erreichen. In Deutschland entsprechen 0,2% des BIP derzeit 6½ Mrd €.

3 Herausgeber des aktuellen SNA 2008 sind die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Vereinten Nationen und die Weltbank.

4 Verordnung (EU) Nr. 549/2013.

5 Manual on Government Deficit and Debt, letzte Version 2016, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

6 Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-inventories>

sichts der Fülle an Detailregelungen und Besonderheiten bei der Umsetzung konzentriert sich der vorliegende Aufsatz auf die wichtigsten Faktoren und Zusammenhänge.

## Die Abgrenzung des Staatssektors

*Kern- und Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen bilden Staatssektor*

Gemäß ESVG umfasst der Staatssektor Einheiten, die nicht primär für den wettbewerblichen Markt produzieren und sich zumeist durch Zwangsabgaben finanzieren, sowie solche, die hauptsächlich Einkommen und Vermögen umverteilen. In Deutschland werden dabei die Ebenen des Bundes, der Länder, der Gemeinden (einschl. ihrer Verbände wie etwa Kreise) und der Sozialversicherungen unterschieden, die wiederum in Kern- und Extrahaushalte eingeteilt werden. Die Extrahaushalte enthalten alle aus den Budgets der Kernhaushalte ausgliederten oder neu gegründeten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die in wesentlichem Ausmaß staatliche Aufgaben wahrnehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform.<sup>7)</sup>

*Extrahaushalte sind staatlich kontrollierte Einheiten mit überwiegender Nicht-Marktproduktion*

Häufig sind staatliches und unternehmerisches Handeln ökonomisch nur schwer voneinander abzugrenzen. Neben den staatlichen Kernhaushalten steht eine Vielzahl von Einheiten, die betriebswirtschaftlich organisiert sind und in unterschiedlichem Maß staatlich beeinflusst sowie finanziert werden. Gemäß ESVG zählen davon aber nur jene Einheiten zum Staatssektor, die sowohl direkter oder indirekter staatlicher Kontrolle bei der Ausgestaltung ihres Kerngeschäfts unterliegen als auch überwiegend Nicht-Marktproduzenten sind.<sup>8)</sup> Letzteres wird zumeist daran festgemacht, dass die Einheit nicht mehr als die Hälfte ihrer Produktionskosten (einschl. Zinsen und Abschreibungen auf Sachanlagen) durch Umsätze am Markt deckt.<sup>9)</sup> Überwiegt der Anteil der Marktaktivität, wird die Einheit nicht dem Staat zugerechnet. Der Staat kann somit durchaus Mehrheitseigner unternehmerisch agierender Einheiten sein, die selbst nicht zum Staatssektor zählen, weil ihnen wesentliche Kennzeichen staatlichen Handelns feh-

len.<sup>10)</sup> Die Maastricht-Verschuldung bildet Verbindlichkeiten des so abgegrenzten Staatssektors ab.<sup>11)</sup>

## Die Abgrenzung der Maastricht-Verschuldung

Die Maastricht-Verschuldung bildet den konsolidierten Brutto-Schuldenstand des Staates ab. „Brutto“ bedeutet, dass bei der Ermittlung des Schuldenstands keine staatlichen Vermögenswerte gegengerechnet werden. „Konsolidiert“ heißt, dass staatliche Verbindlichkeiten herausgerechnet werden, wenn diese gegenüber anderen staatlichen Einheiten bestehen. Der Maastricht-Schuldenstand stellt somit die Verschuldung des Staates gegenüber anderen inländischen Sektoren und dem Ausland dar.

*Maastricht-Verschuldung stellt konsolidierte Bruttogröße dar und ...*

**7** Grundsätzlich können Extrahaushalte auch aufgrund von Beteiligungserwerben entstehen, sofern die erworbene Einheit im Wesentlichen staatliche Aktivitäten übernimmt. Die derzeit gültige Liste der Extrahaushalte wird vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht, abrufbar unter: [https://destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/Downloads/ListeExtrahaushalte2017\\_.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/Downloads/ListeExtrahaushalte2017_.pdf?__blob=publicationFile)

**8** Der weiter als der Staatssektor abgegrenzte „Öffentliche Bereich“ enthält darüber hinaus mehrheitlich in Staatseigentum befindliche Einheiten, die überwiegend Marktproduzenten sind. Dazu zählen z. B. Förder- und Entwicklungsbanken, Sparkassen und Landesbanken, aber häufig auch Einheiten wie Stadtwerke und Entsorgungsbetriebe.

**9** Diese Prüfung gilt für nichtfinanzielle Unternehmen. Im Fall von finanziellen Unternehmen (etwa Banken) ist wesentlich, ob sie als Finanzintermediär agieren und dabei selbst den Risiken ihres Geschäfts ausgesetzt sind oder ob diese vielmehr beim Staat liegen.

**10** Eine ausführlichere Darstellung findet sich in: P. Schmidt et al., Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Wirtschaft und Statistik, 1/2017, S. 35 ff.

**11** In einem auf dem Öffentlichen Bereich aufbauenden Schuldenindikator wären auch die Verbindlichkeiten sämtlicher in mehrheitlichem Staatsbesitz befindlichen Unternehmen enthalten. Allerdings würden damit auch Marktproduzenten einbezogen, auf deren Verbindlichkeiten die politisch Verantwortlichen keinen unmittelbaren Einfluss ausüben können. Ungeachtet dessen sieht das ESVG vor, einzelne Aktivitäten nicht staatlicher Einheiten für statistische Zwecke in den Staatssektor umzubuchen (Rerouting), wenn es sich dabei um eindeutig abgrenzbare Vorgänge staatlichen Handelns innerhalb einer grundsätzlich einem anderen Sektor zugeordneten Einheit handelt. Ein typisches Beispiel hierfür sind die sog. Zuweisungsgeschäfte der nicht im Staat erfassten Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Diese werden bei Übernahme der jeweiligen Kosten und Risiken durch den Bundeshaushalt für diesen durchgeführt.

... umfasst Verbindlichkeiten aus Bargeld und Einlagen, Krediten sowie Wertpapieren

Die Maastricht-Verschuldung umfasst dabei nicht alle finanziellen Verbindlichkeiten des Staates. Von den acht Instrumentenkategorien (ESVG-Code: AF<sup>12</sup>), die das ESVG unterscheidet, bilden nur drei den Maastricht-Schuldenstand (die Passivpositionen AF.2, AF.3 und AF.4).<sup>13</sup> Diese Beschränkung liegt teils daran, dass nicht alle staatlichen Passiva im Kontext der EU-Haushaltsüberwachung als relevant angesehen werden, teils sind auch messpraktische Aspekte sowie Probleme bei der Datenverfügbarkeit ausschlaggebend. Im Einzelnen unterscheidet das ESVG folgende Positionen:

- „Währungsgold und Sonderziehungsrechte (AF.1)“ werden in der Regel lediglich in der Bilanz von Notenbanken verzeichnet. Notenbanken gehören gemäß ESVG nicht zum Staatssektor.
- „Bargeld und Einlagen (AF.2)“ sind Teil der Maastricht-Verschuldung. Hierzu zählen beispielsweise Einlagen Dritter auf Verwahrkonten beim Bund und Verbindlichkeiten aufgrund des Münzumschlages, die dem Bund als Emittent deutscher Euro-Münzen zugerechnet werden. Banknoten stellen dagegen allein Verbindlichkeiten der Notenbank dar.
- „Schuldverschreibungen (AF.3)“ sind Teil der Maastricht-Verschuldung. Dabei wird zwischen „kurzfristigen Schuldverschreibungen (AF.31)“ (Geldmarktpapieren), die eine Ursprungslaufzeit von höchstens einem Jahr aufweisen, und „langfristigen Schuldverschreibungen (AF.32)“ (Kapitalmarktpapieren) mit einer Ursprungslaufzeit von über einem Jahr unterschieden. Darunter fallen beispielsweise Anleihen des Bundes oder auch verbriefte Verbindlichkeiten staatlicher Abwicklungsgesellschaften (Bad Banks).
- „Kredite (AF.4)“ sind Teil der Maastricht-Verschuldung. Darunter fallen etwa auch Bankkredite kommunaler Unternehmen, die als Nicht-Marktproduzenten zu den staatlichen Extrahaushalten zählen. Kredite werden analog den Schuldverschreibungen ent-

sprechend ihrer Ursprungslaufzeit in „kurzfristige Kredite (AF.41)“ und „langfristige Kredite (AF.42)“ unterschieden. Die Kassenkredite öffentlicher Haushalte werden als kurzfristige Kredite eingestuft, auch wenn sie in einigen Fällen auf kommunaler Ebene offenbar mit längeren Laufzeiten abgeschlossen werden. Des Weiteren zählen auch empfangene Barsicherheiten im Rahmen von Derivategeschäften zu den Kreditverbindlichkeiten.

- „Anteilsrechte und Anteile an Investmentfonds (AF.5)“ sind Eigenkapitalinstrumente und deshalb nicht Teil der als Fremdkapital definierten Maastricht-Verschuldung.
- Ansprüche gegen „Versicherungs-, Alterssicherungs- und Standardgarantiesysteme (AF.6)“ zählen nicht zur Maastricht-Verschuldung. Sie umfassen wirtschaftlich bereits entstandene, aber noch nicht fällige und der Höhe nach zum Teil noch unbestimmte voraussichtliche Verbindlichkeiten aus kapitalgedeckten staatlichen Alterssicherungssystemen sowie aus Standardgarantiesystemen. Beide spielen derzeit für Deutschland keine Rolle, da die für Deutschland besonders relevanten Ansprüche gegenüber nicht kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen staatlicher Arbeitgeber (Pensionen) und gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung nicht unter AF.6 ausgewiesen werden.<sup>14</sup> Sie fallen auch unter keines der anderen ESVG-

<sup>12</sup> Die Kürzel für Finanzvermögen (AF: Actif Financier) sind für Aktiv- und Passivpositionen identisch.

<sup>13</sup> Gleichwohl werden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 grundsätzlich alle im ESVG genannten Kategorien, insbesondere die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, benötigt.

<sup>14</sup> Beamtenrechtliche Versorgungsansprüche, für die in Fonds oder Rücklagen ein Kapitalstock aufgebaut wird, werden ebenfalls nicht in AF.6 erfasst, da das Gesamtsystem insgesamt nicht als kapitalgedeckt anzusehen ist. Das Statistische Bundesamt hat umfangreiche Berechnungen zu den Ansprüchen der privaten Haushalte gegenüber Alterssicherungssystemen durchgeführt. Erste Ergebnisse finden sich in: T. Haug, Berechnung der Pensions- und Rentenerwartungen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 2/2018, S. 77 ff.

Instrumente, sondern werden lediglich nachrichtlich erfasst.<sup>15)</sup>

- „Finanzderivate und Mitarbeiteraktioptionen (AF.7)“ sind grundsätzlich nicht Teil der Maastricht-Verschuldung. Sie umfassen beispielsweise Zinstauschgeschäfte (Zinsswaps), welche im Schuldenmanagement insbesondere zur Steuerung von Zinsbindungsfristen und etwaigen Währungsrisiken eingesetzt werden. Allerdings können Derivategeschäfte auch so gestaltet sein, dass der staatliche Vertragspartner anfangs zusätzliche Finanzmittel erhält und hierfür während der Laufzeit einen Ausgleich leistet. Somit enthält das Derivategeschäft faktisch eine Kreditbeziehung. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden solche Kreditkomponenten mittlerweile aus den Derivaten herausgerechnet und der Maastricht-relevanten Kreditverschuldung (AF.4) zugesetzt.
- „Sonstige Verbindlichkeiten (AF.8)“ sind Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (sog. Handelskredite) sowie übrige Verbindlichkeiten und gehören nicht zum Maastricht-Schuldenstand. Erstere entstehen durch den zeitlichen Abstand zwischen dem Erbringen einer vereinbarten Leistung und ihrer Bezahlung. „Übrige Verbindlichkeiten“ resultieren aus einem zeitlichen Auseinanderfallen von Verteilungstransaktionen (etwa bei Gerichtsurteilen zu Steuererstattungen) oder finanziellen Transaktionen am Sekundärmarkt und ihrer tatsächlichen Zahlung. In der Regel sollte AF.8 lediglich kurzfristig bestehende, größtenteils unvermeidliche Posten von geringem Ausmaß enthalten.<sup>16)</sup> Aus diesen Gründen und wegen der schlechten Datenverfügbarkeit wurde diese Position nicht in die Maastricht-Definition aufgenommen. Im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise hat sich allerdings gezeigt, dass etwa unbezahlte Rechnungen zu einem durchaus relevanten Ersatz für eine reguläre Finanzierung am Kapitalmarkt werden können.<sup>17)</sup> Bereits seit 2012 werden unbezahlte staatliche Rechnungen daher in zwei Fällen als Maastricht-

relevante Kreditverschuldung (AF.4) gewertet: wenn wesentliche Vertragsbedingungen neu verhandelt wurden oder der Gläubiger seine Forderung regresslos an einen Dritten abgetreten hat.<sup>18)</sup> Beide Umsetzungen spielen hierzulande allerdings bisher faktisch keine Rolle. Grundsätzlich bestehen in Deutschland aufgrund des immer noch weit verbreiteten kameralen Rechnungswesens Erhebungsprobleme bei den sonstigen Verbindlichkeiten (AF.8).

Eventualverbindlichkeiten wie Garantien oder Bürgschaften sowie Rückstellungen sind grundsätzlich keine in den ESVG-Konten erfassten Verbindlichkeiten und daher nicht Bestandteil der Maastricht-Verschuldung.<sup>19)</sup> Allerdings kennt das ESVG Ausnahmen von dieser Regel. Beispielsweise werden neue staatliche Garantien auf Verbindlichkeiten nicht staatlicher Einheiten, deren Abruf als sehr wahrscheinlich angesehen wird, so verbucht, als seien sie bereits abgerufen.<sup>20)</sup> Insofern ist eine solche garantierte

*Eventualverbindlichkeiten in Ausnahmefällen als Maastricht-Verschuldung zu erfassen*

<sup>15</sup> Gerade angesichts des demografischen Wandels ist es grundsätzlich wichtig, auch diese staatlichen Lasten bei der Analyse fiskalischer Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Die ausgewiesene Höhe der Verbindlichkeiten hängt jedoch stark von Annahmen etwa über Abzinsungsfaktoren sowie die langfristige Entwicklung der Demografie und des Arbeitsmarktes ab. Außerdem lassen sich die künftigen staatlichen Budgetlasten durch gesetzliche Änderungen (etwa eine Erhöhung des Rentenalters) beeinflussen.

<sup>16</sup> So gelten langfristig vereinbarte Zahlungsziele beim Staat gemäß ESVG 2010 (Ziffer 20.132) als Kredite (AF.4). Das MGDD (VIII.21 3.) konkretisiert dies auf ursprünglich vereinbarte Laufzeiten von über einem Jahr.

<sup>17</sup> So liefen z. B. in Italien in den Jahren 2010 bis 2012 unbezahlte Rechnungen des Staates in einer Größenordnung von 4% des BIP auf. Vgl.: Note on stock of liabilities of trade credits and advances (October 2014), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2022675/Note-on-AF-81L-Oct2014.pdf>

<sup>18</sup> Vgl.: The statistical recording of some operations related to trade credits incurred by government units (July 2012), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Statist-record-of-some-operations-rel-to-trade-credits-i.pdf/f2238d11-9257-4a0e-bd9a-39dcf1fb2cfd>

<sup>19</sup> Allerdings sind Angaben zu staatlichen Eventualverbindlichkeiten u. a. auf Grundlage der Richtlinie 2011/85/EU (EU-Haushaltsrahmenrichtlinie) bereitzustellen.

<sup>20</sup> Im Maastricht-Defizit wird eine entsprechende Ausgabenbelastung erfasst. In den Haushalten der Gebietskörperschaften sind für solche Garantien entsprechende Ausgabe- bzw. Verpflichtungsermächtigungen auszubringen.

Verbindlichkeit der Maastricht-Verschuldung zuzurechnen.<sup>21)</sup>

## Die Bewertung der Verschuldungskomponenten

*Maastricht-Verschuldung wird zum Nennwert erfasst*

Neben der Frage, welche Kategorien in die Maastricht-Verschuldung einzubeziehen sind, ist zu klären, wie diese jeweils zu bewerten sind. Das ESVG sieht vor, dass Bargeld und Einlagen sowie Kredite zum Nominalwert<sup>22)</sup> und Wertpapiere zum Marktwert erfasst werden. Da es sich um ein gesamtwirtschaftliches Rechenwerk handelt, bei dem die Forderungen der Gläubiger den Verbindlichkeiten der Schuldner entsprechen müssen, sind diese Bewertungen sowohl für Aktiv- als auch für Passivpositionen vorgesehen. Für die Maastricht-Verschuldung gilt allerdings abweichend, dass die drei einzubeziehenden Passivpositionen AF.2 bis AF.4 zu Nennwerten anzusetzen sind.<sup>23)</sup>

*Nennwert entspricht in der Regel dem Rückzahlungsbetrag einer Schuld*

Der Nennwert einer staatlichen Schuld entspricht grundsätzlich ihrem Kapitalbetrag, also der vom Staat eingegangenen Rückzahlungsverpflichtung abzüglich etwaiger bereits erfolgter Rückzahlungen (Tilgungen). Bei indexierten Verbindlichkeiten (z. B. inflationsindexierten Anleihen) umfasst er auch die durch vergangene Indexveränderungen eingetretene Veränderung des Rückzahlungsbetrages. Die auf den Kapitalbetrag zu leistenden Zinszahlungen gehören nur dann zum Nennwert, wenn sie ihm ausdrücklich gutgeschrieben wurden.<sup>24)</sup> Bei Wertpapierschulden weicht der Emissionspreis aufgrund der Preisfindung im Bieterverfahren häufig vom Nennwert ab.<sup>25)</sup> Aus der Emission resultierende Ab- oder Aufschläge werden über die Restlaufzeit des Wertpapiers verteilt und im Finanzierungssaldo zusätzlich zu den Zinskupons als Zinskosten beziehungsweise -ersparnisse erfasst.<sup>26)</sup> Da der Nennwert keiner laufenden Marktbewertung unterliegt, bleibt er von Markteinflüssen unberührt. Eine Ausnahme bilden in Fremdwährungen begebene Schuldtitel. Diese werden zum jeweiligen Stichtagswechsellkurs umgerechnet und verändern den Maas-

tricht-Schuldenstand entsprechend, sofern keine kompensierenden Kurssicherungsgeschäfte (Währungsswaps) abgeschlossen wurden (andernfalls ist der abgesicherte Kurs anzusetzen).

## Ermittlung des deutschen Maastricht-Schuldenstands

Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung ist der Maastricht-Schuldenstand an die Europäische Kommission (Eurostat) zu übermitteln. Dafür werden zweimal im Jahr – Ende März in der Frühjahrs-Notifikation und Ende September in der Herbst-Notifikation – aktuelle Werte für die vier vorangegangenen Jahresend-

*Zweimal im Jahr Notifikation des Maastricht-Schuldenstands im Rahmen der Haushaltsüberwachung*

**21** Der andere Fall einer gemäß ESVG zu erfassenden Eventualverbindlichkeit sind standardisierte Garantien (wie sie z. B. in der Exportfinanzierung auftreten können), bei denen sich aufgrund der Masse an Daten der voraussichtliche Garantieabruf solide abschätzen lässt, sodass die versicherungstechnischen Rückstellungen gut erfasst werden könnten. Diese Garantien sind jedoch als AF.6-Position nicht im Maastricht-Schuldenstand enthalten.

**22** Der Nominalwert ergibt sich aus dem Nennwert zuzüglich aufgelaufener Zinsen und (zu amortisierender) Emissionsauf- und -abschlägen.

**23** Art. 1 (5) Satz 3 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates. Diese vom ESVG abweichenden Bewertungsansätze sind der Grund, weshalb die Maastricht-Verschuldung nicht der Summe der in den VGR (Finanzierungsrechnung) ausgewiesenen drei Passivpositionen entspricht.

**24** Bei Zinssammlern, wie den Bundesschatzbriefen vom Typ B, bei denen alle Zinsansprüche dem Kapitalbetrag während der fest vereinbarten Laufzeit zugeschlagen werden, entspricht der Nennwert abweichend nur dem bei Emission vereinbarten Kapitalbetrag.

**25** Ab- oder Aufschläge sind grundsätzlich auch bei Krediten möglich.

**26** Ab- oder Aufschläge fallen an, wenn der Zinskupon eines Wertpapiers von dem bei Ausgabe herrschenden Marktzins abweicht. Dies ist insbesondere bei Aufstockungen von Emissionen häufig der Fall. Der Emittent hat aber auch bei der Erstemission die Möglichkeit, Aufschläge zu vereinnahmen, indem er Zinskupons oberhalb des Marktzins anbietet. Dies entspricht faktisch einer entsprechend höheren Verbindlichkeit, die sich nicht in der Maastricht-Verschuldung niederschlägt. Auch im Zeitablauf ergeben sich gewisse Gestaltungsspielräume, wenn zwischen einer marktnahen Neuemission oder der Aufstockung höher verzinsten Altemissionen gewählt werden kann. Zudem verzeichnen bei negativen Effektivzinsen auch Wertpapiere ohne Kupon Aufschläge. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, Monatsbericht, Juli 2017, S. 35 ff.

stände gemeldet.<sup>27)</sup> Darüber hinaus bestehen europäische Verpflichtungen, viermal jährlich Quartalsendstände zu liefern.<sup>28)</sup>

*Neben amtlicher Finanzstatistik weitere Quellen erforderlich, ...*

Das wesentliche Grundgerüst für die zu übermittelnden Daten bilden die jährlichen finanzstatistischen Schulden<sup>29)</sup> und Finanzvermögenstatistiken<sup>30)</sup>. Diese amtlichen Statistiken werden auf Grundlage des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder erhoben.<sup>31)</sup> Die europäischen Statistikanforderungen sind in Deutschland nicht vollständig im Rechnungswesen und in den kassenbezogenen Finanzstatistiken umgesetzt. Daher wird der Maastricht-Schuldenstand mithilfe zusätzlicher Quellen ermittelt.

*... um alle Verbindlichkeiten zu erfassen, sowie für Konsolidierung und Bad Banks*

Zum Ersten sind Verbindlichkeiten zu erfassen, die nicht in der Schuldenstatistik enthalten sind, aber gemäß ESVG der Staatsverschuldung zuzurechnen sind. Zum Zweiten stellen die Finanzstatistiken nur einen Teil der zur Konsolidierung innerstaatlicher Verschuldungsbeziehungen erforderlichen Daten bereit. Zum Dritten werden speziell für die staatlichen Bad Banks aufgrund ihres signifikanten Finanzvermögens Finanzaktiva und -passiva im Bilanzzusammenhang benötigt. Diese Informationsbedarfe werden nach Möglichkeit durch zusätzliche Statistiken über die Gläubiger (Gegenparteien), statistische Sondererhebungen und Sonderauswertungen sowie verschiedene Einzelquellen abgedeckt. In Einzelfällen werden aufgrund von Informationslücken auch Schätzungen vorgenommen.

*Überleitung von der Finanzstatistik zum Maastricht-Schuldenstand*

In der Tabelle auf Seite 73 ist die Ermittlung des Maastricht-Schuldenstands schematisch dargestellt. Ausgehend von der finanzstatistischen Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich<sup>32)</sup> werden vor allem die oben genannten Ergänzungen<sup>33)</sup> abgebildet. Diese Überleitung zwischen dem finanzstatistischen und dem Maastricht-Schuldenstand wird nachfolgend ausführlicher erläutert.

## Anpassungen aufgrund abweichender Methodik und Abgrenzung sowie fehlender Erfassung

Um den Maastricht-Schuldenstand zu ermitteln, sind Zusetzungen gegenüber den amtlichen kassenbezogenen Finanzstatistiken notwendig, weil das ESVG dem Staat weitere Verbindlichkeiten zurechnet, um die ökonomische Realität

*Zusetzungen aufgrund von Umleitungsgeschäften*

**27** Im Rahmen der Notifikation prüft Eurostat die Daten, und es wird ein in der Regel umfangreicher Fragenkatalog beantwortet. Mit dem gleichen Ziel führt Eurostat zudem in den EU-Mitgliedstaaten sog. Dialogbesuche durch, die im Abstand von zwei Jahren erfolgen. Dabei werden mit den verantwortlichen Statistikstellen insbesondere methodische Probleme diskutiert. Eurostat formuliert daraufhin sog. Aktionspunkte, um offene Sachverhalte zu klären. Zusammenfassungen der Besuchsergebnisse und Auflistungen der Aktionspunkte veröffentlicht Eurostat auf der Internetseite: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/eurostat-edp-visits-to-member-states>

**28** Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht anders ausgeführt, auf die Herbst-Notifikation.

**29** Jährliche Schuldenstatistik: Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes. Im Rahmen der Frühjahrs-Notifikation steht diese für das aktuelle Berichtsjahr noch nicht zur Verfügung. Deshalb wird zu diesem Zeitpunkt auf die (vorläufige) vierteljährliche Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2) zurückgegriffen.

**30** Jährliche Finanzvermögenstatistik: Fachserie 14 Reihe 5.1 des Statistischen Bundesamtes. Die Finanzvermögenstatistik steht im Rahmen der Frühjahrs-Notifikation für das aktuelle Berichtsjahr noch nicht zur Verfügung, weshalb zu meist die Vorjahreswerte vorläufig unverändert angesetzt werden.

**31** Für den Kernhaushalt des Bundes und seine Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) sowie Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), deren Schuldenmanagement die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) übernimmt, werden zur Schuldenstatistik konsistente Auswertungen der Finanzagentur verwendet, die früher verfügbar sind.

**32** Siehe: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Tabellenblatt 2.1. Unter „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ fallen hier auch Schulden bei öffentlichen Kreditinstituten, etwa Sparkassen oder Förderbanken, sowie die gesamte staatliche Wertpapierverschuldung, da den Meldepflichtigen nicht bekannt ist, ob die Halter staatliche oder nicht staatliche Gläubiger sind. Hinzuzuzählen sind die ebenfalls in der Schuldenstatistik ausgewiesenen kreditähnlichen Rechtsgeschäfte, wie z. B. das Finanzierungsleasing. Da diese in der (vorläufigen) vierteljährlichen Schuldenstatistik nicht erhoben werden, werden die Vorjahreswerte im Rahmen der Frühjahrs-Notifikation für das aktuelle Berichtsjahr verwendet.

**33** Neben den im Folgenden aufgeführten sind noch weitere weniger gewichtige Zusetzungen und Anpassungen notwendig, die hier nicht weiter erläutert werden. Eine umfassende Methodenbeschreibung ist im Internet abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-inventories>

besser abzubilden.<sup>34)</sup> Den derzeit wichtigsten Zurechnungsposten stellen die Verbindlichkeiten aus der Kreditvergabe der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility: EFSF) an Mitgliedstaaten der Währungsunion im Zuge der Staatsschuldenkrise dar. Darüber hinaus werden den Staatskonten bestimmte Verbindlichkeiten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zugesetzt, die auf direkt dem Bund zuzurechnende Geschäfte zurückgehen. So wurde die KfW angewiesen, Kredite an Griechenland zu vergeben, Aktien von Post und Telekom im Rahmen ihrer Privatisierung vom Bund zu übernehmen (sog. Platzhaltergeschäfte) und EADS-Anteile zu erwerben, wobei die Risiken und Nettoerträge dieser Geschäfte beim Bund liegen. Solche in den Staatssektor umzuleitende Geschäfte (Rerouting) bestehen auch bei etlichen Landesförderbanken, wobei das Volumen im Vergleich zu den KfW-Transaktionen deutlich geringer ausfällt.<sup>35)</sup>

*Zusetzung der  
BAföG-Finanzierung*

Die Vergabe von Studentendarlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird seit dem Jahr 2000 nicht mehr im Bundeshaushalt erfasst.<sup>36)</sup> Die dem Bund von der KfW in diesem Zusammenhang bereitgestellte Finanzierung ist bis einschließlich zum Berichtsjahr 2012 gesondert dem Maastricht-Schuldenstand zuzusetzen. Seit 2013 werden diese Transaktionen im Rahmen der amtlichen Schuldenstatistik berücksichtigt und fließen hierüber in den Maastricht-Schuldenstand ein.<sup>37)</sup>

*Vom Bund  
emittierte  
Euro-Münzen*

Eine bedeutende Verbindlichkeit, die nicht in der Schuldenstatistik erfasst wird und daher zuzusetzen ist, stellen die als gesetzliche Zahlungsmittel im Umlauf befindlichen Euro-Münzen dar. Rechtlich erfolgt die Emission der deutschen Euro-Münzen durch den Bund (und nicht durch das Eurosystem, wobei die Europäische Zentralbank das Volumen genehmigen muss). Der Bund finanziert sich somit teilweise über die Ausgabe von Münzen, die – wie Bundeswertpapiere – eine Forderung gegen ihn darstellen.<sup>38)</sup> Die Münzverbindlichkeit wird im Maas-

tricht-Schuldenstand als „Bargeld und Einlagen“ erfasst.

In die Kategorie „Bargeld und Einlagen“ gehören auch Verbindlichkeiten aus Geldmitteln oder vergleichbaren Forderungen Dritter, die grundsätzlich abrufbar sind und auf rein buchhalterischen Konten des Bundes, den sogenannten Verwahr- und Vorschusskonten, gegen-

*Separate Erfassung bestimmter Verwahr- und Vorschusskonten*

**34** Siehe auch Fußnote 11 auf S. 61.

**35** Seit 2016 werden Rerouting-Geschäfte vom Statistischen Bundesamt systematisch über eine Sondererhebung bei Förderbanken erfasst. Die Verbindlichkeiten aus diesen Geschäften gehen per Annahme als langfristige Kredite in den Maastricht-Schuldenstand ein.

**36** Der Bundeshaushalt zeigt lediglich Zinszuschüsse an die KfW und Erstattungen für Darlehensausfälle, nicht aber die Darlehensvergaben und die damit verbundene Kreditaufnahme des Bundes, was eigentlich naheliegend wäre. In der Vermögensrechnung des Bundes werden diese dagegen erfasst, wenn auch nicht explizit ausgewiesen.

**37** Um potenziell ähnlich gelagerte Fälle zu identifizieren, wurde zuletzt eine systematische Abfrage auch für andere Haushaltsebenen durchgeführt. Dabei wurde in einigen Ländern Korrekturbedarf identifiziert, was zum einen empfangene Barsicherheiten aus Finanzderivategeschäften betrifft, die als kurzfristige Kreditverbindlichkeiten zu erfassen sind, zum anderen – wenngleich in geringerem Umfang – wiederum Verbindlichkeiten aus der Vorfinanzierung von BAföG-Darlehen durch die KfW. Diese Positionen werden nunmehr dem Maastricht-Schuldenstand auf Basis von Einzeldatenmeldungen für die Berichtsjahre ab 2013 zugesetzt. Hier zeigen sich exemplarisch die Schwierigkeiten, die insbesondere bei nicht integrierten staatlichen Rechnungslegungssystemen auftreten können, welche das Bruttoprinzip nicht durchweg gewährleisten und keinen Bezug von Aktiva und Passiva zueinander sicherstellen.

**38** Die Bundesbank ist für Ausgabe und Rücknahme zuständig und in den VGR gleichzeitig Gläubigerin gegenüber dem Bund sowie Schuldnerin gegenüber den Haltern der Euro-Münzen. Der Bund erhält für jede in Umlauf gebrachte Euro-Münze den Nennwert von der Bundesbank gutgeschrieben (Anstieg Münzumsatz) und wird für zurückgeführte Euro-Münzen mit ihrem Nennwert belastet (Abnahme Münzumsatz). Außerdem schreibt die Bundesbank dem Bund auch den bei ihr ruhenden Münzbestand in Höhe von bis zu 10% des Münzumsatzes gut (Art. 6 Rats-Verordnung (EG) Nr. 3603/93). Bei Rückfluss oder Wiederausgabe von Euro-Münzen wird nicht zwischen deutschen Euro-Münzen und denen anderer Mitgliedstaaten unterschieden. Vom Bund ausgegebene Sammlermünzen, die gewöhnlich nicht für Zahlungen genutzt werden, sind gemäß ESVG nicht im Euro-Münzumsatz erfasst.

gebucht werden.<sup>39)</sup> Zum Beispiel schreibt der Bund den deutschen Anteil an den EU-Eigenmitteln auf einem Verwahrkonto buchhalterisch gut, bis die EU die Mittel per Zahlungsanweisung abrufen. Mitunter überweist die EU auch Geldmittel zurück. Diese werden dann auf dem Verwahrkonto gegengebucht, das so gleichsam als eine Art Geldmarktkonto der EU beim Bund fungiert und somit in den Maastricht-Schuldenstand einzurechnen ist. Mit Ausnahme des Kontos für erhaltene Barsicherheiten aus Derivategeschäften werden Verwah- und Vorschusskonten in der Schuldenstatistik nicht erfasst. Da diese Konten in der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte in der Regel nicht ausgewiesen werden, müssen sie erforderlichenfalls auf Basis separater Meldungen zugesetzt werden. Aufgrund der nicht integrierten Rechnungslegung können nicht alle Aktiva und Passiva im Bilanzzusammenhang aus einer zentralen Rechnung entnommen werden, was wünschenswert wäre.<sup>40)</sup>

land eine untergeordnete Rolle spielen. Hierzu werden jährliche Einzelangaben der Finanz-

---

**39** In der Regel handelt es sich hier um Verwahrkonten. Es kommen aber auch Verwahrunge auf Vorschusskonten des Bundes vor, so z. B. für erhaltene Barsicherheiten aus Derivategeschäften. Gegenbuchungen auf Verwahrkonten werden bei von Dritten erhaltenen Zahlungen vorgenommen, wenn diese keinem Haushaltstitel zuzuordnen oder noch keinem Haushaltstitel zugeordnet sind. Sie sind nicht für den Maastricht-Schuldenstand relevant, soweit es sich bspw. gemäß ESVG um sonstige Verbindlichkeiten (AF.8) handelt, die in der Abgrenzung des Maastricht-Schuldenstands nicht enthalten sind. Das gleiche gilt, wenn eine im Haushalt gebuchte Ausgabe als Verbindlichkeit in einem Verwahrkonto erfasst wird, solange noch keine Auszahlung erfolgt ist. Zu den Verwah- und Vorschusskonten sind keine zentralen systematischen Übersichten verfügbar. Stattdessen basiert die Erfassung für den Maastricht-Schuldenstand auf einer Zusammenstellung von dezentral von den einzelnen Mittelbewirtschaftern geführten Konten.

**40** Der Bundesrechnungshof (BRH) hat in seiner Prüfung zur Schuldenstatistik die uneinheitliche Behandlung von Verwah- und Vorschusskonten bemängelt (siehe BRH, Prüfungsmittteilung – Statistik der Schulden der öffentlichen Haushalte, vom 10. Dezember 2015).

**41** Die Angaben der Projektdatenbank stammen von der „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“. Diese Gesellschaft wurde 2008 vom Bundesministerium der Finanzen und dem damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung für die Beratung öffentlicher Auftraggeber zur Förderung von ÖPP gegründet. Zusätzlich erfolgt für die Bundes- und Länderebene ein Abgleich mit den Haushaltsplänen. Ebenso werden weitere Informationen aufgrund von Pressemitteilungen und Internetrecherchen einbezogen. Zwar zeigt auch die Schuldenstatistik Verbindlichkeiten aus ÖPP. Dort werden allerdings lediglich die Projektsummen und nicht die der jeweiligen Periode zuzuordnenden Investitionsvolumina erhoben. Letztere sind erforderlich, um den Schuldeneffekt der ÖPP in der Bauphase erfassen zu können. Zudem fehlen Laufzeitangaben für die Bau- und Nutzungsphase, um den Schuldenaufbau und seine allmähliche Tilgung modellieren zu können. Neben ÖPP erhebt die Schuldenstatistik seit dem Berichtsjahr 2016 Investitionsvolumina zu Energieleistungsverträgen (EPC), für die das Statistische Bundesamt wie bei ÖPP den Einfluss auf den Maastricht-Schuldenstand modelliert.

**42** Beim kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen löste die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank) Verbindlichkeiten ab, wobei das Land anstelle der jeweiligen Kommune Tilgungen leistet. Der Entschuldungsfonds des Landes Niedersachsen bietet Schuldendiensthilfen für finanzschwache Kommunen an, die die hieraus resultierenden Ansprüche an die Norddeutsche Landesbank (NordLB) weiterverkaufen und mit den Erlösen ihre Kassenkredite tilgen. Dieser Verkauf der Ansprüche begründet letztlich Verbindlichkeiten des Landes gegenüber der NordLB.

**43** Standardmäßige Finanzderivate zu Marktkonditionen (AF.7) sind nicht Teil des Maastricht-Schuldenstands. Wenn sie aber nicht standardmäßig oder nicht zu Marktkonditionen ausgestaltet sind, sodass der Staat zunächst vom Kontrahenten Zahlungen erhält, die er während der Laufzeit des Derivats de facto zurückzahlen muss, beinhaltet das Finanzderivat eine Kreditkomponente. Diese ist entsprechend herauszulösen und als Kreditverschuldung im Maastricht-Schuldenstand zu erfassen.

*Modellhafte  
Erfassung  
von ÖPP*

Auch Schulden aus öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) sind im Schuldenstand auszuweisen, soweit die maßgeblichen Risiken beim Staat liegen. In diesem Zusammenhang greift das Statistische Bundesamt im Rahmen der VGR auf Daten einer speziellen Projektdatenbank zurück.<sup>41)</sup> Im Ergebnis werden alle dort aufgeführten ÖPP-Projekte mit ihren modellhaft ermittelten Verbindlichkeiten im Maastricht-Schuldenstand erfasst.

*Kommunale  
Entschuldungs-  
programme*

Seit Anfang des Jahrzehnts haben verschiedene deutsche Länder größere Entschuldungsprogramme für ihre Kommunen aufgelegt. Diese Programme sind unterschiedlich ausgestaltet. In Hessen und Niedersachsen werden die umgeschuldeten, aber noch nicht endgültig getilgten Verbindlichkeiten nicht mehr in der Schuldenstatistik gemeldet.<sup>42)</sup> Dem Maastricht-Schuldenstand werden sie als annahmegemäß langfristige Kreditverschuldung zugesetzt.

*Kredit-  
komponenten  
aus Derivate-  
geschäften*

Zudem werden Kreditkomponenten aus Finanzderivategeschäften sowie aus deren Restrukturierungen<sup>43)</sup> eingerechnet, die jedoch in Deutsch-

## Zu den Unterschieden zwischen dem Defizit und der Veränderung des Schuldenstands (Deficit-Debt-Adjustments)

Grundsätzlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Maastricht-Finanzierungssaldo (dem Defizit oder dem Überschuss des Staates) und der Veränderung des Maastricht-Schuldenstands. So werden Defizite üblicherweise mit zusätzlichen Schulden finanziert beziehungsweise Überschüsse zur Schuldentilgung verwendet. Dennoch weicht die Änderung des Schuldenstands regelmäßig vom Finanzierungssaldo ab. Diese Differenz wird als Deficit-Debt-Adjustment (DDA) bezeichnet.<sup>1)</sup> Während ein Großteil der DDA erklärt werden kann, weisen verbleibende statistische Diskrepanzen auf Inkonsistenzen im zugrunde liegenden Datenmaterial hin.

### Staatlicher Finanzierungssaldo: sowohl im Staatskonto als auch im Finanzierungskonto ablesbar

Im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wird wie bei der in Unternehmen üblichen doppelten Buchführung jede Transaktion bei einer statistischen Einheit zweifach gebucht. Die meisten staatlichen Transaktionen betreffen dabei sowohl das Staatskonto als auch das staatliche Finanzierungskonto.

Im Staatskonto werden die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß der Art ihres Aufkommens (z. B. Steuereinnahmen) beziehungsweise ihrer Verwendung (z. B. Personalausgaben) als sogenannte nichtfinanzielle Transaktionen erfasst.<sup>2)</sup> Im Finanzierungskonto des Staates werden finanzielle Transaktionen, also Transaktionen in Finanzaktiva oder -passiva erfasst. Diese stehen dabei häufig im Zusammenhang mit den Einnahmen und Ausgaben im Staatskonto. So können zum Beispiel im Staatskonto erfassten Steuereinnahmen höhere Finanzaktiva (z. B. ein Anstieg der Bankguthaben des Staates) im Finanzierungskonto gegenüber stehen, wohingegen Personalausgaben mit Auszahlungen verbunden sind, die das (Netto-)Finanzvermögen verrin-

gern. Der Finanzierungssaldo lässt sich sowohl in der Differenz von Einnahmen und Ausgaben im Staatskonto als auch im Ergebnis der finanziellen Transaktionen im Finanzierungskonto ablesen.<sup>3)</sup> Umschichtungen innerhalb des Netto-Finanzvermögens (rein finanzielle Transaktionen) schlagen sich nur im Finanzierungskonto nieder, wiegen sich dort auf und haben daher keinen Einfluss auf die Höhe des Finanzierungssaldos. Der marktmäßige Ankauf von Aktien mit Bezahlung über Bankguthaben stellt beispielsweise einen bloßen Tausch von Finanzaktiva dar, und die Tilgung eines Kredits durch Abbau von Bankguthaben ist eine ebenfalls finanzierungssaldoneutrale Bilanzverkürzung.

### Erklärte Deficit-Debt-Adjustments

Je nach Finanzierung eines Defizits beziehungsweise Verwendung eines Überschusses oder bei Verschiebungen innerhalb des Netto-Finanzvermögens kann die Veränderung des Maastricht-Schuldenstands vom Finanzierungssaldo abweichen (DDA). Führt beispielsweise ein Überschuss zu einem Anstieg der Bankeinlagen, erhöhen sich die Finanzaktiva, während der Brutto-Schuldenstand, auf den Vermögenswerte nicht angerechnet werden, unverändert bleibt. Defizit und Schuldenstandsänderung entwickeln sich in diesem Fall

<sup>1</sup> Die Differenz wird mitunter auch als „Stock-Flow-Adjustment“ bezeichnet.

<sup>2</sup> Einnahmen und Ausgaben umfassen dabei weder die Veräußerung noch den Erwerb von Finanzvermögen, welche als rein finanzielle Transaktionen nur Umschichtungen im Finanzierungskonto darstellen. Die Höhe und der Zeitpunkt der Buchung von Transaktionen im Staatskonto folgen nicht unbedingt dem entsprechenden Zahlungsstrom. Stattdessen reicht regelmäßig bereits das Entstehen eines Anspruchs oder einer Verbindlichkeit für eine Erfassung in der Berichtsperiode.

<sup>3</sup> Der Finanzierungssaldo entspricht somit der transaktionsbedingten Veränderung der Netto-Finanzvermögensbestände. Das Netto-Finanzvermögen kann sich darüber hinaus – nicht transaktionsbedingt – etwa aufgrund von Umbewertungen (bspw. Wertsteigerungen von Aktien) verändern.

nicht synchron (positives DDA).<sup>4)</sup> Auch kann ein Defizit über Finanzpassiva finanziert werden, die nicht in die Maastricht-Verschuldung eingehen. Werden etwa für Waren- oder Dienstleistungskäufe kurzfristige Zahlungsziele in Anspruch genommen, entstehen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (AF.8), die nicht zur Maastricht-Verschuldung zählen (negative DDA). Darüber hinaus können Umschichtungen im Netto-Finanzvermögen (rein finanzielle Transaktionen) DDA bewirken, etwa wenn vorhandene Kassenguthaben zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Dann kommt es zu einer Bilanzverkürzung, und der Schuldenstand sinkt, ohne dass sich durch die Umschichtung der Finanzierungssaldo verändert (negatives DDA).<sup>5)</sup> Eine Verlängerung der Bilanz erfolgt dagegen beispielsweise, wenn Zahlungen vorab geleistet (Vorschüsse) und hierzu Kredite aufgenommen werden, die Ausgabe wirtschaftlich aber erst dem Haushalt des Folgejahres zuzurechnen ist. Am Jahresende bereits finanzierte Vorauszahlungen führen an diesem Stichtag zu einem höheren Schuldenstand des Staates, dem eine sonstige Forderung (AF.8) gegenübersteht (positives DDA). Wenn dann im Folgejahr die Ausgabe im Staatskonto gebucht wird, reduziert sich (bei unverändertem Maastricht-Schuldenstand) die am Vorjahresende aufgebauete sonstige Forderung (negatives DDA).<sup>6)</sup>

Neben solchen transaktionsbedingten Ursachen können sich DDA auch aufgrund von Reklassifizierungen oder Bewertungseffekten ergeben. Diese schlagen sich nicht im Finanzierungssaldo nieder, da dieser gemäß ESGV nur Transaktionen erfasst, die im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den beteiligten Parteien durchgeführt werden oder auf einer vom Staat begründeten Rechtsverpflichtung beruhen. Werden statistische Einheiten dem Staatssektor neu zugesetzt oder aus diesem herausgenommen (Reklassifizierung), ändert sich damit zwar in der Regel der Schuldenstand, nicht jedoch der Finanzierungssaldo. DDA aus Bewertungseffekten entstehen zum Beispiel aufgrund von Wechselkursschwankungen bei nicht kursgesicherter Fremdwährungsverschuldung, da sich der in Euro umgerechnete Schuldenstand verändert, ohne dass

eine Transaktion den Finanzierungssaldo berührt.

### Unerklärte statistische Diskrepanzen

Darüber hinaus können Unterschiede zwischen dem Finanzierungssaldo und der Änderung des Schuldenstands auftreten, die sich nicht auf konkret identifizierte DDA zurückführen lassen. In diesem Fall spricht man von „unerklärten statistischen Diskrepanzen“. Diese resultieren daraus, dass dem Staatskonto und dem Finanzierungskonto kein vollständig integriertes Rechnungslegungssystem als einheitliche statistische Basis zugrunde liegt. Zur Ermittlung von Beständen und Strömen muss stattdessen auf verschiedene Basisstatistiken zurückgegriffen werden, welche nicht immer mit dem ESGV kompatibel und untereinander konsistent sind. Bei der Umsetzung dieser Daten in die finanzielle und nichtfinanzielle VGR (Finanzierungs- bzw. Staatskonto) können daher Fehlansätze bei den nichtfinanziellen Transaktionen, den finanziellen Transaktionen oder den Bestandsgrößen (wie etwa dem Schuldenstand) auftreten. Diskrepanzen können etwa daraus resultieren, dass die Abdeckung in einer Basisstatistik unvollständig ist (Datenlücken), verschiedene Statistiken von-

---

<sup>4</sup> DDA sind positiv, wenn die Schuldenzunahme das Defizit übersteigt bzw. der Schuldenabbau hinter dem Überschuss zurückbleibt. Bei negativen DDA verhält es sich umgekehrt. Ursache für positive DDA ist im Regelfall ein Aufbau, Ursache für negative DDA ein Abbau von Finanzvermögen.

<sup>5</sup> Dies gilt auch, wenn Privatisierungserlöse aus einem Aktienverkauf zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Der kreditfinanzierte Erwerb von Finanzaktiva zum Marktpreis, etwa im Rahmen einer Abwicklungsanstalt (Bad Bank), bewirkt hingegen ein positives DDA. Zwar steigt der Brutto-Schuldenstand, aber zugleich erhöht sich auch das Finanzvermögen, sodass der Finanzierungssaldo unbeeinflusst bleibt. Der Finanzierungssaldo sinkt allerdings, wenn Finanzaktiva zu einem Preis oberhalb ihres Marktwerts oder hilfsweise eines diesbezüglichen unabhängigen Schätzwertes erworben werden. Dann erhöhen sich die Schulden stärker als das Finanzvermögen. Diese Lücke beschreibt einen Vermögens-transfer des Staates an den Voreigentümer, welcher (defizitwirksam) im nichtfinanziellen Staatskonto gebucht wird. Insoweit tritt kein DDA auf.

<sup>6</sup> Der Maastricht-Schuldenstand wird stichtagsbezogen ermittelt, während das Haushaltsjahr bei vielen Titeln noch nicht zu diesem Zeitpunkt endet. Dadurch sind Abweichungen des Finanzierungssaldos von der Veränderung des Schuldenstands angelegt.

einander abweichende Abgrenzungen verwenden oder sich verschiedene Datenquellen überschneiden und es so zu Doppelzählungen kommt. Ebenso können Meldepflichtige eine falsche Sektorklassifizierung von Geschäftspartnern oder Fehleingaben in ihren statistischen Meldungen vorgenommen haben. Insofern können bei statistischen Diskrepanzen der Finanzierungssaldo, die Änderung des Schuldenstands und/oder die identifizierten DDA fehlerhaft sein. Da DDA die Brücke zwischen Defizit und Schuldenstand schlagen, werden sie von Eurostat als Instrument zur Qualitätskontrolle verwendet. Dauerhaft hohe unerklärte statistische Diskrepanzen können auf Datenqualitätsprobleme, potenziell auch mit Blick auf die Maastricht-Kriterien, hinweisen. Ihre Untersuchung ist im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung von besonderer Bedeutung. So deuteten zum Beispiel im Jahr 2004 hohe Diskrepanzen in Griechenland bei einerseits stark steigenden Staatsschulden und andererseits vergleichsweise niedrig ausgewiesenen Defiziten auf Qualitätsprobleme bei den Staatsfinanzstatistiken hin, deren ganzes Ausmaß dann im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ersichtlich wurde.

#### Deficit-Debt-Adjustments in Deutschland

In Deutschland bestehen besondere Herausforderungen aufgrund des föderalen Aufbaus, einer Vielzahl aus den Haushaltsplänen ausgegliederter staatlicher Einheiten sowie etlicher heterogener und zum Großteil nicht integrierter öffentlicher Rechnungslegungssysteme. Gemessen an den europäischen Anforderungen können notwendige Angaben nicht immer ohne Weiteres aus den vorhandenen Systemen entnommen werden. Zwar weisen die Statistiken der staatlichen Einnahmen und Ausgaben (relevant für die Defizitberechnung) sowie die Schuldenstatistik grundsätzlich eine lange Tradition auf und sind insofern gut bei den meldenden staatlichen Stellen verankert. Allerdings weichen die europäischen Verpflichtungen, die im Zeitverlauf ausgeweitet und weiterentwickelt wurden, teils vom herkömmlichen nationalen Lieferprogramm ab.

In der Folge ist beispielsweise die Konsolidierung der Finanzbeziehungen innerhalb des Staatssektors mit Problemen verbunden. Es wäre hier erforderlich, Transaktionen im Rechnungswesen und damit in der Statistik eindeutig dahingehend zu unterscheiden, ob sie mit Einheiten des staatlichen Sektors, öffentlichen Unternehmen oder privaten Einheiten durchgeführt wurden.<sup>7)</sup> Zwar ist gesetzlich festgelegt (§ 49a Haushaltsgrundsätzegesetz), dass die Rechnungslegungsstandards von Bund und Ländern auch die Anforderungen der VGR berücksichtigen sollen. Die bestehenden staatlichen (und kommunalen) Gruppierungspläne und Kontenrahmen gewährleisten dies aber nur teilweise.<sup>8)</sup> Auch müssen bestimmte Transaktionen in Finanzaktiva aus sekundären Datenquellen wie der Bankenstatistik und damit indirekt aus statistischen Meldungen der Transaktionspartner des Staates abgeleitet werden, weil das vorherrschende kamerale Rechnungswesen auf eine vollständige und integrierte Erfassung des Finanzvermögens verzichtet. Dabei kann es zu Inkonsistenzen kommen, deren Ursachen letztlich nur eingeschränkt identifiziert werden können.

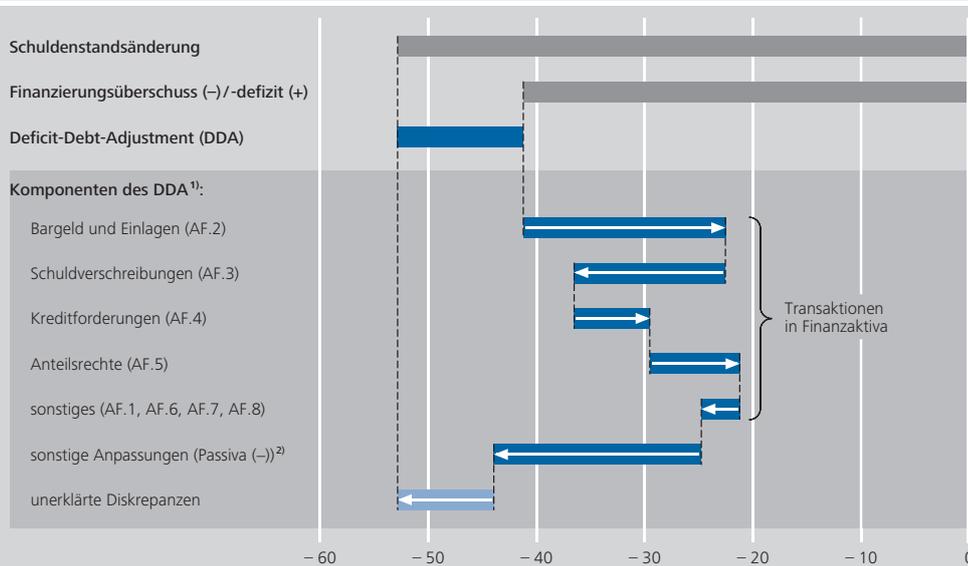
Mit dem Vorschlag zur Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) strebt die Europäische Kommission eine Qualitätsverbesserung und Harmonisierung der Datenbasis für die europäische Haushaltsüberwachung an. In einem Sondergutachten hierzu weist der Bun-

<sup>7</sup> Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Sektorzuordnung staatlicher Einheiten jährlich neu zu überprüfen ist und sich damit die Zuordnung von Transaktionen auf staatliche und nicht staatliche Transaktionspartner im öffentlichen Rechnungswesen ändern kann. Mitunter wechseln in einem Jahr mehrere hundert Einheiten den Sektor. Um eine jederzeit korrekte Erfassung in der Statistik zu gewährleisten, müsste es ermöglicht werden, die Sektorzuordnung von Transaktionspartnern automatisiert über einen einheitlichen Identifikationsschlüssel nachzuhalten. Zur Konsolidierung des deutschen Maastricht-Schuldenstands siehe S. 72 f.

<sup>8</sup> Auch Eurostat hatte in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass eine Berücksichtigung der vonseiten der Statistik vorgebrachten Bedarfe nicht immer effektiv sichergestellt sein könnte, siehe: Final Findings – EDP Dialogue Visit to Germany – 25–26 February 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7756561/Final-findings-EDP-dialogue-visit-DE-25-26-Feb-2016.pdf>

### Erklärung der Schuldenstandsänderung durch Finanzierungsüberschuss und Deficit-Debt-Adjustments im Jahr 2017

Mrd €, Datenstand: 23. April 2018



**1** Positive DDA-Komponenten markiert ein Pfeil nach rechts, negative ein Pfeil nach links. Somit kam es 2017 zu einem Aufbau von Finanzaktiva in AF.2, zu einem Abbau in AF.3 usw. **2** Hierunter fallen v. a. Transaktionen in Finanzpassiva sowie Anpassungen aufgrund der Bewertung der Schuldenstandsänderung zum Nennwert. Die 24 Mrd €, welche der Bund 2017 von den Kernkraftwerksbetreibern dafür erhielt, dass er künftig kerntechnische Entsorgungsleistungen übernimmt, erhöhten gleichermaßen seine Einlagen (Aktiva) und sonstigen Verbindlichkeiten (Passiva). Dieser Vorgang wirkte unmittelbar weder auf den Schuldenstand noch auf den Finanzierungssaldo, sondern schlug sich allein in den genannten DDA-Komponenten nieder.

Deutsche Bundesbank

desrechnungshof darauf hin, dass die VGR-Finanzdaten grundsätzlich aus dem öffentlichen Rechnungswesen stammen.<sup>9</sup> Falls die benötigten Informationen dort nicht enthalten seien, könnten sie aus seiner Sicht aber aus anderen Datenquellen abgeleitet werden.<sup>10</sup> Gerade dies erweist sich in der Praxis allerdings häufig als sehr schwierig, und der Kommissionsvorschlag versucht, unter anderem dem Umstand Rechnung zu tragen, dass andere Quellen nicht immer vollständig und in geeigneter Qualität vorliegen. Unabhängig von der Frage, ob EPSAS oder ein anderes integriertes System eingeführt würde, gilt, dass die Qualität der Statistiken wohl wesentlich davon abhängt, ob die benötigten Daten dem zugrunde liegenden Rechnungswesen direkt entnommen werden können. Übergangsphasen bei einer etwaigen Systemumstellung sind dabei mit Kosten verbunden, und die Rechnungserstellung dürfte vorübergehend aufwendig sowie auch fehleranfällig sein. Allerdings steht die Statistik bei der Ermittlung von Finanzierungssaldo, Schuldenstand und DDA unter

den gegebenen Bedingungen dauerhaft vor vergleichbaren Problemen.

In Deutschland lagen die DDA für den Gesamtstaat in den vergangenen vier Jahren zwischen -0,2% und +0,6% des BIP, die unerklärten statistischen Diskrepanzen zwischen -0,1% und -0,3% des BIP. Insgesamt gesehen dürften letztere überwiegend aus Unschärfen in der Abbildung der Transaktionen in staatlichen Finanzaktiva auf Basis heterogener und teils inkohärenter Datenquellen resultieren.

<sup>9</sup> Vgl. auch: Richtlinie 2011/ 85/ EU, Art. 3.

<sup>10</sup> Vgl.: Bundesrechnungshof (2017), Bericht nach § 99 BHO über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 4.

*Modellhafte Rückrechnung bei Reklassifizierungen*

ministerien des Bundes und der Länder verwendet.<sup>44)</sup>

Schließlich sind neben den genannten zuzusetzenden Verbindlichkeiten auch methodische und bewertungstechnische Anpassungen vorzunehmen. Die nicht geringe Zahl an Reklassifizierungen von Einheiten in den und aus dem Staatssektor erfordert Umsetzungen und Rückrechnungen für vergangene Jahre.<sup>45)</sup> Da die Finanzstatistiken im Regelfall nicht revidiert werden, basieren Rückrechnungen zumeist auf Schätzungen.<sup>46)</sup>

*Kapitalindexierung bei inflationsindexierten Wertpapieren und Nominalwertkorrektur bei Diskontpapieren*

Bei inflationsindexierten Wertpapieren verlangen die Bestimmungen zur Maastricht-Schuldenstandsrechnung, dass die Zunahme der Verbindlichkeit, die aus der bereits aufgelaufenen Inflation resultiert, in die Maastricht-Verschuldung aufgenommen wird. Zudem erfolgt eine Korrektur für die in der Schuldenstatistik zum Ausgabekurs gemeldeten Diskontpapiere, da der Maastricht-Schuldenstand einen Ansatz zum Nennwert vorschreibt (Nominalwertkorrektur).

## Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und Konsolidierung

*Kreditverschuldung gegenüber öffentlichen, aber nicht staatlichen Einheiten*

Die Finanzstatistiken weisen neben den Verbindlichkeiten gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich auch „Schulden beim öffentlichen Bereich“<sup>47)</sup> aus. Diese Angaben umfassen nur die Kreditverschuldung gegenüber einerseits Kernhaushalten und andererseits „Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Diese zweite Gläubigergruppe wiederum umfasst neben den staatlichen Extrahaushalten auch die nicht staatlichen sogenannten „sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (sFEU<sup>48)</sup>). Während die Kreditverschuldung gegenüber Kern- und Extrahaushalten aufgrund der Konsolidierung kein Bestandteil des Maastricht-Schuldenstands ist, gehören die Kreditverbindlichkeiten gegenüber nicht staatlichen sFEU dazu. Da aber die Schuldenstatistik Extrahaus-

halte und sFEU nicht trennt, wird hilfsweise auf die Finanzvermögenstatistik zurückgegriffen, in der die Kreditverschuldung der Kernhaushalte gegenüber Extrahaushalten bei deren Forderungsbestand ausgewiesen wird.<sup>49)</sup> Beide Statistiken sind allerdings nur eingeschränkt kompatibel, sodass Einzelkorrekturen und Schätzungen erforderlich sind. Mit Blick auf die europäischen Anforderungen wäre es hier angezeigt, die Abgrenzung des Staatssektors im staatlichen Rechnungswesen vollständig umzusetzen.

Die „Schulden beim nicht öffentlichen Bereich“ der Schuldenstatistik sind zudem noch um die Wertpapierverschuldung zwischen staatlichen Einheiten zu konsolidieren.<sup>50)</sup> Auch hierfür wird die Finanzvermögenstatistik genutzt, welche die Wertpapierverschuldung der Kernhaushalte bei anderen staatlichen Einheiten als deren Wert-

*Konsolidierung der Wertpapierverschuldung*

<sup>44</sup> Für Kommunen liegen keine Informationen vor, und es werden keine Zurechnungen vorgenommen. Zumindest in der Vergangenheit wurden aber komplexe Finanzderivate abgeschlossen, um Zinsausgaben zu senken (u. a. mit Bezug auf den Wechselkurs zum Schweizer Franken).

<sup>45</sup> Reklassifizierungen von öffentlichen Einheiten erfolgen, wenn der sog. quantitative Markttest (Kostendeckungsgrad durch Entgelte über 50%) in drei aufeinanderfolgenden Jahren eingehalten (Reklassifizierung aus dem Staatssektor heraus) oder nicht erfüllt wurde (Reklassifizierung in den Staatssektor hinein).

<sup>46</sup> Die Schuldenstände nichtfinanzieller Einheiten werden in der Regel für die letzten vier Berichtsjahre anhand der vom Statistischen Bundesamt ermittelten VGR-Defizite dieser Einheiten unter der Annahme zurückgeschätzt, dass keine Deficit-Debt-Adjustments vorlagen (vgl. auch Ausführungen auf S. 68 ff.). Rückrechnungen bei staatlichen Holdings greifen dagegen mittlerweile auf die Entwicklung des Finanzvermögens gemäß den Jahresabschlussdaten zurück.

<sup>47</sup> Siehe: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Tabellenblatt 2.1. Die Schulden bei öffentlichen Kreditinstituten, etwa Sparkassen oder Förderbanken, sind allerdings bei den „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ enthalten.

<sup>48</sup> Bei den sFEU handelt es sich um öffentliche Marktproduzenten, siehe Fußnote 8 auf S. 61.

<sup>49</sup> Die Kreditverschuldung der Extrahaushalte bei anderen Extrahaushalten kann anhand der Finanzvermögenstatistik nicht von derjenigen gegenüber sFEU getrennt werden. Deshalb wird sie annahmegemäß vollständig als Kreditverschuldung gegenüber sFEU behandelt und somit nicht konsolidiert.

<sup>50</sup> Da die Meldepflichtigen die Inhaber ihrer Wertpapierverschuldung nicht angeben können, weist die Schuldenstatistik diese Verbindlichkeiten vereinfachend vollständig als Bestand gegenüber dem nicht öffentlichen Bereich aus.

Überleitung von der Schuldenstatistik zum Maastricht-Schuldenstand						
in Mio €						
Position	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Schulden beim nicht öffentlichen Bereich gemäß Finanzstatistik<sup>1)</sup></b>	2 070 268	2 045 466	2 046 010	2 022 602	2 007 487	1 967 329
Davon kreditähnliche Rechtsgeschäfte <sup>2)</sup>	1 978	2 122	2 092	1 898	1 846	1 846
<b>Zusetzungen</b>	110 121	122 844	128 384	127 416	129 112	124 416
EFSF-Rerouting	40 802	51 748	54 539	51 361	51 361	51 361
Rerouting KfW-Transaktionen	38 841	38 197	37 260	37 159	36 892	35 771
Rerouting Transaktionen Landesförderbanken	10 685	12 579	12 286	11 535	10 305	10 183
BAföG (Bund/individuelle Länder) und Barsicherheiten (einzelne Länder), soweit nicht in der Schuldenstatistik erfasst <sup>3)</sup>	5 333	1 820	3 212	3 496	3 961	1 713
Münzumlauf <sup>4)</sup>	7 686	7 998	8 335	8 732	9 071	9 418
Verwahrkonten des Bundes	332	1 197	2 628	4 501	5 763	4 267
Öffentlich-private Partnerschaften und Energieleistungsverträge	6 083	6 233	6 308	6 488	6 637	6 926
Kommunale Entschuldungsprogramme Hessen und Niedersachsen ab 2013	.	2 566	3 166	3 499	3 889	3 745
Kreditkomponenten Derivate	360	507	650	644	1 233	1 032
<b>Methodische Anpassungen</b>	18 451	18 281	13 092	3 402	3 866	4 683
Rückrechnungen für Reklassifizierungen <sup>5)</sup>	13 068	13 525	7 717	- 2 168	373	-
Kapitalindexierung Inflationspapiere und Nominalwertkorrektur Diskontpapiere	5 384	4 755	5 375	5 570	3 493	4 683
<b>Konsolidierungsanpassungen</b>	- 5 757	- 4 012	- 5 716	- 4 381	- 3 460	- 5 670
Schulden gegenüber nichtfinanziellen öffentlichen, aber nicht staatlichen Einheiten	4 164	5 884	5 788	7 304	8 715	7 691
Zu konsolidierende Wertpapierverschuldung	- 9 922	- 9 896	- 11 504	- 11 685	- 12 175	- 13 360
<b>Anpassungen bei staatlichen Bad Banks</b>	8 352	7 322	8 835	10 118	6 946	1 425
<b>Sonstige Zusetzungen und Korrekturen</b>	873	594	1 399	2 618	1 522	460
<b>Maastricht-Schuldenstand</b>	2 202 307	2 190 496	2 192 004	2 161 775	2 145 473	2 092 643

**1** Jährliche Schuldenstatistik, Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes bis 2016. Vierteljährliche Schuldenstatistik, Fachserie 14 Reihe 5.2 des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2017. Inklusive kreditähnlicher Rechtsgeschäfte der jährlichen Schuldenstatistik. **2** Für 2017: Verwendung des Vorjahreswertes. **3** BAföG-Darlehen des Bundes bis 2012 zugesetzt, danach in Schuldenstatistik enthalten. Barsicherheiten verschiedener Länder ab 2013 zugesetzt, davor keine Daten verfügbar. **4** Ohne Sammlermünzen. **5** Reklassifizierungen in den (+) und aus dem (-) Staatssektor. Rückrechnung für Reklassifizierungen seit Mitte 2017 erfolgt erst im Rahmen der Herbst-Notifikation 2018.  
 Deutsche Bundesbank

papierbestand ausweist, und es sind mitunter Schätzungen erforderlich.<sup>51)</sup>

## Anpassungen im Zusammenhang mit Stützungsmaßnahmen für Banken

*Anpassungen im Hinblick auf Bad Banks*

Der Maastricht-Schuldenstand enthält auch im Zusammenhang mit Finanzmarktstützungsmaßnahmen des Staates Zusetzungen und Anpassungen. Zum einen wird die Verschuldung der Sealink-Funding (Bad Bank der ehemaligen SachsenLB) und der Portigon (Rechtsnachfolgerin der ehemaligen WestLB) hinzugerechnet, da

diese als im Ausland beheimatete Einrichtung beziehungsweise als Inhaber einer Banklizenz finanzstatistisch nicht erhoben werden. Zum anderen erfolgen für alle staatlichen Bad Banks aufgrund ihrer signifikanten Finanzaktiva eigene Berechnungen auf Basis von Einzelangaben.

**51** Die Wertpapierverschuldung zwischen Kern- und Extrahaushalten des Bundes wird anhand von Einzelangaben konsolidiert. Die Finanzvermögenstatistik erlaubt keine Konsolidierung um Wertpapierverschuldungsbeziehungen zwischen staatlichen Extrahaushalten, da das staatliche Rechnungswesen den Staatssektor nur unvollständig abgrenzt. Im Rahmen der Frühjahrs-Notifikation ist die Finanzvermögenstatistik für das aktuelle Berichtsjahr zudem noch nicht verfügbar. Für die meisten Positionen erfolgt daher eine Fortschätzung der Vorjahreswerte mithilfe der Wertpapierinvestmentstatistik der Bundesbank.

Diese sollen eine konsistente Ermittlung sowohl der Schulden als auch der Finanzaktiva im Bilanzzusammenhang ermöglichen und werden deshalb anstelle der in der Schuldenstatistik gemeldeten Volumina angesetzt.<sup>52)</sup>

## Entwicklung der deutschen Maastricht-Verschuldung seit 1991

*Deutscher Maastricht-Schuldenstand ab 1991 verfügbar*

Für Deutschland liegen Ergebnisse für die Maastricht-Verschuldung rückblickend bis zum Jahr 1991 vor.<sup>53)</sup> Die Schuldenquote (in % des BIP) stieg in diesem Zeitraum von zunächst 39% bis auf 81% im Jahr 2010, bevor sie in den letzten Jahren wieder merklich auf zuletzt 64% sank (genauer 64,1% oder 2 093 Mrd €).

*Bis Ende der 1990er Jahre starke Belastung durch die Wiedervereinigung*

Die Entwicklung in den 1990er Jahren war maßgeblich von Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung geprägt. Die gesamtdeutsche Maastricht-Verschuldung verdoppelte sich von Ende 1991 bis Ende 1999 von 618 Mrd € auf 1 239 Mrd €,<sup>54)</sup> wodurch die Schuldenquote auf 60% anstieg. Der Schuldenzuwachs betraf dabei primär den Bund und schlug sich zum guten Teil in seinen Sondervermögen (Extrahaushalten) nieder. Mit den im Jahr 1990 eingerichteten Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds wurden unter anderem die Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus Ostdeutschlands, die Übernahme der Verbindlichkeiten des DDR-Staatshaushalts und die Lasten im Zuge der Währungsumstellung im Beitrittsgebiet<sup>55)</sup> abgewickelt. Beide wurden von Anfang an dem Staatssektor zugeordnet (Schulden beider Einheiten Ende 1991: 40 Mrd €). Hingegen wurde die zur Privatisierung und Restrukturierung ostdeutscher Betriebe eingerichtete Treuhandanstalt dem Unternehmenssektor zugerechnet, da ihr Kerngeschäft als marktmäßige Tätigkeit angesehen wurde. Die ursprünglich nicht erwarteten, umfangreichen Fehlbeträge bei der Privatisierung der ehemaligen DDR-Staatsunternehmen führten dazu, dass hier in erheblichem Umfang Schulden zunächst außerhalb des

Staatssektors aufliefen. Im Jahr 1995 wurden die Schulden der Treuhandanstalt schließlich auf den Erblastentilgungsfonds übertragen, der als neu geschaffenes Sondervermögen des Bundes im Staatssektor erfasst wurde.<sup>56)</sup> Die in den VGR als Vermögenstransfer an den Unternehmenssektor defizitwirksam erfassten Schuldenübernahmen schlugen im Jahr 1995 mit insgesamt 122 Mrd € (6½% des BIP) zu Buche.<sup>57)</sup>

Bis Mitte der 1990er Jahre ging der gesamtstaatliche Schuldenanstieg dabei deutlich über die bereits hohen Defizite hinaus. Ausschlaggebend für diese (positiven) Deficit-Debt-Adjustments (DDA)<sup>58)</sup> war unter anderem, dass die im Zusammenhang mit der Währungsumstel-

*Ausgleichsforderungen und Bahnreform: schulden erhöhend ohne Defizitwirkung*

**52** Hierzu werden Geschäftsberichte und Meldungen im Format der Monatlichen Bilanzstatistik (Bista) der Bundesbank zugrunde gelegt. Die auf dieser Basis berechneten Schulden weichen geringfügig von den im Rahmen der Schuldenstatistik gemeldeten Verbindlichkeiten ab. Ursache hierfür können unterschiedliche Buchungsstände sein. Zudem beinhalten die Meldungen der Bad Banks im Rahmen der Schuldenstatistik aufgelaufene Zinsen, die im Maastricht-Schuldenstand nicht zu erfassen sind (Ansatz zum Nennwert, vgl. S. 64).

**53** Für die Jahre 1950 bis einschl. 1990 liegen Daten für Westdeutschland lediglich in einer enger gefassten finanzstatistischen Abgrenzung vor. Die in diesem Abschnitt dargestellten Angaben berücksichtigen etwaige (z. B. methodenbedingte) Revisionen in den Zeitreihen der VGR. Daher können Kennzahlen von früheren Datenständen abweichen.

**54** DM-Werte aus den Jahren vor der Euro-Einführung sind hier und im Folgenden zum offiziellen Umstellungskurs (1,95583 DM je Euro) umgerechnet in Euro angegeben.

**55** Über den Ausgleichsfonds Währungsumstellung wurden Banken Ausgleichsforderungen gewährt, soweit deren Aktiva und Passiva ungleich von der Umstellung auf D-Mark betroffen waren. So wurden etwa Unternehmenskredite zu einem anderen Verhältnis umgestellt als ein Teil der Bankanlagen der privaten Haushalte. Zur Verlustabdeckung erhielt der Fonds Forderungen gegenüber dem DDR-Haushalt, dessen Rechtsnachfolger bei der Wiedervereinigung der Kreditabwicklungsfonds wurde.

**56** Der Erblastentilgungsfonds übernahm zudem die Verschuldung des bereits im Staatssektor enthaltenen Kreditabwicklungsfonds, der damit aufgelöst wurde.

**57** Die vom Erblastentilgungsfonds übernommenen Schulden der Treuhandanstalt beliefen sich Anfang 1995 auf 105 Mrd € (ohne aufgelaufene Zinsen). Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, Monatsbericht, März 1997, S. 22 ff. Weitere Vermögenstransfers resultierten aus der Übernahme von Schulden ostdeutscher Wohnungsbaugesellschaften. Dem standen in geringerem Umfang Entlastungen aus empfangenen Vermögenstransfers bei der Übernahme von Aktiva der Deutschen Kreditbank gegenüber. Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit wurden die genannten Effekte jedoch nicht defiziterhöhend berücksichtigt. Damit fiel das Maastricht-Defizit 1995 per saldo um etwa 119 Mrd € geringer aus als das VGR-Defizit.

**58** Zur Erläuterung von DDA siehe S. 68 ff.

lung und der nachfolgenden Entschuldung privatisierungsfähiger Unternehmen zugeteilten Ausgleichsforderungen im Betrachtungszeitraum keine Defizitwirkung hatten, aber den Schuldenstand erhöhten (33 Mrd € oder 2% des BIP).<sup>59)</sup> Zudem wurden im Rahmen der Bahnreform und Gründung der Deutschen Bahn AG im Jahr 1994 die Verbindlichkeiten der im Unternehmenssektor erfassten Bundesbahn und ostdeutschen Reichsbahn (34 Mrd € oder 2% des BIP) dem neu eingerichteten Bundes-eisenbahnvermögen, einem weiteren Extrahaushalt des Bundes, zugeschrieben. Dies schlug sich ebenfalls nicht im Defizit nieder, führte aber zu einem Schuldenanstieg.

*UMTS-Erlöse  
bremsten Schul-  
denanstieg*

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gingen die gesamtstaatlichen Defizite dann schrittweise zurück, und die Schulden stiegen langsamer. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der Einmal Erlöse des Bundes aus der UMTS-Versteigerung in Höhe von 51 Mrd € (2½% des BIP) erstmals seit der Wiedervereinigung ein Überschuss erzielt. Die Erlöse schlugen sich allerdings zunächst nur teilweise im Schuldenstand nieder. Vielmehr wurde ein Teil vorübergehend angelegt und erst im Folgejahr zur Begrenzung des Schuldenzuwachses verwendet. Die Schuldenquote ging mit den Tilgungen aus den UMTS-Erlösen vorübergehend wieder auf 58% zum Jahresende 2001 zurück.<sup>60)</sup>

*Hohe Defizite  
trieben Schul-  
denquote ab  
2003 über 60%*

Bis Mitte der 2000er Jahre wurden dann weiter durchweg hohe gesamtstaatliche Defizite ausgewiesen (und die 3%-Grenze überschritten), womit ein beschleunigter Schuldenzuwachs und eine deutliche Überschreitung der 60%-Grenze ab dem Jahr 2003 einhergingen. Dabei wurde der Schuldenanstieg zum Teil noch durch den Abbau von Finanzaktiva gedämpft.<sup>61)</sup>

*Wirtschafts-  
wachstum und  
stark rückläufige  
Defizite senkten  
Schuldenquote  
vor Finanzkrise*

Ab Mitte des letzten Jahrzehnts verlangsamten sich die absoluten Schuldenzuwächse wieder angesichts einer deutlich verbesserten gesamtwirtschaftlichen Lage und rückläufiger Defizite. Die Schuldenquote sank von 2005 bis 2007 aufgrund der nominalen BIP-Zunahme aus-

gehend von einem zwischenzeitlichen Höchststand von 67% auf 64%.

Ab dem Jahr 2008 prägten die Folgen der Finanz- und Staatsschuldenkrise sowie die dabei ergriffenen staatlichen Finanzmarktstützungsmaßnahmen und Hilfskredite an Euro-Staaten die Schuldenentwicklung. Zu den ersten Maßnahmen zählte die Verlagerung problembehafteter Finanzaktiva der angeschlagenen WestLB und SachsenLB in zwei eigens hierfür eingerichtete Zweckgesellschaften Phoenix und Sealink-Funding<sup>62)</sup>. Aufgrund der Risikoabschirmung durch die Träger-Länder wurden diese Bad Banks und damit die von ihnen erworbenen Risikoaktiva und Verbindlichkeiten im Staatssektor (bei den Ländern) erfasst. Hierdurch erhöhte sich bereits im Jahr 2008 der Maastricht-Schuldenstand um 38 Mrd € (1½% des BIP).<sup>63)</sup> Des Weiteren wurde eine Reihe von Kreditinstituten durch Kapitalzuführungen gestützt. Bis Ende 2010 summierten sich diese zugunsten von Commerzbank AG, BayernLB, Hypo Real Estate AG (HRE), LBBW, WestLB, HSH Nordbank AG, IKB Deutsche Industriebank AG und Aareal Bank AG auf insgesamt 47 Mrd € (2% des BIP). Hiervon wurde lediglich ein kleiner Teil – Kapi-

*Krise führte ab  
2008 zu starkem  
Schulden-  
anstieg, ...*

<sup>59</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung, Monatsbericht, Mai 1993, S. 43 ff.; sowie Deutsche Bundesbank, Funktion und Bedeutung der Ausgleichsforderungen für die ostdeutschen Banken und Unternehmen, Monatsbericht, März 1996, S. 35 ff.

<sup>60</sup> Zuletzt wurden die Regeln zur Erfassung solcher Frequenzversteigerungserlöse angepasst. Mit der kommenden VGR-Generalrevision im Sommer 2019 werden die Erlöse über die Laufzeit der Frequenznutzungsrechte verteilt.

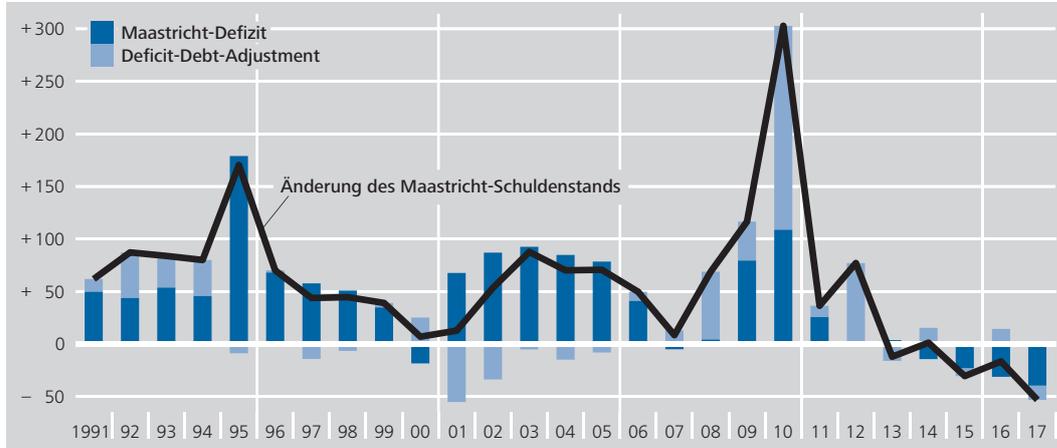
<sup>61</sup> Teilweise wurden Aktien des Bundes im Rahmen von Platzhaltergeschäften an die KfW übertragen. In den Haushaltsplänen wurden in diesem Zusammenhang Privatisierungserlöse veranschlagt, wodurch Verstöße gegen die Neuverschuldungsgrenzen im Rahmen der Haushaltsaufstellung verhindert wurden. In den VGR werden diese Transaktionen seit der Herbst-Notifikation 2005 jedoch als Kreditaufnahme des Bundes bei der KfW gewertet, da aus ökonomischer Sicht kein Eigentumsübergang stattfand.

<sup>62</sup> Ende 2017 wurden nahezu sämtliche restlichen Vermögenswerte der Sealink-Funding am Kapitalmarkt veräußert, sodass die korrespondierenden Verbindlichkeiten bald abgebaut sein dürften.

<sup>63</sup> Zudem gewährte im Jahr 2009 das Land Baden-Württemberg eine Garantie zur Risikoabschirmung eines Referenzportfolios der LBBW in Höhe von rd. 13 Mrd € (½% des BIP). Durch die Refinanzierung des zur Sicherung hinterlegten Bardepots erhöhte sich der Schuldenstand entsprechend.

### Finanzierungssaldo und Schuldenstandsänderung im Zeitverlauf

Mrd €, Datenstand: 23. April 2018



Deutsche Bundesbank

taleinlagen bei der HRE, der IKB und der WestLB – als Vermögenstransfers und damit defizitwirksam erfasst.

über stand.<sup>66)</sup> Somit führte der Erwerb von Finanzvermögen bis Ende 2010 zu positiven DDA in kumulierter Höhe von 267 Mrd € (10½% des BIP).

... der im Jahr 2010 aufgrund der HRE-Stützung besonders hoch ausfiel

Der mit deutlichem Abstand umfangreichste Schuldenanstieg ist dabei auf die Übernahme von Risikoaktiva der HRE durch die staatliche Bad Bank FMS Wertmanagement (FMSW) zurückzuführen, die zum Jahresende 2010 mit 189 Mrd € (7½% des BIP) zum Maastricht-Schuldenstand beitrug. Die Auslagerung weiterer Risikoaktiva der WestLB in die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) ließ den Schuldenstand 2010 um weitere 21 Mrd € (1% des BIP) ansteigen.<sup>64)</sup>

In den Folgejahren setzten dann die sukzessive Verwertung dieser im Zuge der Krise erworbenen Finanzaktiva und die Rückzahlung geleisteter Eigenkapitalhilfen ein. Das führte für sich genommen zu einem sinkenden Schuldenstand und spiegelbildlich zur vorangegangenen Entwicklung nunmehr zu negativen DDA. Dieser Schuldenabbau wurde jedoch vor allem durch die Gewährung von Hilfskrediten an einige

Hilfskredite an Euro-Staaten überlagern teilweise Schuldenabbau bei Bad Banks

Bankenrettung weniger im Defizit als im Schuldenstand sichtbar

Insgesamt erreichte die Schuldenquote zum Ende des Jahres 2010 mit 81% (2 088 Mrd €) ihren bis heute höchsten Stand. Davon entfielen 306 Mrd € (12% des BIP) auf die Stützung von Finanzinstituten.<sup>65)</sup> In diesem Zusammenhang entkoppelten sich Defizit- und Schuldenstandsentwicklung deutlich voneinander. So schlug sich in kumulierter Betrachtung mit 39 Mrd € (1½% des BIP) lediglich ein kleiner Teil der bis dahin geleisteten Finanzmarktstützungsmaßnahmen unmittelbar im Defizit nieder. Ausschlaggebend hierfür war, dass die erworbenen Risikoaktiva und das zugeführte Eigenkapital zum guten Teil als werthaltiges Vermögen angesehen wurden und der Schuldenausweitung damit ein Aufbau von Finanzvermögen gegen-

<sup>64</sup> Die EAA übernahm im Jahr 2010 außerdem die Aktiva und Passiva der Phoenix in Höhe von ursprünglich 23 Mrd €. Die Phoenix war aber bereits im Staatssektor und damit im Maastricht-Schuldenstand erfasst.

<sup>65</sup> Berücksichtigt sind dabei auch indirekte Effekte aus der Finanzmarktstützung wie bspw. unterstellte Refinanzierungskosten oder Einnahmen aus Garantiegebühren.

<sup>66</sup> Aus diesem Grund wurde der größte Teil der Staatsausgaben für den Erwerb als finanzielle Transaktion ohne Wirkung auf den Finanzierungssaldo gewertet. Etwaige nach einer Übernahme eintretende Umbewertungen von Aktiva bleiben grundsätzlich ohne Effekt auf den Finanzierungssaldo, da sie keine Transaktionen darstellen.

Euro-Länder im Zuge der Staatsschuldenkrise<sup>67)</sup> sowie durch die weiteren Risikoübernahmen seitens der EAA überkompensiert.<sup>68)</sup> Somit ergab sich per saldo eine Schuldenzunahme. Da grundsätzlich eine spätere volle Rückzahlung der Hilfskredite unterstellt wurde, schlugen diese ohne Defizitwirkung als Erwerb von Finanzaktiva und damit positive DDA zu Buche. Gleiches gilt für die von Deutschland eingezahlten Kapitalanteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), über den die ab Mitte 2012 gewährten europäischen Hilfskredite abgewickelt werden.<sup>69)</sup> Damit fielen die Schuldenzuwächse noch bis 2012 höher aus als die jeweiligen Defizite. Im Jahr 2012 verzeichnete der absolute Schuldenstand mit 2 202 Mrd € (Schuldenquote 80%) seinen bisherigen Höchststand. Zugleich erreichten auch die hierin enthaltenen Belastungen aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise mit insgesamt 360 Mrd € ihren Maximalwert.<sup>70)</sup>

Ab dem Jahr 2013 ging der Schuldenstand in der Grundtendenz auch absolut zurück, und die Schuldenquote sank zudem aufgrund des nominalen BIP-Wachstums im Nenner der Quote deutlich. Dazu trug aber auch die sehr günstige Haushaltsentwicklung mit Überschüssen bei. Diese Überschüsse schlugen sich allerdings nur teilweise in einem Schuldenabbau nieder. Vor allem die Überschüsse der Gemeinden und der (weitgehend schuldenfreien) Sozialversicherungen führten dort nicht nur zu Schuldentilgungen, sondern auch zu einem Aufbau von Finanzvermögen.<sup>71)</sup> Dem stand in gesamtstaatlicher Betrachtung allerdings ein Portfolioabbau bei den Bad Banks<sup>72)</sup> gegenüber, sodass im Ergebnis negative DDA zu verzeichnen waren.

Zum Ende des Jahres 2017 belief sich der Schuldenstand auf 2 093 Mrd € (64,1% des BIP). Darin schlugen die zuvor genannten Effekte aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise noch mit 282 Mrd € beziehungsweise 8½% des BIP zu Buche. In dem Maße wie in Zukunft eine weitere Verwertung der Risikoaktiva durch die Bad Banks gelingt und die bilateral oder über die EFSF gewährten Hilfskredite zurückgezahlt wer-

den, wird auch der Maastricht-Schuldenstand zurückgehen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren auch angesichts der strengen Begrenzung der Nettoneuverschuldung durch die nationale Schuldenbremse bei einem weiterhin spürbaren Anstieg des nominalen BIP die Maastricht-Schuldenquote

**67** Über die KfW wurden im Auftrag und auf Rechnung des Bundes bilaterale Kredite an Griechenland gewährt (seit 2011 Bestand von 15 Mrd € oder ½% des BIP). Daneben wurden die über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergebenen Hilfskredite an Irland, Portugal und Griechenland sowie die unterstellten Verbindlichkeiten aus deren Refinanzierung den garantiegebenden Euro-Ländern entsprechend ihrem Kapitalschlüssel an der EZB wirtschaftlich zugerechnet (für Deutschland in der Spitze 55 Mrd € oder fast 2% des BIP Ende 2014).

**68** Durch „Nachbefüllung“ der EAA erhöhte sich der Schuldenstand 2012 um 24 Mrd €. Die Reklassifizierung der WestLB-Nachfolgerin Portigon in den Staatssektor erhöhte den Schuldenstand 2012 hingegen nur noch um 3½ Mrd €, da der Großteil der Aktiva und Passiva bereits zuvor auf die EAA übertragen worden war.

**69** Im Unterschied zu den EFSF-Krediten erfolgt bei den Kreditvergaben des ESM keine Zurechnung korrespondierender Forderungen und Verbindlichkeiten auf die Trägerstaaten. Im Gegensatz zur EFSF entschied Eurostat, den ESM als eigenständige Institution außerhalb des Staatssektors zu klassifizieren, da offensichtlich unterstellt wird, dass Kreditaufnahme und -vergabe überwiegend auf eigenes Risiko erfolgen. Ungeachtet dessen stehen die Trägerstaaten jedoch ökonomisch über weitere abrufbare Kapitalanteile nach wie vor im Risiko und entscheiden letztlich über die Kreditvergaben. In den ESM hat Deutschland von 2012 bis 2014 einen Kapitalanteil von insgesamt 22 Mrd € eingezahlt. Auch die von der EU aus eigenen Haushaltsmitteln über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ausgereichten Kredite schlagen sich nicht in den Schuldenständen der EU-Mitgliedstaaten nieder.

**70** Der auf Deutschland entfallende Teil aller europäischen Hilfskredite und ESM-Kapitaleinzahlungen stieg bis Ende 2014 auf 91 Mrd € oder 3% des BIP und liegt seit 2015 bei 88 Mrd € (aktuell 2½% des BIP).

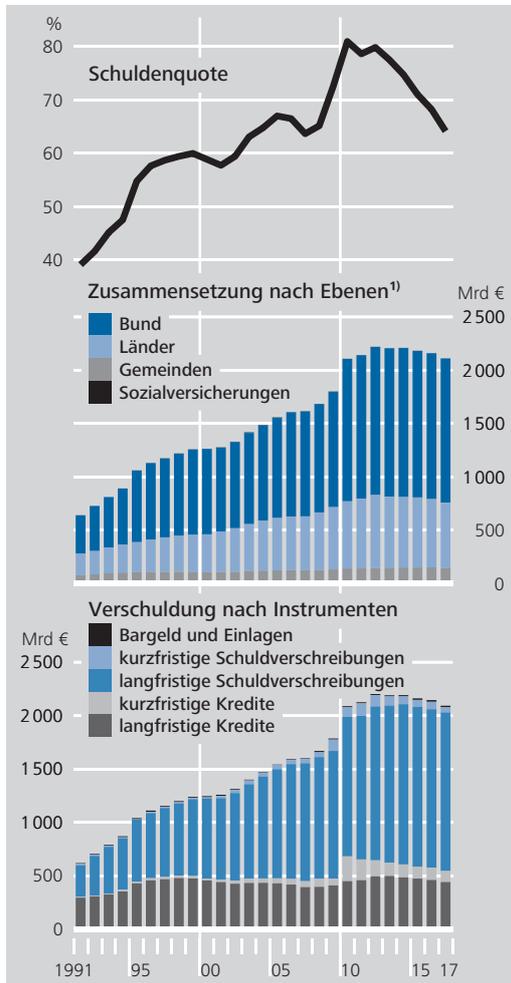
**71** Dieses wurde überwiegend nicht in Schuldtiteln anderer Einheiten des Staatssektors angelegt. Andernfalls hätten daraus eine Konsolidierung und ein niedrigerer Maastricht-Schuldenstand resultiert.

**72** Diese Entwicklung verlief keineswegs stetig. So bewirkten Marktinsänderungen erhebliche Marktwertänderungen in den Derivatepositionen der FMSW. Diese sind zwar nicht selbst Bestandteil des Maastricht-Schuldenstands. Allerdings sind für derivative Verbindlichkeiten üblicherweise Barsicherheiten zu stellen, die in der Regel eine Schuldenaufnahme nötig machen oder Tilgungen verhindern. Für Forderungen aus Derivatepositionen werden Barsicherheiten empfangen und zugleich (bilanzverlängernd) als rückzahlbare Kreditverbindlichkeit auf der Passivseite erfasst. Zudem führte der Ankauf von Verbindlichkeiten der irischen Tochtergesellschaft Depfa durch die FMSW zu einer zwischenzeitlichen Bilanzausweitung. Daneben übernahm die EAA 2015, wenngleich im geringeren Umfang, Finanzaktiva der EAA Covered Bond Bank. Auch trug die Gründung der HSH Portfoliomanagement als staatliche Bad Bank der HSH Nordbank im Jahr 2016 in geringem Umfang zu einem verzögerten Abbau der finanzmarktkrisenbedingten Verschuldung bei.

*Schuldenrückgang seit 2013 dank Wirtschaftswachstum und Haushaltsüberschüssen*

*Aus heutiger Sicht weiterer Rückgang des Maastricht-Schuldenstands angelegt*

## Niveau und Struktur der gesamtstaatlichen Verschuldung



<sup>1</sup> Die Verschuldung jeder Ebene ist hier abzüglich ihrer Verschuldung gegenüber anderen staatlichen Ebenen konsolidiert dargestellt.

Deutsche Bundesbank

weiter deutlich abnehmen und spätestens 2019 unter den Referenzwert von 60% fallen wird.

## Schuldnerstruktur

Mit Blick auf den Beitrag der einzelnen Haushaltsebenen zum Maastricht-Schuldenstand kletterte der Anteil des Bundes bis Mitte der 1990er Jahre aufgrund der fiskalischen Belastungen der Wiedervereinigung um 7 Prozentpunkte auf 63%, während der Länderanteil (trotz deutlicher absoluter Schuldenzuwächse) um 5 Prozentpunkte auf 26% fiel. Bis Anfang

der 2000er Jahre blieb der Anteil des Bundes in etwa konstant, sank dann jedoch im weiteren Verlauf wegen der zur Schuldentilgung eingesetzten UMTS-Versteigerungserlöse und stabilisierte sich bei etwa 60%. Mit Übernahme der Risikoaktiva der HRE durch die FMSW stieg der Anteil des Bundes im Jahr 2010 jedoch wieder sprunghaft um 3 Prozentpunkte an, obwohl auch auf Länderebene Finanzmarktstützungsmaßnahmen erfolgten. Der Anteil der Gemeindeebene ging seit Anfang der 1990er Jahre stetig von 13% im Jahr 1991 auf ein seit 2010 stabiles Niveau von 7% zurück. Den Sozialversicherungen ist eine Kreditfinanzierung grundsätzlich nicht gestattet. Zwar wurden in der ersten Hälfte der 2000er Jahre Defizite der gesetzlichen Krankenkassen auch über Bankkredite finanziert. Der Umfang war jedoch vergleichsweise gering. Da die Sozialversicherungen zugleich Gläubiger anderer staatlicher Ebenen sind (und diese innerstaatlichen Schulden konsolidiert werden), ist ihr Beitrag zum Maastricht-Schuldenstand – gemessen als Differenz der eigenen Schulden abzüglich der Forderungen gegenüber anderen staatlichen Ebenen – in den meisten Jahren negativ.<sup>73)</sup>

## Struktur der Schuldeninstrumente

Hinsichtlich der Schuldenarten zeigte sich für den Gesamtstaat während des Betrachtungszeitraums ein anhaltender Trend hin zu marktfähigen Verschuldungsformen wie Geld- und Kapitalmarktpapieren. Lag deren Anteil im Jahr 1991 noch bei 50%, stieg er bis 2009 auf 73%. Durch die Einrichtung der FMSW und die damit verbundene Übernahme von Verbindlichkeiten aus der HRE im Jahr 2010 nahm das Gewicht der Kreditverschuldung vorübergehend wieder deutlich zu. In den Folgejahren setzte sich aber der Trend zugunsten der marktfähigen Schuldtitel – von einem niedrigeren Niveau aus-

*Anhaltender Trend zu marktfähiger Verschuldung ...*

*Bundesverschuldung hat stark an Gewicht gewonnen*

<sup>73</sup> Siehe in diesem Bericht: Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 14.

gehend – fort und erreichte zuletzt wieder einen Anteil von annähernd drei Vierteln.

*... bei traditionell hoher Kapitalmarkt-orientierung des Bundes*

Betrachtet man die einzelnen Haushaltsebenen, zeigen sich deutliche Unterschiede in der Struktur und der Entwicklung. Während der Bund bereits Anfang der 1990er Jahre etwa 75% seiner Schulden über Kapitalmarktpapiere aufgenommen hatte, lag der Anteil bei den Ländern wegen stärkeren Rückgriffs auf Bankkredite bei lediglich 12%. Mit Ausnahme einer Phase stärkerer Kreditfinanzierung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kletterte der Anteil der Kapitalmarktinstrumente auf aggregierter Länderebene aber bis Ende 2017 kontinuierlich auf 58%.<sup>74)</sup> Beim Bund belief sich dieser Wert zuletzt auf 84%.

*Gestiegene Bedeutung der Geldmarktverschuldung seit der Krise*

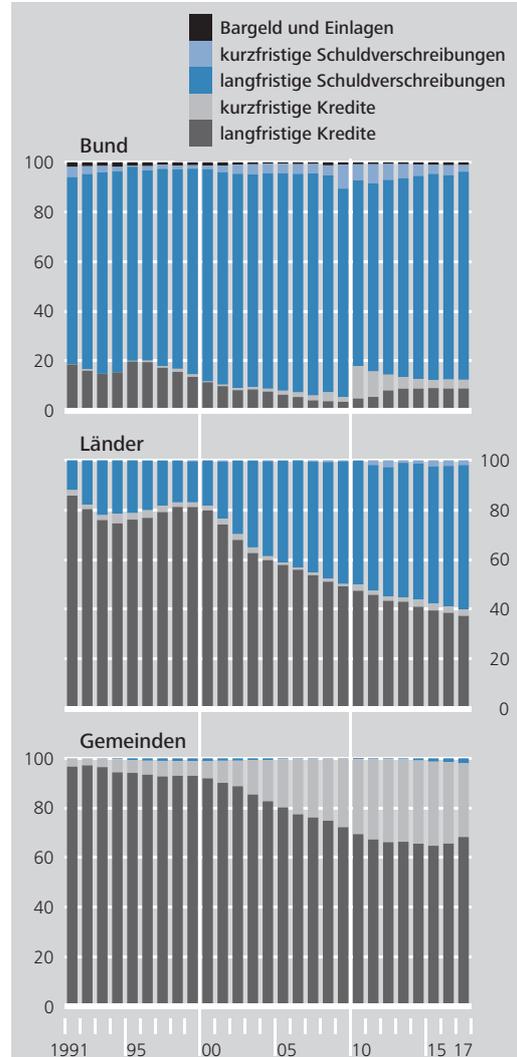
Bei den marktfähigen Instrumenten spielten Geldmarktpapiere über viele Jahre in erster Linie auf der Bundesebene eine nennenswerte Rolle. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stockte der Bund in diesem Segment zeitweise deutlich auf. Das ausstehende Volumen wurde im Jahr 2009 auf einen Anteil von 10% mehr als verdoppelt und deckte so einen wesentlichen Teil des Finanzierungsbedarfs. Der allmähliche Rückgang der Geldmarktverschuldung des Bundes im Kernhaushalt wurde in den Folgejahren zum Teil durch Emissionen der FMSW aufgewogen. Auf Länderebene gewannen Geldmarktpapiere erst durch die Emissionen der EAA an Bedeutung. Sie trugen aber mit einem zwischenzeitlichen Höchststand von 3% im Jahr 2012 nur wenig zur Länderverschuldung bei.

*Bankenrettung und Hilfskredite erhöhen Kreditverschuldung*

Im Hinblick auf die Kreditverschuldung sank der Anteil der langfristigen Kredite des Bundes an dessen Gesamtverschuldung ab Mitte der 1990er Jahre von 20% auf unter 4% Ende 2009, stieg dann aber im weiteren Verlauf bis zum Jahr 2013 wieder auf 9% an. Hintergrund waren die dem Bund zugerechneten Hilfskredite an andere Mitgliedstaaten der Währungsunion über die KfW und die EFSF. Der Anteil der kurzfristigen Kredite des Bundes bewegte sich bis zum Jahr 2009 unter 4%. Mit Einrichtung

## Schuldenstruktur nach Ebenen

Jahresendstände in %



Deutsche Bundesbank

der FMSW im Jahr 2010 ging die auf kurzfristige Kredite am Interbankenmarkt ausgerichtete Finanzierungsstruktur der HRE auf den Bund über. Der Anteil kurzfristiger Kredite stieg damit sprunghaft auf 13%, sank aber bis Ende 2017 wieder auf unter 4%. Auf Länderebene sank der Anteil der langfristigen Kredite von 86% Ende 1991 – spiegelbildlich zum Aufbau langfristiger Kapitalmarktpapiere – auf 37% Ende 2017. Bei den Gemeinden bewegte sich die langfristige Kreditverschuldung nach einem deutlichen Anstieg bis Mitte der 1990er Jahre

<sup>74</sup> Dabei nutzen die einzelnen Bundesländer marktfähige Verschuldungsformen in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

auf einem nahezu unveränderten absoluten Niveau von etwa 100 Mrd €. Hingegen erhöhte sich insbesondere seit Anfang der 2000er Jahre der Bestand an kurzfristigen Krediten, vor allem an Kassenkrediten, deutlich auf über 50 Mrd € im Jahr 2015, sank jedoch nicht zuletzt aufgrund der günstigen Haushaltsentwicklung auf 44 Mrd € Ende 2017.<sup>75)</sup> Während der Anteil 1991 noch bei unter 4% lag, wird mittlerweile knapp ein Drittel der Gemeindeverschuldung über Kassen- und kurzfristige Kredite finanziert.<sup>76)</sup> Dabei bestehen jedoch ausgeprägte Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen, und es ist eine starke Konzentration der kommunalen Kassenkreditbestände in wenigen Ländern festzustellen.<sup>77)</sup>

## ■ Ausblick

Der deutsche Maastricht-Schuldenstand wird im Wesentlichen auf Basis der amtlichen Schuldenstatistik ermittelt. Sie bezieht im Prinzip alle dem Staatssektor zugeordneten Einheiten ein. Die Erhebung hat sich seit Jahrzehnten bewährt. Vor allem wegen der schlechten Erfahrungen mit der Datenqualität Griechenlands und der daraus resultierenden Beeinträchtigungen bei der Beurteilung der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sind die Anforderungen an die statistischen Daten auf europäischer Ebene allerdings im Zeitverlauf deutlich gestiegen. Damit steht die Statistikproduktion insgesamt, aber auch im Hinblick auf den Maastricht-Schuldenstand, in Deutschland vor Herausforderungen.

Der wachsende europäische Datenbedarf und die gestiegenen Qualitätsanforderungen sind bei einer Vielzahl ausgegliederter staatlicher Aktivitäten aus sehr unterschiedlichen und vielfach nicht integrierten, öffentlichen Rechnungslegungssystemen zu befriedigen, wobei der kamerale Systematik insgesamt das mit Abstand größte Gewicht zukommt. Dabei lassen sich die Anforderungen nicht immer ohne Weiteres aus den vorhandenen Systemen der staatlichen Stellen erfüllen. So muss teilweise auf indirekte Datenquellen zurückgegriffen werden,

die primär anderen Zielsetzungen dienen und potenziell nicht konsistent mit den Hauptrechnungen sind. Zu Unstimmigkeiten kann es aber auch kommen, weil die notwendige Konsolidierung der Finanzbeziehungen innerhalb des Staatssektors nicht vollständig aus dem vorliegenden Rechnungswesen abgeleitet werden kann.<sup>78)</sup>

Insgesamt gesehen sind die vorhandenen Haushalts- und Finanzstatistiken in Deutschland zwar gut etabliert und bilden die kamerale Systematik weitgehend verlässlich ab. Die eingegangenen europäischen Verpflichtungen wurden aber nur teilweise von entsprechenden Anpassungen im nationalen staatlichen Rechnungswesen begleitet. Es ist zu begrüßen, dass mit dem Haushaltsgrundsatzgesetz ein Fachgremium eingesetzt wurde, das gewährleisten soll, dass die verschiedenen staatlichen Rechnungslegungsstandards auch die statistischen Anforderungen der VGR berücksichtigen. Hier besteht an einigen Stellen aber noch Nachholbedarf. So hängt die Qualität statistischer Meldungen entscheidend von einer Fundierung der benötigten Daten durch das Rechnungswesen ab. Vor diesem Hintergrund wäre grundsätzlich ein gesamtstaatlich deutlich stärker harmonisiertes Rechnungswesen naheliegend, das Einnahmen- und Ausgabenströme mit Bilanzbeständen in integrierter Weise erfasst. Wird dies nicht angestrebt, wäre es wichtig, dass insbesondere die

*... mit der Folge potenzieller Inkonsistenzen*

*Europäischen Anforderungen stärker Rechnung tragen*

*Statistik aufgrund europäischer Verpflichtungen vor Herausforderungen*

*Gestiegene Anforderungen aus heterogenen Systemen zu bedienen ...*

<sup>75</sup> Die Heterogenität in der finanziellen Lage der Kommunen zeigt sich bei einem Blick auf den zeitgleich erfolgten Aufbau von kommunalem Finanzvermögen von über 70 Mrd €, in dem sich insbesondere Anlagen finanzstarker Kommunen widerspiegeln dürften.

<sup>76</sup> Kassenkredite werden hier als kurzfristige Kredite geführt. In einigen Ländern sind die Regelungen für solche Kredite, die eigentlich nur zum Überbrücken von Liquiditätsengpässen vorgesehen waren, jedoch erheblich gelockert worden, sodass inzwischen Laufzeiten von bis zu zehn Jahren zulässig sind und offenbar auch ausgeschöpft werden.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, S. 13–36.

<sup>78</sup> Eine Reform zur klaren Abgrenzung etwa im Rahmen des besonders wichtigen staatlichen Gruppierungsplanes wurde inzwischen angestoßen. Da aber die Sektorzugehörigkeit einer Einheit auch revidiert werden kann, sollten letztlich bei allen Einheiten Angaben zu den jeweiligen Transaktionspartnern (automatisiert) nachgehalten werden.

für die Standardsetzung verantwortlichen Stellen beim Bund und den Ländern Anstrengungen unternehmen, um die gegenwärtigen Da-

tenlücken und Konsistenzprobleme durch gezielte Anpassungen der jeweiligen Rechnungslegungssysteme zu schließen.