

Wiesbaden/Berlin, November 2015

Umsetzung statistischer Anforderungen im Gruppierungsplan

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wurden die internationalen Anforderungen an die Qualität der Finanzstatistiken verschärft. So sind die statistischen Anforderungen an die Erstellung der „Maastricht-Kriterien“ – das staatliche Defizit sollte unter 3 % und der Schuldenstand des Staates unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts eines Nationalstaats liegen – stärker in den politischen Fokus gerückt.

Nach den Regularien der EU-Verträge sind die Ergebnisse für das Defizitkriterium und die Schuldenstandsquote nach den Vorgaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für den Sektor Staat zu berechnen. Nach welchen Vorgaben dabei die Datenmeldungen Deutschlands genau zu erfolgen haben, ist im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 und insbesondere in den europäischen Verordnungen zu einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen verbindlich vorgegeben. Die wichtigste Basisstatistik der VGR für den Sektor Staat bildet die Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte. Allerdings bestehen zwischen VGR und Finanzstatistik Unterschiede in den verwendeten Begriffen und Definitionen. Da sich der Anspruch an die Qualität der Finanzstatistik in den letzten Jahren durch zusätzliche EU-Verordnungen massiv erhöht hat, ist die Möglichkeit der Überleitung zwischen den beiden Systemen als Problem erkannt worden – mit der Lösung, Modifikationen in der Finanzstatistik herbeizuführen und diese mit den Regeln der VGR bzw. des ESVG in Einklang zu bringen. Dazu wurde vom Statistischen Bundesamt das sog. „Schalenkonzept“ (siehe Abbildung auf Seite 2) entwickelt.

Neben der Umsetzung internationaler Vorgaben wird mit dem Schalenkonzept erreicht, dass die Finanzstatistiken nach der verstärkten Ausgliederung staatlicher Aufgaben aus den Kernverwaltungen auf Sondervermögen sowie öffentliche Unternehmen auch national wieder besser vergleichbar werden, indem eine Reintegration von Auslagerungen staatlicher Aufgaben für statistische Zwecke ermöglicht wird. Zudem wird dem Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 08. September 2011 zum Umgang mit ausgegliederten Einheiten und dem Schalenkonzept Rechnung getragen.

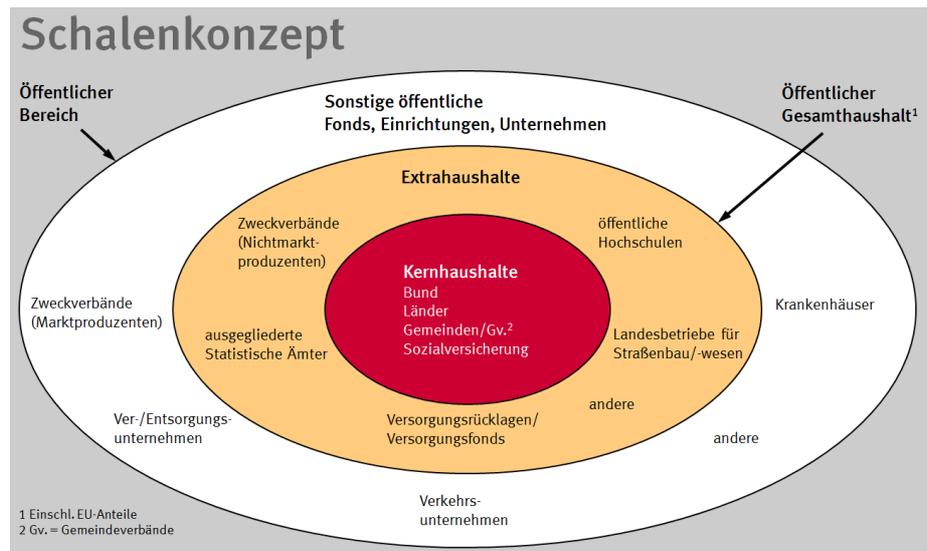
Die Einführung des Schalenkonzepts setzt allerdings voraus, dass das Haushaltswesen als Datenquelle der Finanzstatistiken samt seiner Systematiken den neuen Anforderungen folgt, sodass eine umfassende Überarbeitung des Gruppierungsplans als zentrales Instrument zur Erhebung von Informationen der Finanzstatistiken notwendig wurde. Im Folgenden werden die statistischen Anforderungen erläutert sowie beschrieben, wie deren Umsetzung im Gruppierungsplan erfolgt.

Methoden und Begriffe des Schalenkonzepts

Für die Finanzstatistiken und damit auch für den Gruppierungsplan ist der Sektor Staat nach Abgrenzung der VGR – wie beschrieben – bedeutend relevanter geworden. Daher ist eine eindeutige Vorgabe zur Abgrenzung dieses Sektors von den anderen Sektoren der Volkswirtschaft notwendig; die Grundlage dazu bildet das ESVG 2010 bzw. die nationale Übersetzung in Form des Schalenkonzepts, das die methodische Grundlage für die Bereinigung von Zahlungsströmen bildet. Um die Zahlungsströme entsprechend klassifizieren zu können, folgt die Finanzstatistik dem Einheitenkonzept, d. h. die Zuordnung von Zahlungen zum Sektor Staat erfolgt dann, wenn der Zahlende bzw. der Zahlungsempfänger dem Sektor Staat zuzurechnen ist. Das ESVG 2010 teilt den Sektor Staat in vier Teilsektoren auf:

- Bund,
- Länder,
- Gemeinden und Gemeindeverbände und
- Sozialversicherungen.

Der Sektor Staat nach dem ESVG 2010 entspricht finanzstatistisch dem sog. „Öffentlichen Gesamthaushalt“. Er umfasst die Kern- und Extrahaushalte der vier Teilspektoren. Der Begriff „Haushalt“ wird dabei institutionell, im Sinne



von Einheit, verwendet. Kernhaushalte entsprechen den Kernverwaltungen, für die im Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben aufgeführt sind (1. Schale). Zu den Extrahaushalten zählen staatliche Sondervermögen sowie die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), deren Einnahmen und Ausgaben nicht oder nicht vollständig im Haushaltsplan eines Kernhaushaltes abgebildet werden, die nach den Kriterien des ESVG 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen sind (2. Schale).

Grundsätzlich müssen drei Kriterien für die Zuordnung einer Einheit zu einem Extrahaushalt erfüllt sein:

- (1) Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- (2) Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (staatliche Kontrolle).
- (3) Diese institutionelle und staatlich kontrollierte Einheit muss zu mehr als 50 % durch staatliche Zuweisungen finanziert werden (staatliche Finanzierung).

Ist das dritte Kriterium nicht erfüllt, d. h. finanziert sich die institutionelle und staatlich kontrollierte Einheit überwiegend am Markt, handelt es sich um einen sog. „sonstigen“ öffentlichen Fonds, Einrichtung und Unternehmen – sFEU (3. Schale).

Die beiden inneren Schalen – Kernhaushalte und Extrahaushalte – definieren den „Öffentlichen Gesamthaushalt“. Die Gesamtheit aller drei Schalen bezeichnet man als „Öffentlicher Bereich“.

Jede öffentlich kontrollierte Einheit kann einer der drei Schalen des Schalenkonzepts zugeordnet sein. Hier einige Beispiele:

- Extrahaushalte sind für den Bund das „Bundeseisenbahnvermögen“ und auf Landesebene die „Flughafen Leipzig/Halle GmbH“ oder die Versorgungsrücklagen.
- Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind für den Bund beispielsweise die Deutsche Bahn AG oder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und auf Landesebene landeseigene Wohnungsbaugesellschaften.

Die nicht öffentlich kontrollierten Einheiten sowie Privatpersonen befinden sich außerhalb des Schalenkonzepts. Sie werden in „Sonstige im Inland“ und „Ausland“ unterschieden und bilden zusammen mit den sFEU den „anderen Bereich“.

Umsetzung des Schalenkonzepts im Gruppierungsplan

Die Begrifflichkeiten des Schalenkonzepts weichen von den im derzeitigen Gruppierungsplan verwendeten deutlich ab. Kern- und Extrahaushalte sind neue Konzepte, mit denen die Empfängersicht der Zahlungsbeziehung stärker in den Fokus gerückt wird als bisher. Folgende Leitlinien waren bei der Überarbeitung bestimmend:

- Die Zahlungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden/Gemeindeverbände und Sozialversicherungen (d. h. die vier Teilsektoren des Sektors Staat nach VGR) werden im überarbeiteten Gruppierungsplan in Obergruppen gebündelt, denen die Bezeichnung „Öffentlicher Gesamthaushalt“ zugewiesen ist.
- Die im derzeitigen Gruppierungsplan aufgeführten „Sondervermögen“, „öffentlichen Unternehmen“, „öffentlichen Einrichtungen“ und „Zweckverbände“ können nach dem Schalenkonzept entweder Extrahaushalte – und damit relevant für das EU-Defizitkriterium – oder sFEU sein. Die Zahlungsströme mit diesen Einheiten werden nicht mehr explizit im überarbeiteten Gruppierungsplan ausgewiesen. Sie sind unter anderen Gruppen aber weiterhin enthalten, sodass im Haushaltsplan Titel ausgebracht werden können, die den vorherigen Zahlungsströmen entsprechen und diese klar identifizierbar bleiben.
- Wie bisher kann über das Begriffspaar „Zuweisungen“ bzw. „Zuschuss“ die Art des Zahlungsstroms näher bestimmt werden: Zuweisungen können nur innerhalb des Öffentlichen Gesamthaushalts (erste beiden Schalen) stattfinden, bei Zuschüssen ist immer ein Zahlender bzw. Zahlungsempfänger außerhalb des Öffentlichen Gesamthaushalts beteiligt.
- Eine stärkere Unterscheidung erfolgt künftig für die Vermögensübertragungen. Sie werden auf der Einnahme- und Ausgabeseite künftig auf jeweils zwei Obergruppen aufgeteilt.

Das nachfolgende Überleitungsbeispiel verdeutlicht die wesentlichen Änderungen schematisch.

Derzeitiger Gruppierungsplan		Überarbeiteter Gruppierungsplan		
632	Sonstige Zuweisungen an Länder	662	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen	an Kernhaushalte der Länder
		666	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen	an Extrahaushalte der Länder
634	Sonstige Zuweisungen an Sondervermögen	665	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen	an Extrahaushalte des Bundes
		666	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen	an Extrahaushalte der Länder
		682	Sonstige Zuschüsse	an sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
		685	Sonstige Zuschüsse	an Sonstige im Inland
			<i>Art des Zahlungsstroms</i>	<i>Art des Zahlenden bzw. Zahlungsempfängers</i>
				<i>Teil-sektor</i>

Bereinigung von Zahlungsströmen

Um ein statistisches Gesamtbild über die Finanzsituation einer Gebietskörperschaft nach der Sektorklassifikation des ESVG 2010 zu erhalten, müssen Kern- und Extrahaushalte zusammengeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen diesen beiden Bereichen Zahlungsströme existieren, die bei einer bloßen Addition der Gruppen zu Doppelzählungen führen würden. Sie müssen daher aus den aggregierten Ergebnissen herausgerechnet werden.

Der derzeit geltende Gruppierungsplan weist nicht alle Zahlungsverkehrspositionen in der Detaillierung aus, die für eine exakte Bereinigung notwendig wären. Insbesondere fehlen Informationen, ob der Zahlende bzw. Zahlungsempfänger dem Sektor Staat – und welchem Teilssektor – angehört. Mit der detaillierteren Darstellung von Zahlungsbeziehungen zwischen den Zahlenden und Zahlungsempfängern im neuen Gruppierungsplan können die zu bereinigenden Zahlungsströme besser identifiziert werden. Mit den drei Komponenten der Gruppenbezeichnungen (Art des Zahlungsstroms, Art des Zahlenden bzw. Zahlungsempfängers, Teilssektor) werden die notwendigen Informationen für eine korrekte Konsolidierung geliefert. Eine Unschärfe bleibt allerdings, deren Behebung eine erhebliche Ausweitung der Anzahl der Gruppen zur Folge gehabt hätte: Bei Transaktionen mit Extrahaushalten müsste für die Konsolidierung zwischen „eigenem“ und „fremden“ Land unterschieden werden. Diese Information liefert der überarbeitete Gruppierungsplan nicht, sodass die vereinfachende Annahme unterstellt wird, dass Transaktionen mit Extrahaushalten der Länder immer Transaktionen mit Extrahaushalten des eigenen Landes sind (bis auf wenige Ausnahmen entspricht dies der Realität).

Vergabe einer Gruppe

Um eine Gruppe entsprechend dem überarbeiteten Gruppierungsplan und damit dem Schalenkonzept zu vergeben, sind gegenüber dem derzeitigen Gruppierungsplan Zusatzinformationen über die Zahlenden und Zahlungsempfänger notwendig, sofern es sich um Zuweisungen und Zuschüsse handelt. Aus diesem Grund werden zukünftig vom Statistischen Bundesamt regelmäßig aktuelle Listen der Extrahaushalte und der sFEU veröffentlicht, auf denen neben dem Namen der Einheit auch die zugehörige Ebene verzeichnet ist. Die Listen sind unter www.destatis.de > Zahlen & Fakten > Gesellschaft & Staat > Öffentliche Finanzen & Steuern > Öffentliche Finanzen > Methoden > Erläuterungen zur Statistik zu finden (alternativ über die Suchfunktion und die Stichworte „Extrahaushalte“ bzw. „Fonds“).

Das Ablaufschema zur Vergabe von Gruppen im Haushaltsplan zeigt die folgende Abbildung. Die Festlegung der Schale und damit der Gruppe bleibt über die Laufzeit des Haushaltsplans konstant.

