



Abschließende Mitteilung

an das Statistische Bundesamt

über die Prüfung

der Statistik der Schulden der öffentlichen Haushalte

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	7
1.1 Hintergrund der Prüfung	7
1.2 Anlass der Prüfung	7
1.3 Prüfungsumfang	7
2 Nationale Schuldenstatistik	8
2.1 Jährliche Schuldenstatistik	8
2.2 Vierteljährliche Schuldenstatistik	9
2.3 Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	10
3 Erhebung der Daten	10
3.1 Rechtsgrundlagen	10
3.2 Erfassung der Erhebungseinheiten im Berichtskreismanagement	10
3.3 Durchführung der Erhebungen	11
3.4 Verarbeitung der Daten	12
3.5 Sicherung der Qualität der Daten	13
3.6 Meldung von Handelskrediten	14
3.7 Berücksichtigung von Verwahrkonten	14
4 Würdigung mit Empfehlungen	15
4.1 Grundbefragungen jährlich durchführen	15
4.2 Meldepflicht für Erhebungseinheiten einführen	15
4.3 Erweiterte Prüfungsmöglichkeiten für Primärdaten schaffen	16
4.4 Meldeverhalten bei Handelskrediten verbessern	16
4.5 Verwahrkonten einheitlich berücksichtigen	16
5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	17
6 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	17

7	Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes	18
8	Stellungnahme der Deutschen Bundesbank	19
9	Abschließende Bewertung	20

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersuchte in einer Orientierungsprüfung die Verlässlichkeit und Belastbarkeit der Datengrundlagen der nationalen Schuldenstatistik. Hierbei betrachtete er, wie das Statistische Bundesamt die Vollständigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit sicherstellt. Der Bundesrechnungshof hat dazu beim Statistischen Bundesamt erhoben und Informationsgespräche mit dem Bundesfinanzministerium und der Deutschen Bundesbank geführt. Im Wesentlichen ergaben sich nachfolgende Feststellungen und Empfehlungen:

- 0.1 Mit sogenannten Grundbefragungen bei den Erhebungseinheiten (Datenlieferanten) soll der Datenbestand im Berichtskreismanagement aktuell gehalten werden. Die Grundbefragungen werden gegenwärtig nicht regelmäßig durchgeführt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher sicherzustellen, dass künftig jährlich Grundbefragungen vorgenommen werden. (vgl. Tzn. 3.2 und 4.1).
- 0.2 Die Erhebungseinheiten sind rechtlich nicht verpflichtet, finanzstatistisch relevante Änderungen ihrer Unternehmensstruktur von sich aus den Statistischen Ämtern zu melden. Daraus resultiert ein erhöhter Rechercheaufwand der Statistischen Ämter und eine Untererfassung von Einheiten in Einzelfällen. Um eine möglichst vollständige Erfassung aller Einheiten zu gewährleisten, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass allen Erhebungseinheiten eine gesetzliche Meldepflicht auferlegt wird (vgl. Tzn. 3.2 und 4.2).
- 0.3 Die Statistischen Ämter haben rechtlich weder anlassbezogen noch stichprobenweise die Möglichkeit, sich vor Ort von der Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Primärdaten zu überzeugen. Die Daten gehen insoweit ungeprüft in die Statistiken ein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, sollten die Statistischen Ämter rechtlich dazu befähigt werden, in begründeten Fällen Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen (vgl. Tzn. 3.3 und 4.3).
- 0.4 Bei Handelskrediten (Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) kann es durch das Meldeverhalten der kameral buchenden Erhebungseinheiten zu einer Untererfassung kommen. Der Bundesrechnungshof fordert das Statistische Bundesamt auf, verstärkt daraufhin zu wirken, dass das Meldeverhalten verbessert wird (vgl. Tzn. 3.6 und 4.4).

- 0.5 Bisher werden die Mittel auf dem EU-Verwahrkonto H1 sowie auf bestimmten weiteren Verwahr- und Vorschusskonten beim nationalen Schuldenstand nicht einheitlich berücksichtigt. Das Bundesfinanzministerium, die Deutsche Bundesbank und das Statistische Bundesamt sollten sich insoweit auf eine abgestimmte Vorgehensweise einigen (vgl. Tzn. 3.7 und 4.5).
- 0.6 Die vorliegenden Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Verlässlichkeit der Datengrundlagen der nationalen Schuldenstatistik lassen den Schluss zu, dass die Qualität dieser finanzstatistischen Daten insgesamt gewährleistet ist (vgl. Tz. 5).

Stellungnahmen:

- 0.7 Das Bundesministerium der Finanzen hält eine Zurechnung des Verwahrkontos H1 zum nationalen Schuldenstand sowohl ökonomisch als auch statistisch für verfehlt. Die an die Kommission abzuführenden Mitgliedsbeiträge sowie die Liquiditätsüberschüsse der EU seien erst dann als Staatsschuld anzusehen, wenn diese nicht mehr im Verfügungsbereich des Bundes liegen (vgl. Tz 6).
- 0.8 Das Statistische Bundesamt teilt im Wesentlichen die Auffassung des Bundesrechnungshofes. In Bezug auf die geforderten jährlichen Grundbefragungen will es das Verfahren und die Ergebnisse evaluieren und dann über das Vorgehen entscheiden. Hinsichtlich der Berücksichtigung des Verwahrkontos H1 im nationalen Schuldenstand schließt sich das Statistische Bundesamt der Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen an (vgl. Tz 7).
- 0.9 Die Deutsche Bundesbank ist wie der Bundesrechnungshof der Ansicht, dass Grundbefragungen jährlich durchgeführt werden sollten und den Datenlieferanten eine Meldepflicht auferlegt werden sollte. Sie erkennt auch die grundsätzliche Notwendigkeit einer Vor-Ort-Prüfung der Daten in begründeten Fällen, sieht hierbei aber nicht die alleinige Prüfverantwortung bei den Statistischen Ämtern. Aus Sicht der Deutschen Bundesbank wäre ein integriertes doppeltes Buchführungssystem geeignet, die Qualität der statistischen Daten zu verbessern (vgl. Tz. 8).

Abschließende Bewertung Bundesrechnungshof:

- 0.10 Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Verlässlichkeit und Belastbarkeit der Datengrundlagen der nationalen Schuldenstatistik lassen den Schluss zu, dass die Qualität dieser Daten insgesamt gewährleistet ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann die Vollständigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit mit den empfohlenen Maßnahmen weiter verbessert werden (vgl. Tz. 9).

1 Vorbemerkungen

1.1 Hintergrund der Prüfung

Die Europäische Kommission beklagt vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise unzuverlässige finanzstatistische Daten. Die Umrechnung und Ergänzung von Zahlen für statistische Zwecke führe zu Abweichungen und es fehle an kohärenten Primärdaten im öffentlichen Sektor.¹ Die Europäische Kommission beabsichtigt daher, einheitliche und verbindliche Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) einzuführen. Hierdurch soll die Qualität und Vergleichbarkeit der zu meldenden Finanz- und Statistikdaten erhöht werden. Zugleich verspricht sich die Europäische Kommission davon eine Aufwandsersparnis für das Europäische Statistische System.

1.2 Anlass der Prüfung

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder teilen die Auffassung der Kommission, dass vollständige, zuverlässige und vergleichbare Haushaltsdaten über die tatsächliche Situation der öffentlichen Haushalte anzustreben sind. Aus ihrer Sicht ist bisher aber nicht belegt, welchen Beitrag die einheitlichen europäischen Standards leisten können, die Qualität der europäischen Finanzstatistik zu steigern. Auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 12. bis 14. Mai 2014 in Bad Urach vereinbarten die Rechnungshöfe daher eine abgestimmte Prüfung zur Verlässlichkeit und Belastbarkeit der Datengrundlagen der deutschen Finanzstatistik. Festgestellt werden sollte, ob die bisherigen Datengrundlagen der Finanzstatistiken den an sie zu stellenden Anforderungen genügen.

1.3 Prüfungsumfang

Primär sollte untersucht werden, wie das Statistische Bundesamt die Vollständigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Finanzstatistik sicherstellt. Dabei beschränkte sich die Prüfung auf die jährliche und vierteljährliche Schuldenstatistik als Teilmen- gen der Finanzstatistik (siehe Anlage 1). Nicht geprüft wurde, wie die nationale Schuldenstatistik auf die Maastricht-Kriterien umgerechnet wird. Betrachtet wurden lediglich zwei Sonderfälle:

¹ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (Kom (2013) 114) vom 6. März 2013.

- Die Meldung von Handelskrediten. Diese werden nicht in die jährliche Schuldenstatistik einbezogen, sind jedoch Bestandteil des Lieferprogramms an Eurostat und zum Teil im Maastricht-Schuldenstand enthalten.
- Die Berücksichtigung des Verwahrkontos H1 der EU. Dieses ist bisher nicht in der jährlichen Schuldenstatistik, aber im Maastricht-Schuldenstand enthalten.

Darüber hinaus waren die statistischen Methoden und Ergebnisse nicht Gegenstand der Prüfung. Für die Erhebungen wurden gemeinsame Fragenstellungen zwischen den Rechnungshöfen abgestimmt (siehe Anlage 2).

2 Nationale Schuldenstatistik

Die amtliche Schuldenstatistik gibt Auskunft über die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

2.1 Jährliche Schuldenstatistik

Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder erstellen die jährliche Schuldenstatistik zum Stichtag 31. Dezember. Sie basiert auf dem Finanz- und Personalstatistikgesetz² in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz³ und wird als Totalerhebung durchgeführt. Sie umfasst die Schulden

- der staatlichen (Bund, Länder) und kommunalen Haushalte (Gemeinden, Gemeindeverbände),
- der Träger der Sozialversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit,
- der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Sektor Staat zuzurechnen sind,
- sowie der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen,

in Abgrenzung des sogenannten Schalenkonzepts.

² Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) vom 22. Februar 2006 (BGBl. I Seite 438), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I Seite 1312).

³ Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I Seite 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2749).



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2013

Bis zum Berichtsjahr 2013 war das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG 1995 die Grundlage der jährlichen Schuldenstatistik. Nach diesem wurden die nachfolgenden Schuldentatbestände der Erhebungseinheiten in den Schuldenstand einbezogen:

- Kreditschulden bei Kreditinstituten, beim sonstigen inländischen Bereich sowie beim sonstigen ausländischen Bereich,
- Wertpapierschulden,
- Kassenkredite bei Kreditinstituten, beim sonstigen inländischen Bereich sowie beim sonstigen ausländischen Bereich.

Seit dem Berichtsjahr 2014 ist die jährliche Schuldenstatistik am ESVG 2010 ausgerichtet. Änderungen ergeben sich insbesondere bei der Abgrenzung des Sektors Staat.

Schuldentatbestände der Haushalte untereinander, wie beispielsweise Kredite eines Landes beim Bund, werden generell nicht in den nationalen Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes einbezogen.

2.2 Vierteljährliche Schuldenstatistik

Die vierteljährliche Schuldenstatistik liefert jeweils zum Quartalsende aktuelle Angaben über den Schuldenstand der Kernhaushalte und Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die kommunalen Zweckverbände und die Einrichtungen für Forschung und Entwicklung wurden bis zum vierten Quar-

tal 2013 nicht in die Erhebungen einbezogen; nach Inkrafttreten des novellierten FPStatG zum 1. Januar 2014 werden auch diese nach § 5 Nummer 4 Buchstabe a) vierteljährlich erhoben. Die Schulden der Sozialversicherung werden aufgrund ihres relativ geringen Volumens nicht erfasst. Diese Statistik umfasst nur die Schuldenstände; die Erhebungsmerkmale sind deutlich weniger differenziert und werden in einer anderen Abgrenzung erhoben als bei der jährlichen Schuldenstatistik. Die beiden Statistiken sind damit nicht vollständig vergleichbar. Ab dem ersten Quartal 2016 wird das Erhebungsprogramm der vierteljährlichen Schuldenstatistik an das der jährlichen angepasst.

2.3 Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

Der Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag ist derjenige Schuldenstand eines Staates, der für die Beurteilung des EU-Konvergenzkriteriums „Anteil der öffentlichen Schulden am nominalen Bruttoinlandsprodukt“ herangezogen wird. Danach darf der staatliche Schuldenstand nicht mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts betragen. Die halbjährliche Meldung für den Maastricht-Schuldenstand leitet sich aus den vom Statistischen Bundesamt erhobenen Angaben des nationalen Schuldenstandes ab. Die Deutsche Bundesbank ermittelt für Ende März und Ende September den Maastricht-Schuldenstand auf der Grundlage der Daten aus der Schuldenstatistik. Methodische Grundlage für die Berechnung ist das ESVG.

3 Erhebung der Daten

3.1 Rechtsgrundlagen

Wesentliche Rechtsgrundlagen sind das FPStatG und das BStatG. Danach besteht für die Schuldenstatistik gemäß § 11 FPStatG in Verbindung mit § 15 BStatG eine Auskunftspflicht. Die Antworten sind nach § 15 Absatz 3 BStatG wahrheitsgemäß, vollständig und innerhalb der vom Statistischen Bundesamt gesetzten Frist zu erteilen. Nach § 15 Absatz 6 BStatG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung keine aufschiebende Wirkung.

3.2 Erfassung der Erhebungseinheiten im Berichtskreismanagement

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben auf der Grundlage von § 9a Absatz 1 FPStatG eine einheitliche Datenbank Berichtskreismanagement (BKM) eingerichtet. In dieser Datenbank werden alle Erhebungseinheiten (Datenlieferanten) erfasst, die verpflichtet sind, Daten für die Statistiken der öffentlichen Fi-

nanzwirtschaft und des Personals zu liefern. Erhebungseinheiten nach § 2 FPStatG sind insbesondere die staatlichen (Bund, Länder) und kommunalen Haushalte (Gemeinden, Gemeindeverbände), die Träger der Sozialversicherungen und die Bundesagentur für Arbeit sowie öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Abgrenzung des Schalenkonzepts. Das BKM enthält somit alle bekannten Erhebungseinheiten und deren Zuordnungen. Liegen rechtlich selbstständige Tochterunternehmen vor, welche die Bedingungen für eine Aufnahme im BKM erfüllen, so sind diese auch als eigenständige Erhebungseinheiten enthalten. Zudem werden auch Erhebungseinheiten erfasst, die in öffentlicher Rechtsform geführt werden und rechtlich unselbstständig sind, wenn für sie Sonderrechnungen geführt werden.

Der Datenbestand im BKM wird durch sogenannte Grundbefragungen gemäß § 9a Absatz 5 FPStatG aktualisiert. Die Erhebungseinheiten haben danach seit der Änderung des FPStatG zum 1. Januar 2014 auf Anforderung bestimmte Einzelangaben zu übermitteln. Das Statistische Bundesamt hat eine solche Grundbefragung erstmals im Jahr 2014 durchgeführt.

Zudem fragt das Statistische Bundesamt Abweichungen oder Ergänzungen zum Vorjahr im jährlichen Eingangsetzungsschreiben zur Erhebung der Finanzstatistiken für die staatlichen Haushalte ab. Zur vollständigen Erfassung der Erhebungseinheiten nutzen die Statistischen Ämter ferner u.a. allgemein zugängliche Informationen wie Beteiligungsberichte, Bundesanzeiger, Handelsregister, Unternehmensdatenbanken und Geschäftsberichte (§ 9a Absatz 4 FPStatG). Auf diese Weise wollen sie sicherstellen, dass zum Beispiel Abspaltungen und Fusionen zeitnah und umfänglich erfasst werden. Sofern sie Kenntnis von einer bisher nicht erfassten Einheit erhalten, wird diese zum nächstmöglichen Zeitpunkt erfasst. Die Erhebungseinheiten sind rechtlich nicht verpflichtet, finanzstatistisch relevante Änderungen ihrer Unternehmensstruktur (Neugründungen, Auflösungen usw.) von sich aus den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder zu melden.

3.3 Durchführung der Erhebungen

Das Statistische Bundesamt schreibt die Statistischen Ämter der Länder mit einem Eingangsetzungsschreiben an und fordert sie auf, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Daten zu erheben und aufzubereiten. Die Finanzministerien des Bundes und der Länder erhalten vom Statistischen Bundesamt Heranziehungsbescheide, mit der Maßgabe, ihre Meldung zur Schuldenstatistik abzugeben. Die Sozialversiche-

Träger, Extrahaushalte sowie sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen fordert es mit einem erhebungsspezifischen Heranziehungsbescheid auf, ihre Meldung abzugeben. Die Kontrolle der Rückläufe erfolgt im Online-Meldeverfahren IDEV (Internet Datenerhebung im Verbund). Zudem führt das Statistische Bundesamt Eingangskontrolllisten.

Zur Datenerhebung nutzen die Statistischen Ämter standardisierte einheitliche Formulare und Fragebögen. Bei den Meldungen der Datenlieferanten können sie keine inhaltlich vertieften Prüfungen vornehmen. Ob die Daten aus allen Bereichen einer Erhebungseinheit (z. B. Tochtergesellschaften) enthalten sind, lässt sich aus den übermittelten Daten ebenso nicht ableiten. Des Weiteren haben die Statistischen Ämter rechtlich weder anlassbezogen noch stichprobenweise die Möglichkeit, sich bei Datenlieferanten vor Ort von der Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Meldungen zu überzeugen. Das Statistische Bundesamt kann lediglich Plausibilitätsprüfungen vornehmen und gegebenenfalls bei den Datenlieferanten nachfragen. Die Plausibilitätsprüfungen beschränken sich hierbei naturgemäß auf augenscheinliche Fehler, z. B. über summenmäßige Betrachtungen und Vergleiche. Bereits bei der Eingabe der Daten in IDEV werden programmgestützt derartige Fehler angesteuert. Die Datenlieferanten erhalten so schon vor der Übermittlung Hinweise über falsch bzw. unvollständig ausgefüllte Felder und können ihre Angaben berichtigen.

3.4 Verarbeitung der Daten

Die Daten werden im Verfahren für die Finanz- und Personalstatistiken (FiPS) verarbeitet. Über weitere Plausibilitätsprüfungen werden die gemeldeten Daten mit den Vorjahresdaten abgeglichen sowie fehlende Eintragungen und Fehler bei der Durchrechnung identifiziert. Dabei unterscheidet das Statistische Bundesamt zwei Fehlertypen. Während sogenannte „Muss-Fehler“ in jedem Fall zu korrigieren sind, besteht bei sogenannten „Kann-Fehlern“ die Möglichkeit, dass die Angaben im Einzelfall zutreffend sind. Bei Auffälligkeiten fragt das Statistische Bundesamt bei den Datenlieferanten nach, sofern diese nicht selbstständig korrigiert werden können. Jeder Berichtsfall wird vom zuständigen Bearbeiter erst nach Durchsicht und durchgeführter Plausibilisierung freigegeben. Die Rückfragen und das Ergebnis werden im Memo-Feld des Systems dokumentiert, so dass in den Folgejahren auf diese Informationen zurückgegriffen werden kann.

3.5 Sicherung der Qualität der Daten

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben einheitliche Qualitätsstandards für alle Phasen der Statistikerstellung entwickelt⁴. Die Standards befinden sich in Übereinstimmung mit internationalen Grundsätzen, Leitlinien und Normen. Dies sind insbesondere die gemeinsamen Qualitätsstandards, welche die Statistischen Ämter der Mitgliedstaaten der EU und Eurostat (zusammengeschlossen im Europäischen Statistischen System – ESS) vereinbart haben. Dies ist im sogenannten Verhaltenskodex für Europäische Statistiken niedergelegt. Hierdurch sollen ein hohes Qualitätsniveau und die Vergleichbarkeit der Daten sichergestellt werden. Durch eine einheitlich durchgeführte Plausibilisierung mit Hilfe von anerkannten mathematisch-statistischen Methoden sollen außerdem eine Widerspruchsfreiheit, formale Richtigkeit, inhaltliche Konsistenz, Vollzähligkeit und Vollständigkeit der Daten erreicht werden.

Die Europäische Kommission stellt zudem seit der Finanz- und Staatsschuldenkrise deutlich höhere Anforderungen an die Staatsfinanzdaten. Daraus resultierend wurden am 8. November 2011 fünf Verordnungen und eine Richtlinie (Sixpack) beschlossen. Danach ist das Statistische Bundesamt u. a. dazu verpflichtet, europarechtliche Anforderungen zur Sicherung der Qualität der vorgelagerten finanzstatistischen Daten zu erfüllen. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere die Prozesse der Bereitstellung von Staatsfinanzdaten betrachtet werden, um potentielle Risiken frühzeitig erkennen zu können. Das Konzept des Statistischen Bundesamtes sieht für die amtliche Statistik eine Gliederung nach Teilprozessen mit detaillierten Prozessbeschreibungen vor. Für jeden Teilprozess sollen die Qualitätsanforderungen in Form von überprüfbaren Qualitätszielen abgebildet werden. Ferner führt Eurostat sogenannte Upstream Dialogue Visits durch, in deren Mittelpunkt die Identifikation von Risiken und Problemen im Hinblick auf die Qualität der gemeldeten tatsächlichen Daten steht. Eurostat will unter Einbindung der Rechnungshöfe der Mitgliedstaaten ein präventives robustes Qualitätsmanagementsystem für die Staatsfinanzdaten entwickeln. Das Statistische Bundesamt ist derzeit dabei, unter Berücksichtigung der Hinweise von Eurostat, ein solches Qualitätssicherungssystem aufzubauen.

⁴ Die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik, herausgegeben von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, Ausgabe 2006.

3.6 Meldung von Handelskrediten

Handelskredite (Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) sind seit dem Jahr 2010 Bestandteil des Lieferprogramms an Eurostat. Berücksichtigt im Maastricht-Schuldenstand werden jedoch lediglich Handelskredite mit nachverhandelten Vertragsbedingungen und von Factoring-Gesellschaften übernommene Forderungen aus Handelskrediten.

Im kameralen Rechnungswesen werden Handelskredite nicht nachgewiesen. Insofern ist für kameral buchende Erhebungseinheiten ein erhöhter Aufwand damit verbunden, die geforderten Angaben zu melden. Dies zeigte sich im unzureichenden Meldeverhalten der Erhebungseinheiten. Zudem kann das Statistische Bundesamt aus den Meldungen der Datenlieferanten nicht zwischen einer „echten Null“ und einer „Keine Angabe“-Meldung unterscheiden. Um das Meldeverhalten zu verbessern, haben die Statistischen Ämter verschiedene Maßnahmen ergriffen. Sie haben z. B. für die Erfassung der Handelskredite eine Zuordnungshilfe erarbeitet und Workshops durchgeführt.

3.7 Berücksichtigung von Verwahrkonten

Deutschland stellt seine EU-Mitgliedsbeiträge auf dem EU-Verwahrkonto H1 haushaltstechnisch bereit⁵. Darüber hinaus kann die EU jederzeit eigene Geldmittel auf dieses Konto einzahlen. Einzahlungen resultieren unter anderem aus verhängten Kartellstrafen. Die EU nutzt dieses Konto insoweit wie ein guthabenbasiertes Girokonto. Bisher werden die Mittel auf dem Verwahrkonto H1 nicht im nationalen Schuldenstand erfasst. Sie werden aber durch die Deutsche Bundesbank beim Bundesfinanzministerium separat abgefragt und bei der Berechnung des Schuldenstandes nach dem Maastricht-Vertrag hinzugerechnet. Die Notwendigkeit einer schuldenstandswirksamen Erfassung wurde von Eurostat in einer Mitteilung an die Deutsche Bundesbank im März 2015 nochmals bestätigt. Ende des Jahres 2014 wurden für das H1-Verwahrkonto bei der Berechnung des Maastricht-Schuldenstandes rund 2,0 Milliarden Euro erfasst. Hinsichtlich der Berücksichtigung des Verwahrkontos beim nationalen Schuldenstand gibt es unterschiedliche Sichtweisen:

Das Statistische Bundesamt ist der Auffassung, dass beim nationalen Schuldenstand nur „echte“ Kassenkredite, Kredite und Wertpapiersschulden zu berücksichtigen sind,

⁵ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000, ABl. L 130 vom 31. Mai 2000, zuletzt geändert durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1377/2014 des Rates vom 18. Dezember 2014, ABl. L 367 vom 23. Dezember 2014.

da der Kreditbegriff in der deutschen Schuldenstatistik enger gefasst sei als in den europäischen Statistiken. Die Deutsche Bundesbank hingegen ist der Ansicht, dass diese Mittel als ein Substitut für Kassenkredite angesehen werden müssten und insofern aus ökonomischer Sicht bereits beim nationalen Schuldenstand einzubeziehen wären. Ein entsprechendes Vorgehen werde zudem bereits bei erhaltenen (und rückzahlbaren) Barsicherheiten aus Derivategeschäften, die auf Verwahrkonten verbucht werden, praktiziert. Diese sind nämlich im Ausweis der Kassenkredite in der nationalen Schuldenstatistik enthalten. Die Deutsche Bundesbank befürchtet, dass durch eine systematische Ausblendung von Verwahrkonten (als auch Vorschusskonten) möglicherweise Maastricht-relevante Schuldenkomponenten unberücksichtigt bleiben könnten.

4 Würdigung mit Empfehlungen

4.1 Grundbefragungen jährlich durchführen

Mit den Grundbefragungen soll der Datenbestand im BKM aktuell gehalten werden. Die Erhebungseinheiten sind daher nach § 9a Absatz 5 FPStatG verpflichtet, den Statistischen Ämtern Einzelangaben auf Anforderung, insbesondere zur Eigner- und Beteiligungsstruktur, zu übermitteln. Die Statistischen Ämter hingegen sind rechtlich nicht verpflichtet, regelmäßig Grundbefragungen durchzuführen. Da sich der Status einer Einheit (z. B. durch Ausgliederung oder Löschung) im Laufe der Zeit ändern kann, ist es wichtig, diese Befragungen engmaschig vorzunehmen. Erklärtes Ziel des Statistischen Bundesamtes ist es, künftig jährlich eine Grundbefragung durchzuführen. Derzeit wird dies noch nicht praktiziert und ist im FPStatG auch nicht zwingend vorgeschrieben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher sicherzustellen, dass künftig jährlich Grundbefragungen durchgeführt werden.

4.2 Meldepflicht für Erhebungseinheiten einführen

Die Erhebungseinheiten sind rechtlich nicht dazu verpflichtet, den Statistischen Ämtern relevante Änderungen ihrer Unternehmensstruktur zu melden. Die Neuaufnahme und Änderung von Erhebungseinheiten erfordert Recherchearbeit für die zuständigen Statistischen Ämter; eine vollständige Erfassung kann so kaum gewährleistet werden. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass das Statistische Bundesamt in Einzelfällen Erhebungseinheiten nicht erfasst hat. Um eine möglichst vollständige Erfassung aller Erhebungseinheiten zu gewährleisten, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass allen Datenlieferanten eine Meldepflicht auf-

erlegt wird.

4.3 Erweiterte Prüfungsmöglichkeiten für Primärdaten schaffen

Die Statistischen Ämter haben rechtlich weder anlassbezogen noch stichprobenweise die Möglichkeit, sich vor Ort von der Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Primärdaten zu überzeugen. Sie können im Wesentlichen nur Plausibilitätsprüfungen und Vorjahresvergleiche vornehmen. Die Statistischen Ämter haben insofern nur einen begrenzten Einfluss auf die Qualität der Meldungen. Diese gehen insoweit ungeprüft in die Statistiken ein. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Statistischen Ämter rechtlich dazu befähigt werden, in begründeten Fällen Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen.

4.4 Meldeverhalten bei Handelskrediten verbessern

Für kameral buchende Erhebungseinheiten ist ein erhöhter Aufwand damit verbunden, die geforderten Angaben zu Handelskrediten in vollständiger Höhe zu melden. Dies kann zu einer Untererfassung führen. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb das Statistische Bundesamt auf, über die bisherigen Maßnahmen hinaus verstärkt darauf hinzuwirken, dass das Meldeverhalten verbessert wird. Insbesondere sollte im IDEV-Verfahren die Unterscheidung einer „echten Null“ und einer „Keine Angabe“-Meldung ermöglicht werden. Hierdurch wird die Interpretation der Ergebnisse erleichtert und es wird bei der Datenaufbereitung ersichtlich, welche Datenlieferanten keine Angaben machen können.

4.5 Verwahrkonten einheitlich berücksichtigen

Die Erfassung des EU-Verwahrkontos H1 beim Maastricht-Schuldenstand ist unabhängig von den dargestellten Sichtweisen sichergestellt. Die Berücksichtigung im nationalen Schuldenstand ist zwischen dem Bundesfinanzministerium, der Deutschen Bundesbank und dem Statistischen Bundesamt nicht abschließend geklärt. Nicht nachvollziehbar ist, dass andere, vergleichbare Verwahrkonten bereits als Kassenkredite bei der jährlichen Schuldenstatistik erfasst werden. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass derartige Verwahrkonten einheitlich berücksichtigt werden sollten. Die Beteiligten sollten sich insoweit auf eine einheitliche Vorgehensweise einigen und den Bundesrechnungshof über das Ergebnis informieren.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann die Vollständigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit noch in einigen Punkten verbessert werden. So würde eine jährlich durchgeführte Grundbefragung z. B. die Vollständigkeit der Erhebungseinheiten im BKM verbessern. Des Weiteren würde eine Meldepflicht für die Erhebungseinheiten sich ebenfalls positiv auf die Vollständigkeit auswirken und die Recherchearbeit der Statistischen Ämter senken. Über erweiterte Prüfungsmöglichkeiten der Primärdaten bei den Datenlieferanten vor Ort könnte die Genauigkeit und Zuverlässigkeit beeinflusst werden. Im Übrigen bleibt die Wirkung des im Aufbau befindlichen Qualitätssicherungssystems abzuwarten.

Das Verwahrkonto H1 sowie vergleichbare Verwahrkonten müssen einheitlich behandelt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass relevante Komponenten des Schuldenstands unberücksichtigt bleiben könnten.

Bei der Bewertung des Prüfungsergebnisses muss berücksichtigt werden, dass die nationale Schuldenstatistik nur eine Teilmenge der Finanzstatistik ist. Die getroffenen Aussagen zur Schuldenstatistik lassen sich nicht in allen Fällen auf die gesamte Finanzstatistik beziehen. Bei den zu meldenden Daten für die Schuldenstatistik handelt es sich um Bestandsgrößen, die unabhängig von der Art des Rechnungswesens ermittelt werden. Deshalb ist es für die Schuldenstatistik unerheblich, welches Rechnungswesen (Kameralistik oder Doppik) die jeweilige Erhebungseinheit verwendet. Andere Statistiken hingegen, wie die Vierteljährliche Kassenstatistik und die Jahresrechnungsstatistik, beziehen primär Daten aus dem kameralen Haushaltssystem. Das bedeutet für doppisch buchende Erhebungseinheiten, dass sie ihre Daten nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan umschlüsseln müssen. Die hierfür notwendigen Nebenrechnungen können zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit führen. Dadurch kann die Aussagefähigkeit und Verlässlichkeit dieser Statistiken berührt werden, auch mit Blick auf die Berechnung des jährlichen Haushaltsdefizits.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 17. Juli 2015 zu dem Schuldencharakter des Verwahrkontos H1 im HKR-Verfahren Stellung genommen:

Nach Auffassung des Bundesfinanzministeriums sind die auf dem Verwahrkonto H1 bereitgestellten Mitgliedsbeiträge der EU erst dann als Staatsschuld zu berücksichtigen, wenn sie von der Kommission abgerufen werden und somit nicht mehr im Ver-

füfungsbereich des Bundes liegen. Gleiches gelte für die Liquiditätsüberschüsse der Kommission, die auf diesem Verwahrkonto „geparkt“ werden. Auf die Behandlung von weiteren Einzahlungen der Kommission auf das Verwahrkonto, wie zum Beispiel durch Einnahmen aus Kartellstrafen, geht das Bundesministerium der Finanzen nicht näher ein. Als Fazit formuliert das Bundesministerium der Finanzen, dass es eine Zurechnung des Verwahrkontos zum Schuldenstand sowohl ökonomisch als auch statistisch für verfehlt halte.

7 Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes

Das Statistische Bundesamt hat mit Schreiben vom 30. Juli 2015 zu folgenden Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen:

Zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofes künftig jährlich Grundbefragungen vorzunehmen, erläutert das Statistische Bundesamt den Stand der erstmalig durchgeführten Grundbefragung. Danach wurde bisher rund die Hälfte der Rückläufe aus der Befragung verarbeitet. Das Statistische Bundesamt beabsichtigt das Verfahren und die Ergebnisse nach Abschluss zu evaluieren und dann über das weitere Vorgehen unter Berücksichtigung eines angemessenen Verhältnisses von Aufwand und Ertrag zu entscheiden. Als Zwischenbilanz kommt es zu der Einschätzung, aufgrund der sehr stabilen Eigner- und Beteiligungsstrukturen und der aussagekräftigen Geschäftsberichte der Datenlieferanten auf eine jährliche Grundbefragung verzichten zu können, ohne die Aktualität zu gefährden.

Zur Forderung des Bundesrechnungshofes verstärkt darauf hinzuwirken, dass das Meldeverhalten bei Handelskrediten verbessert wird, erklärt das Statistische Bundesamt, dass sich das Meldeverhalten durch die eingeleiteten Maßnahmen bereits verbessert habe. Es sei jedoch weiterhin intensiv darum bemüht, eine weitere Qualitätsverbesserung bei diesem Merkmal zu erreichen.

Der Empfehlung im IDEV-Verfahren die Unterscheidung einer „echten Null“ und einer „Keine Angabe“-Meldung zu ermöglichen, hält das Statistische Bundesamt entgegen, dass das Erhebungssystem eine solche Entscheidung nicht zulasse. Andere Lösungen, wie die Einführung eines zusätzlichen Ankreuzfeldes im Erhebungsbogen mit der Bezeichnung „Angaben nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu ermitteln“, hätten sich in ähnlichen Fällen nicht bewährt, da sich das Antwortverhalten der Erhebungseinheiten deutlich verschlechtert habe.

In Bezug auf die Berücksichtigung von Verwahrgeldkonten im nationalen Schuldenstand schließt sich das Statistische Bundesamt der Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen an. Es vertritt ebenfalls die Auffassung, dass an die Kommission abzuführende Mitgliedsbeiträge erst dann als Staatsschuld anzusehen sind, wenn diese abgerufen werden und deshalb nicht mehr im Verfügungsbereich des Bundes liegen. Anders sieht das Statistische Bundesamt die Situation bei erhaltenen (und rückzahlbaren) Barsicherheiten aus Derivategeschäften, die auf Verwahrkonten verbucht werden. Diese Mittel liegen nicht mehr im Verfügungsbereich des Bundes und fließen deshalb unmittelbar in den nationalen Schuldenstand mit ein. Insofern erfolgt aus Sicht des Statistischen Bundesamtes keine unterschiedliche Behandlung der Verwahrkonten bei der Berechnung des nationalen Schuldenstandes.

Auf die weiteren Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist das Statistische Bundesamt in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

8 Stellungnahme der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat mit Schreiben vom 2. Juli 2015 zu den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen:

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Grundbefragung jährlich durchzuführen hält die Deutsche Bundesbank für wichtig, da hierdurch die Vollständigkeit des Berichtskreises und damit eine möglichst vollständige Erfassung des Staatssektors in der Finanzstatistik unterstützt werden.

Die Deutsche Bundesbank unterstützt auch die Forderung des Bundesrechnungshofes, den Datenlieferanten eine Meldepflicht aufzuerlegen. Dadurch würden relevante Informationen deutlich früher vorliegen und die Aktualität des Berichtskreises würde sich verbessern.

Darüber hinaus erkennt die Deutsche Bundesbank die grundsätzliche Notwendigkeit einer Prüfung der Primärdaten. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Statistischen Ämter rechtlich dazu befähigt werden sollten in begründeten Fällen Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen, teilt die Deutsche Bundesbank nicht. Sie sieht die eigentliche Prüfverantwortung hinsichtlich der Primärdaten nicht ausschließlich bei den Statistischen Ämtern, sondern ist wie Eurostat der Auffassung, dass eine Kooperation von Statistikämtern und Rechnungshöfen anzustreben sei.

Hinsichtlich des einheitlichen Vorgehens bei der Behandlung von Verwahr- und Vorschusskonten bei der Berechnung des Maastricht-Schuldenstandes hält die Deutsche Bundesbank, ebenso wie der Bundesrechnungshof, eine Erfassung aller relevanten Konten für wichtig.

Die Möglichkeit des Statistischen Bundesamtes, auf eine Änderung des Meldeverhaltens bei den Handelskrediten hinzuwirken, erscheint der Deutschen Bundesbank begrenzt. Grund hierfür sei überwiegend die mangelnde Datenverfügbarkeit im kameraleen Rechnungswesen und weniger das Meldeverhalten an sich.

Abschließend kommt die Deutsche Bundesbank zu dem Ergebnis, dass die Art des Rechnungswesens auch für die Schuldenstatistik von Bedeutung ist. Dies zeige sich am Beispiel der Handelskredite, die bei einer vollintegrierten Bestands- und Stromgrößenrechnung leichter zu erfassen wären. Aus ihrer Sicht wäre ein integriertes doppeltes Buchführungssystem durchaus geeignet, die Qualität der deutschen und der daraus abgeleiteten europäischen Staatsfinanzstatistiken für Deutschland insgesamt zu verbessern.

9 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die ursprüngliche Absicht des Statistischen Bundesamtes, künftig jährliche Grundbefragungen durchzuführen. Er hält auch das Vorgehen für zielführend, das Verfahren und die Ergebnisse der erstmals durchgeführten Grundbefragung zu evaluieren. Die Zwischeneinschätzung des Statistischen Bundesamtes, nach der gegebenenfalls auf eine jährliche Befragung verzichtet werden kann, teilt der Bundesrechnungshof hingegen nicht. So hat sich zum Beispiel die Zahl der Extrahaushalte des Bundes von 2013 bis 2015 von 58 auf 126 Haushalte erhöht und damit mehr als verdoppelt. Wie die Deutsche Bundesbank ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass eine jährliche Grundbefragung die Vollständigkeit und Aktualität des Berichtskreises unterstützen würde. Deshalb hält er an seiner Empfehlung fest, dass die Befragungen künftig jährlich durchgeführt werden sollten.

Hinsichtlich der Notwendigkeit, in begründeten Fällen Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen, besteht zwischen dem Bundesrechnungshof und der Deutschen Bundesbank kein grundsätzlicher Dissens. Der Bundesrechnungshof bezieht seine Forderung auf Einzelfälle, in denen Plausibilitätsprüfungen und Nachfragen bei den Datenlieferanten bestehende Unklarheiten nicht aufklären können, sowie Stichprobenprüfungen. Eine andere Frage ist die von der Deutschen Bundesbank angesprochene Prüfverant-

wortung hinsichtlich der Primärdaten insgesamt. Dies war jedoch nicht Gegenstand der aktuellen Prüfung und müsste gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt geklärt werden. Insofern vertritt der Bundesrechnungshof weiterhin die Auffassung, dass die Statistischen Ämter rechtlich dazu befähigt werden sollten, in den vorgenannten Fällen Vor-Ort-Prüfungen durchführen zu können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Meldeverhalten bei Handelskrediten durch die bereits eingeleiteten Maßnahmen des Statistischen Bundesamtes verbessert hat und es weiterhin darum bemüht ist, eine Qualitätsverbesserung zu erreichen. Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht den Aufwand, der in einem kameraleen Rechnungswesen mit der Datenermittlung verbunden ist. Im Gegensatz zum doppischen Rechnungswesen sieht das kamerale keine Erfassung von Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen vor. Die Einführung eines doppischen Rechnungswesens auf allen staatlichen Ebenen ist derzeit jedoch nicht vorgesehen, so dass der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung festhält, im derzeitigen System weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Meldeverhaltens zu ergreifen.

Der Einwand des Statistischen Bundesamtes, dass das Erhebungssystem eine Unterscheidung zwischen einer „echten Null“ und einer „Kein Angabe“-Meldung zulässt, vermag den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Das Statistische Bundesamt sollte die technischen Möglichkeiten dafür schaffen, eine solche Unterscheidung zuzulassen. Ansonsten ist eine zureichende Datenaufbereitung nicht möglich, die Ergebnisse sind nicht belastbar.

Der Forderung des Bundesrechnungshofes, vergleichbare Verwahr- und Vorschusskonten im nationalen Schuldenstand einheitlich zu berücksichtigen, stehen die Stellungnahmen des Bundesministeriums der Finanzen, des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundesbank nicht entgegen. Es ist jedoch aus den Einlassungen nicht ersichtlich, dass sich die Beteiligten auf eine einheitliche Sichtweise geeinigt haben. Im Übrigen wird aus den Stellungnahmen nicht deutlich, wie die eigenen Einnahmen der EU zum Beispiel aus Kartellstrafen, die ebenfalls auf dem Verwahrkonto H1 „geparkt“ werden, berücksichtigt werden. Soweit es sich bei den Beträgen auf dem Verwahrkonto H1 tatsächlich um ein Substitut für Kassenkredite handelt, müssen diese im nationalen Schuldenstand erfasst werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher nach wie vor für erforderlich, dass sich die Beteiligten auf eine einheitliche Vorgehensweise einigen.

Die vorliegenden Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Verlässlichkeit und Belastbarkeit der Datengrundlagen der nationalen Schuldenstatistik lassen den Schluss zu, dass die Qualität dieser finanzstatistischen Daten insgesamt gewährleistet ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann die Vollständigkeit, Genauigkeit und Zuverlässigkeit jedoch mit den in Textziffer 4 empfohlenen Maßnahmen weiter verbessert werden. Der Bundesrechnungshof bittet, über den Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen bis zum 30. Juni 2016 zu berichten.

Graf

Rabenschlag