

Finanzielle Transaktionen – blinder Fleck der Schuldenbremse?

Jahrbuch für öffentliche Finanzen

Workshop in Leipzig am 15./16. September 2023

Philipp Orphal

Tobias Peters

Inhaltsübersicht

- i. Hintergrund: Die Bereinigung um „Finanzielle Transaktionen“
- ii. Definition: Was sind „Finanzielle Transaktionen“?
- iii. Praxis: Finanzielle Transaktionen und offene Fragen
- iv. *Zwei Problembeispiele*

i. Die Bereinigung um
Finanzielle Transaktionen

Die Schuldenbremse...

- ... verbietet strukturelle Nettokreditaufnahme
- ... bereinigt um „Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte“, d.h.,
 - um „Schuldenaufnahme/Tilgung beim öffentlichen Bereich“
 - um „Darlehen“
 - um „Erwerb/Veräußerung von Beteiligungen“
- Hintergrund:
 - Keine Privatisierungserlöse für (konsumtive) Ausgaben
 - Annäherung an VGR/Einheitlichkeit mit Maastricht-Regeln

Kreditaufnahme innerhalb öffentlicher Gesellschaften vs. Finanzielle Transaktionen

Kredite, die die Gesellschaft aufnimmt

- **FRAGE: „SEKTOR STAAT?“**
- Kreditaufnahme der Gesellschaft wird reingerechnet, wenn..
 - Öffentliche Kontrolle und institutionelle Einheit
 - Eigenfinanzierungsgrad unter 50 Prozent oder
 - Mehr als 80 Prozent Umsatz mit Staat

Kreditfinanzierte Haushaltsmittel für Kauf/EK-Aufstockung der Gesellschaft

- **FRAGE: „FINANZIELLE TRANSAKTION?“**
- Kredite (im Haushalt) werden rausgerechnet, wenn..
 - Finanzvermögensneutraler Vorgang
 - Nachhaltiger Erwerb von Vermögen, kein Verzehr des Eigenkapitals
 - ...

Erwerb von Beteiligungen als Finanzielle Transaktion

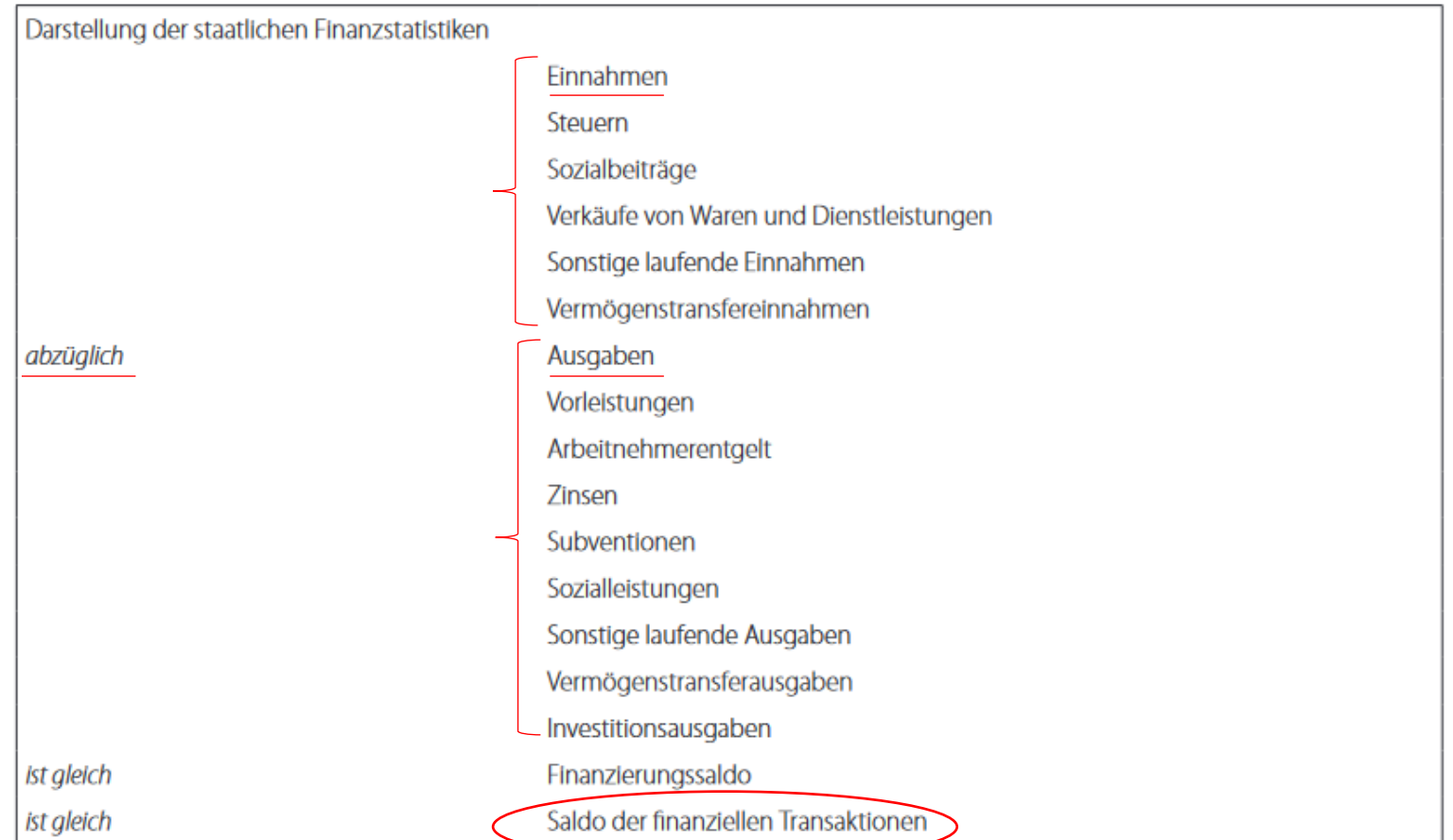
- Gruppierungsplan: Obergruppe 83
 - „Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, Ausgaben für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Erwerb von Aktien, Pfandbriefen und anderen Wertpapieren“
- Unterschiede in Finanzstatistik und VGR
- Abgrenzungsproblematik: Saldenwirksamer Vermögenstransfer (Investitionszuschuss, Deckung von Verlusten etc. >keine FT) vs. Finanzvermögensneutraler Vorgang (>FT)

ii. Was sind „Finanzielle
Transaktionen“?

Das Maastricht-Defizit...

- ist der (negative) Finanzierungssaldo des Sektors „Staat“ als Differenz zwischen (konsolidierten) Einnahmen und Ausgaben
- Die Qualifikation als Einnahme/Ausgabe **oder** als Finanzielle Transaktion **schließt sich gegenseitig aus**, denn:
- Finanzielle Transaktionen erklären gerade das Defizit/den Überschuss (im Finanzierungskonto)
- Numerus Clausus der Einnahmen und Ausgaben

Finanzielle Transaktionen (VGR/GFS-Maastricht)



Finanzielle Transaktionen (VGR/GFS-Maastricht)

Allgemeine Definition:

- Transaktionen mit Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen institutionellen Einheiten, und zwar:
 1. Währungsgold und Sonderziehungsrechte;
 2. Bargeld und Einlagen;
 3. Schuldverschreibungen;
 4. Kredite;
 5. Anteilsrechte und Anteile an Investmentfonds;
 6. Versicherungs-, Alterssicherungs- und Standardgarantie-Systeme;
 7. Finanzderivate und Mitarbeiteraktienoptionen;
 8. übrige Forderungen/Verbindlichkeiten.

Auf kameralistisch:
„Einnahmen/Ausgaben für“

Erste Beobachtungen

Beobachtung 1: Verhindert nicht nur Privatisierungen, sondern begünstigt auch Verstaatlichung/Kapitalzuführung

Beobachtung 2: im ESVG werden diese Ausgaben ohnehin **konsolidiert**, wenn innerhalb des Sektors „Staat“. Bereinigt die Schuldenbremse auch Ausgaben, die für Maastricht gar kein Problem sind?

Beobachtung 3: Tilgungen/Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich werden in den VGR/GFS konsolidiert. Der Begriff erfasst also in der Schuldenbremse mehr als in den VGR/GFS

Finanzielle Transaktionen (Schuldenbremse)

- **Ausgaben für**

- Erwerb von Beteiligungen,
- Tilgungen an den öffentlichen Bereich und
- Darlehensvergabe.

- **Einnahmen aus**

- Veräußerung von Beteiligungen,
- der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie
- Darlehensrückflüssen.

iii. Finanzielle Transaktionen in der Praxis

Einnahmen der Länder durch Veräußerung von Beteiligungen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BW	0,7	-	407,0	-	-	0,0	0,0	0,0	3,3	1,3	0
BY	0,0	-	700,0	0,1	70,0	1.000,0	0,0	-	-	-	0,7
BB	0,1	0,4	0,4	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
HE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	0
MV	0,0	0,0	-	-	-	0,4	0,0	-	-	-	0
NI	714,5	2,6	214,6	2,0	2,7	-	1,2	0,0	-	0,0	0
NW	26,4	0,0	0,1	0,1	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0
RP	35,8	57,0	38,9	46,8	70,4	31,0	23,7	0,0	0,5	-	0,6
SL	4,1	3,4	2,6	4,2	2,7	3,5	1,4	0,7	4,5	0,5	0,5
SN	0,0	-	-	-	0,5	-	-	-	-	-	0
ST	0,4	2,7	0,5	0,2	0,1	0,0	-	1,0	0,0	0,0	0
SH	1,1	0,4	0,1	0,6	0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	15,2
TH	28,7	1,0	24,4	0,8	2,4	0,2	2,9	0,2	0,6	0,8	1
BE	2,9	1,5	10,2	8,7	1,2	3,1	1,7	4,3	2,1	2,7	0,3
HB	0,0	0,2	-	0,0	0,0	-	-	0,1	0,2	-	0
HH	1,6	4,5	5,5	91,8	186,4	0,0	58,7	43,8	45,9	64,8	0,1
insges.	816,4	73,6	1.404,2	155,4	340,5	1.038,4	89,8	50,5	57,3	70,5	18,7

Ausgaben der Länder durch Erwerb von Beteiligungen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BW	1,7	4,3	400,3	0,3	0,6	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	1,9
BY	7,0	10,2	13,6	35,6	36,9	27,7	37,0	22,1	80,2	123,7	54,2
BB	0,6	107,3	99,5	146,9	62,1	15,0	15,0	5,4	10,8	10,4	156,5
HE	17,3	5,0	9,4	7,0	61,7	68,9	59,8	63,1	255,6	15,2	123,1
MV	1,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3	-	-	0,1	-	0,6
NI	678,6	0,0	1,5	0,0	-	-	0,0	0,1	2,0	1,5	56,7
NW	1.044,4	0,8	-	0,0	-	0,0	0,3	-	0,2	0,1	0
RP	12,6	-	80,1	15,9	7,8	2,6	1,2	1,1	0,1	1,4	1,5
SL	68,8	56,8	53,6	49,6	46,8	54,6	62,3	61,6	48,4	48,3	48,9
SN	4,5	5,3	6,7	23,3	5,4	9,9	14,6	8,7	11,0	8,1	4,9
ST	8,9	6,1	10,6	3,9	6,3	8,0	16,8	213,3	2,5	14,9	34,8
SH	-	-	-	-	0,1	0,0	0,0	-	0,1	0,1	15,2
TH	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
BE	73,8	39,9	105,2	142,0	2,3	2,3	0,9	230,9	137,4	298,2	662,3
HB	0,0	55,7	228,9	0,6	5,0	8,0	100,8	85,2	0,5	5,7	0,1
HH	43,2	47,1	7,3	18,6	8,8	67,7	381,4	175,3	13,2	639,2	338,9
insges.	1.962,8	339,0	1.017,1	443,9	243,8	266,0	690,6	867,0	562,6	1.167,0	1.499,7

Finanzielle Transaktionen im Landesrecht

BW	§18 (3) LHO	MV
BB	§18 (1) und (2) LHO	SN
HE	§1 Artikel 141 Gesetz	ST
NI	§18a (2) LHO [nicht: Darlehen]	TH
RP	§2 VerfArt117AG	BY
SL	§ 1 (3) HStabG [Ausnahme Kapitalerhöhungen]	NW
SH	Artikel 61 (5) VerfSH, §4 AG Art. 61	
BE	§3 (4) BerlSchuldenbremseG [Darlehen, falls nicht auf Rückzahlung verzichtet wird]	
HB	131a (6) BremLV, §18a (1) LHO	
HH	§28 (2) LHO	

Anwendungsbeispiele

- Kauf von Immobiliengesellschaft etc. (?)
- Gründung Öffentliche Investitionsgesellschaft (?)
- Verlustausgleich für öffentliches Unternehmen (?)
- Konkret: Deutsche Bahn (?); Aktienrente (?); Entschuldung von Kommunen (?)

Offene Fragen

- Was bedeuten die Unterschiede zwischen föderaler und VGR-Abgrenzung für die Auslegung der Schuldenbremse?
- Zum Beispiel:
 - fordert die Schuldenbremse einen “materiellen Kapitalzuführungstest“ auch dort, wo es mit Maastricht gar kein Problem gibt?
 - Sektorielle Konsolidierung
 - Gleichsetzung von Finanzstatistik-Extrahaushalten und „selbständigen Sondervermögen“?
 - kann man die Bereinigung um Finanzielle Transaktionen als eine Art speziellere Investitionsklausel lesen? Wenn ja: inwiefern gilt hier das Argument der Nichtabgrenzbarkeit (nicht)?
 - *de lege ferenda*: könnte § 3 G 115 auch so geändert werden, dass die VGR/GFS außen vor bleiben, oder bezieht sich auch Art. 115 Abs. 2 GG abschließend auf die VGR?

Philipp Orphal

Rechtsreferendar; Doktorand bei
Prof. Dr. Hanno Kube (Heidelberg),
Institut für Finanz- und Steuerrecht

Fellow beim *Dezernat Zukunft*

philipp.orphal@dezernatzukunft.org

philipp.orphal@web.de

Tobias Peters

Senator für Finanzen Bremen

Rudolf-Hilferding-Platz 1

28195 Bremen

tobias.peters@finanzen.bremen.de

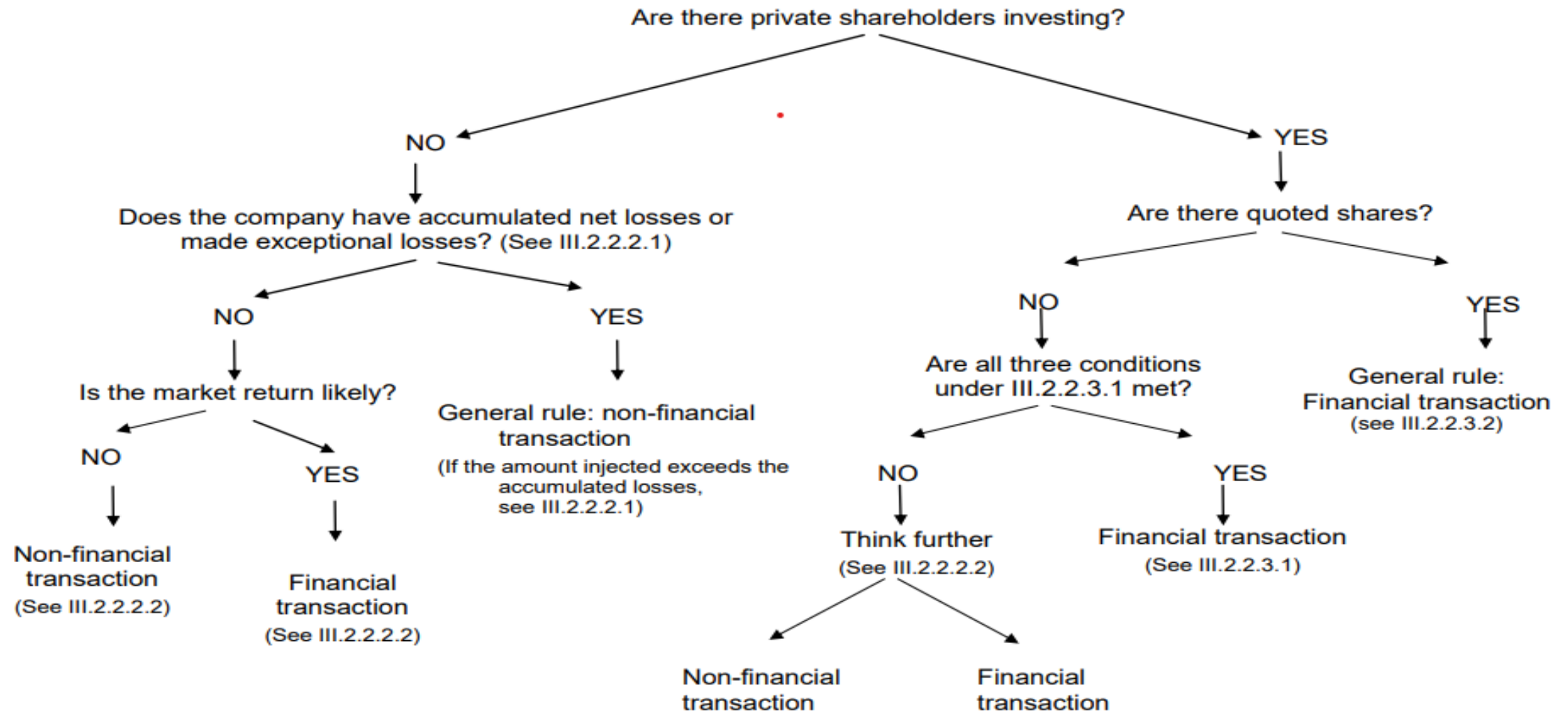
0421 361 83898

iv. Zwei Problembeispiele

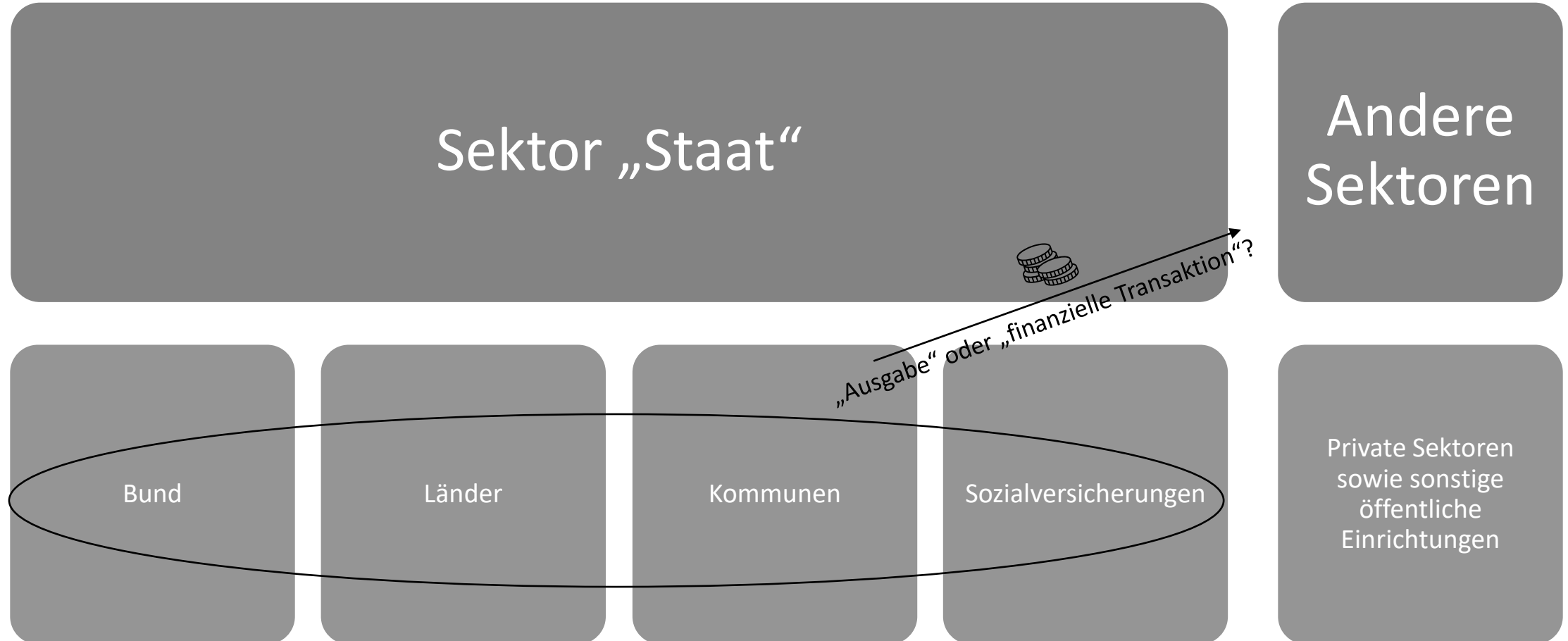
Beispiel 1: der „Kapitalzuführungstest“

- Bei „Kapitalspritzen“ für (insb. öffentliche) Kapitalgesellschaften:
 - Zahlungen des Staates werden nur dann als Erwerb von Anteilsrechten behandelt, wenn ausreichend Belege für die **künftige Rentabilität der Kapitalgesellschaft** und für ihre Fähigkeit zur **Dividendenausschüttung** gegeben sind.
 - Zahlungen zur **Deckung** angesammelter, außergewöhnlicher oder künftiger **Verluste** oder für Zwecke, die das **Gemeinwohl** betreffen, werden als Vermögenstransfer gebucht.
- Ist der Kapitalzuführungstest auch für die Schuldenbremse relevant?

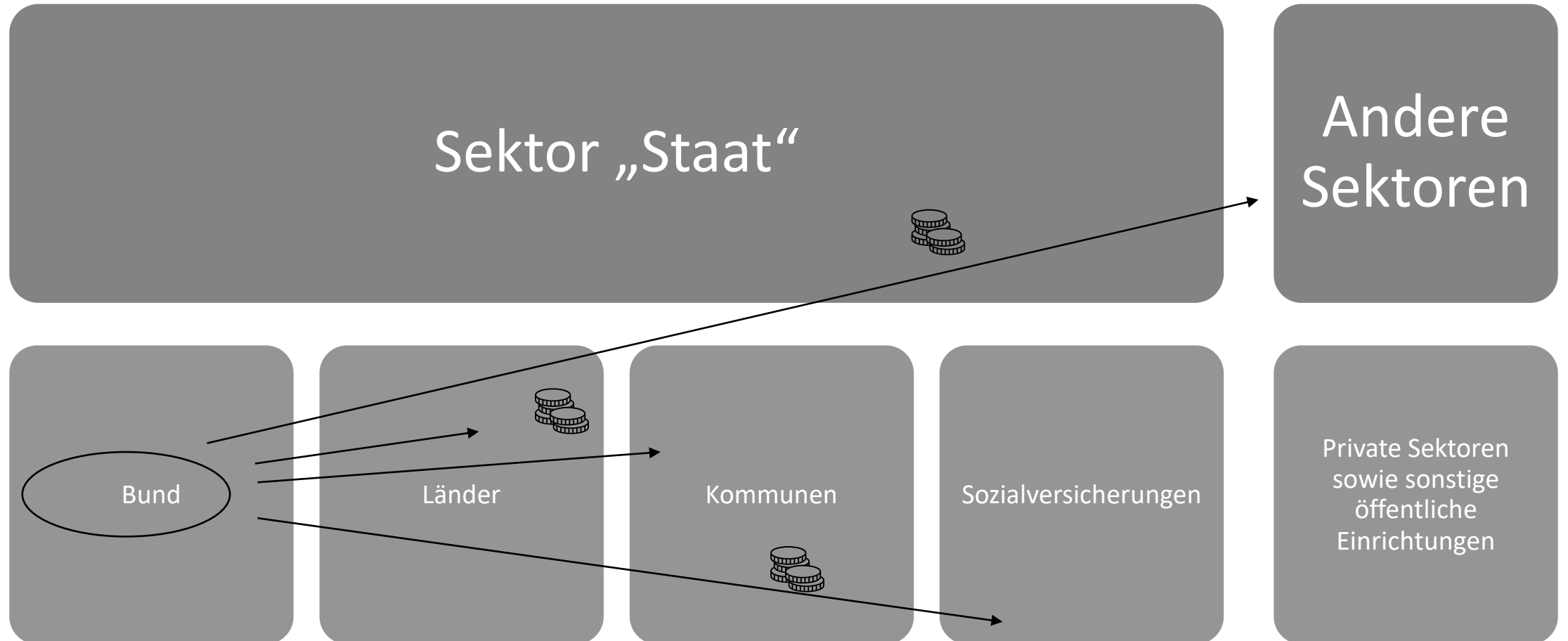
Decision tree for capital injections (other than investment grants D.92)



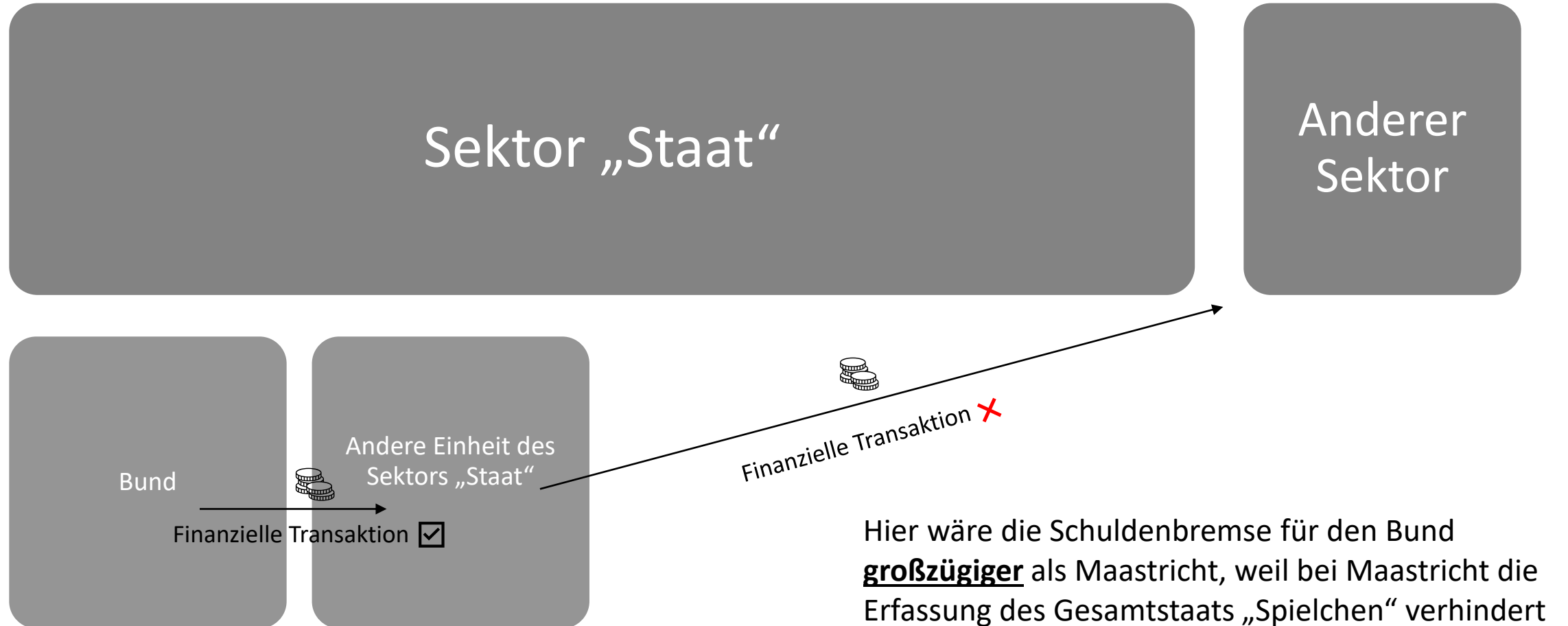
Beispiel 2: Maastricht bezieht sich auf den Sektor „Staat“



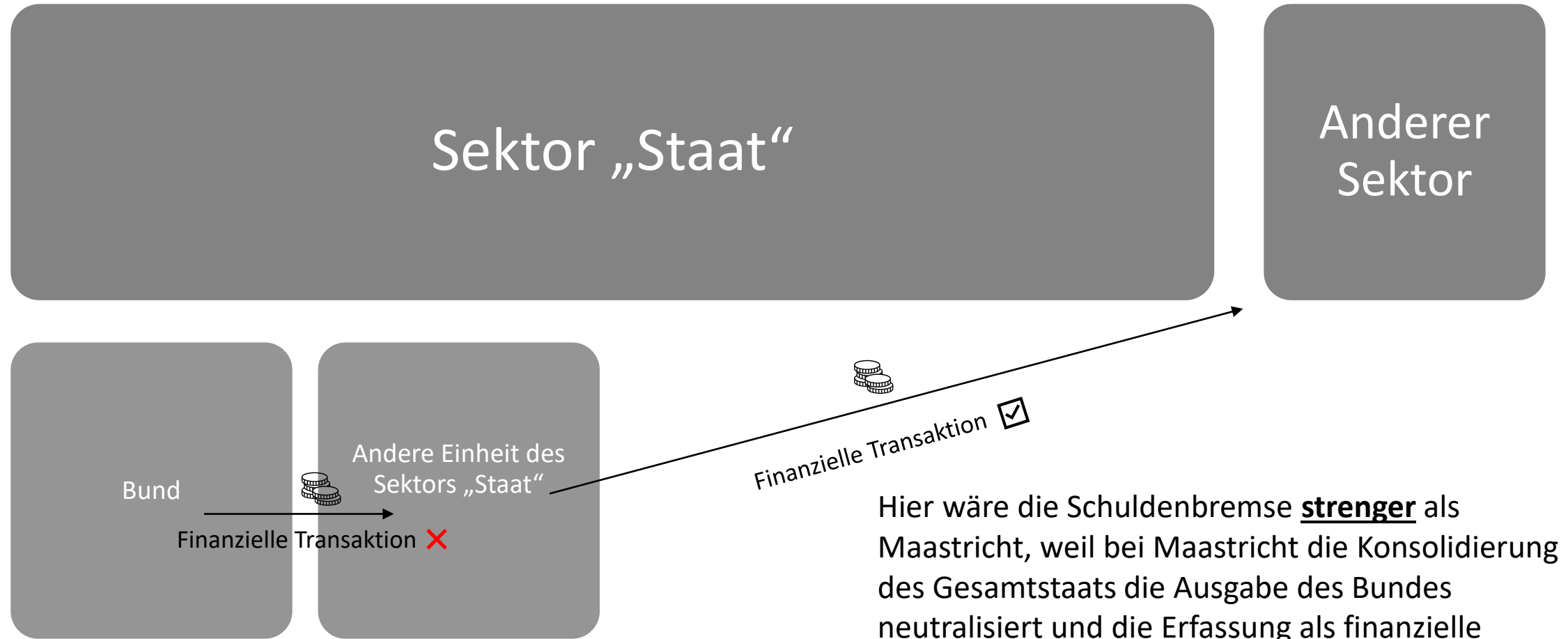
Schuldenbremse bezieht sich auf den **Bundeshaushalt**



Folge bei doppelt **positiver** Erfassung beim Bund



Folge bei doppelt **negativer** Erfassung beim Bund



Hier wäre die Schuldenbremse **strenger** als Maastricht, weil bei Maastricht die Konsolidierung des Gesamtstaats die Ausgabe des Bundes neutralisiert und die Erfassung als finanzielle Transaktion die Ausgabe des Landes gerade ermöglichen soll

Philipp Orphal

Rechtsreferendar; Doktorand bei
Prof. Dr. Hanno Kube (Heidelberg),
Institut für Finanz- und Steuerrecht

Fellow beim *Dezernat Zukunft*

philipp.orphal@dezernatzukunft.org

philipp.orphal@web.de

Tobias Peters

Senator für Finanzen Bremen

Rudolf-Hilferding-Platz 1

28195 Bremen

tobias.peters@finanzen.bremen.de

0421 361 83898