

# Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung

*Martin Braun*

Neben den staatsrechtlichen und finanziellen Fragen tritt in der Diskussion über die zweite Stufe der Föderalismusreform zunehmend ein eher technisches Thema in den Vordergrund, das man dort zunächst kaum vermuten würde. Es geht um „Vergleichbare Datengrundlagen“, die es in einer zunehmend heterogen gestalteten Welt ermöglichen sollen, den Entscheidungsträgern gleichwohl einheitliche Informationen über die Wirklichkeit zu liefern.

Dabei wird zunehmend deutlich, dass die politisch gewünschte Zunahme föderaler Vielfalt und der Bedarf an vergleichbaren Steuerungsinformationen in einem Zielkonflikt stehen. Je mehr landesspezifische Lösungen miteinander konkurrieren, umso schwieriger wird es, die verschiedenen Modelle in ihren haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen miteinander zu vergleichen.

Maßgeblich angestoßen wurde die aktuelle Diskussion durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das sich im Haushaltsnotlagenverfahren des Landes Berlin vor die Notwendigkeit gestellt sah, die Haushaltslage von Bund und Ländern nach einheitlichen Maßstäben zu vergleichen. Dabei kam es zwischen den Prozessbeteiligten zu Differenzen über Richtigkeit und Verlässlichkeit des verwendeten Datenmaterials, deren Ausräumung ein hohes Maß an prozessualer Energie band. Entsprechend ungehalten kritisierten die Richter in ihrem Urteil, es sei bisher

„nicht einmal gelungen, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass jeweils ohne statistische Bereinigungen mit Hilfe einfach abzuleitender Haushaltskennzahlen transparente vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden können.“<sup>1</sup>

Die Finanzminister der Länder beauftragten daraufhin die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL)<sup>2</sup>, die Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Daten zu untersuchen, etwaige Mängel zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung der Datenqualität vorzulegen. Die Ergebnisse des Projekts sind in Abschnitt 2 dargestellt. Abschnitt 3 enthält praktische Hinweise für die Durchführung von Haushaltsvergleichen, die wir aus dem Vorhaben gewonnen haben. Zuvor gibt Abschnitt 1 jedoch einen Überblick zum aktuellen Stand der Haushaltssystematik und zu den Kennzahlen, die für Auswertungen überhaupt zur Verfügung stehen.

---

1 BVerfGE 116, 327 (S. 393).

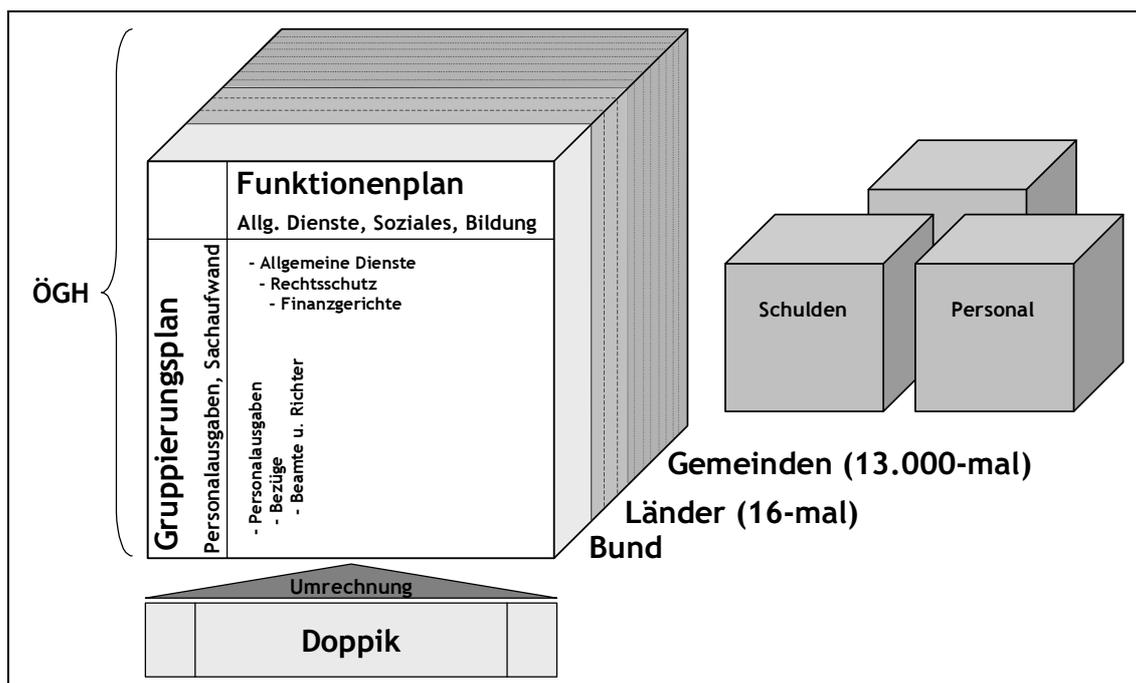
2 Die ZDL ist eine Einrichtung der Finanzministerkonferenz (FMK) der Länder. Sie hat die Aufgabe, die Finanzministerien durch die Sammlung und Aufbereitung finanzpolitischer Daten zu unterstützen. Weitere Informationen unter <http://www.zdl-berlin.de>.

## 1. Stand und Betrachtungsdimensionen der Haushaltssystematik

Die systematische Gliederung der Haushalte erfolgt in Bund und Ländern nach den §§ 8 bis 12 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) einheitlich in einer Struktur, die detaillierte Auswertungen nach Art und Zweck der Zahlungsvorgänge ermöglicht.

Abbildung 1 stellt diese Struktur für die Ausgabenseite des Haushalts schematisch dar. Auf der senkrechten Achse finden sich die Ausgaben in der Sortierung nach ökonomischen Arten wie Personalausgaben, Sachmitteln, Bauausgaben oder sonstigen Investitionen. Das zugrundeliegende Ordnungssystem ist im so genannten Gruppierungsplan, einer auf Basis des HGrG erlassenen Verwaltungsvorschrift geregelt, der in einem hierarchischen Ziffersystem insgesamt 242 Einzelmerkmale umfasst. Sie gliedern sich in die einstelligen Hauptgruppen (zum Beispiel 4 für Personalausgaben, 8 für Investitionen), die zweistelligen Obergruppen (zum Beispiel 42 für laufende Bezüge) und schließlich die dreistelligen Einzelgruppierungen (zum Beispiel 421 für die laufenden Bezüge von Beamten). Ob die im Beispiel genannten Beamtenbezüge im Umweltressort oder der Sozialverwaltung anfallen, spielt in dieser Betrachtung noch keine Rolle.

**Abbildung 1: Dimensionen der Finanzstatistik**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die inhaltliche Zweckbestimmung der Ausgaben wird vielmehr im so genannten Funktionsplan abgebildet, in der Grafik auf der waagerechten Achse dargestellt. Auch hier kommt ein dreiziffriges System zur Anwendung, das die verausgabten Mittel den jeweiligen Politikbereichen zuordnet. Die insgesamt 287 Merkmale werden wiederum nach Aggregationsgrad unterschieden in einstellige Hauptfunktionen (zum Beispiel 0 für all-

gemeine Dienste), zweistellige Oberfunktionen (zum Beispiel 05 für den Rechtsschutz) und dreistellige Einzelfunktionen (zum Beispiel 055 für die Finanzgerichte).

Bereitet man den Haushalt einer Körperschaft vollständig anhand von Gruppierungs- und Funktionenplan auf, dann ergibt sich eine zweidimensionale Matrix mit über 69.000 Zellen, die sehr differenzierte Analysen – im Beispiel etwa zu den laufenden Beamtenbezügen an Finanzgerichten – gestattet. Dieses im Kern noch kameralistisch ausgerichtete Berichtssystem muss von jedem Haushalt in Deutschland bedient werden, auch wenn die Haushaltsführung vor Ort nicht mehr herkömmlich, sondern nach betriebswirtschaftlichen oder doppelischen Grundsätzen erfolgt. Einer hohen Freiheit in der Ausführung des Haushalts steht damit ein geringer Freiheitsgrad in der Berichterstattung gegenüber. Solange kameralische und doppelische Verfahren parallel betrieben werden, erzwingt die Statistik die Umsetzung in ein wie auch immer ausgestaltetes einheitliches Primärsystem. Dieses Primärsystem folgt bislang der Kameralistik, weil die Mehrzahl der Haushalte und vor allem der weit überwiegender Teil der Haushaltsvolumina noch kameral bewirtschaftet werden.

Wenn jeder Haushalt in der zweidimensionalen Gliederung des Berichtssystems ein einzelnes Blatt darstellt, dann lassen sich die Blätter für den Bund und seine Sonderrechnungen, die 16 Länder und die etwa 13.000 Kommunen zu einem Würfel übereinanderlegen, in dem kombinierte Auswertungen nach Ausgabearten, -zwecken und betroffenen Ebenen möglich sind.

Dabei existieren jedoch drei Einschränkungen:

1. *Begrenzung auf die in der Systematik vorgezeichneten Strukturen:* Alle Auswertungen sind an den inhaltlichen Rahmen gebunden, der im System von Gruppierungs- und Funktionenplan antizipiert ist. So wird aus dem politischen Raum derzeit die Frage nach der Höhe der staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) gestellt, die im Rahmen der so genannten Lissabon-Strategie mittelfristig 3% am Bruttoinlandsprodukt betragen sollen. Diese Information findet sich im Funktionenplan nicht, da hier keine eigene Kategorie für FuE existiert. Entsprechende Ausgaben sind vielmehr verstreut über die Oberfunktion 13 „Hochschulen“ (allerdings als Summe aus Lehr- und Forschungsausgaben), Oberfunktion 16/17 „Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen“ und zahlreiche einzelne Förderprogramme, die funktional beispielsweise der Wirtschaftsförderung zugerechnet sind. Die Beantwortung der scheinbar trivialen Frage nach den FuE-Mitteln ist daher ohne individuelle und im Einzelfall möglicherweise sehr aufwendige Analyse nicht möglich.
2. *Begrenzung auf die in der Systematik verfügbaren Statistiken:* Die Haushalte unterlaufen in ihrem Lebenszyklus aus Planung, Aufstellung, Ausführung und Abrechnung verschiedene Stadien, die in der Statistik nur eingeschränkt verfügbar sind. Grenzen bestehen insbesondere bei den Planzahlen, also den in die Zukunft gerichteten Daten, nachdem die hierfür bestehenden Statistiken im Zuge der Bemühungen um den Bürokratieabbau Schritt für Schritt aufgehoben wurden. Eine amtliche Statistik mit Planzahlen der einzelnen Körperschaften existiert daher nicht mehr. Entsprechende Werte werden zwar im Wege der Schätzung ermittelt, schon weil sie für

den Finanzplanungsrat und die für Maastricht notwendigen Stabilitätsprogramme benötigt werden. Dabei handelt es sich jedoch um nichtamtliche, hoch aggregierte Daten, die nur für die Ebenen Bund, Länder und Kommunen in einer Grobgliederung in Anlehnung an die Hauptgruppen 0 bis 9 vorliegen. Differenzierte Betrachtungen oder Auswertungen für einzelne Länder sind damit nicht möglich.

Besser ist die Datenlage im jeweils laufenden Jahr, für das mit der so genannten Kassenstatistik monatliche und vierteljährliche Informationen in der vollen Tiefe des Gruppierungsplans (allerdings ohne Funktionen) bereitstehen. Wenn also gefragt würde, wie sich die Personalausgaben im laufenden Geschäft entwickeln, ließe sich das auch im Ländervergleich einfach beantworten.

Die vollständige Gliederungstiefe von Gruppierungs- und Funktionenplan für alle staatlichen Ebenen findet sich erst in der so genannten Jahresrechnungsstatistik, die in der Regel 24 Monate nach Abschluss eines Haushaltsjahres veröffentlicht wird. Die Jahresrechnungsstatistik und die aus ihr gewonnenen langen Zeitreihen sind der beste Anknüpfungspunkt für vergleichende Betrachtungen zur Haushaltslage. Dies gilt allerdings nur, wenn nicht Lücken oder Brüche in den Daten eine Auswertung unmöglich machen. Damit sind wir bei der letzten Einschränkung und zugleich dem inhaltlichen Ansatzpunkt des Vorhabens der Finanzministerkonferenz (FMK).

3. *Begrenzung durch Vergleichbarkeitsstörungen innerhalb der Statistik:* Parallel zu der kritischen Analyse der Datenqualität durch das BVerfG gab es, ausgelöst durch die extrem angespannte Haushaltssituation der letzten Jahre, in den Ländern eine Fülle von Versuchen, die Haushalte mit Hilfe der Jahresrechnungsstatistik untereinander zu vergleichen, um Einsparpotenziale zu ermitteln. Auch dabei zeigten sich vielfach Unplausibilitäten und Brüche in den Daten, die den angestrebten Vergleich erschwerten oder gar vereitelten. Die häufigsten Ursachen dafür sind:
  - o Echte Strukturunterschiede in den Ländern: Die sechsjährige Grundschule in Berlin ist vom Mittelbedarf her nicht mit der vierjährigen Grundschule in Hamburg vergleichbar.
  - o Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade: Werden Landesaufgaben auf die Kommunen übertragen (so wie die Verwaltung der Landesstraßen in NRW), dann fehlen die Kosten in der Statistik der Landesausgaben.
  - o Ausgliederungen: In den Ländern sind in den letzten Jahren massiv Einrichtungen rechtlich verselbständigt und damit aus den Kernhaushalten ausgelagert worden. Da die Länder diesen Prozess zu unterschiedlichen Zeitpunkten und nach verschiedenen Konzepten betreiben, kommt es zu Vergleichbarkeitsstörungen in den Daten.
  - o Unterschiedliche Veranschlagungspraxis: Gleiche Sachverhalte werden in den Ländern nicht immer gleich gebucht, weil die vorgegebene Systematik Auslegungsspielräume zulässt oder ein Land – oft unter Berufung auf seine Haushaltsautonomie – von den Vorgaben abweicht.
  - o Fehler: Wie bei allen komplexen Systemen gibt es auch in der Finanzstatistik Qualitätsmängel, die in Einzelfällen erhebliche Ausgabevolumina betreffen können.

Aufgrund all dieser Vergleichbarkeitsstörungen ist eine Auswertung, die sich auf die reine Gegenüberstellung von statistischen Daten beschränkt, wenig erfolgversprechend. Erforderlich ist in jedem Fall eine Auseinandersetzung mit der Qualität und Aussagekraft der betrachteten Informationen.

## **2. Ergebnisse des FMK-Projekts zur Vergleichbarkeit der Datengrundlagen**

Das erste Teilziel des Vorhabens bestand darin, das tatsächliche Ausmaß der Vergleichbarkeitsstörungen in der Statistik abzuschätzen. Hierzu wurden – neben einer Auswertung der in den Finanzministerien gesammelten Problemerkahrungen sowie der Analyse der von den Statistischen Ämtern im Zuge der jährlichen Datenaufbereitung vorgenommenen Bereinigungen – umfangreiche Proberechnungen vorgenommen, um die Streuung der Ausgaben je Einwohner innerhalb von tendenziell vergleichbaren Ländergruppen (Flächenländer West–Ost, Stadtstaaten) zu ermitteln. Ausgangspunkt war die These, dass sehr große Schwankungen in den Ausgaben bei ansonsten gleichen Aufgaben- und Länderstrukturen wahrscheinlich nicht durch Politikunterschiede zu erklären sind, sondern auf Datenbrüche hinweisen. Aus den Standardabweichungen in der Jahresrechnung in der Gliederung nach Gruppierungen und Funktionen wurden dabei diejenigen Positionen herausgefiltert, bei denen die Ausgaben je Einwohner innerhalb der Vergleichsgruppe um mehr als 25% streuen und zugleich den absoluten Wert von 25 Euro je Einwohner übersteigen. Die verwendete Methode gestattet eine Trenderaussage über Auffälligkeiten in der Statistik, die allerdings lediglich Verdachtsmomente liefert und so einen Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen bilden kann. Gleichwohl bietet die Berechnung die Möglichkeit, die Datenqualität zumindest in einer Annäherung flächendeckend abzuschätzen.

Die Betrachtung umfasste neben der reinen Landesebene auch eine Zusammenfassung von Land, Kommunen und Zweckverbänden, um die durch unterschiedliche Kommunalisierungsgrade verursachten Verwerfungen auszuschalten.

Dabei ging die ZDL von drei Arbeitshypothesen aus, die sich durch die Berechnungen bestätigt haben (vgl. Tabelle 1):

- Die zusammengefassten Finanzdaten von Landes- und Kommunalebene sind belastbarer als die der Landesebene, da unterschiedliche Kommunalisierungsgrade neutralisiert werden. Auswertungen sollten daher nicht die reine Landesebene, sondern die Addition von Landes- und Kommunalausgaben betrachten.
- Eine höhere Aggregation der Daten erhöht die Belastbarkeit der Daten, denn die in unterschiedliche Richtungen streuenden Fehler heben sich bei der Verdichtung teilweise auf. Eine Auswertung der dreistelligen Einzelmerkmale ist aufgrund der dort häufigen Verwerfungen kaum sinnvoll.
- Die Zuordnung der Ausgaben zu den ökonomischen Arten (Gruppierungen) ist belastbarer als die Zuordnung zu den Aufgabenbereichen (Funktionen).

Ein Beispiel für die Berechnungsergebnisse geben die bei der gemeinsamen Betrachtung von Landes- und Gemeindeebene ermittelten Verdachtsfälle:

**Tabelle 1: Anteile der ausgefilterten Werte am Haushaltsvolumen nach ZDL-Berechnungen (25% Streuung und 25 Euro Ausgaben je Einwohner)**

	Anteil am Haushaltsvolumen (in Prozent)		
	Flächenländer West	Flächenländer Ost	Stadtstaaten
Hauptfunktion (1-Steller)	18	25	14
Oberfunktion (2-Steller)	28	34	35
Hauptgruppe (1-Steller)	11	20	10
Obergruppe (2-Steller)	33	42	41

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Eine Veränderung der gewählten Schwellenwerte von 25% Streuung und 25 Euro Ausgabevolumen je Einwohner verändert naturgemäß die einzelnen Resultate, jedoch nicht die Tendenz des Befundes.

Danach sind die auf Unplausibilitäten hindeutenden Abweichungen bei Betrachtung der kumulierten Daten von Landes- und Gemeindeebene zumindest auf der obersten Aggregationsstufe nicht so erheblich, dass eine vergleichende Auswertung generell unmöglich wäre. Insbesondere die vom BVerfG verwendeten Hauptgruppen (1-Steller) weisen eine vergleichsweise hohe Belastbarkeit auf. Auch zeigt eine ergänzend vorgenommene Betrachtung der für die Feststellung von Haushaltsnotlagen wesentlichen Indikatoren Zins-Steuerquote und Kreditfinanzierungsquote, dass es hier im Ländervergleich nicht zu auffälligen Datenbrüchen kommt.

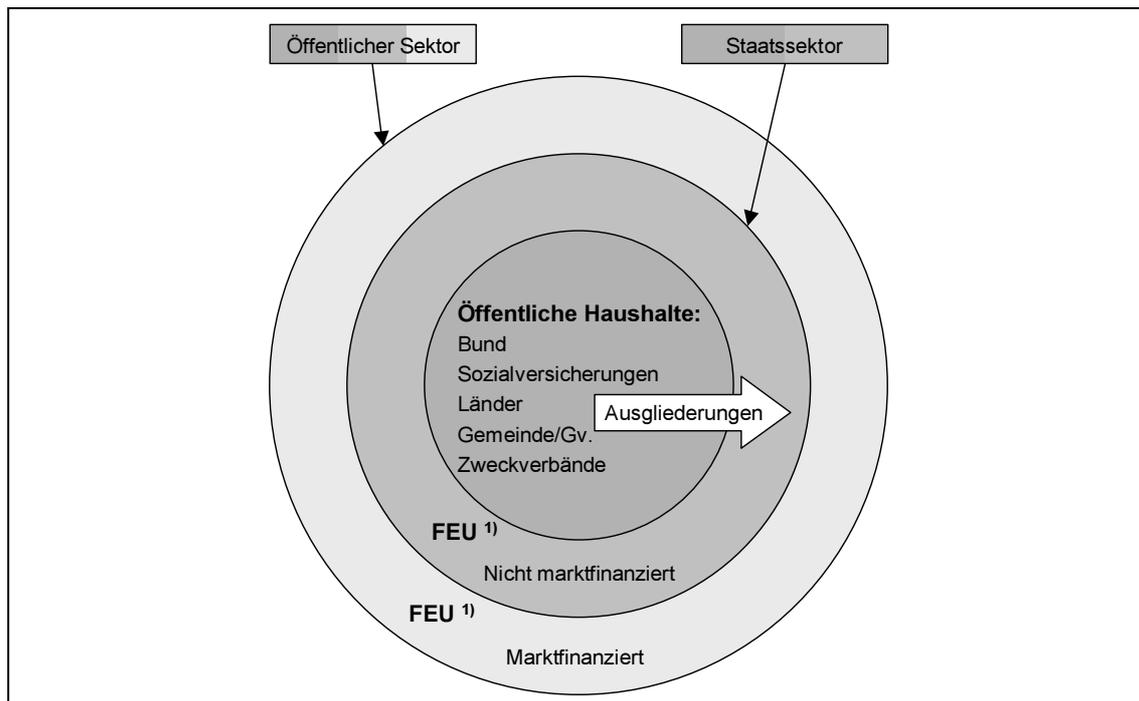
Weniger sinnvoll sind dagegen Ausgabenvergleiche, wenn als Betrachtungsebene die 2- und 3-Steller und noch stärker differenzierte Einzelmerkmale aus der Kombination von Funktions- und Gruppierungsnummer betrachtet werden. Hier sind Analysen generell erst nach einer empirischen Prüfung und gegebenenfalls Bereinigung der Daten möglich.

In Reaktion auf den Bericht der ZDL hat die FMK im April 2007 Maßnahmen zur Erhöhung von Aktualität und Qualität der Daten beschlossen, die in den nächsten Jahren zu einer Verbesserung der Vergleichbarkeit führen werden. Die Maßnahmen im Einzelnen:

- Strukturunterschiede in den Ländern: Soweit Datenbrüche auf materielle Politikunterschiede in den Ländern zurückgehen, sollen diese als Ausdruck föderaler Vielfalt auch in der Statistik sichtbar bleiben. Die vorhin im Beispiel genannte sechsjährige Grundschule in Berlin wird daher in der Statistik nicht fiktiv verkürzt.
- Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade: Auch hier geht es um föderale politische Gestaltung, die in der Statistik jedoch durch die Bereitstellung kumulierter Daten von Landes- und Kommunalebene aufgefangen wird. Weiterer Handlungsbedarf besteht nicht.

- **Ausgliederungen:** Die Ausgliederung von Einrichtungen und Aufgaben aus den Kernhaushalten sind ebenfalls Ausdruck föderaler Vielfalt. Um die damit verbundenen Vergleichbarkeitsbrüche aufzufangen, implementiert das Statistische Bundesamt derzeit ein Schalenkonzept, in dem die bislang schon erfassten Kernhaushalte schrittweise um diejenigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ergänzt werden, die zu mehr als 50% in Staatsbesitz sind oder an denen der Staat über mehr als 50% Stimmrechtsanteile verfügt. Dabei wird zusätzlich zwischen nicht marktfinanzierten und marktfinanzierten Unternehmen unterschieden (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Schalenmodell Ausgliederungen**



1) Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

Quelle: *Rehm, Hans* 2006: Statistiken der öffentlichen Finanzen – aussagekräftiger und aktueller, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 3, S. 279-288 (S. 281).

Die Integration dieser äußeren Schalen in die Jahresrechnungsstatistik beginnt ab dem Jahr 2007 schrittweise mit den Hochschulen und anderen großen Einrichtungen. Hierdurch wird das Problem der Ausgliederungen in der Statistik mittelfristig gelöst. Bis dahin muss bei Auswertungen gesondert geprüft werden, ob der jeweils betrachtete Bereich ausgliederungsanfällig und von Ausgliederungen betroffen ist.

- **Unterschiedliche Veranschlagungspraxis:** Abweichungen einzelner Länder von den Vorgaben wurden bislang häufig als Ausdruck von Haushaltsautonomie hingenommen. Künftig wird das für die Buchungsfragen zuständige Bund-Ländergremium diese Fälle erörtern und das Statistische Bundesamt wurde ermächtigt, entsprechende Abweichungen in der Statistik auch gegen den Willen des betroffenen Landes zu korrigieren. Damit könnte der Anreiz, sich durch eine kreative Buchung in den Kennzahlen besser darzustellen, entfallen.

- Fehler: Die Landesfinanzministerien haben Maßnahmen erarbeitet, mit denen die Qualität der Datenzulieferung an die Jahresstatistik durch verbesserte Verfahren gesteigert werden soll. Zusätzlich werden die Statistischen Ämter ihre Plausibilitätsprüfungen ausbauen.
- Aktualität der Daten: Derzeit wird geprüft, inwieweit die Erstellung der Jahresrechnungsstatistik mit dem Ziel beschleunigt werden kann, die Daten künftig bereits ein Jahr nach Abschluss der Haushaltsperiode verfügbar zu machen. Dabei zeichnet sich ab, dass zumindest bei der Lieferung und Verarbeitung der Länderdaten eine Beschleunigung möglich sein wird.

Die Finanzminister haben die ZDL gebeten, in einem zweiten Projektabschnitt weitere Datenquellen zu untersuchen und dabei insbesondere die von der Einführung der Doppik besonders betroffenen Kommunaldaten, die Personalstandsstatistik und die Haushaltsansatzstatistik zu untersuchen. Die Vorlage des entsprechenden Berichts wird im April 2008 erfolgen.

### **3. Praktische Hinweise für die Durchführung von Haushaltsvergleichen**

Aus den im Rahmen des Projekts gesammelten Erfahrungen leiten sich eine Reihe von Hinweisen für die Vornahme von Haushaltsvergleichen ab, die hier schlagwortartig zusammengefasst sind:

- Die beste Datengrundlage für Vergleiche bietet die Jahresrechnungsstatistik, in der die gesamte Merkmalsbreite von Gliederungs- und Funktionenplan verfügbar ist.
- Innerhalb der Jahresrechnung verwendet man sinnvollerweise die kumulierten Daten von Landes- und Gemeindeebene, um Verwerfungen aufgrund unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade auszuschließen.
- Am besten ist die Datenqualität auf den höheren Aggregationsebenen, die Auswertung der dreistelligen Einzelmerkmale ist aller Erfahrung nach kaum sinnvoll.
- Die Information über die ökonomische Art der Ausgabe (Gruppierung) ist in der Regel verlässlicher als die über das betroffene Aufgabenfeld (Funktion).
- Solange die Integration der ausgegliederten Einheiten in die Statistik mittels Schalenkonzept noch nicht vollzogen ist, muss die Auswertung auf ausgliederungsbedingte Verwerfungen überprüft werden.
- Und generell: Man erliege nicht der verführerischen Eindeutigkeit der Zahl, weil die komplexe Lebenswirklichkeit sich in einem einzelnen Datum nicht unterbringen lässt. Jede Zahl braucht zu ihrer Interpretation Zusatzwissen, ohne das sie leicht in die Irre führt.