

Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen

41. Regionalkonferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe
der neuen Länder und von Berlin
1. bis 2. September 2008 in Potsdam

Kontakt: Martin Braun, ZDL c/o Bundesrat
Tel.: 030-18-9100-611, Mail: martin.braun@zdl-berlin.de

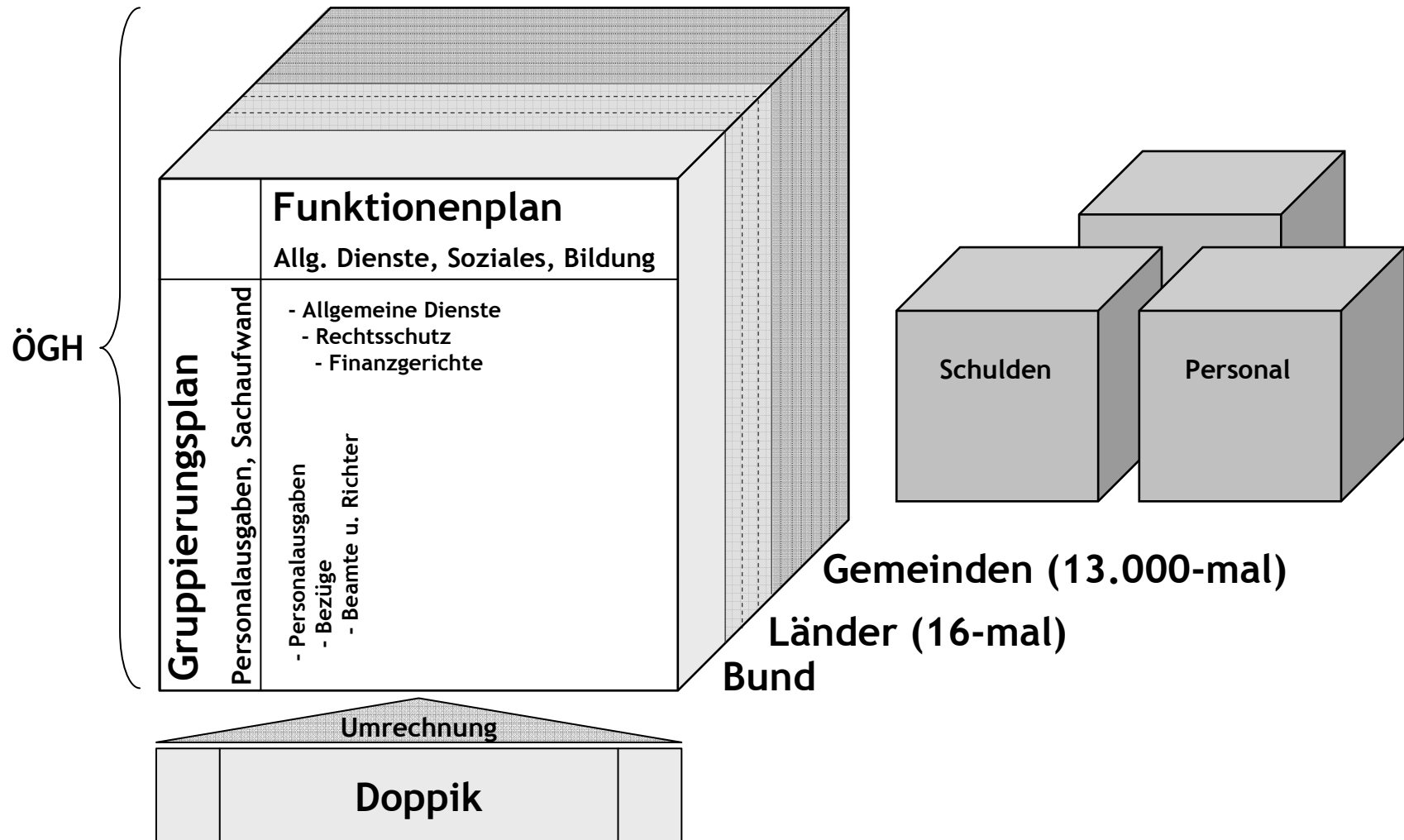
Übersicht

- Hintergrund des Projekts
- Statistische Datenanalysen
- Fehlerquellen, insbesondere
 - Ausgliederungen
 - Doppik
- Reform Funktionenplan
- Weiteres Vorgehen
- Was können die LRH tun?

Hintergrund des Projekts

- Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.10.2006
- Bitte der Finanzministerkonferenz (FMK) an die ZDL zur Überprüfung von Haushaltskennzahlen auf Einheitlichkeit
- Föderalismusreform II: mögliche Schaffung eines Frühwarnsystems anhand von Finanzindikatoren
- Spannungsfeld: föderale Vielfalt vs. Einheitlichkeit der statistischen Informationen

Dimensionen der Finanzstatistik



Statistische Datenanalysen

- Prüfung der Datenqualität
- Ausgangspunkt: finanzstatistische Angaben der Rechnungsergebnisse
- Herstellung der Vergleichbarkeit: Berechnung der Einwohnerwerte
- Prüfungsmethode: Standardabweichung der Einwohnerwerte der einzelnen Länder in den Gruppen West / Ost / Stadtstaaten
- Prüfungsmaßstab: Toleranz bis zu 25% Streuung

Statistische Datenanalysen

Auffällige Werte mit mind. 25€ Ausgaben je Ew. und 25% Streuung	Anteil am Haushaltsvolumen der Länder in %		
	Flächenländer West	Flächenländer Ost	Stadtstaaten
Hauptfunktion (1-Steller)	20	31	-
Oberfunktion (2-Steller)	43	56	-
Hauptgruppe (1-Steller)	10	22	-
Obergruppe (2-Steller)	37	54	-

Auffällige Werte mit mind. 25€ Ausgaben je Ew. und 25% Streuung	Anteil am Haushaltsvolumen der Länder und Gemeinden in %		
	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

Statistische Datenanalysen

Ergebnisse

- Zusammengefasste Finanzdaten von Landes- und Kommunalebene sind belastbarer.
- Eine höhere Aggregation der Daten erhöht ihre Belastbarkeit.
- Die Zuordnung der Ausgaben zu den ökonomischen Arten ist belastbarer.

Statistische Datenanalysen

Komponenten für finanzstatistische Quoten des BVerfG	Standardabweichung (in € je Ew.) 2004 in %		
	Flächenländer West	Flächenländer Ost	Stadtstaaten
Steuern	10	2	25
Steuern einschl. LFA und BEZ	4	1	5
Erlöse aus Veräußerung	29	45	65
Bereinigte Einnahmen	6	3	3
Zinsausgaben	30	24	12
Schuldenstand	29	23	15
Bereinigte Ausgaben	5	4	3
Nettokreditaufnahme (Soll)	191	356	502
Nettokreditaufnahme (Ist)	31	49	41
Bruttoinlandsprodukt	13	2	30

Statistische Datenanalysen

Weitere Komponenten für finanzstatistische Quoten der Länder	Standardabweichung (in € je Ew.) 2004 in %		
	Flächenländer West	Flächenländer Ost	Stadtstaaten
Ber. Einnahmen (VGR-nah)	6	3	0
Lfd. Einnahmen	6	2	1
Ber. Ausgaben (VGR-nah)	5	4	4
Lfd. Ausgaben	6	7	2
Personalausgaben	3	7	6
Versorgung einschl. Beihilfen	10	5	17
Investitionsausgaben	16	11	46
Investitionszuschüsse	14	21	42
Geldleistungen an nat. Pers.	17	9	13
Soziale Sicherung und dgl.	14	8	6
Zahlungen an Gmd. (nur Land)	12	8	-
Kassenkredite	91	67	114
Pensionslasten bis 2035	8	35	3

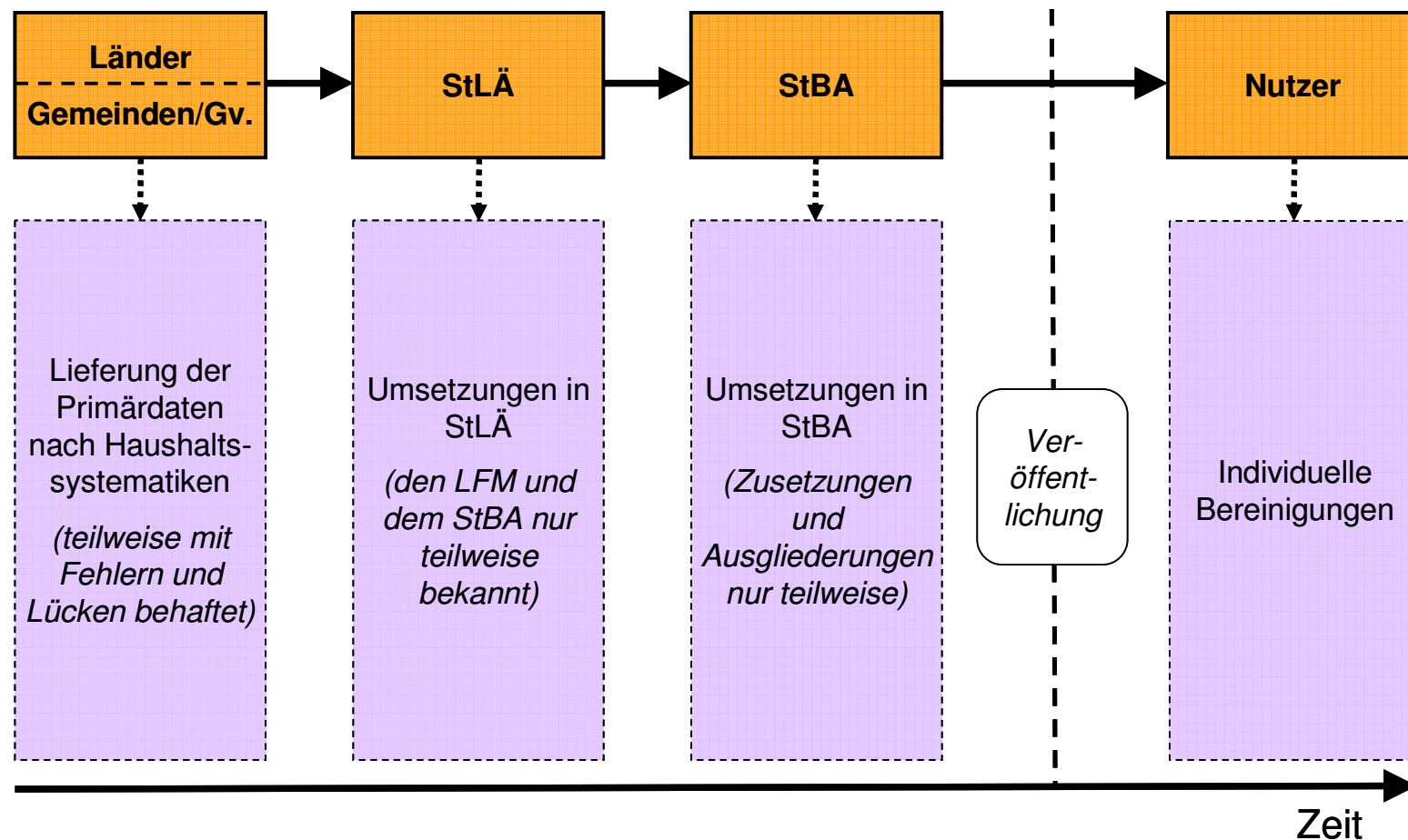
Statistische Datenanalysen

Ergebnisse

- Finanzstatistik ist für Indikatoren zur Beurteilung der Haushaltslage und zur Ausgestaltung eines möglichen Frühwarnsystems hinreichend belastbar
 - Mit den vorgestellten Rechenkomponenten lassen sich die vom BVerfG genannten Indikatoren berechnen
 - Ebenfalls lassen sich die in der FöKo II diskutierten Kennzahlen ermitteln
- Schlussfolgerung beruht auf statistischer Einschätzung

Statistische Datenanalysen

Anknüpfungspunkte zur Vereinheitlichung



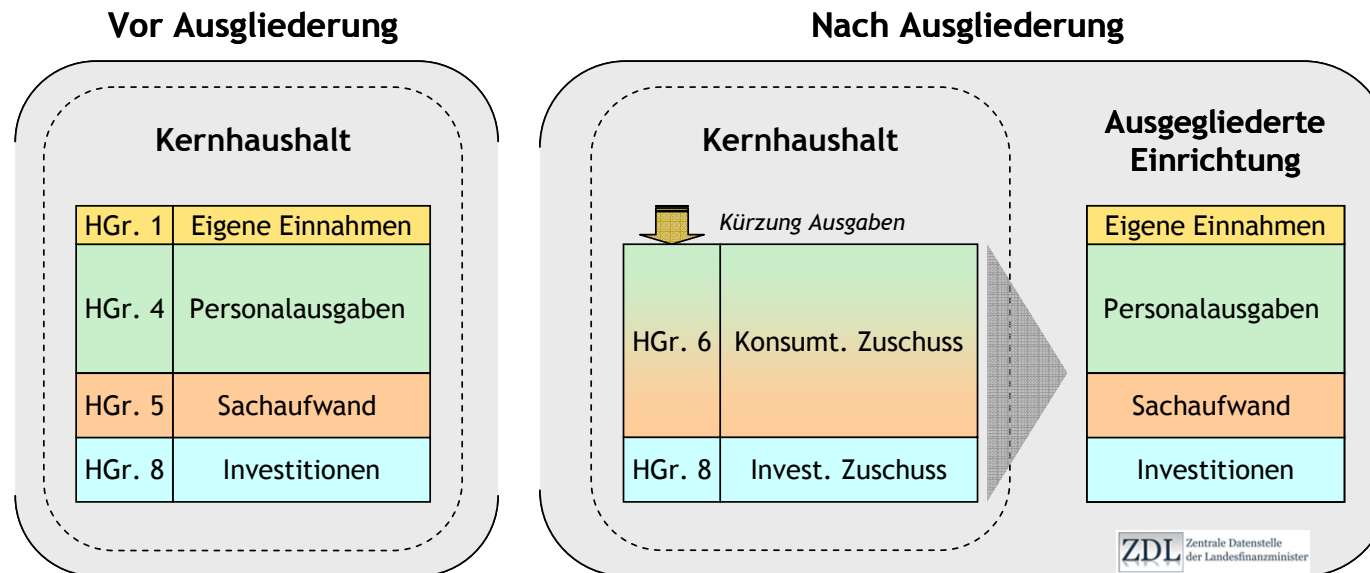
Statistische Datenanalysen

Ursachen der Vergleichbarkeitsstörungen

- Politik- und Veranschlagungsunterschiede
- Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade
- Ausgliederungen -> Umsetzung Schalenkonzept
- Bewusste Abweichungen -> Umsetzungsrecht StBA
- Fehler -> Verstärkte Plausibilitätsprüfungen LFM / StÄ
- Übergang auf Doppik -> s.u.
- Mehrdeutigkeit im Regelwerk -> Reform F-Plan

Statistische Datenanalysen

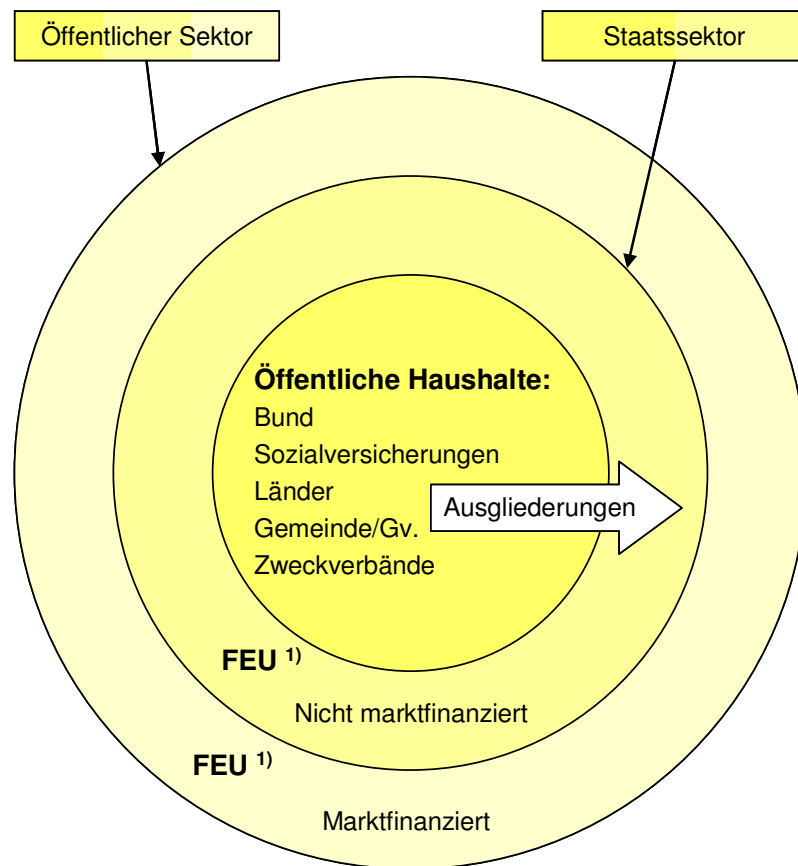
Ausgliederungen



- Ausgliederungen beeinträchtigen die Datenqualität zunehmend.
 - Bilanzverkürzung
 - Änderung der Haushaltsstruktur

Statistische Datenanalysen

Ausgliederungen



- Ausgliederungen werden durch Schalenkonzept „eingefangen“
- Zugleich höhere Wiedererkennung des Kernhaushalts
- Einführung wird jedoch noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen wird wg. Konsolidierung

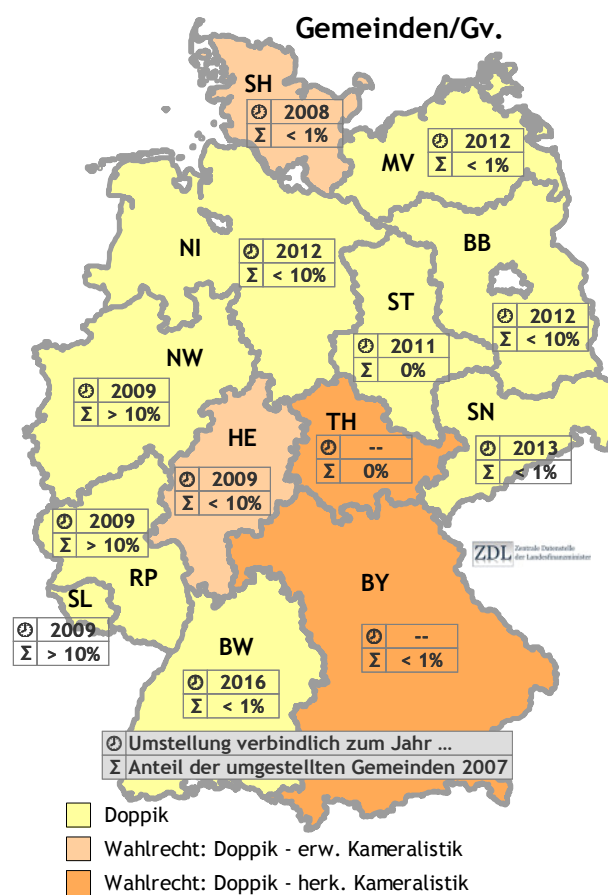
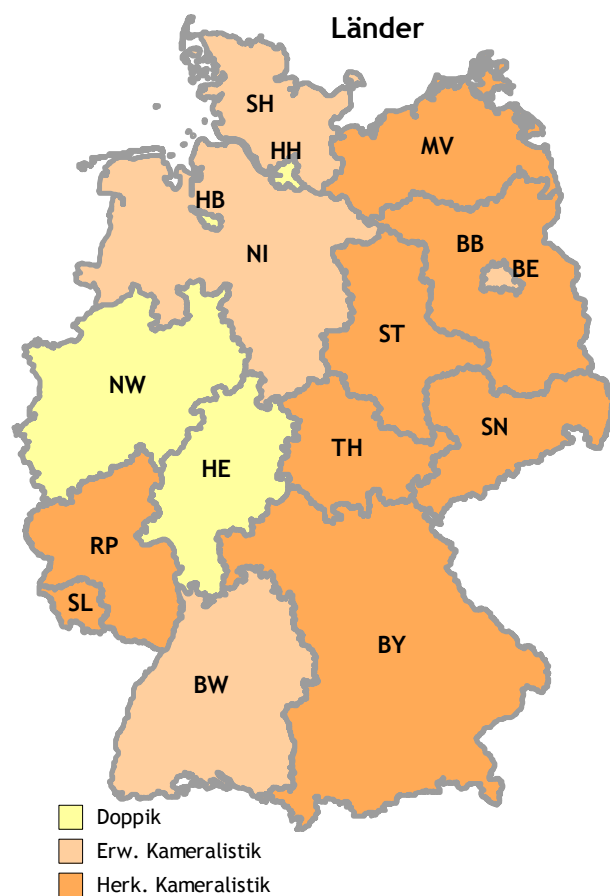
1) Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

Statistische Datenanalysen

Ursachen der Vergleichbarkeitsstörungen

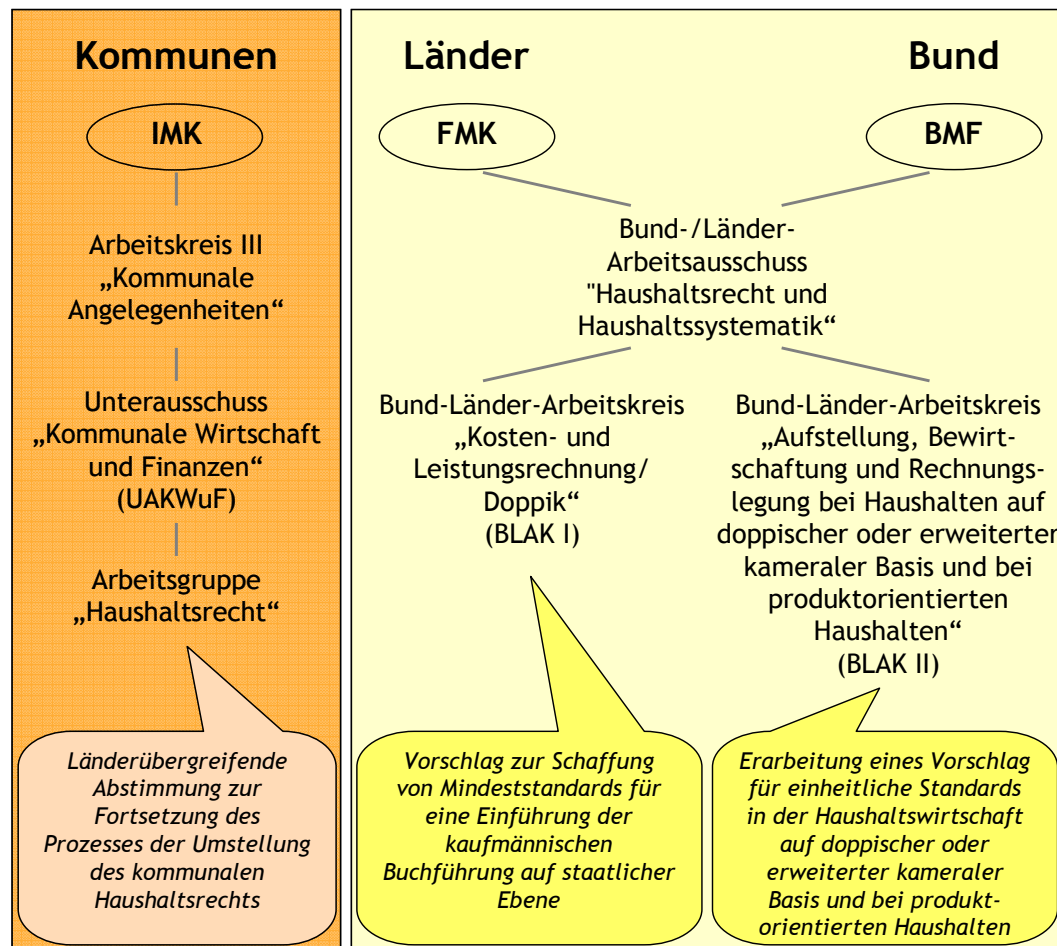
- Politik- und Veranschlagungsunterschiede
- Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade
- Ausgliederungen -> Umsetzung Schalenkonzept
- Bewusste Abweichungen -> Umsetzungsrecht StBA
- Fehler -> Verstärkte Plausibilitätsprüfungen LFM / StÄ
- Übergang auf Doppik -> s.u.
- Mehrdeutigkeit im Regelwerk -> Reform F-Plan

Doppik



- Stand des Übergangs und Fortentwicklung in den Ländern extrem uneinheitlich.

Doppik



- Uneinheitlichkeit ist auch ein Ausdruck der zersplitterten Gremienzuständigkeit.
- Kaum Berührungspunkte zwischen IMK und FMK

Doppik

- Problembereich: Parallelbetrieb Doppik und Kameralistik
 - In der Doppik keine Einheitlichkeit von Haushaltsführung und Statistik, Ableitung der Statistik zum Teil über Nebenrechnung
 - Fehlende Kompatibilität von Funktionenplan und Produktrahmen

Reform Funktionenplan

Inkompatibilität mit doppelischen Kontenrahmen

- Organisationsbezogene Funktionen, z.B. OF 51, 61, 71 sind in betriebswirtschaftlichen Systemen auf das Produkt umgelegt
- Hauptfunktion 8: Wirtschaftsunternehmen = Doppelung mit Aufgabengliederung in Funktion 4 ff, Folge z.B. Kuriosum Hafen Bremen/Hamburg

Doppik

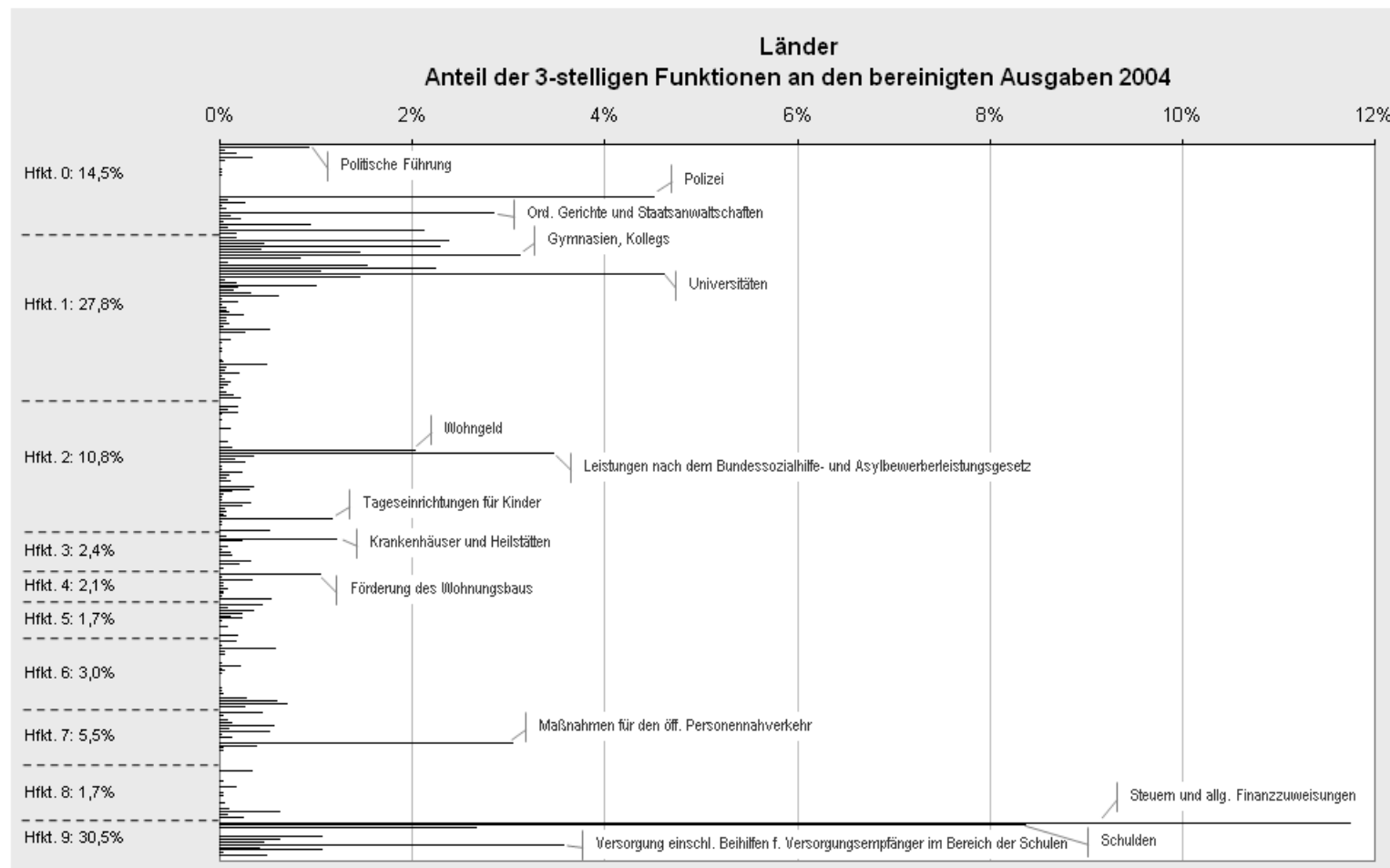
- Problembereich: Einheitlichkeit innerhalb der Doppik
 - IMK-Vorgaben werden (schon in den Anlagen zum Beschluss) aufgeweicht
 - Einzelne Länder weichen von den IMK-Vorgaben ab
 - Produkt- und Kontenrahmen sind z.T. nicht im Umfang der finanzstatistisch notwendigen Tiefengliederung verbindlich festgelegt
 - Kontenrahmen z.T. ohne integrierte Finanzrechnung
 - Bewertungsfragen sehr uneinheitlich geregelt

Statistische Datenanalysen

Ursachen der Vergleichbarkeitsstörungen

- Politik- und Veranschlagungsunterschiede
- Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade
- Ausgliederungen -> Umsetzung Schalenkonzept
- Bewusste Abweichungen -> Umsetzungsrecht StBA
- Fehler -> Verstärkte Plausibilitätsprüfungen LFM / StÄ
- Übergang auf Doppik -> s.u.
- Mehrdeutigkeit im Regelwerk -> Reform F-Plan

Reform Funktionenplan



Reform Funktionenplan

Maßnahmenvorschlag

- Erarbeitung eines revidierten Funktionenplans. Dieser sollte
 - eine strikte Orientierung an Politikfeldern bzw. Aufgabenbereichen aufweisen,
 - mit doppelischen Systemen kompatibel sein,
 - auf internationale Anforderungen abgestimmt sein,
 - in den Einzelmerkmalen deutlich gestrafft sein und
 - zu einer ausgewogeneren Darstellung der Mittelverwendung führen.
 - Die Ergebnisse des BLAK II sollen dabei einbezogen werden.

Weiteres Vorgehen

Auswertung Jahresrechnung nach Funktionen

		Länder: Flächenländer Ost						
		auffällig (mind. 25% Standard- abweichung)	2004		Extremwerte			
			Ausgaben je Ew.	Abweichung	Min.-Wert in € je Ew.	Min.-Wert Land	Max.-Wert in € je Ew.	Max.-Wert Land
in €								
0.	Insgesamt							
1.	Allgemeine Dienste							
1.1	Politische Führung und zentrale Verwaltung	X	122,4	37,4%	85,8	SN	216,2	MV
1.1.a	Politische Führung	X	72,8	42,1%	48,5	SN	138,2	MV
1.1.b	Innere Verwaltung	X	21,5	65,1%	6,1	MV	44,0	TH
1.1.c	Hochbauverwaltung	X	18,1	119,9%	5,7	TH	64,6	MV
1.2	Auswärtige Angelegenheiten	X	1,3	161,9%	0,0	TH	5,4	ST
1.2.a	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	X	0,1	176,8%	-	SN	0,5	MV
1.3	Verteidigung							
1.4	Öffentliche Sicherheit und Ordnung							
1.4.a	Bundesgrenzschutz/Polizei							
1.5	Rechtsschutz							
1.5.a	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften							
1.5.b	Justizvollzugsanstalten	X	28,2	28,9%	22,8	TH	44,7	BB
1.6	Finanzverwaltung							
1.6.a	Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung							

Was können die LRH tun?

■ Allgemein

- Auf korrekte Anwendung der Haushaltssystematik - auch bei Funktionen - achten.
- Austausch mit anderen LRH über die einheitliche Anwendung der Haushaltssystematik.
- Auf Einhaltung des Bruttoprinzips hinweisen.
- Die Akteure zur Erstellung einheitlicher Daten anhalten und Lösungen anmahnen.
- Bei Benchmarks auf Funktionenvergabe achten
- Informationsaustausch mit AA HHRecht/HHSystematik

Was können die LRH tun?

- Doppik
 - Auf die Notwendigkeit einer integrierten Finanzrechnung für finanzstatistisch abgesicherte Vergleiche achten.
 - Auf Einhaltung der IMK-Vorgaben für die kommunale Ebene hinwirken.
 - Einheitliche Bewertungsvorschriften fordern.