

# **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](mailto:martin.braun@zdl-berlin.de)

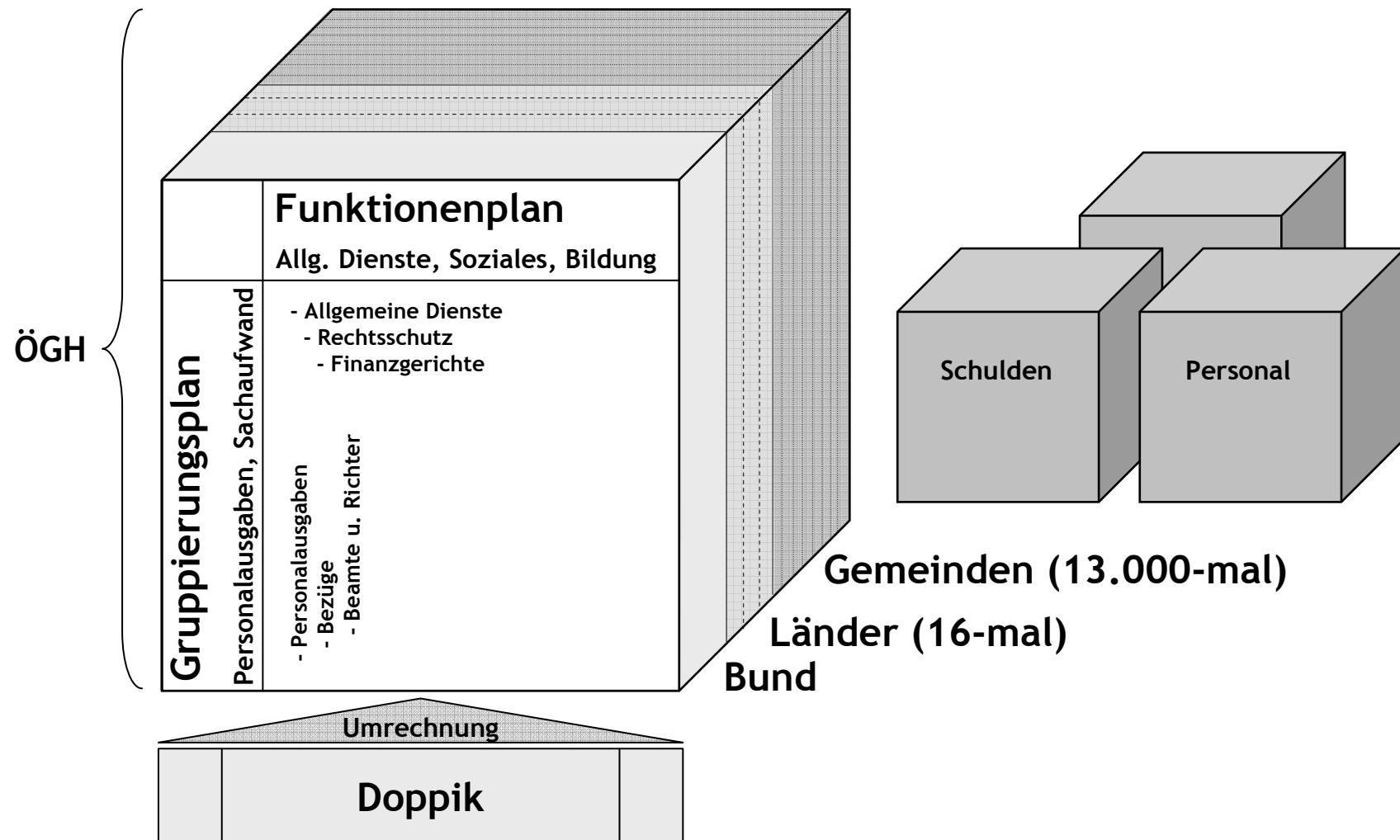
# Übersicht

- 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

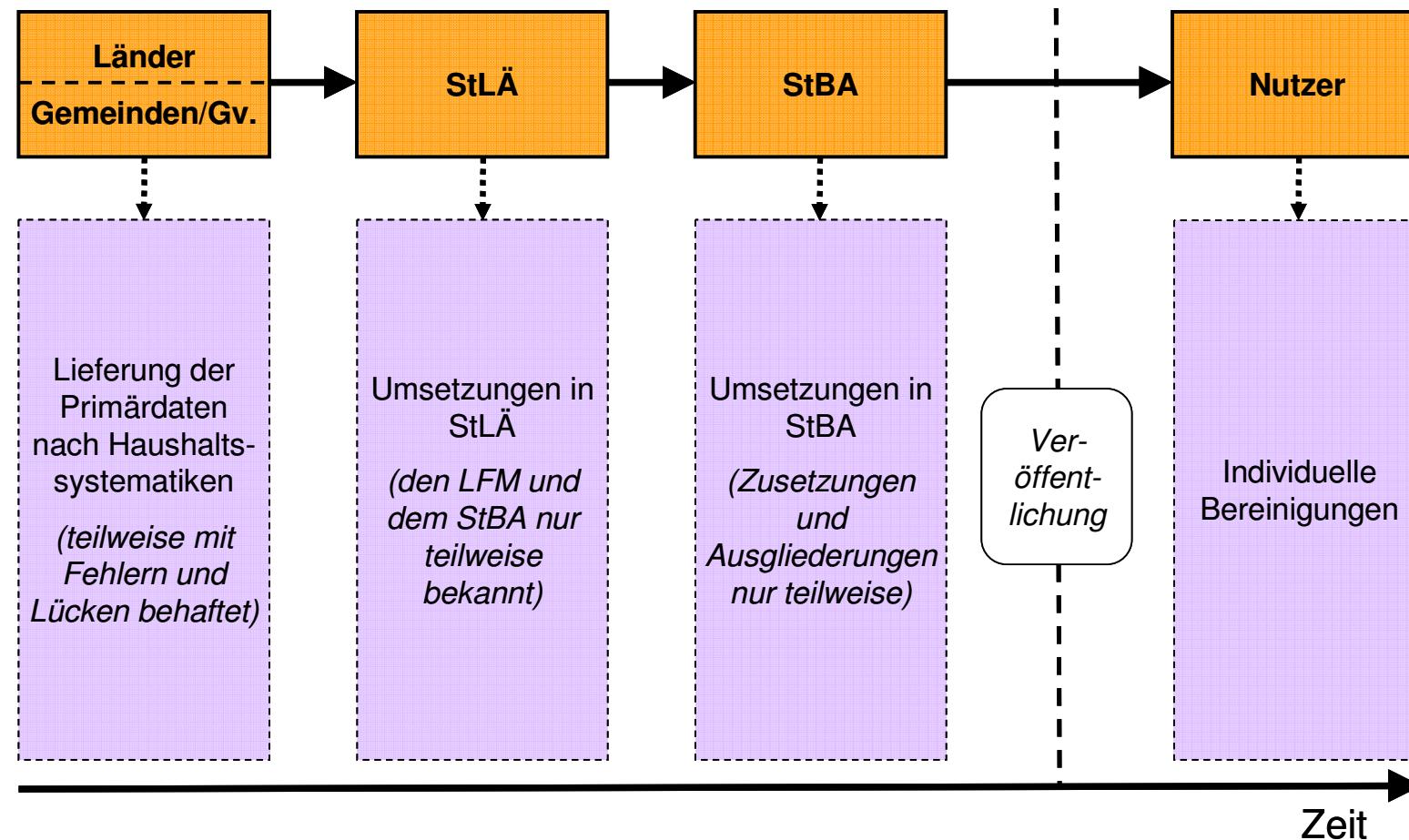
# Statistische Datenanalysen

## 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



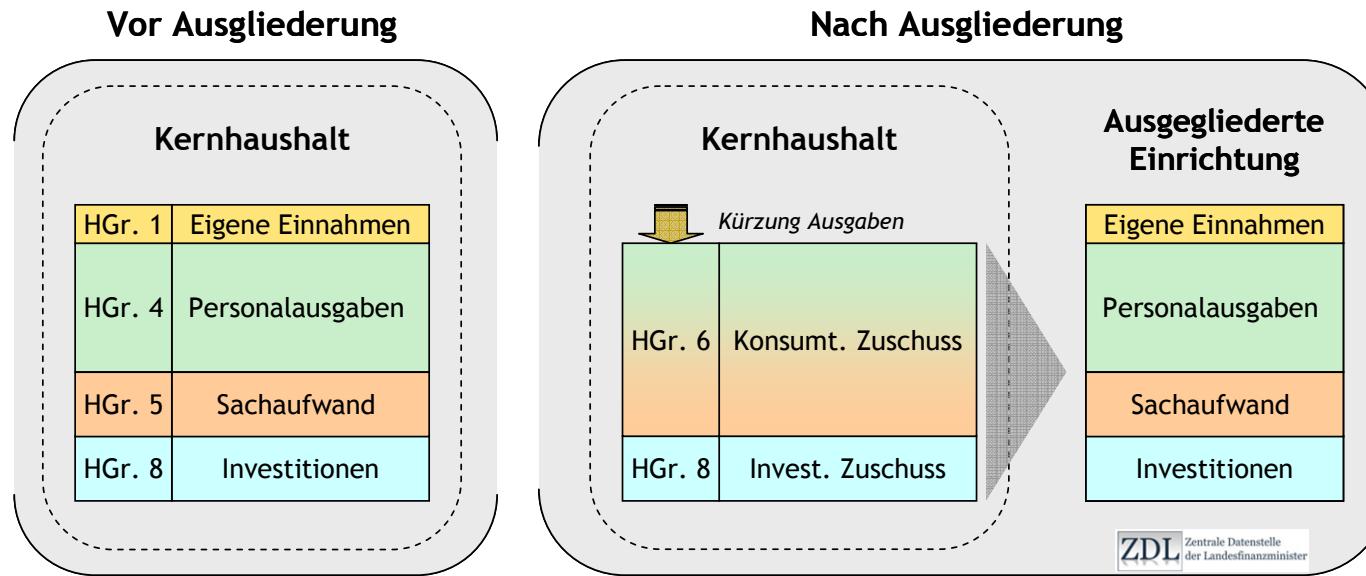
# Statistische Datenanalysen

## 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

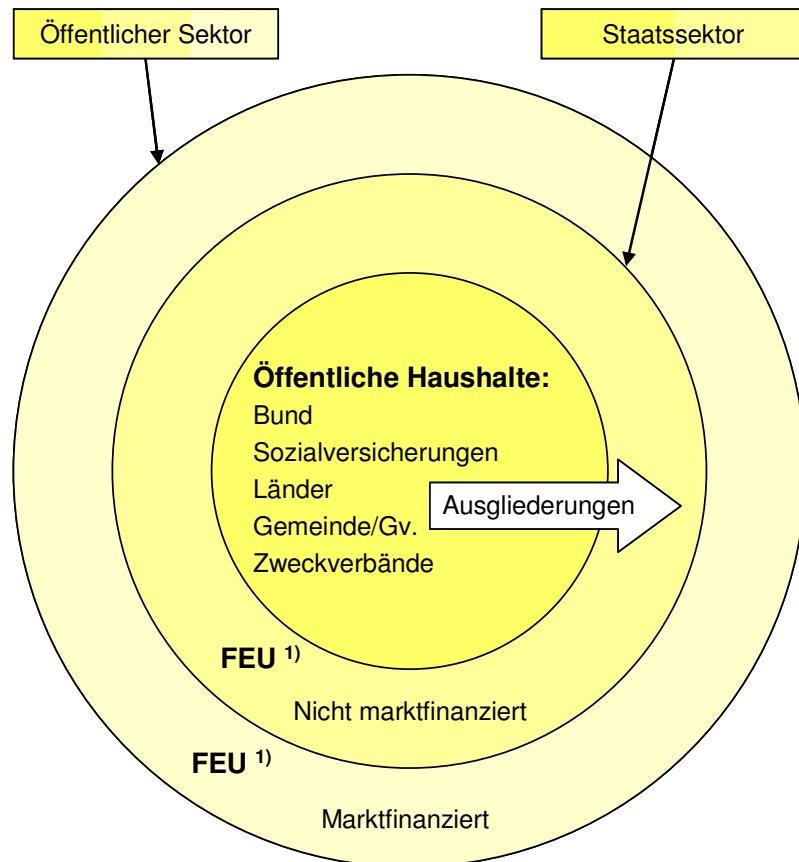
## Ausgliederungen



- 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 wg. Konsolidierung

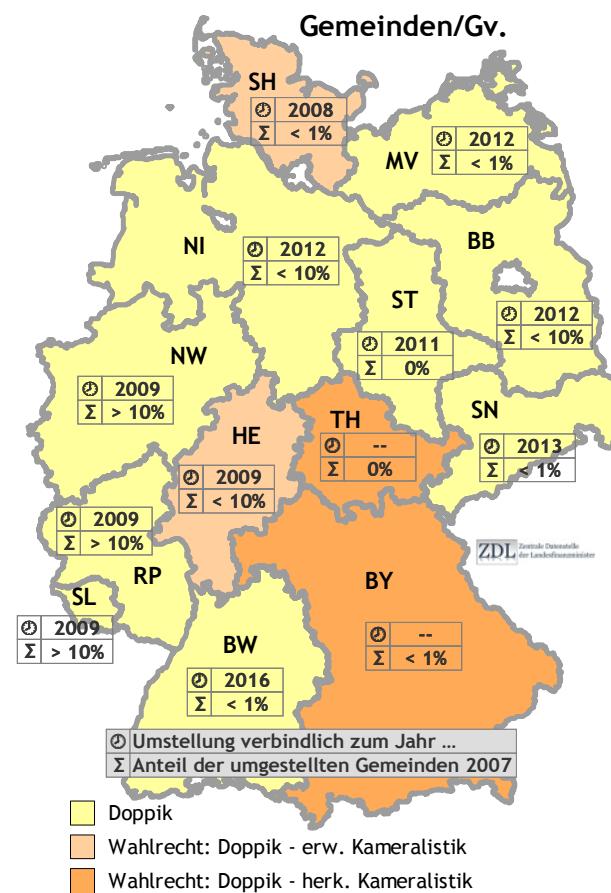
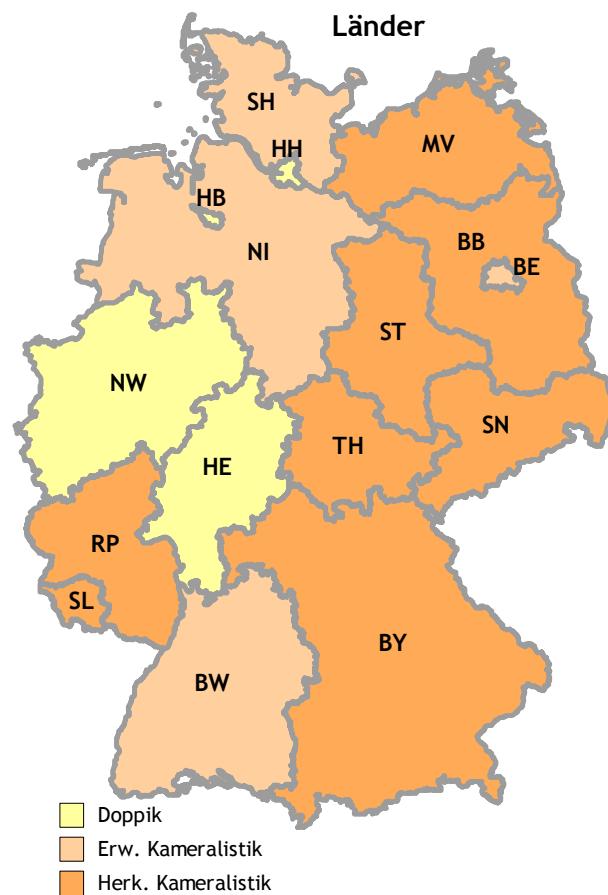
1) Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

# Statistische Datenanalysen

## Ursachen der Vergleichbarkeitsstörungen

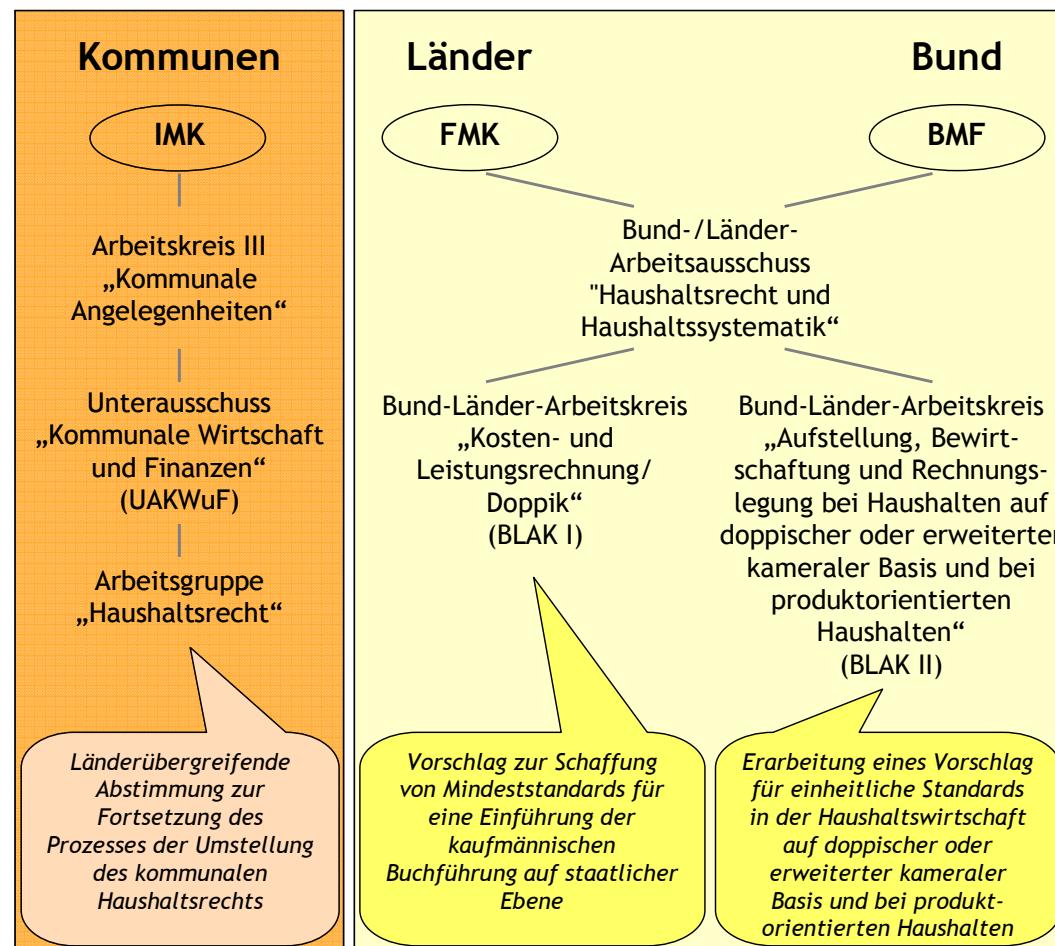
- Politik- und Veranschlagungsunterschiede
- Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade
- Ausgliederungen -> Umsetzung Schalenkonzept
- Bewusste Abweichungen -> Umsetzungsrecht StBA
- Fehler -> Verstärkte Plausibilitätsprüfungen LFM / StÄ
- Übergang auf Doppik -> s.u.
- Mehrdeutigkeit im Regelwerk -> Reform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

# Doppik



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

# Doppik



- Uneinheitlichkeit ist auch ein Ausdruck der zersplitterten Gremienzuständigkeit.
- ➔ Kaum Berührungs-punkte 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 doppischen 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

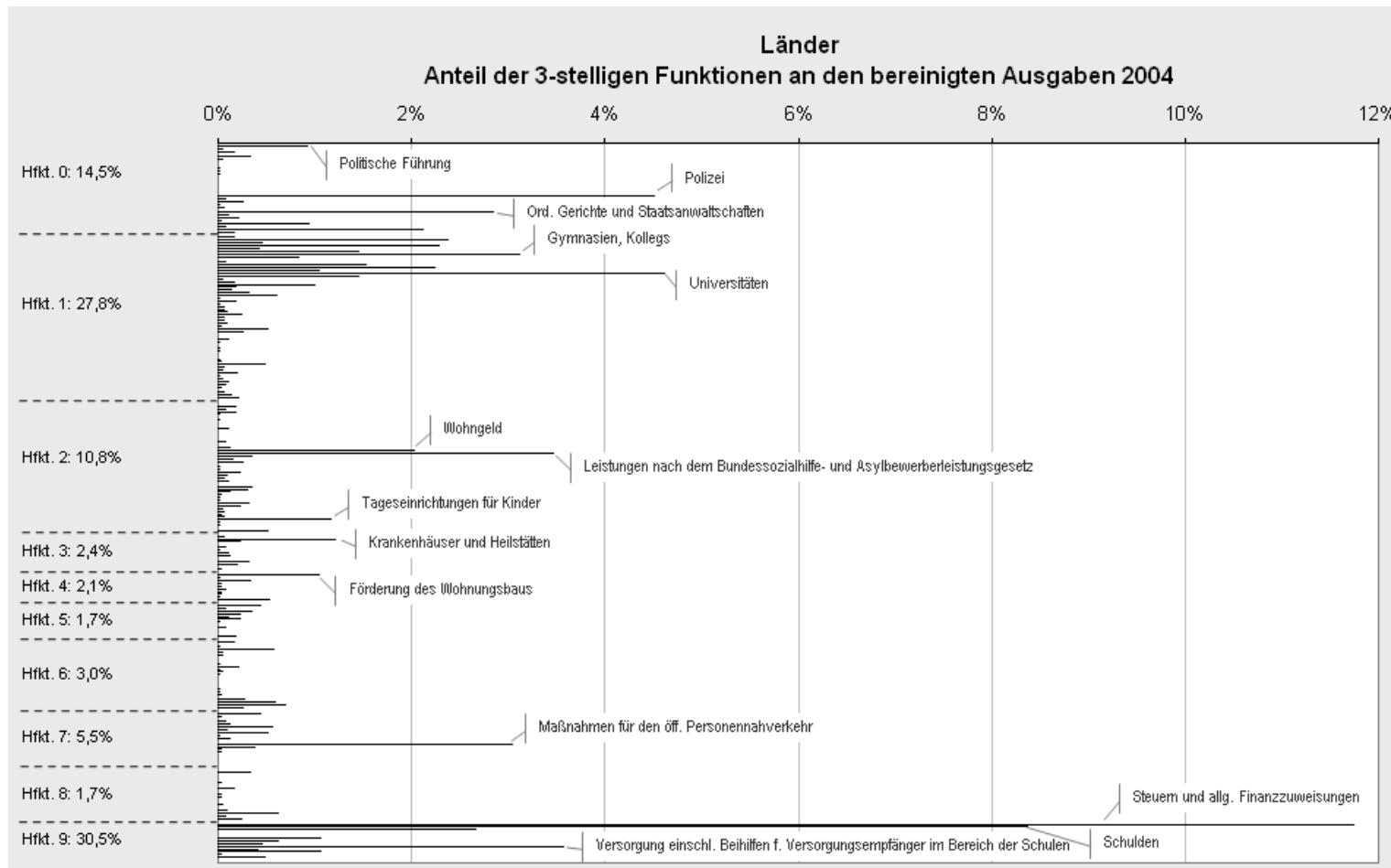
- Problemkreis: Einheitlichkeit innerhalb der Doppik
  - IMK-Vorgaben werden (schon in den Anlagen zum Beschluss) aufgeweicht
  - Einzelne Länder weichen von den IMK-Vorgaben ab
  - Produkt- und Kontenrahmen sind z.T. nicht im Umfang der finanzstatistisch notwendigen Tiefengliederung verbindlich festgelegt
  - 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 doppischen 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

in €	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
<b>0. Insgesamt</b>							
<b>1. Allgemeine Dienste</b>							
1.1 Politische Führung und zentrale Verwaltung	X	122,4	37,4%	85,8	SN	216,2	MV
1.1.a <i>Politische Führung</i>	X	72,8	42,1%	48,5	SN	138,2	MV
1.1.b <i>Innere Verwaltung</i>	X	21,5	65,1%	6,1	MV	44,0	TH
1.1.c <i>Hochbauverwaltung</i>	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 <i>Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	X	0,1	176,8%	-	SN	0,5	MV
1.3 Verteidigung							
1.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung							
1.4.a <i>Bundesgrenzschutz/Polizei</i>							
1.5 Rechtsschutz							
1.5.a <i>Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften</i>							
1.5.b <i>Justizvollzugsanstalten</i>							
1.6 Finanzverwaltung							
1.6.a <i>Steuer- und Zollverwaltung, Vermögensverwaltung</i>	X	28,2	28,9%	22,8	TH	44,7	BB

# 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/HHSsystematik

## 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.