

Lange Reihen zu den Aufgabenbereichen (funktionale Gliederung)

Methodische Überlegungen zum ZDL-Schema und dessen Überarbeitung

Status quo der Berichtsschema für die Aufgabenbereiche

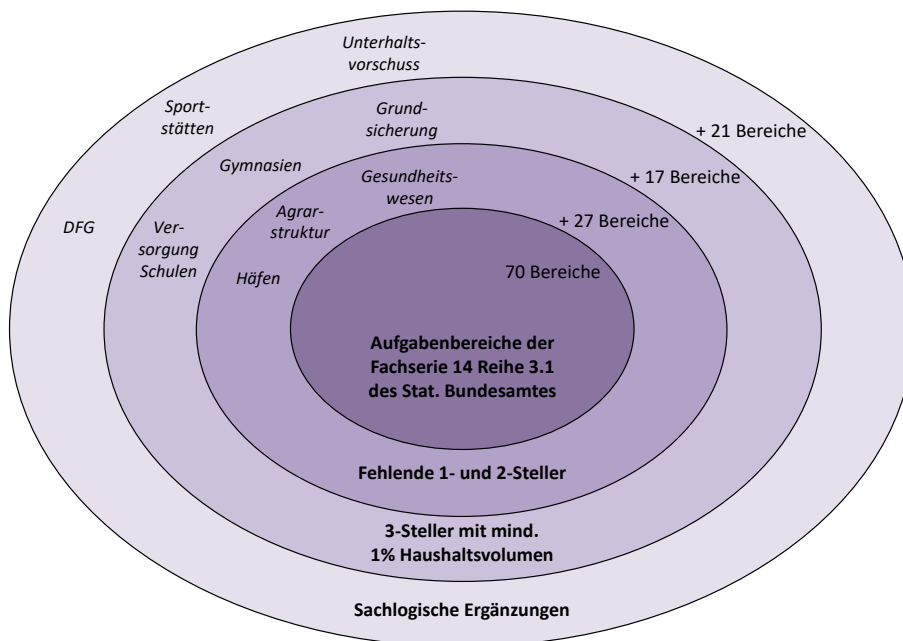
Seit mehreren Jahren finden sich im Internet-Angebot der ZDL (www.zdl-berlin.de) umfangreiche Zeitreihen zu den bereinigten Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Funktionen). Diese Angaben stellen wir dort für Bund, Länder und Gemeinden zur Verfügung. Hauptorientierungspunkt für die Abgrenzung ist der Funktionenplan der staatlichen Haushalte.

Öffentliche Ausgaben, die auf die Gemeindeebene entfallen und anhand der Gliederungspläne der kommunalen Haushalte bzw. der Produktpläne bei doppischem Rechnungswesen berichtet werden, müssen in die Positionen der staatlichen Systematik umgeschlüsselt werden.

Auf der Basis des damals gültigen Funktionenplans, der im Jahr 1999 verabschiedet wurde, hatten wir im Jahr 2008 einen Berichtskreis für die Aufgabenbereiche definiert (sog. ZDL-Schema). Dieser orientierte sich an einer sukzessiven Integration von einzelnen Funktionen zu teilweise zusammenfassenden Berichtspositionen. Dabei hatten wir folgendes Vorgehen gewählt (vgl. auch Abbildung 1):

- 1) Ausgangspunkt ist die Fachserie 14 Reihe 3.1 des Statistischen Bundesamtes („Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“). Die darin ausgewiesenen 70 Aufgabenbereiche bilden den Kern des Beobachtungsrasters.
- 2) In einer ersten Erweiterungsstufe werden diese Positionen um die fehlenden 1- und 2-Steller ergänzt (plus 27 Positionen).
- 3) Die zweite Erweiterung berücksichtigt diejenigen 3-Steller, die in der Summe der Länderhaushalte mit mehr als 1 % des Haushaltsvolumens quantitativ bedeutsame Aufgabenbereiche abbilden (plus 17 Positionen). Dies sind v. a. verschiedene Schularten, das Wohngeld, Maßnahmen für den ÖPNV und Versorgungsleistungen.
- 4) In einer letzten Stufe werden sachlogische Ergänzungen zu den quantitativ bedeutsamen Aufgaben sowie solche Tatbestände aufgenommen, die bei Benchmarks erfahrungsgemäß nachgefragt werden (plus 21 Positionen). Hierbei handelt es sich z. B. um weitere Schularten und Versorgungsleistungen, aber auch um politisch interessante Bereiche wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende oder den Sport als eigenständige Aufgabe.

Abb. 1: Aufbau des ZDL-Schemas nach Aufgabenbereichen



Quelle: Eigene Darstellung

In der Summe ergeben sich somit über 130 Positionen, zu denen bislang jeweils die bereinigten Ausgaben dargestellt werden. Dieses Konzept hat sich bewährt und bietet eine Systematik auf Grundlage der Funktionskennziffern, die in ihrem Detaillierungsgrad weit über das Angebot der amtlichen Statistik hinausgeht. Bewährt hat sich auch, dass diese Systematik der Funktionen sowohl für Ausgabenbereiche

(Jahresrechnung) als auch die Stellen (Personalstatistik) verwendet wird. Damit können Quervergleiche und Aussagen zu den Ausgaben je Personalstelle für Benchmarks schnell herangezogen werden.

Änderungsbedarf aufgrund revidierter Haushaltssystematik

Nach 1999 ist der Funktionenplan im Jahr 2010 ein weiteres Mal geändert worden. Die überarbeitete Version wurde von dem „Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a HGrG“ in dessen 3. Sitzung Ende November 2010 verabschiedet. Bund und Länder stellen ihre Haushaltspläne ab dem Haushaltsjahr 2012 sukzessiv auf die neue Systematik um. Die Ergebnisse der Finanz- und Personalstandstatistik werden ab dem Haushaltsjahr 2012 in der Gliederung des revidierten Funktionenplanes veröffentlicht.

Der Funktionenplan 2010 wurde gegenüber der vorherigen Fassung deutlich gestrafft. Hintergrund hierfür ist der Beschluss der Finanzministerkonferenz (FMK) vom 10. April 2008 zu den „Vergleichbaren Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“: Er besagt, der Funktionenplan solle mit dem Ziel einer größeren Ausgewogenheit und Widerspruchsfreiheit überarbeitet und in seiner Anwendung vereinheitlicht werden. Weiterhin solle die Kompatibilität dieses Regelwerks mit den Standards für dop-pische Haushalte und Produkthaushalte verbessert werden. Von der Verdichtung ist insbesondere der Bildungsbereich betroffen, v. a. wurde die Gliederung nach Schul- und Hochschularten gestrafft. Die Änderungen wurden primär auf der Dreistellerebene des Funktionenplans vorgenommen.

Die Revision des Funktionenplans macht eine Anpassung des ZDL-Berichtsschemas für die Aufgabenbereiche notwendig. Zur Methodik:

- Grundsätzlich wurde versucht, die Positionen des alten Berichtsschemas beizubehalten.

- Bis Ende 2016 liegt keine Veröffentlichung der Rechnungsergebnisse für den öffentlichen Gesamthaushalt vom Statistischen Bundesamt vor, die auf den neuen Funktionenplan zurückgreift. Damit fehlt ein neues ausgabenbezogenes Fundament für Aufgabenbereiche. Dies hat zur Folge, dass das Kriterium des 1 %-igen Haushaltsvolumens nicht zur Anwendung kommen kann.
- Basis des überarbeiteten Schemas zu den Aufgabenbereichen kann somit nur die bisherige Berichtsgliederung sein, die an die Bedingungen des neuen Funktionenplans angepasst wird. Einerseits sind Veränderungen vorzunehmen, wo der neue Funktionenplan nicht mehr den Detaillierungsgrad wie die alte Version aufweist (Stichwort: Schularten); andererseits werden Anpassungen vorgenommen, indem relevante Bereiche aufgrund der Bezeichnungen ergänzt werden (allerdings nicht gestützt auf finanzstatistische Angaben).
- Leitend für die Neuabgrenzung des ZDL-Schema war wiederum der staatliche Funktionenplan.

Zu den wichtigsten Änderungen des ZDL-Schemas gegenüber der Vorgänger-Version bis 2011:

- Der Wetterdienst (Fkt. 76) wird ab dem Rechnungsjahr 2012 der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Fkt. 04) zugeordnet und nicht mehr als eigenständiger Zweisteller berichtet.
- Bei den Schularten wird ab sofort zwischen Privat- und öffentlichen Schulen unterschieden. Bei unserem Berichtsschema wird das Schwerpunktprinzip verfolgt, d. h. alle bisher berichteten Schulen werden als öffentlich klassifiziert. Einzige Ausnahme: Waldorfschulen, für die es in den 2000-er Jahren eine eigenständige Funktionskennziffer gab (Fkt. 123), werden zu den Privatschulen umgeschlüsselt.
- Für die Jahre 1998 bis 2001 werden weder die Grund- noch weiterführenden Schulen berichtet, da es bis dato gänzlich andere Funktionsziffern für diese Bereiche gab. Lediglich die Sonder- und Berufsschulen können von der alten in die neue Systematik überführt werden.
- Bei den weiterführenden Schulen wird nicht mehr zwischen den Schularten (z. B. Haupt- und Realschulen, Gymnasien) unterschieden und sie werden zu einer Position („weiterführende allgemeinbildende Schulen“) zusammengefasst.
- Die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat gilt auch für den Hochschulbereich. Auch hier wird so verfahren, dass alle Hochschulen für die Vergangenheit nach dem Schwerpunktprinzip als öffentlich deklariert werden. Da die neue Funktion die Berufsakademien (alte Fkt. 158 bzw. 156) einschließt, werden sie dem Hochschulbereich zugeordnet.
- Der Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurde mit dem Funktionenplan 2010 neu abgegrenzt. Der dort bislang verortete Arbeitsschutz wird in den Bereich des Gesundheitswesens überführt.
- Soziale Leistungen nach dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt; Hilfe zur Pflege; Eingliederungshilfe für behinderte Menschen; Hilfen zur Gesundheit; Hilfe zur Überwindung bes. sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen; Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) werden mit verschiedenen Dreistellern in den neuen Funktionenplan aufgenommen. Eine solche Differenzierung der Sozialausgaben gab es bislang bei den Staatsfinanzen nicht, sondern nur bei den Kommunen.¹ Dort ist die Datenlage ab 2007 aber stark beeinträchtigt: Hintergrund ist, dass in doppisch buchenden Kommunen der SGB XII-Bereich in einer Produktgruppe zusammengefasst ist und von der Statistik nicht mehr in die einzelnen Hilfearten zurückgerechnet werden kann. Im Ergebnis ist nur die zusammengefasste Position 3.8 wirklich aussagekräftig.

¹ Aufgrund der hohen Bedeutung dieser Sozialausgabenbereiche ist an dieser Stelle die kommunale Aufgabenbereichssystematik relevant.

- Im 4-er Bereich (Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste) werden ab 2012 die Straßenbeleuchtung, die Abwasser- und Abfallwirtschaft ausgeklammert und den Bereichen Wasserversorgung bzw. Straßenwesen zugeordnet.
- Der ehemalige 8-er Bereich der organisatorisch abgegrenzten Wirtschaftsunternehmen wird komplett aufgelöst und den entsprechenden inhaltlichen Fachfunktionen zugeordnet.
- Aufgrund der steigenden politischen Bedeutung werden künftig erneuerbare Energieformen ausgewiesen.
- Der bis 2001 bestehende Nachweis der kombinierten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (Fkt. 84) wird der Position 7.7 („Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen“) zugeordnet, da ein Schwerpunkt nicht auszumachen ist. Gleiches gilt für die sonstigen Wirtschaftsunternehmen (Fkt. 869).
- Der Aufgabenbereich „Lotterie, Lotto und Toto“ (bis 2001 Fkt. 862 bzw. ab 2002 Fkt. 856) wird der allgemeinen Finanzwirtschaft zugeschlagen.

Das überarbeitete Berichtsschema findet sowohl für die Jahresrechnung als auch für die Personalstatistik ab dem Berichtsjahr 2012 seine Anwendung. Die Daten der Personalstatistik liegen vor und können anhand der überarbeiteten Version dargestellt werden.

Änderungsbedarf im Zuge der Veröffentlichung der vorläufigen Jahresrechnung

Im Februar 2016 haben wir uns mit den Haushaltsabteilungsleitern darauf verständigt, die Meldungen der Länder zur Jahresrechnungsstatistik durch die ZDL aufbereiten zu lassen. Hintergrund ist, dass das Statistische Bundesamt diese Statistik zuletzt für das Jahr 2011 veröffentlicht hat, womit wesentliche Informationen zur Politikbeobachtung nicht mehr aktuell zur Verfügung stehen. Dies zieht einige methodische Änderungen des ZDL-Schemas zu den Funktionen nach sich:

- Das Statistische Bundesamt hat die Versorgung bislang immer dezentral und nachrichtlich ausgewiesen, aber nicht in den dazugehörigen Oberfunktionen. Daher waren bislang die Versorgungsausgaben auch nicht Teil der entsprechenden Politikbereiche. Diese Sichtweise hatten wir bislang übernommen, da uns nur die Lieferungen von Jahresrechnungsdaten durch das Statistische Bundesamt vorlagen). Die Länder schließen sich dieser Zuordnung nicht an und weisen die Funktionen für Versorgung/Beihilfe integriert in der jeweiligen Oberfunktion aus, sodass sich die Summe der Oberfunktion aus den einzelnen Funktionen ergibt. Da wir nun die Jahresrechnung der Länder auswerten, werden wir die Versorgungs-/Beihilfefunktionen nicht mehr nachrichtlich ausweisen, sondern in das Schema integrieren.
- Da wir beim Schema zu den Gruppierungen mittlerweile alle Untermengen ausweisen und wir nur noch Davon-Positionen haben, die in der Summe den übergeordneten Gesamtwert ergeben, wird diese Maxime auch für die Funktionen zur Anwendung gebracht.
- Bislang hatten wir die Asylausgaben nicht separat nachgewiesen, was aufgrund der aktuellen Lage aber geboten erscheint.
- Um es nicht ausufern zu lassen, werden die öffentlichen und privaten Schulen in der jeweiligen Schulform zusammengefasst.

Damit ergibt sich ab Januar 2017 folgendes funktionale Schema:

		Funktionen bzw. Positionen
0.	Insgesamt	1. ... 10.
1.	Allgemeine Dienste	1.1 ... 1.6
1.1	Politische Führung und zentrale Verwaltung	1.11 ... 1.15
1.11	Politische Führung	011
1.12	Innere Verwaltung	012
1.13	Hochbauverwaltung	016
1.14	Sonstige politische Führung und zentrale Verwaltung	013, 014, 015, 019
1.15	Versorgung/Beihilfen im Bereich der pol. Führung und zentralen Verwaltung	018
1.2	Auswärtige Angelegenheiten	1.21, 1.22
1.21	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	023
1.22	Sonstige auswärtige Angelegenheiten	021, 022, 024, 029
1.3	Verteidigung	1.31, 1.32
1.31	Aufgaben der Verteidigung	031, 032, 033, 036, 037
1.32	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Verteidigung	038, 039
1.4	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1.41, 1.42, 1.43
1.41	Polizei	042
1.42	Sonstige öffentliche Sicherheit und Ordnung	043, 044, 045, 046, 047
1.43	Versorgung/Beihilfen im Bereich der öff. Sicherheit und Ordnung	048
1.5	Rechtsschutz	1.51 ... 1.54
1.51	Gerichte und Staatsanwaltschaften	051
1.52	Justizvollzugsanstalten	056
1.53	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	059
1.54	Versorgung/Beihilfen im Bereich des Rechtsschutzes	058
1.6	Finanzverwaltung	1.61, 1.62, 1.63
1.61	Steuer- und Zollverwaltung	061
1.62	Schulden-, Vermögens- und sonstige Finanzverwaltung	062
1.63	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Finanzverwaltung	068
2.	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kult. Angelegenheiten	2.1 ... 2.6
2.1	Allgemeinbildende und berufliche Schulen	2.11 ... 2.17
2.11	Unterrichtsverwaltung	111
2.12	Grundschulen (öffentlich und privat)	112, 113
2.13	Weiterführende allgemeinbild. Schulen (öff. und privat, o. Sonder-/Förderschulen)	114, 115
2.14	Sonder-/Förderschulen des allgemeinbildenden Bereichs (öffentlich und privat)	124, 125
2.15	Berufliche Schulen (öffentlich und privat)	127, 128
2.16	Sonstige schulische Aufgaben	129
2.17	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Schulen	118
2.2	Hochschulen	2.21 ... 2.26
2.21	Hochschulkliniken	132
2.22	Öffentliche Hochschulen und Berufsakademien	133
2.23	Private Hochschulen und Berufsakademien	134
2.24	Deutsche Forschungsgemeinschaft	137
2.25	Sonstige Hochschulaufgaben	139
2.26	Versorgung/Beihilfen im Bereich der Hochschulen	138
2.3	Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	14
2.4	Sonstiges Bildungswesen	15
2.5	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung auß. der Hochschulen (o. Wehr-	2.51, 2.52

		Funktionen bzw. Positionen
	forschung)	
2.51	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern (ohne DFG)	164
2.52	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung (auch international)	162, 163, 165, 167
2.6	Kultur und Religion	2.61, 2.62
2.61	Theater und Musikpflege	181, 182, 185
2.62	Sonstige Kulturpflege und kirchliche Angelegenheiten	183, 184, 186, 187, 188, 195, 199
3.	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	3.1 ... 3.9
3.1	Verwaltung für soziale Angelegenheiten	21
3.2	Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung	22
3.3	Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u. ä. (ohne Leistungen nach SGB VIII)	3.31, 3.32, 3.33
3.31	Wohngeld	233
3.32	Leistungen nach Unterhaltsvorschussgesetz	237
3.33	Sonstige Leistungen der Familienhilfe und Wohlfahrtspflege	231, 232, 235, 236
3.4	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen	24
3.5	Arbeitsmarktpolitik	3.51, 3.52, 3.53
3.51	Arbeitslosengeld II nach SGB II	251
3.52	Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II	252
3.53	Sonstige Leistungen der Arbeitsmarktpolitik	253, 259
3.6	Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (ohne Kindertagesbetreuung)	3.61, 3.62
3.61	Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	265
3.62	Sonstige Kinder- und Jugendhilfe	261, 262, 263, 266
3.7	Kindertagesbetreuung nach SGB VIII	27
3.8	Soziale Leistungen nach SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz	3.81 ... 3.86
3.81	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	281
3.82	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	282
3.83	Eingliederungshilfe nach SGB XII	283
3.84	Hilfe zur Pflege nach SGB XII	284
3.85	Weitere Leistungen nach SGB XII	285, 286
3.86	Leistungen für Asylbewerber	287
3.9	Sonstige soziale Angelegenheiten	29
4.	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	4.1 ... 4.4
4.1	Gesundheitswesen	4.11, 4.12
4.11	Krankenhäuser und Heilstätten	312
4.12	Sonstiges Gesundheitswesen	311, 313, 314
4.2	Sport und Erholung	4.21, 4.22
4.21	Park- und Gartenanlagen	321
4.22	Sport	322
4.3	Umwelt- und Naturschutz	33
4.4	Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	34
5.	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und komm. Gemeinschaftsdienste	5.1, 5.2, 5.3
5.1	Wohnungswesen	5.11, 5.12
5.11	Förderung des Wohnungsbaus	411
5.12	Sonstiges Wohnungswesen	412, 419
5.2	Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung	5.21, 5.22
5.21	Städtebauförderung	423
5.22	Sonstige Raumplanung	421, 422
5.3	Komm. Gemeinschaftsdienste (ohne Straßenbeleuchtung, Abwasser u.	43

		Funktionen bzw. Positionen
	Abfall)	
6.	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	6.1, 6.2, 6.3
6.1	Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	51
6.2	Landwirtschaft und Ernährung	52
6.3	Forstwirtschaft und Jagd, Fischerei	53
7.	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	7.1 ... 7.8
7.1	Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	61
7.2	Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz	62
7.3	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe	63
7.4	Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung	7.41 ... 7.46
7.41	Erneuerbare Energieformen	642
7.42	Elektrizitätsversorgung	643
7.43	Wasserversorgung	644
7.44	Abwasserbeseitigung	645
7.45	Abfallwirtschaft	646
7.46	Sonstige Ver- und Entsorgung	641, 647, 649
7.5	Handel und Tourismus	65
7.6	Geld- und Versicherungswesen	66
7.7	Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen	68
7.8	Regionale Fördermaßnahmen	69
8.	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	8.1 ... 8.7
8.1	Verwaltung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens	8.11, 8.12, 8.13
8.11	Verwaltung für Straßen- und Brückenbau	711
8.12	Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen	712
8.13	Sonstige Verkehrs- und Nachrichtenverwaltung	719
8.2	Straßen	8.21 ... 8.26
8.21	Bundesautobahnen	721
8.22	Bundesstraßen	722
8.23	Landesstraßen	723
8.24	Kreisstraßen	724
8.25	Gemeindestraßen	725
8.26	Sonstiges im Bereich Straßen	726, 729
8.3	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	73
8.4	Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr	8.41, 8.42
8.41	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	741
8.42	Eisenbahnen	742
8.5	Luftfahrt	75
8.6	Nachrichtenwesen	77
8.7	Sonstiges Verkehrswesen	79
9.	Finanzwirtschaft	9.1, 9.2
9.1	Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	9.11, 9.12, 9.13
9.11	Grundvermögen	811
9.12	Kapitalvermögen	812
9.13	Sondervermögen	813
9.2	Sonstige Finanzwirtschaft	82 ... 89
10.	Ohne Aufgabenbereich	nicht definiert