



Stefan Anton

Zur Kritik der finanzstatistischen Grundlagen von
Politikberatung

Eine erste Annäherung

Workshop zur Konzeption des Jahrbuchs für öffentliche
Finanzen 2014

Leipzig, 20.9.2013

Leitfragen des Vortrags

- Wie stellt sich die Situation der kommunalen Kassenstatistik dar?
- Was sind die Ursachen? Sind Qualitätsmängel kurz oder langfristig behebbar?
- Welche Schlussfolgerungen für den sachgerechten Umgang mit der Kassenstatistik und (auch) hierauf basierenden Prognosen können gezogen werden?
- Welche allgemeinen Schlussfolgerungen können bezüglich des Stellenwerts von Statistiken, Prognosen und hierauf basierenden Haushaltsregeln innerhalb der Finanzpolitik gezogen werden?

Kommunale Kassenstatistik – Qualität

- Auszug aus dem Anschreiben des Statistischen Bundesamtes zur kommunalen Kassenstatistik vom 22.3.2013:
 - Die Qualität der Kassenergebnisse ist durch die Einführung der doppischen Buchführung auf kommunaler Ebene in einzelnen Ländern weiterhin beeinflusst. Im Jahr 2012 sind hiervon insbesondere die Ergebnisse des Landes Mecklenburg-Vorpommern betroffen. Wir hatten die Hoffnung, dass sich die Datenqualität im Jahresergebnis verbessern würde, leider trifft dies nicht auf alle Ein- und Ausgabearten zu.
 - Auffällig bei den Eckzahlen der Integrationsebene sind auch manche Veränderungsraten, wie z. B. starke Rückgänge bei den Gebühreneinnahmen in einzelnen Ländern. Dies beruht auf dem überarbeiteten Berichtskreis der FEU. Soweit die Berichtstellen den Marktproduzenten zuzurechnen sind, werden sie ab 2012 nicht mehr dem öffentlichen Gesamthaushalt lt. Schalenkonzept zugerechnet.

Kommunale Kassenstatistik – Ursachen von anhaltenden Qualitätsmängeln

- Doppikumstellung über einen langen Zeitraum
- Abgesenkte Personalausstattung in statistischen Ämtern
- Dezentraler Produktionsprozess, der insbesondere bei der Umwandlung („Umschlüsselung“) länderspezifisch unterschiedlich nach doppelischen Abgrenzungen gestaltete Meldungen in eine bundeseinheitliche kamerale Statistik Schwierigkeiten hervorruft

Kommunale Kassenstatistik – Ursachen eingeschränkter Aussagekraft

- Ursachen von derzeit eingeschränkter Aussagekraft
 - Qualitätsfragen
 - Vielzahl von Defizitabgrenzungen in der öffentlichen Kommunikation, z.B. Einbeziehung der bislang „unbekannten“ Extrahaushalte
 - Grundsätzliches Problem zahlungsstrombezogener Daten
- Ursachen von auch zukünftig eingeschränkter Aussagekraft
 - Uneinheitlicher Kontenrahmen
 - Derzeit kaum Freistellung von Ressourcen zur Vorbereitung doppischer Statistik erkennbar
 - Ungeklärte Fragen bei einer nicht bundesweit stattfindenden Umstellung auf Doppik

Diskutierte Reaktionen auf Qualitätsmängel

- Statistik verbessern durch detailliertere Berichtspflichten
 - Risiko einer (stärkeren) Überlastung der entsprechenden Stellen mit dem Ergebnis eines detaillierteren, aber (noch) fehlerhafteren Bildes
- Statistik verbessern durch neue, vermeintlich an Fragestellungen angepasste Rechnungssysteme
 - Übergangsphase mit verstärkten Qualitätsproblemen unvermeidbar
 - Zu diskutierende Kosten-Nutzen-Relation
- Transparenter Umgang mit Einschränkungen / Anforderungen an Statistik und Prognosen an deren Möglichkeiten und Begrenzungen anpassen

Thesen zur Verwendbarkeit der Daten bei Planung und Analyse

„Insbesondere die Aussagen der Statistik zu den vergangenen mittelfristigen Entwicklungen bei Einzelaggregaten sind weiterhin belastbar.“

„Das Problem bei der kommunalen Finanzlage ist weit größer als die Unschärfe in der Statistik. Die Unschärfe in der Statistik ist daher zur Ableitung einer grundsätzlichen politischen Bewertung und der Ableitung struktureller Handlungsbedarfe nicht von Belang.“

„Viele Problembereiche würden auch durch eine qualitativ hervorragende kamerale Statistik nicht erfasst, ihre Darstellung benötigt zudem kleinräumigere Daten.“

These zur Relevanz der Unschärfen im bundesweiten Planungsprozess

„Die Ungenauigkeiten im finanzpolitischen Planungsprozess (Steuerschätzung, konjunkturabhängige Sozialausgaben, Zinsausgaben) sind weit größer als die Ungenauigkeiten bei den finanzstatistischen Grundlagen. Diese Einschätzung ist nicht als Relativierung der Probleme in der Datengrundlage zu verstehen, sondern als Hinweis auf weit gewichtigere Probleme.“

Zum Umgang mit Daten und Prognosen: einzelne Gemeinde

- Städte selbst vorrangig von ungenauen Prognosedaten (z.B. Orientierungsdaten) betroffen, nicht von ungenauer Statistik
 - Problemlage ist vorrangig politischer Art, nicht rechtlicher
 - Gesonderte bzw. verschärfte Problemlage bei Haushaltskonsolidierungsverfahren (Prognosefehler verlangen Neuaushandlungen von Kompromissen)
- Forderung: Möglichkeit zur Abfederung von Schwankungen in der Haushaltsplanung durch ausreichende Reserven / Puffer

Zum Umgang mit Daten und Prognosen: kommunaler Spitzenverband

- Daten- und Prognosenutzung
 - Stärkere Kommunikation von Strukturen, Entwicklungen und deren Ursachen anstatt scheingenauer Einzelgrößen
- Finanzpolitische Schlussfolgerungen aus Fiskalpakt: Einforderung von Sicherheitsabstand wegen
 - Prognoseungenauigkeiten
 - Prognoserisiken
 - Konjunkturbereinigungsverfahren
- Allgemein: grundsätzliche Debatte zu Einnahmen- und Ausgabenniveau

Thesen zu statistischen Grundlagen und finanzpolitischen Vorschriften

„Die Abweichungen zwischen dem, was die finanzpolitischen Vorschriften erfassen sollen und der tatsächlich gemessenen Größe sind größer als die Ungenauigkeiten bei den finanzstatistischen Grundlagen. Ursachen sind insbesondere Ungenauigkeiten im Konjunkturbereinigungsverfahren.“

„Die Abweichungen zwischen dem, was die finanzpolitischen Vorschriften erfassen sollten und der tatsächlich gemessenen Größe sind größer als die Ungenauigkeiten bei den finanzstatistischen Grundlagen. Ursachen sind die generellen Probleme einer lediglich an Zahlungsströmen orientierten Größe (Substanzverzehr, implizite Verschuldung).“

Allgemeine Thesen

„Eine Technokratisierung von Finanz- bzw. Haushaltspolitik kann als Flucht der politisch Verantwortlichen vor einer Entscheidung über Einnahmen- und Ausgabeniveau verstanden werden.“

„An Finanzstatistik, Prognosen und Fiskalregeln werden Erwartungen geknüpft, die weder technisch realisierbar noch politisch wünschenswert sind.“

„Die zentrale haushaltspolitische Frage darf nicht darin bestehen, ob eine Ausgabe innerhalb des Regelwerks zulässig ist (dies ist zwingende Voraussetzung), sondern darin, ob sie sinnvoll ist.“