

# Grundbefragung der amtlichen Finanzstatistik

## Hintergründe und Ergebnisse

Von Dr. Christoph Wonke und Marie Matawak Kella

Die amtliche Statistik erfasst die Finanzlage der öffentlichen Hand. Um sicherzustellen, dass dabei tatsächlich alle Einheiten Berücksichtigung finden, wurde 2016/17 erstmals eine umfassende Grundbefragung durchgeführt. Die Zahl der erfassten Einheiten der öffentlichen Hand stieg dadurch um 6,6 Prozent auf rund 3 900. Schwerpunktmäßig stammen die hierbei neu identifizierten Einheiten der Grundgesamtheit aus dem Themenfeld der kommunalen Tourismusförderung (Extrahaushalte) sowie der kommunalen Energieversorgung (sFEU). Die Ergebnisse werden bereits in den anstehenden Statistiken 2017/2018 berücksichtigt. Zukünftig soll die neue systematische Grundbefragung jährlich in ganz Deutschland stattfinden.

### Die Notwendigkeit einer neuen Erhebung

Amtliche Finanzstatistik dokumentiert die Finanzlage der öffentlichen Hand vollumfänglich

Die amtliche Statistik hat die Aufgabe, die Finanzlage der öffentlichen Hand zu erheben und umfassend zu veröffentlichen. Die amtliche Statistik ist die einzige Institution, die hierbei auch tatsächlich ein Gesamtbild der öffentlichen Hand erstellt.

Zwar ordnen verschiedene Gesetze bereits die (parlamentarische) Aufstellung und Veröffentlichung von einzelnen Haushaltsplänen und -abschlüssen auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene an. Diese umfassen dabei jedoch lediglich die entsprechende Ebene. Beispielsweise zeigt der Haushaltsabschluss des Bundes nur die Finanzlage des Bundes, nicht jedoch die der Kommunen. Die Darstellung des öffentlichen Gesamthaushalts gibt es hier nicht.

Amtliche Statistik muss die Identifikation und Zuordnung der Bestandteile der öffentlichen Hand sicherstellen

Andererseits nutzt die öffentliche Hand zur Erbringung ihrer Aufgaben auch Einheiten, die in den öffentlichen Haushaltsplänen und -abschlüssen nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden. Dementsprechend muss die amtliche Statistik noch vor der

Erhebung der eigentlichen Finanzdaten zunächst alle Bestandteile der öffentlichen Hand vollständig identifizieren und korrekt zuordnen.

Diese auf den ersten Blick trivial erscheinende Aufgabe erweist sich bei genauerer Analyse jedoch als hoch komplex. Zur systematischen Betrachtung und Zuordnung hat die amtliche Statistik das sogenannte Schalenmodell entwickelt. Nach diesem Modell kann man sich die öffentliche Hand als eine Frucht mit einem Kern sowie zwei äußeren Schalen vorstellen.

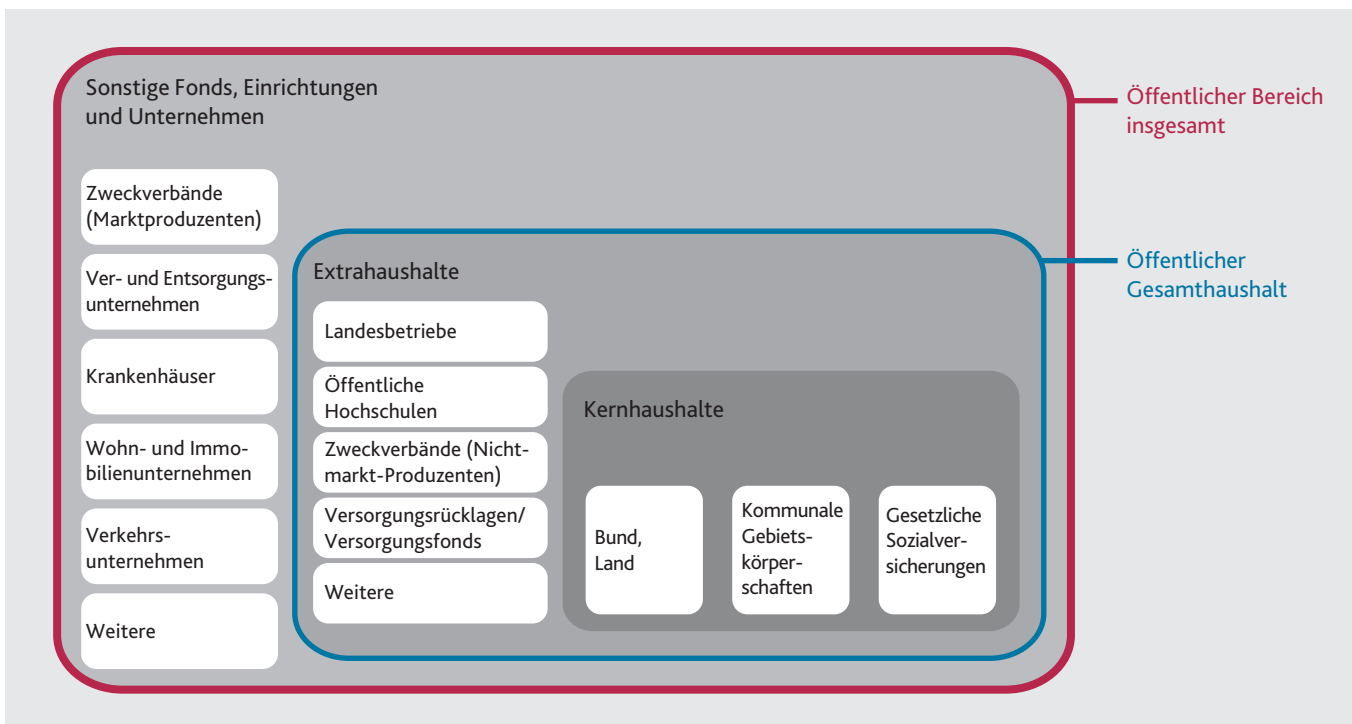
Der Kern besteht aus den Gebietskörperschaften sowie den gesetzlichen Sozialversicherungen. Die Gebietskörperschaften beinhalten die Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Vereinfacht gesagt erfasst die amtliche Statistik im sogenannten Kernhaushalt damit die klassischen Behörden wie beispielsweise Ministerien, Ämter und Gemeindeverwaltungen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass für sie öffentliche Haushaltspläne vorliegen, die (parlamentarisch) beschlossen wurden.

Schalenmodell als leitende Systematik: Kernhaushalte, Extrahaushalte und sFEU

Kernhaushalt

## Ü 1

## Schalenkonzept der öffentlichen Finanzwirtschaft



**Extrahaushalte** Die erste Schale um den Kern besteht aus den sogenannten Extrahaushalten. Dabei handelt es sich um Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die zwar nicht in den Haushaltsplänen des Kernhaushalts abgebildet werden, aber dennoch im **engeren Sinn** zur öffentlichen Hand gehören. Im Wesentlichen weisen die Extrahaushalte zwei Merkmale auf: Einerseits sind sie öffentlich kontrolliert. D. h., die öffentliche Hand ist mittelbar oder unmittelbar mehrheitlicher Eigentümer (Nennkapitalanteil) oder verfügt zumindest gesellschaftsrechtlich über einen entsprechenden mehrheitlichen Stimmenanteil (größer 50 Prozent). Zum Zweiten sind sie finanziell von der öffentlichen Hand abhängig. Diese Abhängigkeit gilt in der amtlichen Statistik dann als gegeben, wenn die Einheit zu mindestens 50 Prozent öffentlich finanziert wird (z. B. durch Zuschüsse) oder wenn sie ihren Umsatz größtenteils mit der

öffentlichen Hand als Abnehmer erwirtschaftet (Faustregel: mehr als 80 Prozent).

Die zweite Schale wird aus den Einheiten gebildet, die lediglich im **weiteren Sinn** zur öffentlichen Hand gehören. Hierbei handelt es sich um sonstige Fonds, Einheiten und Unternehmen (sFEU), die zwar ebenso wie die Extrahaushalte durch die öffentliche Hand kontrolliert werden. Sie sind jedoch finanziell unabhängig(er) und agieren weitgehend als normale Marktteilnehmer. Das bedeutet, der Finanzierungsanteil des Staates liegt unterhalb von 50 Prozent. Sie erwirtschaften ihren Umsatz zudem zu einem wesentlichen Bestandteil auch mit nicht-staatlichen Marktteilnehmern (Faustregel: mindestens 20 Prozent).

Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Die Summe aus den Kernhaushalten und den Extrahaushalten wird in der amtlichen Statistik als „öffentlicher Gesamthaushalt“

bezeichnet. Werden die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen noch hinzugezogen, so spricht die amtliche Statistik vom „öffentlichen Bereich“.

Identifizierung  
und Zuordnung  
ist extrem  
komplex

Die amtliche Statistik hat also die Aufgabe, alle Einheiten der öffentlichen Hand zu identifizieren und diese gemäß dem Schalenmodell dem Kern oder einer seiner beiden Schalen zuzuordnen. Dabei darf nicht der Eindruck erweckt werden, dass lediglich die Identifizierung wichtig sei. Auch die fehlerfreie Zuordnung zu den Teilbereichen des Schalenmodells ist von besonderer Bedeutung. Andernfalls wären die darauf aufbauenden amtlichen finanzstatistischen Kennzahlen fehlerhaft. So werden beispielsweise Schulden, die ein Extrahaushalt aufweist, in die nationale Schuldenmeldung Deutschlands an Eurostat bzw. die Europäische Union einbezogen. Schulden, die hingegen eine Einheit der zweiten Schale betreffen, werden zwar ebenso von der amtlichen Statistik erfasst und in nationalen Veröffentlichungen dargestellt. Nach den Regeln der EU sind diese bei der Schuldenmeldung des Nationalstaates jedoch nicht zu berücksichtigen. Demnach ist es für die EU-relevante Schuldenhöhe entscheidend, ob eine Einheit zur ersten oder zur zweiten Schale gehört.

Die amtliche Statistik steht bei der Identifizierung und Zuordnung der Teilbereiche der öffentlichen Hand vor einem mehrfachen Erfassungsproblem. Die Einheiten des Kernhaushalts sind noch relativ einfach identifizier- und zuordenbar. Für diese Einheiten liegen amtliche (Gebiets-)Körperschaftslisten und abgestimmte öffentliche Haushaltspläne vor. Veränderungen beispielsweise im Rahmen von kommunalen Gebietsreformen sind gut nachvollziehbar und müssen amtlich bekannt gemacht werden. Änderungen

werden zudem in der Regel erst nach einer längeren (politischen) Vorbereitungsphase umgesetzt.

Die deutlich größere Herausforderung für die amtliche Statistik liegt in den beiden Schalen. Hier sind gleich fünf Aspekte zu berücksichtigen:

Erstens können die politischen Entscheidungsträger weitgehend eigenständig festlegen, ob sie bestimmte (staatliche) Aufgaben mit internen Einheiten erbringen, die im Kernhaushalt berücksichtigt werden, oder stattdessen Einheiten außerhalb des Kernhaushalts nutzen. Politische Entscheidungsträger können also jederzeit neue externe Einheiten gründen, bestehende externe Einheiten zugunsten des Kernhaushalts wieder auflösen oder mit anderen externen Einheiten zusammenlegen. Extrahaushalte sowie öffentliche bestimmte sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen können also neu entstehen, sich vereinen oder sich wieder auflösen.

Einheiten  
können neu  
entstehen,  
fusionieren  
oder sich  
auflösen

Die zweite Schwierigkeit besteht in der zeitlichen Durchlässigkeit zwischen der ersten und der zweiten Schale. Ein staatlich kontrolliertes Unternehmen kann in einem Jahr aufgrund seiner Umsatzbeziehungen ein Extrahaushalt (erste Schale) sein, während es im Folgejahr beispielsweise durch eine Ausdehnung seiner Geschäftsbeziehungen zu nicht-staatlichen Marktteilnehmern plötzlich zu den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (zweite Schale) gezählt wird.

Einheiten  
können ihre  
grundlegenden  
Eigenschaften  
verändern

Drittens gewinnt die Situation durch die zusätzliche Beachtung von unmittelbaren Eigenerbeziehungen spürbar an Komplexität. Die amtliche Statistik berücksichtigt nämlich nicht nur diejenigen Einheiten, an denen die öffentliche Hand durch direkte Beteili-

Beachtung  
komplexer  
direkter und  
indirekter  
Beziehungen

gungen vertreten ist. Es werden auch alle **indirekten** Beteiligungen betrachtet. Diese entstehen, wenn die öffentliche Hand beispielsweise an einem Unternehmen beteiligt ist, welches an einem dritten Unternehmen seinerseits Anteile hält. Diese Beziehungsketten durch indirekte Beteiligungen können sich über etliche Ebenen verzweigen und werden in der amtlichen Statistik konsequent berücksichtigt. Aktuell finden sich in Rheinland-Pfalz beispielsweise Eignerketten mit bis zu sechs indirekten Unterebenen.

Zehntausende Eigentumsbeziehungen sind zu erfassen

Viertens müssen die Beziehungen nicht nur für einen Eigentümer erstellt werden. Sie sind stattdessen für den Bund, alle Bundesländer, alle Kommunen und alle gesetzlichen Sozialversicherungen einzeln zu erfassen. Deutschlandweit sind damit Zehntausende öffentliche Eigentümer zu berücksichtigen. Allein in Rheinland-Pfalz gibt es aktuell mehr als 2 000 Kommunen.

Eigentumsbeziehungen können zeitlich instabil sein

Die fünfte Herausforderung besteht darin, dass auch diese komplexen Eignerbeziehungen zeitlich nicht stabil sind. So verändert beispielsweise die Erhöhung des Eigenkapitalanteils der öffentlichen Hand an einem Unternehmen gleichzeitig alle nachfolgenden indirekten Eigentumsbeziehungen.

Zusammenfassend handelt es sich bei der durch die amtliche Statistik zu erfassende Grundgesamtheit also um ein scheinbar chaotisches Gebilde, bei denen die einzelnen Bestandteile

1. neu entstehen, fusionieren oder sich auflösen können,
2. ihre grundlegenden Eigenschaften verändern können und damit ihre Systemeinordnung instabil ist,
3. in komplexen direkten und indirekten Beziehungen zueinander stehen,

4. zehntausende Eigentumsbeziehungen zu verschiedenen Ebenen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der gesetzlichen Sozialversicherungen aufweisen und
5. in Eigentumsbeziehungen stehen, die zeitlich instabil sein können.

### Eine Rückschau

Die amtliche Statistik steht vor der Herausforderung, die öffentliche Hand trotz ihrer zunehmenden Aufgliederung und Komplexität vollständig zu erfassen und Ergebnisse für das Gesamtgebilde in verschiedenen Abgrenzungsebenen zu veröffentlichen. Ursprünglich bestand die öffentliche Hand praktisch ausschließlich aus den Kernhaushalten. Diese sind gut erfassbar. Mit der Zeit wurde die öffentliche Hand verstärkt auch außerhalb des Kernhaushalts (wirtschaftlich) tätig. Anhand des Beispiels der Kommunen soll ein kurzer geschichtlicher Rückblick die steigende (statistische) Bedeutung von Einheiten außerhalb des Kernhaushalts veranschaulichen.

Ausgangspunkt für Tätigkeiten der Kommunen außerhalb des Kernhaushalts ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist sehr alt. Die Ursprünge finden sich bereits in den Reformen des Freiherrn von Stein und der damit verbundenen Steinschen Städteordnung aus den Jahren 1808 und 1831. In der Weimarer Zeit entstanden die ersten noch heute gebräuchlichen Rechtsformen. So wurde 1928 in Dresden die Strom-, Gas- und Wasserversorgung bereits in einer Art Eigenbetrieb geführt. Die verbindlichen Rechtsgrundlagen wurden deutschlandweit mit der Deutschen Gemeindeordnung (1935) sowie der Eigenbetriebsverordnung (1938) gelegt. Die ersten rechtsfähigen

Erste Einheiten außerhalb des Kernhaushalts bereits in der Weimarer Republik

Anstalten des öffentlichen Rechts entstanden hingegen im Bereich der Sparkassen im Jahr 1931. Mit den ersten Eigenbetrieben und Anstalten des öffentlichen Rechtes bildeten sich somit bereits in den 30er-Jahren der Weimarer Republik die ersten öffentlich bestimmten Einheiten außerhalb der kommunalen Kernhaushalte.

70 Eigenbetriebe im Jahr 1974 erfasst

In der jungen Bundesrepublik wurden die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen weiter reformiert. Die Kommunen nutzten zunehmend auch Gesellschaftsformen des Handelsrechtes, wie beispielsweise die GmbH und die AG. So erfasste das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz für das Jahr 1974 bereits 129 öffentlich bestimmte Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsunternehmen der Kommunen. Am häufigsten trafen die Statistiker damals auf das Konstrukt des Eigenbetriebs. So waren 1974 insgesamt 70 Unternehmen traditionelle Eigenbetriebe. Hinzu kamen noch 30 Zweckverbände, die ebenfalls als Eigenbetriebe geführt wurden. Privatrechtlich waren bereits 29 Unternehmen organisiert.

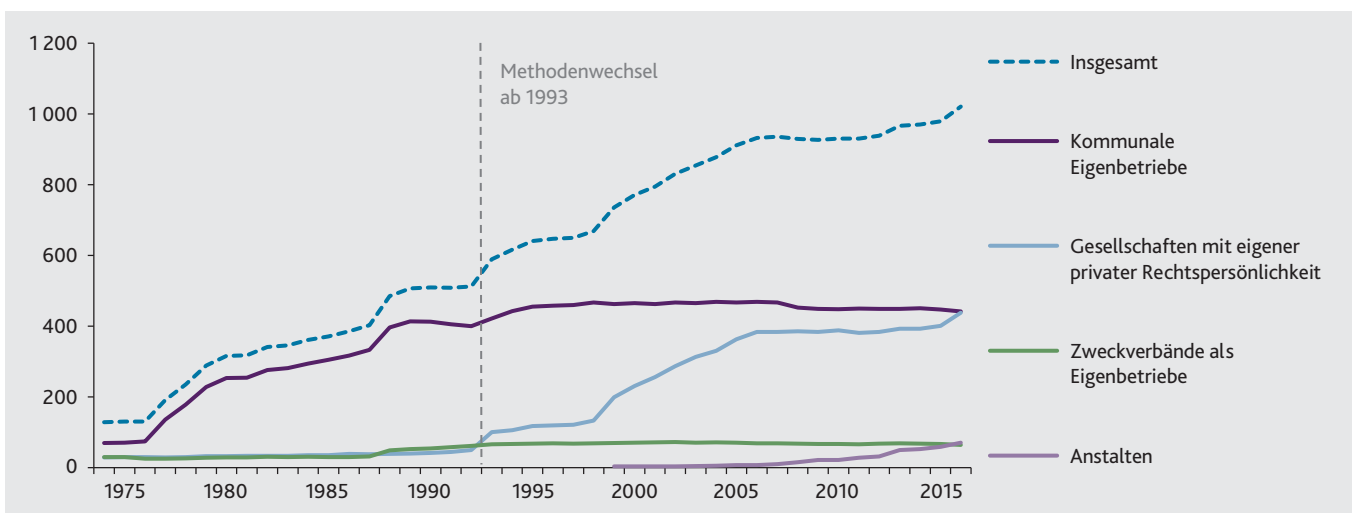
In der zweiten Hälfte der 70er-Jahre erfasste die amtliche Statistik eine deutliche Erhöhung der Zahl der kommunalen Eigenbetriebe. Sie wuchs von 1974 bis 1979 um 226 Prozent auf 228 Unternehmen.

Sprunghafter Anstieg in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre

Der beobachtete Anstieg setzte sich im Verlauf der 80er-Jahre in etwas abgeschwächter Form fort. Zwischen 1980 und 1990 erhöhte sich die Zahl der kommunalen Eigenbetriebe in Rheinland-Pfalz um knapp 63 Prozent auf 413 Unternehmen. Die wirtschaftliche Betätigung durch kommunale Unternehmen nahm weiter zu. Daher erfasste die amtliche Statistik ab 1993 nicht nur die kommunalen Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsunternehmen, sondern alle kommunalen Unternehmen unabhängig von ihrem Wirtschaftszweig (Methodenwechsel 1992/93). Das Wachstum der Zahl der kommunalen Eigenbetriebe ging in den 90er-Jahren deutlich zurück. Zieht man den methodisch bedingten Sprung aus dem Jahr 1992/93 ab, dann steigt die Zahl der kommunalen Eigenbetriebe zwischen 1990 und 2000 lediglich um rund sieben Prozent. In den Folgejahren erhöhte sich die Zahl nur minimal

G 1

Einheiten der öffentlichen Hand außerhalb der Kernhaushalte Rheinland-Pfalz 1974–2016



und erreichte im Jahr 2006 mit 469 kommunalen Eigenbetrieben ihren bisherigen Höchststand. Anschließend sank die Zahl der in der amtlichen Statistik erfassten kommunalen Eigenbetriebe in Rheinland-Pfalz leicht auf 442 Unternehmen (–6 Prozent) im Jahr 2016.

Deutlich mehr  
privatrechtlich  
organisierte  
öffentliche  
Unternehmen  
um die Jahrtausendwende

Die Zahl der erfassten privatrechtlich organisierten kommunalen Unternehmen entwickelte sich hingegen deutlich anders. Der Methodenwechsel 1992/93 betraf auch diese privatrechtlichen Einheiten. D. h. ab 1993 erfasste die amtliche Statistik in Rheinland-Pfalz nicht nur Einheiten aus dem Bereich der Versorgung, Entsorgung und dem Verkehr, sondern alle öffentlich bestimmten Einheiten unabhängig von ihrem Wirtschaftszweig. Dieser Methodenwechsel deckte eine inzwischen gestiegene Zahl von 101 Unternehmen auf (1992: 50 Unternehmen). Die Gruppe wuchs nach dem Methodenwechsel langsam aber kontinuierlich bis zum Jahr 1998. In den Folgejahren wurde ein sprunghaftes Wachstum der Zahl der privatrechtlich organisierten Unternehmen der öffentlichen Hand beobachtet. Der Trend endete abrupt im Jahr 2006 bei 384 Unternehmen und einem Gesamtanstieg von 189 Prozent gegenüber dem Jahr 1997. Bis 2015 blieb die Zahl nahezu konstant.

Zweckverbände sowie Anstalten des öffentlichen Rechts waren immer deutlich in der Minderheit. Für das Jahr 2015 erfasste die amtliche Statistik in Rheinland-Pfalz lediglich 59 Anstalten des öffentlichen Rechts sowie 67 Zweckverbände.

### Die neue Grundbefragung

Die Rückschau zeigt am Beispiel der Kommunen, dass die Betätigung der öffentlichen Hand außerhalb des Kernhaushalts stark an

Bedeutung gewonnen hat. Seit den 70er-Jahren entstanden in Rheinland-Pfalz fast tausend neue öffentlich bestimmte Einheiten. Zudem nahmen die dabei verwendeten Unternehmensvarianten zu.

Die amtliche Statistik erfasste bis 2015 die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen insbesondere aus drei Ansätzen heraus:

Einerseits nutzten die Statistiker öffentlich zugängliche Informationen aus Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen bzw. Zeitschriften. Immer dann, wenn dort über die Neugründung eines Unternehmens der öffentlichen Hand berichtet wurde, war dies Anlass, um in weitere Recherchen einzusteigen. Im Rahmen einer anschließenden schriftlichen Befragung des mutmaßlichen neuen Unternehmens fand eine Klärung der weiteren Einzelheiten wie z. B. die Eignerstruktur statt. Nach Abschluss der Arbeiten wurde diese neue Einheit in den zukünftigen Statistiken berücksichtigt.

Alte Methode:  
Identifikation durch  
Meldungen  
im Rundfunk,  
Fernsehen und  
Zeitungen, ...

Zweitens nutzte die amtliche Statistik regelmäßig (Zufalls-)Befunde aus anderen Erhebungen der amtlichen Statistik: Alle amtlichen Erhebungen werden plausibilisiert. Weichen beispielsweise Vorjahreswerte stark von den aktuellen Meldungen ab, so kommt es zu Rückfragen der amtlichen Statistik bei den Auskunftsgibenden. Immer dann, wenn die Auskunftspflichtigen die identifizierten Abweichungen mit der Neugründung eines Unternehmens begründeten, war dieses Anlass für weitere Recherchen. Name und Adresse des mutmaßlichen neuen Unternehmens wurden aufgenommen. In einer anschließenden Befragung wurden die relevanten Details direkt bei der neuen Einheit erhoben.

... Identifikation durch  
Auffälligkeiten  
in Statistiken  
und ...

Ü 2

Bisherige und neue Grundbefragung der Finanz- und Personalstatistik

Elemente der Grundbefragung	Bisherige Grundbefragung	Neue Grundbefragung
	Erhebungsrhythmus	
<b>Kernhaushalte</b>		
Beteiligungen	-	jährlich
Aktualisierung der Eigenschaften	-	jährlich
<b>Extrahaushalte</b>		
Anteilseigner	5-Jahres-Rhythmus	jährlich
Beteiligungen	-	jährlich
Aktualisierung der Eigenschaften	5-Jahres-Rhythmus	jährlich
<b>Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen</b>		
Anteilseigner	5-Jahres-Rhythmus	jährlich
Beteiligungen	-	jährlich
Aktualisierung der Eigenschaften	5-Jahres-Rhythmus	jährlich

... Identifikation durch rollierende Grundbefragung

Drittens wurden in einem Abstand von rund fünf Jahren die Daten von allen erfassten Einheiten aktualisiert. Dazu erfolgte eine rollierende Befragung, bei der die bereits bekannten öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen aktuelle Angaben insbesondere zur Rechtsform, zur wirtschaftlichen Tätigkeit sowie zu den eigenen Anteilseignern machen mussten. Wurde dabei ein bisher unbekannter neuer Anteilseigner benannt, so löste dies bei den Statistikern wiederum Recherchen aus. Es erfolgten Befragungen, die klären sollten, ob der neue Anteilseigner eventuell selber auch eine öffentlich bestimmte Einheit ist, die in der amtlichen Statistik zukünftig Berücksichtigung finden muss.

Die amtliche Statistik vermutete jedoch, dass sie mithilfe dieser drei Wege nicht alle öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfassen und aktualisieren konnte.

Neue Grundbefragung: Einbeziehung aller Kernhaushalte und deren Beteiligungen, ...

Mit der 2014 erfolgten Novellierung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes wurden die gesetzlichen Grundlagen für eine deutlich umfangreichere Erfassung und Aktualisierung der öffentlich bestimmten

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen gelegt. Die neue Grundbefragung nutzt nunmehr alle denkbaren Befragungsrichtungen.

Zum einen werden erstmals alle Kernhaushalte systematisch nach ihren Beteiligungen befragt. So müssen beispielsweise alle Kommunen schriftlich darlegen, welche Beteiligungen sie halten.

Des Weiteren erfolgt auch eine systematische Erhebung bei den Extrahaushalten. Sie müssen mitteilen, wer an ihnen Beteiligungen hält. Neu ist, dass sie darüber hinaus auch ihre eigenen Beteiligungen an Dritten dokumentieren müssen. Zudem sind auch ihre Eigenschaftsdaten zu aktualisieren.

Darüber hinaus werden auch die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in die neue Grundbefragung einbezogen. Sie müssen mitteilen, wer an ihnen beteiligt ist. Auch hier ist darüber hinaus die Frage nach den eigenen Beteiligungen an Dritten hinzugekommen. Wie in der alten Grundbefragung sind zudem die Eigenschaftsdaten zu aktualisieren.

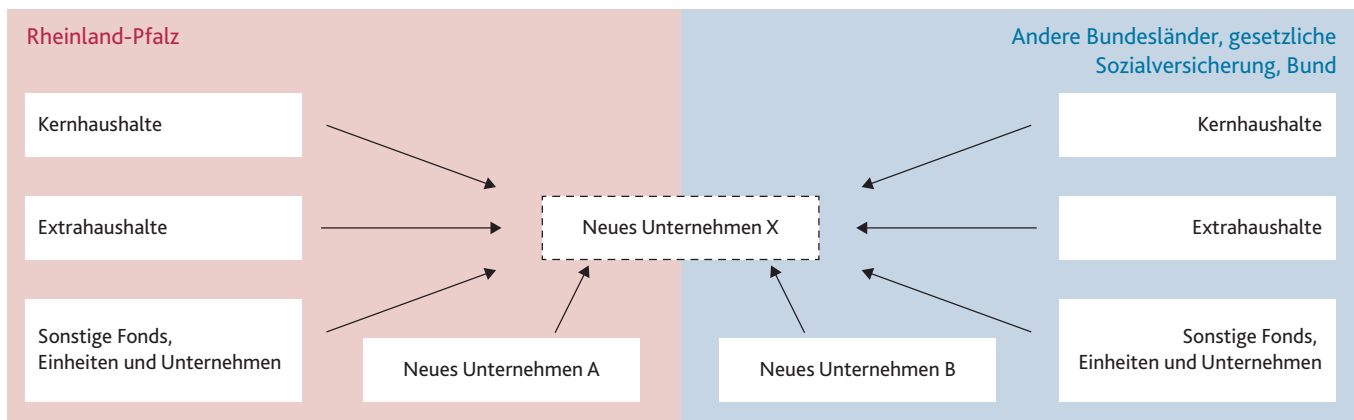
Hierdurch ist die Wahrscheinlichkeit deutlich gestiegen, dass tatsächlich alle Berei-

... Einbeziehung aller Extrahaushalte und deren Beteiligungen und ...

... Einbeziehung aller sFEU und deren Beteiligungen

## Ü 3

## Neue Grundbefragung – Bezugsmöglichkeiten zur Aufdeckung neuer Einheiten



che der öffentlichen Hand vollständig und inhaltlich korrekt identifiziert werden. Das Befragungssystem erhöht unter Umständen durch Mehrfachbezüge die Vollständigkeit der Erfassung neuer Einheiten: Sobald deutschlandweit auch nur ein einziger Bezug von einem Kernhaushalt, einem Extrahaushalt oder einem sFEU vorliegt, startet die Erfassung der neuen Einheit.

Beidseitige  
Befragung  
erhöht Voll-  
ständigkeit

Durch die Befragung aller Ebenen des Schalenmodells, d. h. der Kernhaushalte, der Extrahaushalte und der sFEU, erzeugt das System eine zusätzliche Absicherung: Der Besizende meldet den Besitz, während der Besitz umgekehrt auch den Besitzenden meldet. Zu jeder Meldung muss demnach eine korrespondierende Gegenmeldung vorliegen. Fehlt die Meldung, so nimmt die amtliche Statistik dies zum Anlass, den Sachverhalt noch genauer zu prüfen.

Grundbefragung  
deutschland-  
weit

Die Grundbefragung findet deutschlandweit statt. Somit werden systematisch auch Besitzbeziehungen erfasst und aktualisiert, die die Grenzen der Bundesländer überschreiten.

Zudem hat sich die Häufigkeit verändert. Die alte Befragung fand rollierend mit einer

durchschnittlichen Dauer von fünf Jahren statt. Die neue Grundbefragung soll im Anschluss an die 2017 endende erste Runde zukünftig jährlich durchgeführt werden.

Grund-  
befragung  
zukünftig  
jährlich

### Ergebnisse der neuen Grundbefragung

Die neue Grundbefragung wurde deutschlandweit abgestimmt erstmals im Erhebungszeitraum 2016/17 durchgeführt (ohne Bremen). In Rheinland-Pfalz wurden dabei rund 3 800 Einheiten schriftlich befragt.

Darunter waren einerseits die Kernhaushalte des Landes (1 Einheit), der Kommunen (2 476) und der Sozialversicherungen (zehn). Hinzu kamen unter anderem 423 rechtlich unselbstständige Einheiten des Landes und der Kommunen (Sonderrechnungen, z. B. Landesbetriebe, Eigenbetriebe). Besonders häufig wurden zudem öffentlich bestimmte Unternehmen in privater Rechtsform (385) sowie kommunale Zweckverbände (337) befragt.

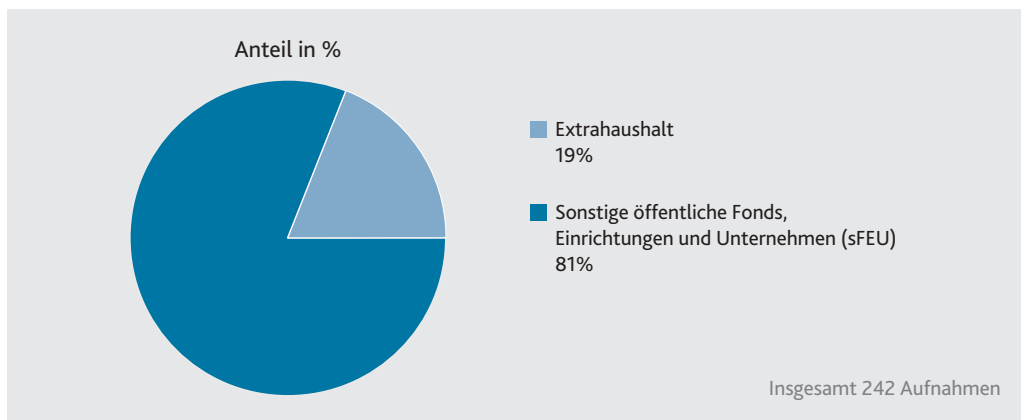
Im Ergebnis konnten durch die neue Grundbefragung 2016/17 in Rheinland-Pfalz insgesamt 242 neue Berichtseinheiten identifiziert werden. Dadurch erhöhte sich die Zahl der dokumentierten Einheiten der öffentlichen Hand um 6,6 Prozent von 3 685 auf 3 927.

242 neue  
Einheiten  
identifiziert



G 2

Neuaufnahmen durch neue Grundbefragung 2016/17



T 1

Neue Grundgesamtheit der Finanz- und Personalstatistik 2017

Einheiten der öffentlichen Hand	Ergebnis bisher		Ergebnis neu	
	Anzahl		Veränderung durch neue Grundbefragung	
			Anzahl	%
Insgesamt	3 685	3 927	242	6,6
davon				
Kernhaushalte	2 487	2 487	0	0,0
Extrahaushalte	402	448	46	11,4
sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	796	992	196	24,6

Die Neuaufnahmen waren unterschiedlich verteilt. Lediglich 19 Prozent bzw. 46 Einheiten gehören zu den Extrahaushalten (erste Schale). Diese Gruppe vergrößerte sich um elf Prozent auf 448 Einheiten.

Die sonstigen Fonds, Einheiten und Unternehmen (zweite Schale) waren unter den Neuaufnahmen mit 196 Fällen vertreten und machten somit rund 81 Prozent der Neuaufnahmen aus. Hierdurch stieg ihre Zahl um 25 Prozent auf 992 Einheiten. Neue Kernhaushalte wurden hingegen nicht entdeckt.

Betrachtet man die Wirtschaftszweige der identifizierten neuen Einheiten, so zeigt sich eine deutliche Häufung. Bei den Extrahaushalten (erste Schale) wurden 15 Einheiten

gefunden, deren Tätigkeitsschwerpunkt in der Wirtschaftsförderung liegt. Die Analyse der Unternehmensnamen zeigt, dass diese Einheiten ihre Wirtschaftsförderung insbesondere im Bereich des Tourismus erbringen.

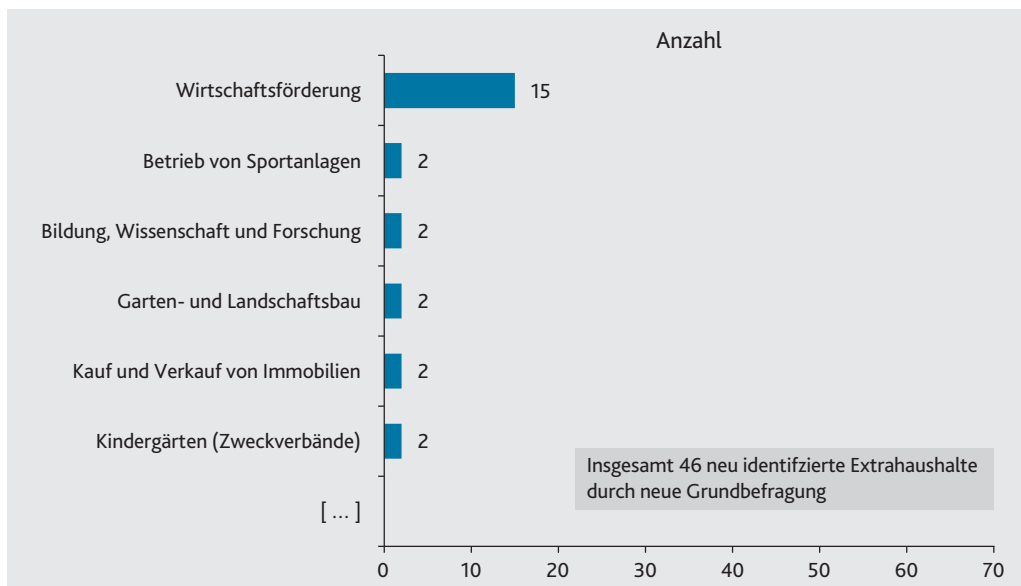
Dieser Wirtschaftszweig macht rund ein Drittel der neu identifizierten Extrahaushalte aus. Er belegt mit Abstand den ersten Platz unter den Neuentdeckungen der Extrahaushalte. Die restlichen Einheiten verteilen sich fast gleichmäßig auf 24 weitere Wirtschaftszweige. Die maximale absolute Häufung beträgt hier lediglich zwei.

Durch diese Häufung verschiebt sich das Gewicht des dominierenden Wirtschaftszweiges innerhalb der Extrahaushalte. Ohne

Extrahaushalte: neue Einheiten insbesondere aus Bereich Wirtschaftsförderung

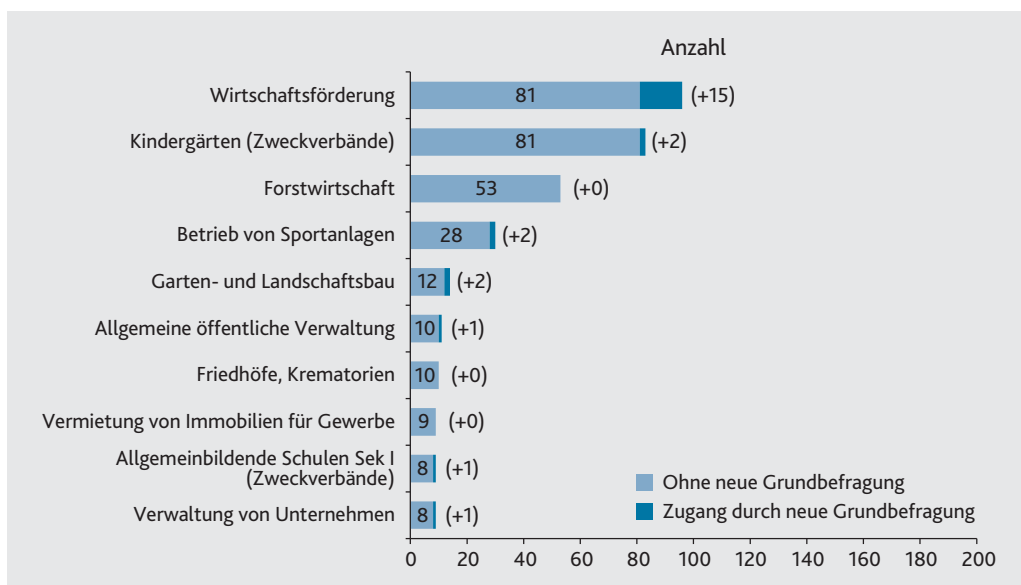
## G 3

## Neu identifizierte Extrahaushalte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen



## G 4

## Extrahaushalte nach Wirtschaftszweigen (TOP 10)



Extrahaushalte: Wirtschaftsförderung nun auch insgesamt häufigster Wirtschaftszweig

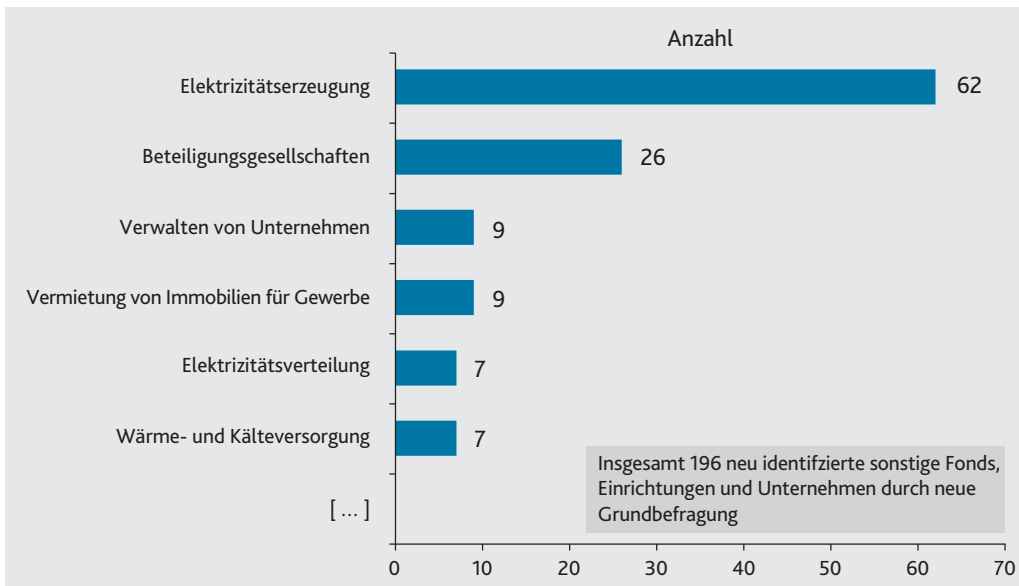
die neue Grundbefragung würde der Wirtschaftszweig der Wirtschaftsförderungen anzahlmäßig gleichauf mit den Kindergärten (Kindergartenzweckverbände) liegen (jeweils 81 Einheiten). Infolge der neuen Grundbefragung belegt die Wirtschaftsförderung nunmehr mit 96 Einheiten klar

den ersten Platz. Einheiten der öffentlichen Hand mit dem Schwerpunkt „Kindergarten“ (Kindergartenzweckverbände) liegen mit 83 Einheiten auf Rang zwei.

Innerhalb der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (zweite Schale) zeigt

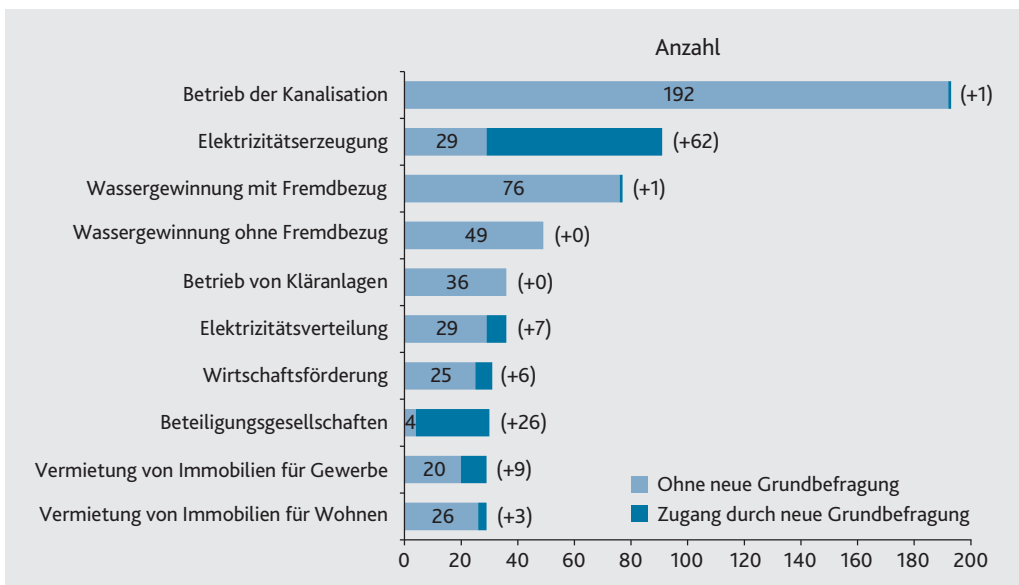
G 5

Neu identifizierte sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen



G 6

Sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen (TOP 10)



sFEU: neue Einheiten insbesondere im Bereich Energieversorgung

sich eine deutliche Häufung im Bereich der kommunalen Energieversorgung: Von den 196 neu identifizierten Einheiten haben 62 ihren wirtschaftlichen Schwerpunkt in der Elektrizitätserzeugung. In der Regel handelt es sich hierbei um kommunale Wind- und bzw. oder Solaranlagen.

Weitere 26 Einheiten handeln schwerpunktmäßig als Beteiligungsgesellschaften. Aber auch hier verrät die Analyse der Unternehmensnamen, dass sich diese Gesellschaften mit ihren Beteiligungen überwiegend im Bereich der Energieversorgung engagieren.

Die Plätze 3 und 4 gehen mit jeweils neun Einheiten an die Wirtschaftszweige „Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben“ sowie „Vermietung und Verpachtung von Gewerbegrundstücken und Nichtwohngebäuden“. Doch auch hier deuten die Unternehmensnamen darauf hin, dass sie ihre Tätigkeiten ebenfalls im Umfeld der Energieversorgung erbringen.

Auch die Plätze 5 und 6 sind mit ihren Wirtschaftszweigen „Elektrizitätsverteilung“ sowie „Wärme- und Kälteversorgung“ stark mit dem Themenfeld der Energieversorgung verbunden (jeweils sieben Unternehmen).

Demnach hat die Grundbefragung bei den sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Rheinland-Pfalz schwerpunktmäßig kommunale Unternehmen der Energieversorgung neu entdeckt.

sFEU:  
Bedeutung der  
Energieversor-  
gung deutlich  
gestiegen

Durch diesen Schwerpunkt haben die betroffenen Wirtschaftszweige nunmehr ein deutlich größeres Gewicht innerhalb der Gruppe der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Der Zweig der Elektrizitätsversorgung springt durch die Neuaufnahme von 62 Einheiten vom 5. auf den 2. Platz. Die Gruppe der Beteiligungsgesellschaften steigt vom 29. Rang mit nunmehr 30 Einheiten auf den 8. Platz.

### Fazit und Ausblick

Mit der erstmaligen flächendeckenden Durchführung der neuen Grundbefragung in den Jahren 2016 und 2017 wurde die Erfassung der Grundgesamtheit der öffentlichen Hand deutlich verbessert. Die Zahl der Einheiten stieg um 6,6 Prozent.

Somit zeigte sich, dass die mit der neuen Grundbefragung vorgenommene System-

umstellung dringend geboten war. Über Jahrzehnte war in der amtlichen Statistik eine Untererfassung entstanden, die insbesondere die zweite Schale, d. h. die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen betraf (+25 Prozent). Eine noch detailliertere Analyse offenbart, dass es sich hierbei schwerpunktmäßig um kommunale Unternehmen des Themenfeldes der Energieversorgung handelt.

Noch kritischer sind Neuaufnahmen der ersten Schale zu bewerten. Die in der ersten Schale enthaltenen Einheiten fließen zusammen mit den Kernhaushalten grundsätzlich in die nationale Schuldenmeldung Deutschlands an Eurostat ein. Im Rahmen der neuen Grundbefragung erhöhte sich die Zahl der Einheiten der befragten Grundgesamtheit der ersten Schale um gut elf Prozent. Die neuen Einheiten kommen schwerpunktmäßig aus dem Bereich der (kommunalen) Tourismusförderung.

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben beschlossen, die neuen Einheiten umfassend ohne zeitliche Verzögerung konsequent in alle anstehenden Finanz- und Personalstatistiken deutschlandweit einzubeziehen. So wurde beispielsweise die im Dezember 2017 gestartete jährliche Schuldenstatistik bereits auf Basis der Ergebnisse der neuen Grundbefragung gestartet.

Bisher ist unklar, ob durch diese korrekte Befragung der neuen Grundgesamtheit statistische Effekte zu beobachten sein werden. Um die Effekte transparent zu dokumentieren, sollte die amtliche Statistik zumindest für einige Eckzahlen die Ergebnisse der Statistiken 2018 sowohl mit als auch nachrichtlich ohne Berücksichtigung der Neuaufnahmen veröffentlichen.

Ergebnisse sind  
Grundlage für  
anstehende  
Statistiken

Statistische  
Effekte durch  
neue Grund-  
befragung?

Die neue Grundbefragung findet zukünftig jährlich statt. Es ist zu erwarten, dass sich die Zahl der Neuaufnahmen in den nächsten Jahren deutlich verringert.

Um qualitativ hochwertige amtliche Ergebnisse sicherzustellen, muss die amtliche Statistik auch weiterhin ihre Methoden regelmäßig an geänderte Rahmenbedingungen anpassen.

Dr. Christoph Wonke leitet das Referat „Finanzen“. Marie Matawak Kella, Bachelor of Science, absolvierte ein studienbegleitendes Praktikum im Statistischen Landesamt. Sie verfasste in dieser Zeit ihre Bachelorarbeit zum Thema „Die neue Grundbefragung der amtlichen Finanz- und Personalstatistik“.