

Einzelplan 06: Finanzministerium

Kapitel 0607 Statistisches Landesamt

13 Organisation, Wirtschaftlichkeit und Personalbedarf des Statistischen Landesamts

Der Personalstand im Statistischen Landesamt ist nicht ausreichend an die fortschreitende Technisierung der Arbeitsabläufe angepasst worden. Untersuchungen des Rechnungshofs in einzelnen Aufgabenbereichen zeigen allein im mittleren Dienst ein Personaleinsparpotenzial von kurzfristig 65 und mittelfristig weiteren 40 Stellen. Zusätzliche Einsparmöglichkeiten ergeben sich im gehobenen und höheren Dienst.

1 Ausgangslage

Die 16 Statistischen Landesämter und das Statistische Bundesamt nehmen wichtige öffentliche Aufgaben wahr, die im Bundes- bzw. Landesstatistikgesetz geregelt sind. Die amtliche Statistik ist entsprechend dem föderalen Staats- und Verwaltungsaufbau weitgehend dezentral organisiert. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind die Statistischen Landesämter für die Durchführung der Erhebungen und die Aufbereitung bis zum Landesergebnis zuständig. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg (StaLa) führt insgesamt 159 jährliche und unterjährige Erhebungen durch; dabei werden nahezu 21 Millionen Datensätze gewonnen. Für die amtliche Statistik sind bundesweit allein an Personalkosten über 500 Mio. € jährlich aufzubringen. Die bei den Berichtsstellen (Datenlieferanten) entstehenden Personalkosten und sämtliche Sachkosten sind noch nicht eingerechnet. Berichtsstellen sind z. B. Gemeinden, staatliche Behörden sowie private Unternehmen und Haushalte. Daneben erheben weitere öffentliche Einrichtungen Statistikdaten (z. B. die Arbeitsverwaltung). Vielfältige Initiativen und Bemühungen, das umfangreiche Aufgabenspektrum öffentlicher Statistiken zurückzuführen und damit die Kosten zu senken, zuletzt mit dem Entwurf zum Statistikbereinigungsgesetz im Jahr 1997, haben bislang kaum nennenswerte Erfolge erbracht. Isolierte Betrachtungen auf Länderebene waren im Hinblick auf die föderale Struktur und die im Wesentlichen auf europarechtlichen und bundesgesetzlichen Regelungen beruhenden Aufgaben ebenfalls nicht erfolgreich. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben vor diesem Hintergrund vereinbart, das öffentliche Statistikwesen in Deutschland parallel und abgestimmt zu prüfen. Das von den beteiligten Rechnungshöfen gemeinsam erarbeitete Prüfungskonzept mit der Zielsetzung, die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens zu verbessern und Vergleiche zwischen den Ländern zu ermöglichen, umfasst folgende Prüfungsschwerpunkte:

- Organisation und Personalbedarf
- IuK-Ausstattung¹⁾ und -Unterstützung bei der Statistikerstellung
- Einsatz einer bedarfsgerechten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
- Notwendigkeit, Häufigkeit und Umfang von Statistiken
- Zusammenarbeit der Statistischen Ämter.

1) s. hierzu Beitrag Nr. 14

Die einzelnen Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatten selbst über den Zeitpunkt der Erhebungen, die Intensität und die Prüfungsschwerpunkte zu befinden. Sie beabsichtigen, generelle Feststellungen, Erkenntnisse, Ländervergleiche und Empfehlungen in einen gemeinsamen Bericht aufzunehmen.

In Baden-Württemberg wurde mit den Erhebungen Ende 2000 begonnen und über die gemeinsamen Prüfungsfelder hinaus eine umfassende Organisations- und Wirtschaftlichkeitsanalyse beim StaLa durchgeführt. Im Interesse der Aktualität wird vorab über einzelne Feststellungen berichtet. Die gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen im Übrigen Personaleinsparungen und Optimierungen unabhängig vom Benchmarking mit den anderen Ländern. Die sich aus dem Ländervergleich ergebenden zusätzlichen Maßnahmen können darauf aufbauen.

2 Struktur des Statistischen Landesamts

2.1 Allgemeines

Das StaLa ist eine Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des FM. Die Aufgaben werden in sechs Abteilungen mit insgesamt 23 Referaten wahrgenommen. Zusätzlich sind ein Grundsatzreferat (Grundsatzfragen, Öffentlichkeitsarbeit, Büro der Amtsleitung) sowie die Stabsstelle „Controlling“ eingerichtet und direkt der Präsidentin unterstellt.

2.2 Haushalt und Stellen

Die LHR weist für das Jahr 2000 Ausgaben in Höhe von 31,4 Mio. € aus. In 1995 betragen die Ausgaben noch 33,1 Mio. €, sie sind um rd. 5 % zurückgegangen. Jedoch sind in diesem Zeitraum durch die Verlagerung des Großrechners in das Zfl Ausgaben im Umfang von 1,0 Mio. € in den Haushalt der OFD Stuttgart übergegangen. Dem StaLa standen im Jahr 2000 insgesamt 689 Stellen zur Verfügung²⁾. Zum 31.12.2000 waren 20 Stellen frei und besetzbar. Rund 61 % der Stellen entfallen auf den mittleren, 27 % auf den gehobenen und 12 % auf den höheren Dienst. Im Vergleich zum Jahr 1995 wurden rd. 12 % Stellen im mittleren und rd. 2 % im gehobenen Dienst abgebaut. Die Zahl der Stellen im höheren Dienst blieb im gleichen Zeitraum unverändert. In diesen Zahlen sind Aushilfskräfte, die nicht auf Stellen geführt, sondern über verschiedene Titel finanziert werden, nicht enthalten. Im Haushalt 2000 waren für die Beschäftigung solcher Aushilfskräfte rd. 3,08 Mio. € veranschlagt, verausgabt wurden 2,26 Mio. €. Weitere 1,27 Mio. € wurden als Aufwandsentschädigungen für Interviewer bzw. Zähler gezahlt.

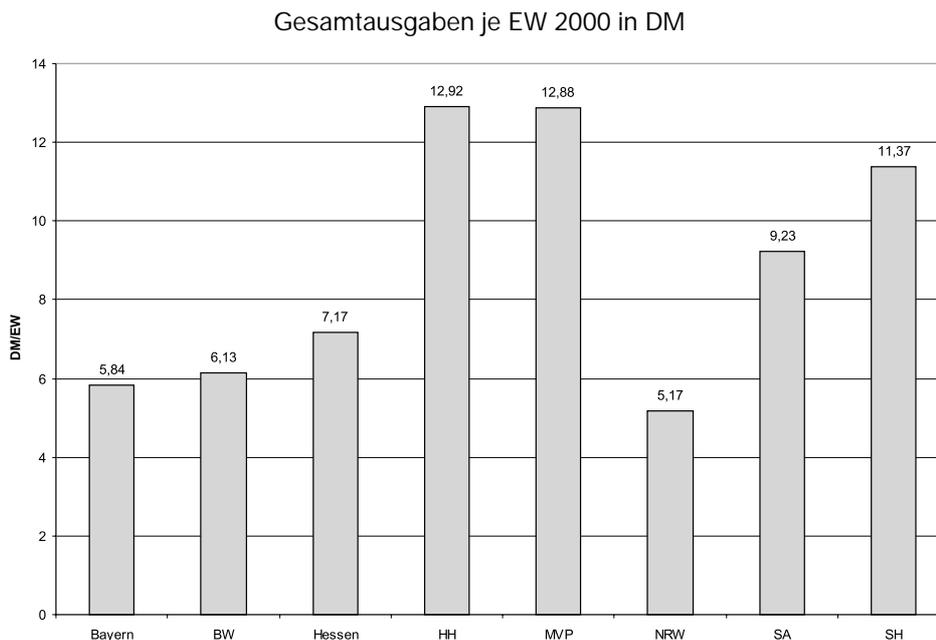
Im Jahr 2000 wurden mit diesen Mitteln insgesamt 143 Aushilfskräfte, davon 11 im höheren, 14 im gehobenen und 118 im mittleren Dienst beschäftigt. Rechnerisch ergibt dies eine Kapazität von 67,7 Vollzeitmitarbeitern. Da entsprechende Vergleichszahlen für die zurückliegenden Jahre fehlen, ist die Darstellung der Personalentwicklung seit 1995 nur eingeschränkt möglich. Gegenüber 1995 sind die Ist-Ausgaben um rd. 0,66 Mio. € zurückgegangen. Dies lässt den Schluss zu, dass 1995 in deutlich höherem Umfang Aushilfskräfte zum Einsatz kamen. (s. Pkt. 4.1).

3 Kennzahlenvergleich der Statistischen Ämter

Im Schaubild 1 werden die Ausgaben einzelner Statistischer Landesämter je Einwohner dargestellt. Dieser erste, teilweise recht grobe Zahlenvergleich ist lediglich als Orientierungsgröße zu verstehen. Er bestätigt jedoch die allgemeine Erkenntnis, dass größere Einheiten relativ wirtschaftlicher arbeiten können. Die Zahlenangaben beruhen auf eigenen Erhebungen der Rechnungshöfe.

²⁾ 706 Stellen gemäß StHpl. 2000 ohne Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst abzüglich 19 Stellen gemäß Abbau im 2. Nachtrag StHpl. 2001 zuzüglich 2 Stellen (mD) Umsetzung von der LOK, damit 689 Stellen.

Schaubild 1



4 Einzelbemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

4.1 Einsatz von Aushilfskräften

Übersicht 1 verdeutlicht den Umfang der eingesetzten Mittel für Aushilfskräfte. Danach sind die Ausgaben gegenüber 1995 um rd. 0,66 Mio. € zurückgegangen; sie liegen aber mit rd. 2,25 Mio. € immer noch hoch. Nachrichtlich sind auch die Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Mitarbeiter (Interviewer, Zähler) genannt.

Übersicht 1

Ist-Ausgaben Aushilfskräfte und Aufwandsentschädigungen

Titel	1995	2000
	Tsd. €	Tsd. €
427 51 Sonstige Beschäftigungsentgelte	1.352,1	1.247,8
425 74 Vergütung zusätzlicher Kräfte	1.279,9	679,8
427 75 Aushilfskräfte Projekte	235,2	143,9
427 76 Aushilfskräfte Familienwissenschaftliche Forschungsstelle	77,5	187,0
427 69 Aushilfskräfte Datenerfasserinnen	4,3	0
Summe Aushilfskräfte	2.949,0	2.258,5
412 02 Aufwandsentschädigung ehrenamtlicher Mitarbeiter	1.165,2	1.271,9
412 74 Aufwandsentschädigung sonstiger ehrenamtlicher Mitarbeiter	48,6	0,1
Summe	4.162,8	3.530,5

Mit Hilfe dieser Aushilfskräfte sollen personelle Engpässe überbrückt und saisonaler Spitzenbedarf abgedeckt werden. Der RH hat jedoch festgestellt, dass Mitarbeiter in Einzelfällen über den Einsatz im beantragten Rahmen (Mittleinsatz für spezifizierte Erhebungen) hinaus mit anderen Tätigkeiten z.T. in anderen Referaten oder Abteilungen betraut waren.

Die Zahl der Aushilfskräfte sollte deutlich reduziert werden, ohne die Anzahl der Planstellen zu erhöhen. Die im Zusammenhang mit der Einstellung der Aushilfskräfte anfallenden Tätigkeiten verursachen in der Personalverwaltung, aber auch im Fachreferat einen hohen bürokratischen Aufwand.

Erfassungs- und Aufbereitungstätigkeiten für verschiedene Statistiken fallen oft nur saisonal an oder die Intensität ist im zeitlichen Ablauf stark schwankend. Ein stärkeres Augenmerk ist daher auf den flexiblen Einsatz des vorhandenen Personals zu legen. Seitens der Personalverwaltung werden hierzu bisher nur schwache Aktivitäten entfaltet. Nur in einzelnen Fällen findet ein flexibler Personalaustausch über Referats- oder Abteilungsgrenzen hinweg statt; der Austausch ist zu verstärken.

4.2 Pausenregelung

Allen Mitarbeitern des StaLa wurde in einer am 24.03.1994 zwischen der Amtsleitung und dem Personalrat geschlossenen Dienstvereinbarung über den Einsatz von automatisierten Zeiterfassungssystemen ermöglicht, ihre Arbeit unter Einrechnung in die Arbeitszeit sowohl vormittags als auch nachmittags zur Einnahme von Erfrischungsgetränken und kleinen Zwischenmahlzeiten für jeweils weniger als eine Viertelstunde zu unterbrechen. Die Inanspruchnahme der Mittagspause blieb davon unberührt ebenso wie die gesetzlichen Regelungen für die Bediensteten mit Bildschirmarbeitsplätzen. Nach Angaben des StaLa wird bereits seit 1974 entsprechend verfahren.

Für jeden Mitarbeiter ergeben sich hieraus arbeitstäglich zusätzlich mögliche Pausen von 28 Minuten entsprechend 96,6 Arbeitsstunden jährlich. Bei 624 im Jahr 2000 besetzten Stellen und voller Inanspruchnahme errechneten sich hieraus insgesamt 60.278 Jahresarbeitsstunden.

Die in der Dienstvereinbarung getroffene Regelung geht über die gesetzlichen und tarifrechtlichen Bestimmungen zur Arbeitszeit hinaus und ist unverzüglich aufzuheben. Der RH hat bereits in der Denkschrift 1991 Nr. 4 im Einvernehmen mit dem IM darauf hingewiesen, dass entsprechende Regelungen nicht zulässig sind. Das FM hat zugesagt, die Dienstvereinbarung zu prüfen.

4.3 Zentraler Auskunftsdienst

Der Zentrale Auskunftsdienst (ZAD) hat im Wesentlichen die Aufgaben, telefonische und schriftliche Anfragen zu bearbeiten sowie länder- und abteilungsübergreifende Fragestellungen zu koordinieren. Zusätzliche Aufgaben sind der Historische Dienst und die Besucherbetreuung. Nach der KLR 2000 ergeben sich allein für die Erteilung von Auskünften durch den ZAD direkt verursachte Kosten von rd. 202.000 €. Insgesamt sind elf Mitarbeiter anteilig mit insgesamt 5,5 Vollzeitstellen mit Aufgaben des ZAD befasst. Im Jahr 2000 sind nach Angaben des StaLa 8.600 telefonische und schriftliche Anfragen eingegangen.

Zur Feststellung der Arbeitsbelastung wurden durch Selbstaufschreibung der Mitarbeiter die Zahl der telefonischen und schriftlichen Anfragen, die erteilten Auskünfte und der erforderliche Zeitaufwand für die Bearbeitung erhoben. Im Erhebungszeitraum (10 Arbeitstage) sind 270 telefonische und 82 schriftliche Anfragen eingegangen. Rechnerisch hatte jeder Mitarbeiter täglich 5 telefonische Auskünfte mit einem durchschnittlichen zeitlichen Aufwand von 12 Minuten je Anfrage und deren Erledigung aufzuwenden. Die Bearbeitung der schriftlichen Anfragen beanspruchte jeden Mitarbeiter rechnerisch rd. 50 Minuten täglich. Die KLR weist für Erteilung von Auskünften im Referat für das Jahr 2000 insgesamt 8.674 Stunden aus. Bezogen auf einen Mitarbeiter sind dies 1.577 Jahresstunden oder 457 Minuten arbeitstäglich. Die in der KLR gebuchten Zeiten übersteigen den vom RH konkret erhobenen Aufwand von insgesamt 110 Minuten täglich um das Vierfache. Einwände des FM, das Ergebnis wäre nicht repräsentativ, können nicht geteilt werden, da die hochgerechneten Fallzahlen im Erhebungszeitraum den vom StaLa angegebenen jährlichen Fallzahlen entsprechen.

Das Erhebungsergebnis zeigt Indizien für eine personelle Überbesetzung. Auch unter Berücksichtigung, dass im Erhebungszeitraum keine koordinierenden Zusatzaufgaben oder parlamentarische Anfragen zu erledigen waren, ist die personelle Ausstattung des ZAD zu überprüfen.

4.4 Bibliothek

Die Bibliothek des StaLa ist eine Präsenzbibliothek mit geringem Leihverkehr. Insgesamt 6 Mitarbeiter, im Umfang von 4,15 Vollstellen, waren in Bibliotheksaufgaben eingebunden. 90 % der verwalteten Bestände sind statistische Publikationen. Weitere Bestände sind z.T. in großem Umfang an verschiedenen Stellen im StaLa vorhanden. Im Jahr 2000 wurden hausintern 279 und über Fernleihe 197 Monographien (Bücher, Zeitschriften) ausgeliehen. Im Jahr 2000 haben 1.216 interne und 227 externe Personen die Bibliothek besucht. Setzt man die Ausleihen und die Besucher in Bezug zu den 4,15 Mitarbeiterstellen, so entfallen auf einen Mitarbeiter nur an jedem zweiten Tag eine Ausleihe und deutlich weniger als zwei Besucher je Tag.

Selbst unter Berücksichtigung der bibliothekarischen Kernaufgaben (Pflege, Einkauf, usw.) und einer Sonderaufgabe (historischer Dienst) bestehen angesichts der dargestellten Faktoren erhebliche Zweifel an der Auslastung der Bibliotheksmitarbeiter. Auch im Hinblick auf die heutigen Möglichkeiten, Informationen über die an jedem Arbeitsplatz zur Verfügung stehenden Internetzugänge zu erhalten, ist der Personalaufwand für Bibliotheksaufgaben kritisch zu hinterfragen.

4.5 Innere Dienste

4.5.1 Zentraler Schreibdienst

Im Zentralen Schreibdienst sind fünf Mitarbeiterinnen (4,8 Stellen) eingesetzt. Diese Mitarbeiterinnen sind weniger als 50 % ihrer Arbeitszeit mit Schreibarbeiten ausgelastet. Sie nehmen daher verschiedene Hilfstätigkeiten, wie z. B. Registraturarbeiten und Hausmeisterdienste wahr. Da sich im Zuge der ganzheitlichen Sachbearbeitung das anfallende Schriftgut weiter reduzieren wird, sollte der zentrale Schreibdienst vollständig aufgelöst und die anfallenden Restarbeiten in den Abteilungssekretariaten mit erledigt werden. Das FM hat die Auflösung des Zentralen Schreibdienstes in den kommenden zwei Jahren zugesagt.

4.5.2 Telefonzentrale

Die Telefonzentrale ist gemeinsam mit dem Telefondienst der Universität Stuttgart in einem Nebengebäude untergebracht. Aktuell laufen Überlegungen der Universität, aus diesem „Verbund“ auszusteigen. In der Telefonzentrale sind drei Mitarbeiterinnen des StaLa in der Zeit von 07:30 bis 16:00 Uhr eingesetzt, wobei eine Mitarbeiterin als Vollzeitkraft, die beiden übrigen zu je 50 % beschäftigt sind. Aushilfsweise werden Mitarbeiter der Pforte oder des Schreibdienstes mit hinzugezogen. Insgesamt entfallen auf die Telekommunikationsstelle Mitarbeiterkapazitäten im Umfang von 2,7 Stellen.

Dieser Aufwand erscheint dem RH angesichts der heutigen Möglichkeiten der Kommunikationstechnik zu hoch. Da bereits jetzt die außerhalb der festen Dienstzeiten auflaufenden Gespräche über die Pforte abgewickelt werden, wird die Zusammenführung dieser Dienste empfohlen.

4.5.3 Pforte

Die Pforte ist täglich durchgehend von 06:30 bis 18:00 Uhr besetzt. Der Pfortendienst wird wechselseitig von drei Pfortenmitarbeitern wahrgenommen, die ihre Einsatzzeiten selbständig untereinander absprechen. Aushilfsweise werden zusätzlich Mitarbeiter eines „Service-Pools“ eingesetzt. Nach den schriftlichen Erhebungen zu den wahrgenommenen Tätigkeiten entfällt auf den Pfortendienst eine Mitarbeiterkapazität von 2,3 Stellen. Die Pfortenmitarbeiter sind letztlich nur für die Zugangskontrolle der Besucher eingesetzt. Telefonische Anfragen werden während der festen Dienstzeiten von der Telefonzentrale wahrgenommen. Für die Mitarbeiter des StaLa selbst ist der Zu- und Abgang zum Haupt- und den Nebengebäuden mit einer persönlichen Codekarte möglich.

Durch eine deutlich verkürzte Bereitschaftszeit ist der Personalbedarf der Pforte zu reduzieren. Die offizielle Kontaktzeit für Besucher ist Montags bis Donnerstags von 09:00 bis 15:30 Uhr und Freitags bis 12:00 Uhr. Eine Präsenzzeit von 07:30 bis 16:00 Uhr, freitags bis 13:00 Uhr wäre ausreichend. Andere Untersuchungen des RH haben gezeigt, dass sich gerade die Pfortendienste für das Outsourcing anbieten. Dabei können die für den Pfortendienst aufzuwendenden Kosten ohne qualitative Einbußen deutlich gesenkt werden. Alternativ bzw. zusätzlich wäre zu prüfen, ob nicht durch die Integration der Telefonzentrale Synergien gewonnen werden können.

Eine alle Faktoren berücksichtigende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist zwingend notwendig, sie sollte kurzfristig durchgeführt werden.

5 Veröffentlichungswesen

Aufgabe des StaLa ist gemäß dem Landesstatistikgesetz neben der Aufbereitung und Analyse auch die Darstellung von statistischen Daten. Eine rechtliche Verpflichtung, diese Informationen kostenlos bereitzustellen, besteht grundsätzlich nicht. Untersucht wurde im Rahmen der Prüfung die Aufbereitung und Gestaltung, die Form der Veröffentlichung und in welchem Umfang Publikationen nachgefragt werden. Aus dem Verkauf von Publikationen konnten im Jahr 2000 rd. 311.000 € Einnahmen erzielt werden. Im Jahr 2000 fielen für Veröffentlichungen, ohne die in den Fachreferaten für die Entwürfe der Berichte und Dokumentationen geleistete Zuarbeit, rd. 2,3 Mio. € Personal- und Sachkosten an. Hiervon entfielen 80 % auf Veröffentlichungen und 20 % auf Erhebungsunterlagen. Lediglich rd. 17 % dieser Veröffentlichungskosten waren damit durch Einnahmen gedeckt, obwohl diese im Jahr 2000 überproportional hoch waren. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre lagen die jährlichen Einnahmen bei nur rd. 217.000 €. Die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen klafft weit auseinander.

Die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen bieten sich für eine wirtschaftlichere Gestaltung dieses Aufgabenfeldes an.

5.1 Überprüfung der Verkaufspreise

Die Verkaufspreise für die Publikationen sind nach den Festlegungen des FM auf der Basis von Kalkulationen kostendeckend zu gestalten. Als Kostenfaktoren sind alle externen und hauseigenen Herstellungs- und Vertriebskosten (Personal- und Sachkosten des Veröffentlichungsreferats) einzubeziehen. Die letzte Kostenkalkulation datiert aus dem Jahr 1993, 1997 wurden die Preise letztmals angepasst. Seit diesem Zeitpunkt wurden keine Kostenkalkulationen und Preisanpassungen mehr durchgeführt. Kostendeckende Erlöse wären nur über eine Erhöhung der Verkaufspreise bei entsprechender Nachfrage zu realisieren. Wenn überhaupt, dürfte dies nur bei wenigen Produkten gelingen. Insgesamt schätzt der RH die Erfolgsaussichten einer signifikanten Erhöhung der Einnahmen als sehr gering ein.

5.2 Möglichkeiten der Kostenreduzierung

Um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, müssen die Publikationen kostenkritischer betrachtet und nachfrageorientierter erstellt werden.

5.2.1 Verstärkte Fremdvergabe der Druckerzeugnisse

Druckerzeugnisse (Veröffentlichungen und Erhebungsbogen) werden mit einem Personaleinsatz von sechs Stellen zu rd. 62 % hausintern hergestellt. Das StaLa verfügt über insgesamt sieben Offset-Druckmaschinen bzw. Großkopierer. Der Maschinenkapazität von jährlich rd. 27 Mio. Druckseiten steht nur eine tatsächliche Druckleistung von 6,57 Mio. Druckseiten gegenüber; dies entspricht einer Geräteauslastung von lediglich 24,3 %. Wegen fehlender technischer Möglichkeiten bzw. intern nicht umsetzbarer Anforderungen der Fachreferate wurden im Jahr 2000 29 Aufträge im Umfang von 4,06 Mio. Seiten extern vergeben. Das Auftragsvolumen betrug 77.393 €. Die durchschnittlichen Kosten je Druckseite lagen bei 0,019 €, dies bei einer Spannweite zwischen 0,001 und 0,20 €. Allein der Personalkostenaufwand für die

6,57 Mio. intern erstellten Druckseiten betrug 363.000 €; dies entspricht 0,56 € je Seite. Ohne Berücksichtigung von Sach-, Material- und Finanzierungskosten ist der Eigendruck um das Dreifache teurer als die extern erstellten Druckerzeugnisse. Diese vereinfachte Wirtschaftlichkeitsrechnung zeigt die Notwendigkeit, den Eigendruck auf Kleinaufträge zu beschränken und die Druckleistungen insbesondere bei Großaufträgen extern zu vergeben. Die Personalkapazitäten in der Druckerei können damit deutlich, nämlich in der Größenordnung 4 von 6 Stellen, abgebaut werden. Das FM hat einen Personalabbau von 3 Stellen bis Ende 2003 zugesagt.

5.2.2 Nachfrageorientierte Erstellung von Publikationen

Auch der gesetzliche Auftrag, statistische Ergebnisse zu publizieren, entbindet das StaLa nicht, das Veröffentlichungswesen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten. Es kann sich letztlich der Frage nicht entziehen, für wen und zu welchem Zweck es unter Einsatz erheblicher Personalressourcen und Haushaltsmittel Veröffentlichungen anbietet. Von der jeweiligen Gesamtauflage wurden zwischen 34 % und 100 % abgegeben. Die Anteile der verkauften Druckstücke lagen in Bezug zur jeweiligen Gesamtauflage zwischen 16 % und 67 %, im Durchschnitt bei nur etwa 21 %. Beispielsweise betrug der Lagerbestand bei den Statistischen Berichten zum Ende des Jahres 2000 noch rd. 43 % der ursprünglichen Auflage von 118.000 Exemplaren.

Obwohl bei vielen Produkten die notwendige Auflagenhöhe durch feststehende Abonnements kalkulierbar ist, ging die Druckauflage meist weit über den Bedarf hinaus. Hierdurch entstanden vermeidbare Herstell- und Lagerkosten. Die vom StaLa auf Grund der Aufgabenstellung anzubietenden Veröffentlichungen müssen sich stärker als bisher an der Nachfrage orientieren. Wenn diese erkennbar fehlt, ist davon auszugehen, dass über den amtlichen Verteiler hinaus keine Auflagen-erhöhung notwendig ist.

Bislang wurde der Großteil der Publikationen über die gesetzliche Verpflichtung hinaus kostenfrei abgegeben. Zu den kostenfreien Beziehern zählen die Ministerien, Behörden, Verbände, Presseeinrichtungen und Bibliotheken. Die kostenlose Abgabe an weitere Institutionen ist unter Beachtung eines strengen Maßstabes festzulegen. Zwischenzeitlich lag der Anteil der kostenfrei abgegebenen Veröffentlichungen bei rd. 43 %. Dies war für das StaLa Anlass, den Freiverteiler zu überarbeiten. Die Gesamtauflagen konnten dadurch deutlich reduziert werden. Es ergab sich eine Sachkosteneinsparung im Vertrieb von etwa 40 %. Entsprechende personelle Einsparungen müssen folgen.

5.2.3 Verstärkte Veröffentlichungen über elektronische Medien

Eine weitere, bisher noch zu wenig genutzte Möglichkeit, bietet sich über das Internet an. Durch dieses Medium können statistische Informationen und Analysen insgesamt aktueller, interessanter und langfristig kostengünstiger gestaltet werden. Schon jetzt sollte bundesweit abgestimmt werden, ob diese Dienste und Informationen zumindest teilweise kostenpflichtig angeboten werden. Das Statistische Bundesamt setzt bereits ein Verfahren mit einer kommerziellen Shoppingsoftware ein. Letztlich werden sich auch über das Internet nur die Publikationen vermarkten lassen, die aktuell und für die Bürger oder die Wirtschaft von Interesse sind.

Das StaLa muss sein Veröffentlichungswesen weiter optimieren, nachfrageorientierter und damit insgesamt wirtschaftlicher gestalten.

6 Personaleinsatz

Der RH hat in einigen Bereichen des StaLa zur Ermittlung des angemessenen Personalbedarfs sowohl die analytische als auch die empirische Personalbedarfsanalyse eingesetzt. Ergänzend wurden Daten aus der KLR herangezogen. Nachfolgend werden Prüfungsergebnisse dieser Ansätze exemplarisch dargestellt. Das StaLa selbst hat bislang keine eigenen analytischen Personalbedarfsberechnungen durchgeführt.

6.1 Analytische Personalbedarfsanalyse

Zur Durchführung der Personalbedarfsanalyse wurden die am Arbeitsplatz anfallenden Tätigkeiten abschließend beschrieben. Mit Interviews, Beobachtungen am Arbeitsplatz sowie eigenen Arbeitszeitschätzungen der Mitarbeiter wurden mittlere Bearbeitungszeiten (MBZ) für die einzelnen Aufgabenschritte gebildet. An Hand der jeweiligen Fallzahlen konnte so der für die Erstellung der Statistiken notwendige Personalsollbedarf ermittelt und mit dem Ist-Bestand verglichen werden. Exemplarisch sind in der Übersicht 2 die Fallzahlen und Bearbeitungszeiten für die Sachbearbeiter – mittlerer Dienst – zur Erfassung und Aufbereitung der Statistiken im „Verarbeitenden Gewerbe“ dargestellt.

Übersicht 2

Personalbedarf Sachbearbeiter Verarbeitendes Gewerbe

	Tätigkeit	MBZ in Min.	Fallzahlen (Jahr)	Jahresarbeitsminuten
1	Post sortieren und verteilen	45	250 AT je 3 MA	33.750
2	Erhebungsunterlagen am Arbeitsplatz (z. B. nach Berichtsart) sortieren einschließlich Vollständigkeit prüfen (Sichtkontrolle)	0,5	191.538	95.769
3	Vollständigkeit und Verwertbarkeit der Erhebungsbogen prüfen, einschließlich Betriebsnummer über Barcodeleser erfassen (Mahnerfassung)	0,5	191.538	95.769
4	Erhebungsbogen ablegen (am Arbeitsplatz)	0,5	191.538	95.769
5	Daten im Dialogsystem erfassen	Mit StaLa abgestimmte Berechnungen des RH		404.394
6	Rückfragen/Auskünfte bei/von Auskunftspflichtigen einschließlich Fehler korrigieren			119.025 6.900
7	Plausibilitäts- und Konsistenzprüfung (Dialog)			524.889
8	Maschinelle Fehlerlisten prüfen	60	35 Listen/MA	48.300
9	Vorläufige Schätzprotokolle prüfen/bearbeiten	60	28 Prot./MA	40.320
10	Konsistenzprüfungen, Abgleiche	400	5 je MA	48.000
11	Mahn- und Bußgeldlisten führen	1	4.140	4.140
12	Jahres- und Monatskorrekturen	2	27.400	54.800
13	Unternehmens- und Betriebsschwerpunkt überprüfen	10	1.800	18.000
14	Folgearbeiten für Mitarbeiter aus Plausibilitätsprf.	5	5.760	28.800
15	Erhebungsunterlagen versenden/Nachversand	5	9.900	49.500
	Gesamt Jahresarbeitsminuten			1.668.125
	Zuschlag für Rüst- und Verteilzeit			15 % 250.219
	Summe			1.918.344
	Jahresarbeitsminuten je Mitarbeiter ¹⁾			95.634
	Analytisch ermittelter Personalbedarf			20,0

1) Da im Sachbearbeiterbereich ausschließlich Angestellte eingesetzt werden, hat der RH für die Berechnung der Jahresarbeitsminuten je Mitarbeiter die Jahresarbeitsminuten von Angestellten (95.634) zu Grunde gelegt.

Auf Basis der Jahresarbeitsminuten von Angestellten errechnet sich ein Personalsollbedarf von insgesamt 20 Mitarbeitern.

Für die Statistiken im Verarbeitenden Gewerbe ergibt sich danach im Sachbearbeiterbereich ein Personalüberhang von 4 Stellen (s. Übersicht 3).

Übersicht 3

Personalüberhang Sachbearbeiter

Ist-Personalstand (MA)	24
Nicht besetzte Stellen	0
Gesamt-Stellen in FG 1- 3	24
Berechneter Personalbedarf	20
Personalüberhang (Stellen)	4
prozentual	16,7 %

Entsprechende Analysen weiterer Statistiken in den Abteilungen 2 und 4 ergaben noch höhere Personalüberkapazitäten, je nach Statistik zwischen 22 und 63 %. Die Personalüberkapazitäten summieren sich in diesen beiden Abteilungen auf 16 Stellen im Sachbearbeiterbereich, wobei inzwischen 2,5 Stellen weggefallen sind.

6.2 Empirische Personalbedarfsanalyse

Die empirische Personalbedarfsanalyse beruht auf erfahrungsorientierten Schätzungen. Sie ist eine Methode, Informationen darüber zu gewinnen, mit welcher Stellenausstattung eine bestimmte Aufgabe in Zukunft erledigt werden kann. Insofern stellen die Ergebnisse empirischer Verfahren Anhaltspunkte und Orientierungen dar, die hilfreich sind, wenn z. B. durch geplanten IuK-Einsatz die Arbeitsabläufe vereinfacht und infolge von Synergie-Effekten beschleunigt werden können.

Für die Arbeit im StaLa ergeben sich durch technologische Entwicklungen neue Möglichkeiten der automatisierten Datenerhebung, die zu einem weitgehenden Wegfall des Zeitaufwandes für Plausibilisierungen und zur Vermeidung von Medienbrüchen führen können. Einzelne Projekte hierzu wurden z. B. im Bereich der Sozialhilfestatistiken, der Staatsanwaltschaftsstatistik sowie der Wanderungsbewegung erfolgreich umgesetzt.

Technische Optimierungsmöglichkeiten werden bisher nicht ausreichend genutzt. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass neben dem StaLa auch die berichtenden Stellen – vor allem aus dem öffentlichen Bereich – zu wenig eigene Initiativen zur optimierten Datenlieferung ergreifen. Diese Aktivitäten sollten verstärkt werden.

Am Beispiel der „Schulstatistiken“ können die möglichen Einsparpotenziale bei Einführung optimierter, d. h. Medienbrüche vermeidender Prozesse aufgezeigt werden. Die Potenziale berechnen sich durch Vergleich mit den derzeit gebuchten Tätigkeiten und Personalstunden auf die Kostenträger der KLR des StaLa. In der Schulverwaltung sind umfangreiche Projekte (Schulverwaltung online, Schulverwaltung am Netz) im Gange, aus denen sich mittelfristig erhebliche Veränderungen in den Prozessabläufen und damit auf den Personaleinsatz ergeben. Bereits in seinen Denkschriften 1994 Nr. 5 und 1997 Nr. 8 hat der RH Vorschläge zur Optimierung der Informationstechnik in der Schulverwaltung unterbreitet, die jetzt umgesetzt werden.

Nach Angaben des StaLa werden für die öffentlichen Schulen voraussichtlich bis zum Jahr 2005 schrittweise wesentliche Tätigkeiten im Fachreferat entfallen, wie z. B. der Versand der Erhebungsbogen, die Datenerfassung, die Eingangs- und Vollständigkeitskontrolle sowie große Teile der Plausibilitätsprüfungen. Im Sachgebiet Allgemeinbildende Schulen verbleiben lediglich noch

- die Steuerung des technischen Ablaufs (soweit dezentral),
- die Auswertungen und Veröffentlichungen sowie
- in erheblich geringerem Umfang als bisher die Plausibilitäts- und Konsistenzprüfungen.

Auf Basis der gebuchten Stunden in der KLR schätzt der RH unter Berücksichtigung der künftig wegfallenden Tätigkeiten den mittelfristigen Personalbedarf für die Abwicklung der Statistik der Allgemeinbildenden Schulen auf maximal eine qualifizierte Sachbearbeiterstelle. Bis voraussichtlich 2005 können somit 4,5 Stellen der bisher 6,5 Stellen des mittleren Dienstes abgebaut werden. Wenn auch Schulen in nicht staatlicher Trägerschaft (8 % der Berichtsstellen) die Möglichkeiten einer elektronischen Datenanlieferung nutzen, kann eine weitere Stelle entfallen.

Den Sachgebieten Zentrale Aufgaben und Dateien im Bildungswesen waren im Erhebungszeitraum insgesamt 12 Stellen zugewiesen. Die bislang wahrgenommenen Aufgaben werden zukünftig größtenteils entfallen. Hinzu kommt, dass die Arbeitsprozesse in den Bereichen Berufsbildung, Lehrerseminare und kommunaler Finanzausgleich durch den weiteren Ausbau der elektronischen Datenanlieferung weiter optimiert werden können. Der im Referat verbleibende Aufwand ist gering und beansprucht bei optimierten Arbeitsprozessen Personalressourcen in geringem Umfang. Das StaLa hat inzwischen mit dem Personalabbau begonnen.

Die laufenden Projekte beziehen sich auch auf die Daten der beruflichen Schulen. Analog zu den Allgemeinbildenden Schulen ist auch hier davon auszugehen, dass künftig medienbruchfreie Datenübertragungen und Auswertungen möglich sein werden. Die beschriebenen Auswirkungen lassen sich auf das Sachgebiet Berufliche Schulen weitgehend übertragen. Nach Einbeziehung der privaten Schulen und der Schulen in den Geschäftsbereichen des SM und MLR können die Aufgaben von einem Sachbearbeiter erledigt und somit drei Sachbearbeiterstellen im mittleren Dienst abgebaut werden.

Als Konsequenz ergeben sich auch Einsparpotenziale im gehobenen und höheren Dienst, sowie im Bereich der Zentralen Datenerfassung (DV).

6.3 Mögliche Personaleinsparungen im Statistischen Landesamt

Die analytischen Personalbedarfsanalysen zeigten einen Personalüberhang von 33,8 % der dort eingesetzten Stellen im mittleren Dienst auf. Geht man zu Gunsten des StaLa davon aus, dass in den nicht analytisch untersuchten Fachbereichen der Personalüberhang nicht so deutlich ausfällt, so ist nach Meinung des RH eine Einsparquote von 20 % der Stellen des mittleren Dienstes in den Fachabteilungen (gegenüber 33,8 % im tatsächlich untersuchten Bereich) eine realistische Zielgröße. Auf die Fachabteilungen bezogen können sonach 50 Stellen abgebaut werden. Zusätzliche Einsparpotenziale ergeben sich im gehobenen und höheren Dienst.

In den Abteilungen 1 Zentrale Aufgaben, Allgemeine Verwaltung, Informationstechnik und 6 Informationsdienste ergibt sich durch die in den Punkten 4.3, 4.4, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 5.2.1 und 5.2.2 beschriebenen Maßnahmen ein Einsparpotenzial von mindestens 15 Stellen. Hinzu kommen Personaleinsparungen bei der zentralen Datenerfassung (s. Beitrag Nr. 14).

Insgesamt ergibt sich somit ein kurzfristig realisierbares Einsparpotenzial von 65 Stellen im Sachbearbeiterbereich.

Laufende Projekte zeigen, dass die technischen Entwicklungen und die Optimierung der Prozessabläufe noch längst nicht abgeschlossen sind. Mittelfristig lassen sich durch bereits projektierte IuK-Vorhaben (u. a. Schulverwaltung, Rechtspflege) weitere 40 Stellen im mittleren Dienst einsparen. Parallel dazu ergibt sich auch hier ein Stellenabbau im gehobenen und höheren Dienst.

Die mit der technischen Optimierung verbundenen Stelleneinsparungsmöglichkeiten müssen aufmerksamer als bislang verfolgt und zeitnaher und konsequenter umgesetzt werden.

7 Aufbauorganisatorische Konsequenzen

Der RH empfiehlt als weitere Konsequenz auch eine organisatorische Verschlankung des Amtes. In den Fachabteilungen kann die Zahl der Referate reduziert werden. Von den bislang sechs Abteilungen kann eine entfallen. Eine Möglichkeit wäre, die Abteilung 6 vollständig aufzulösen.

8 Controlling im Statistischen Landesamt

8.1 Sachstand

Das Amt hat beim Aufbau einer KLR sowie eines geeigneten Controlling nicht nur als Pilotbehörde des Landes, sondern auch über die Landesgrenzen hinweg Pionierarbeit geleistet. Der Controllingbereich ist als Stabsstelle direkt der Präsidentin unterstellt. Derzeit sind ein Mitarbeiter des höheren Dienstes sowie zwei Mitarbeiter des gehobenen Dienstes mit Controllingaufgaben betraut. Seit Januar 1996 ist die KLR im Einsatz (Kostenstellen-, Kostenträgerrechnung). Eine Kurzdarstellung der wesentlichen Merkmale zeigt Übersicht 4.

Das Berichtswesen wurde sukzessive ausgebaut. Neben vierteljährlichen Kostenträger- und Kostenstellenberichten werden ebenfalls vierteljährlich Übersichten der Herstellkosten auf Referats- und Statistikebene erstellt. Halbjährlich erscheint ein referatsbezogener Controllingreport mit einer Kurzanalyse der Kostensituation, monetären und nichtmonetären Kennzahlen und der Darstellung der Einnahmen. Derzeit wird erwogen, eine prozessorientierte Tätigkeitsanalyse aufzubauen.

Übersicht 4

Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung

Gliederung	Anzahl	Bemerkungen
Kostenstellen	35	
Kostenträger	300	davon 33 Gemeinkostenträger
Kostenarten	35	10 Personal- und 25 Sachkostenarten
Tätigkeiten	75	Grundlage für Leistungserfassung
Auftraggeber	38	einschließlich Veröffentlichungssparten
Vorsysteme	5	Tätigkeitserfassung (Eigenentwicklung) Modul Profiskal DHB-X (Sachkosten- und Einnahmen aus Auftragsarbeiten) Abschreibungen (Excel-Eigenentwicklung) booky (Vertrieb) Bußgeld Auswertungsprogramm

8.2 Feststellungen des Rechnungshofs

Das StaLa hat bei Einführung der KLR bzw. des Controlling fünf Ziele definiert. Eines der Ziele, nämlich eine verbesserte Transparenz zur Produktkostenermittlung, wurde weitgehend erreicht. Wie in kaum einer anderen Landesdienststelle wurden über einen längeren Zeitraum hinweg die Kosten der Produkte gut aufbereitet und transparent dargestellt. Inwieweit ein weiteres Ziel, die Erzeugung von Kostenbewusstsein erreicht wurde, lässt sich nur schwer evaluieren. Die weiteren drei definierten Ziele

- outputorientierte Budgetierung,
- Unterstützung von Managemententscheidungen und
- Verbesserung der Effizienz

konnten dagegen nur teilweise erreicht werden.

Die Controllingberichte werden nach den von den Führungskräften des StaLa erteilten Auskünften zwar mit Interesse zur Kenntnis genommen; sie haben bislang aber noch zu wenig Einfluss auf Managemententscheidungen und konkrete Effizienzverbesserungen. Die im Zuge der Konzeptentwicklung als steuerungsrelevant betrachteten Kennzahlen „Herstellkosten“, „Deckungsquote“ und „Zahl der Veröffentlichungen“ seien weitgehend fremdbestimmt und von daher für die Führungskräfte wenig beeinflussbar; sie werden deshalb nicht als wirklich steuerungsrelevant angesehen.

Im Hinblick auf die flächendeckende Einführung der NSI in der Landesverwaltung erscheint dem RH der Hinweis auf die bisher eher marginale Relevanz der neuen Steuerung im StaLa notwendig. Der frühzeitigen Bildung konkreter, ressort- und aufgabenspezifischer steuerungsrelevanter Kennzahlen muss noch mehr als bisher Bedeutung zugemessen werden. Es wird vor dem Trugschluss gewarnt, dass die Kostenrechnung bereits zu entscheidenden Effizienzverbesserungen und zu einer bedarfsorientierten Personalausstattung führt; es ist offenkundig geworden, dass hierfür weitergehende Analysen z. B. der Personalkosten mit gängigen Methoden der Organisationsuntersuchung erforderlich sind.

9 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM begrüßt die Untersuchungen des RH, da sie einen unterstützenden Beitrag zur Fortsetzung des vom FM eingeschlagenen Weges der Steigerung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns beim StaLa darstellen.

Der Vorschlag des RH, den Einsatz von Aushilfskräften zu reduzieren und ein stärkeres Augenmerk auf einen flexiblen Einsatz des vorhandenen Personals zu legen, hat das FM aufgegriffen. Es prüft derzeit den Aufbau einer „Task Force“ aus gut qualifizierten und erfahrenen Mitarbeitern. In den Bereichen Bibliothek, Zentraler Schreibdienst und Telefonzentrale wurde inzwischen bereits Personal abgebaut bzw. ist ein weiterer Personalabbau zugesagt. Weiter wird die Möglichkeit des Outsourcing des Pfortendienstes geprüft.

Die Preise für Veröffentlichungen werden bis Ende 2002 neu kalkuliert. In der Hausdruckerei wurden inzwischen Vorkehrungen zur Einsparung von internen Druckkosten getroffen. Publikationen sollen künftig nachfrageorientierter erstellt werden.

Das FM führt in Bezug auf die analytische Personalbedarfsanalyse des RH an, dass die Zahl der Krankheitstage im StaLa beim mittleren Dienst für das Bezugsjahr 2000 bei 19,7 liege. Dagegen werde nach den Vorgaben der VwV-Kostenfestlegung lediglich von 11,2 Krankheitstagen je Mitarbeiter ausgegangen. Das FM macht geltend, dass dieser erhöhte Krankenstand entsprechende Folgen für die Kapazitätsberechnungen des RH haben müsste.

Der RH kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Zur Berechnung des Personalsollbedarfs ist es methodisch nicht zu rechtfertigen, dass ein aktuell höherer Krankheitsstand im StaLa als Berechnungsgrundlage für die künftige Personalausstattung herangezogen wird. Nach den anerkannten Methoden der Personalbedarfsanalyse ist zur Beurteilung des Personalbedarfs ein Mitarbeiter mit durchschnittlichem Leistungsvermögen als Maßstab heranzuziehen. Es stellt sich vielmehr die Frage, warum der Krankenstand im StaLa den Landesdurchschnitt um über 75 % übersteigt. Das StaLa sollte dringend den Ursachen nachgehen. Insoweit sind die Berechnungen des RH nicht zu ändern.

Im Weiteren führt das FM aus, dass die Ergebnisse der Personalbedarfsanalysen nicht auf das gesamte StaLa übertragen werden können, da der RH insbesondere Statistiken mit einem mittel- bis langfristig hohen Rationalisierungsgrad ausgewählt habe. 80 % der Datensätze würden bereits heute DV-gerecht geliefert, sodass die Einsparpotenziale dort zwangsläufig geringer wären als bei Statistiken mit aufwändiger manueller Aufbereitung.

Auch dieser Einlassung des FM kann nicht gefolgt werden. Der RH hat ausgeführt, dass er entgegen den in den Untersuchungsbereichen festgestellten Einsparmöglichkeiten von über 33 % des Personals im mittleren Dienst lediglich von einer Einsparquote in den Fachabteilungen von 20 % ausgegangen ist. Die Statistiken wurden nicht in Hinblick auf die Höhe des Rationalisierungsgrades sondern im Wesentlichen bundeseinheitlich von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder ausgewählt. Der RH hat festgestellt, dass Personaleinsparungen nicht konsequent mit der Einführung medienbruchfreier Datenübertragung einhergingen. Die Feststellung, dass bereits 80 % der Datensätze DV-gerecht geliefert werden lässt deshalb keinen Rückschluss auf evtl. noch vorhandene Personalüberkapazitäten zu.

Das FM ist der Auffassung, dass durch weitere Umorganisationen des StaLa (Referat 32 Familienwissenschaftliche Forschungsstelle in die Abteilung 6) eine hinreichende Basis für eine eigenständige Abteilung geschaffen werden kann. Insoweit will das FM derzeit dem Vorschlag des RH Auflösung einer Abteilung nicht folgen.

10 Schlussbemerkung

Beim StaLa hat die technologische Entwicklung erhebliche Optimierungspotenziale für die tägliche Arbeit ergeben. In den letzten Jahren wurde weder von externer noch interner Seite versucht, diese durch strukturierte Aufgabenanalysen und analytische Personalbedarfsberechnungen zu verifizieren. Konsequenzen aus den Ergebnissen der KLR wurden kaum gezogen. Vor diesem Hintergrund sind die Feststellungen dieser Untersuchung nicht überraschend.

Der RH hat Bereiche identifiziert, bei denen aktueller Handlungsbedarf besteht. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verbessern Personaleinsatz und Organisation des StaLa. Ein Personalabbau von 65 Stellen im Sachbearbeiterbereich schon kurzfristig und von weiteren 40 Stellen nach Realisierung der anstehenden Projekte zur technischen Optimierung ist möglich. Daraus folgen weitere Einsparmöglichkeiten bei den Stellen des gehobenen und höheren Dienstes.

Das FM ist aufgefordert, im Interesse der Wirtschaftlichkeit die Vorschläge des RH umzusetzen und die Struktur und die Prozessabläufe des StaLa wie vorgeschlagen zu verbessern, damit das Amt den Anforderungen eines modernen und flexiblen Dienstleistungsunternehmens besser gerecht wird.